

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

4 юни 2009 година *

По съединени дела C-22/08 и C-23/08

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 234 ЕО от Sozialgericht Nürnberg (Германия) с актове от 18 декември 2007 г., постъпили в Съда на 22 януари 2008 г., в рамките на производства по дела

Athanasios Vatsouras (C-22/08),

Josif Koupatantze (C-23/08)

срещу

Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н А. Rosas, председател на състав, г-н А. Ó Caoimh, г-н J. N. Cunha Rodrigues (докладчик), г-н U. Lohmus и г-жа Р. Lindh, съдии,

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,
секретар: г-н В. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 февруари 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-н С. Blaschke, в качеството на представители,

- за датското правителство, от г-н J. Bering Liisberg и г-жа В. Weis Fogh, в качеството на представители,

- за нидерландското правителство, от г-жа С. Wissels и г-н M. de Grave, в качеството на представители,

- за правителството на Обединеното кралство, от г-жа I. Rao и г-н J. Coppel, в качеството на представители,

- за Европейския парламент, от г-н E. Perillo, г-н A. Auersperger Matic и г-н U. Rösslein, в качеството на представители,

- за Съвета на Европейския съюз, от г-жа M. Veiga и г-жа M. Simm, в качеството на представители,

- за Комисията на Европейските общности, от г-жа D. Maidani и г-н F. Hoffmeister, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 март 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 12 ЕО и 39 ЕО, както и до валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО,

72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

- 2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между г-н Vatsouras и г-н Koupatantze, от една страна, и Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 (Служба по заетостта, гр. Нюрнберг 900, наричана по-нататък „ARGE“), от друга, поради прекратеното изплащане на основно обезщетение за търсещите работа лица, което са получавали г-н Vatsouras и г-н Koupatantze.

Правна уредба

Общностна правна уредба

- 3 Съображения 1 и 9 от Директива 2004/38 имат следния текст:

„(1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на постановените в Договора ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му.

[...]

- (9) Гражданите на Съюза следва да имат право на пребиваване в приемащата държава членка за период не по-дълъг от три месеца, без да зависят от никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна лична карта или паспорт, без да се засяга по-благоприятното третиране, приложимо по отношение на търсещите работа лица, както се отчита от съдебната практика на Съда на Европейските общности.“

4 В член 6 от Директива 2004/38 се предвижда:

„1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза.“

5 Член 7 от Директива 2004/38 гласи:

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

- а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка, [...].

[...]

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

[...]

в) той/тя се намира в надлежно документирана принудителна безработица, след като е изтекъл срочен трудов договор със срок по-кратък от една година или след като е станал/а принудително безработен/на през първите дванадесет месеца и се е регистрирал/а като търсецо работа лице в съответното бюро по труда. В този случай статусът на работник се запазва за не по-малко от шест месеца; [...]"

6 Член 14 от тази директива по-конкретно предвижда:

„1. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

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

[...]

4. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 и без да се засягат разпоредбите на глава VI, мярката експулсиране не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза или членове на техните семейства, ако:

[...]

б) гражданите на Съюза са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят [работа]. В този случай гражданите на Съюза и членовете на техните семейства не могат да бъдат експулсирани, докато гражданите на Съюза могат да представят доказателства за това, че продължават да търсят заетост и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа.“

7 Съгласно член 24 от Директива 2004/38:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се

разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост, по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпусне финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства.“

Национална правна уредба

8 Член 7, параграф 1 от книга II на германския Кодекс за социално осигуряване — Основни обезщетения за търсещите работа лица (Sozialgesetzbuch II, наричан по-нататък „SGB II“) — предвижда:

„(1) Предвидените в тази книга обезщетения се предоставят на лицата, които:

1. са навършили 15-годишна възраст и все още не са навършили 65 години,

2. са работоспособни,

3. се нуждаят от помощ и

4. имат обичайно местожителство на територията на Федерална република Германия [...].

Такива обезщетения не получават [...]

(2) чужденците, които имат право на пребиваване само на основание на обстоятелството, че търсят работа, членовете на техните семейства, както и получателите, посочени в член 1 от Закона за обезщетенията на лицата, търсещи убежище (Asylbewerberleistungsgesetz). Предходните разпоредби не засягат действието на разпоредбите относно правото на пребиваване.“

9 Съгласно член 23, параграф 3 от книга XII на германския Кодекс за социално осигуряване — Социално подпомагане на чужденците (Sozialgesetzbuch XII) — нямат право на социални помощи чужденците, които са влезли в страната, за да получават социална помощ, или които имат право на пребиваване само на основание на обстоятелството, че търсят работа.

10 Член 1 от посочения закон за обезщетенията на лицата, търсещи убежище, гласи:

„(1) Право да получават предвидените в този закон обезщетения имат чужденците, които действително пребивават на територията на страната и

1. притежават временно разрешение за пребиваване съгласно Закона за производството по предоставяне на убежище (Asylverfahrensgesetz).

[...].“

Споровете по главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-22/08

- 11 Гръцкият гражданин г-н Vatsouras, роден на 10 декември 1973 г., пристига в Германия през март 2006 г.
- 12 На 10 юли 2006 г. той подава молба в ARGE за получаване на обезщетения съгласно SGB II. С решение от 27 юли 2006 г. ARGE му отпуска тези обезщетения до 30 ноември 2006 г. Получаваните от г-н Vatsouras доходи от извършваната от него професионална дейност се приспадат от размера на разглежданите обезщетения, така че месечният размер на същите възлиза на 169 EUR. С решение от 29 януари 2007 г. ARGE продължава срока на изплащане на посочените обезщетения до 31 май 2007 г.
- 13 Г-н Vatsouras преустановява професионалната си дейност в края на януари 2007 г.

- 14 С решение от 18 април 2007 г. ARGE прекратява изплащането на тези обезщетения, считано от 30 април 2007 г. Подадената от г-н Vatsouras административна жалба срещу това решение е отхвърлена с решение от 4 юли 2007 г. на ARGE по съображение, че съгласно § 7, алинея 1, второ изречение, точка 2 от SGB II той няма право на въпросните обезщетения. Г-н Vatsouras обжалва по съдебен ред това решение пред Sozialgericht Nürnberg.
- 15 Междувременно, на 4 юни 2007 г. г-н Vatsouras започва отново да извършва професионална дейност, която му дава възможност повече да не зависи от социалното подпомагане.

Дело C-23/08

- 16 Г-н Koupatantze, роден на 15 май 1952 г., е гръцки гражданин.
- 17 Той влиза в Германия през октомври 2006 г., а на 1 ноември 2006 г. приема предложената му работа. Неговият трудов договор е прекратен на 21 декември същата година, като изтъкнатата от работодателя причина е липсата на поръчки.
- 18 На 22 декември 2006 г. г-н Koupatantze подава молба в ARGE за получаване на основните обезщетения за търсещите работа лица, които са предвидени в SGB II. С решение на ARGE от 15 януари 2007 г. му е отпуснато месечно обезщетение от 670 EUR до 31 май 2007 г. С решение от 18 април 2007 г. обаче ARGE прекратява изплащането на това обезщетение, считано от 28 април 2007 г.

- 19 Подадената от г-н Koupatantze административна жалба срещу това решение е отхвърлена с решение от 11 май 2007 г. на ARGE по съображение, че съгласно член 7, параграф 1, второ изречение, точка 2 от SGB II той няма право на въпросните обезщетения. Г-н Koupatantze обжалва по съдебен ред това решение пред запитващата юрисдикция.
- 20 На 1 юни 2007 г. г-н Koupatantze започва отново да извършва професионална дейност, която му дава възможност повече да не зависи от социалното подпомагане.

Преюдициалните въпроси

- 21 На 18 декември 2007 г. Sozialgericht Nürnberg решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Съвместим ли е член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 [...] с член 12 ЕО, тълкуван във връзка с член 39 ЕО?
- 2) Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, допуска ли член 12 ЕО, тълкуван във връзка с член 39 ЕО, национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на Съюза да получават социална помощ, когато е превишен максималният период на пребиваване, посочен в член 6 от Директива 2004/38 [...], и не съществува право на пребиваване съгласно други разпоредби?

- 3) Ако отговорът на първия въпрос е положителен, допуска ли член 12 ЕО национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на държава членка на Европейския съюз да получават дори социални помощи, които се отпускат на нелегалните емигранти?“
- 22 С Определение на председателя на Съда от 7 април 2008 г. дела C-22/08 и C-23/08 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

- 23 Въпреки че при разпределянето на правомощията между общностните и националните юрисдикции поначало националната юрисдикция е тази, която следва да провери дали във висящото пред нея дело са изпълнени фактическите предпоставки, за да се приложи общностна норма, когато се произнася по преюдициално запитване, Съдът може при необходимост да даде пояснения, за да насочи националната юрисдикция при нейното тълкуване (вж. в този смисъл Решение от 4 юли 2000 г. по дело Haim, C-424/97, Recueil, стр. I-5123, точка 58).
- 24 Видно от акта за преюдициално запитване, поставените въпроси се основават на предположението, че към момента на настъпване на обстоятелствата в главното производство г-н Vatsouras и г-н Koupatantze нямат качеството „работник“ по смисъла на член 39 ЕО.

- 25 Запитващата юрисдикция е установила, че г-н Vatsouras е извършвал „краткотрайна и незначителна професионална дейност“, която е била „недостатъчна, за да може той да се издържа“, както и че извършваната от г-н Koupatantze дейност „е продължила малко повече от месец“.
- 26 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика понятието „работник“ по смисъла на член 39 ЕО е придобило общностно значение и не трябва да се тълкува ограничително. За „работник“ се счита всяко лице, което извършва реални и ефективни дейности с изключение на дейностите, които са толкова незначителни, че се явяват странични и допълнителни. Според същата съдебна практика характерно за трудовото правоотношение е обстоятелството, че през определен период от време лицето предоставя работна сила в полза на друго лице и под негово ръководство, срещу което му се плаща възнаграждение (вж. по-конкретно Решение от 3 юли 1986 г. по дело Lawrie-Blum, 66/85, Recueil, стр. 2121, точки 16 и 17, както и Решение от 11 септември 2008 г. по дело Petersen, C-228/07, Сборник, стр. I-6989, точка 45).
- 27 Нито ограниченият размер на възнаграждението, нито произходът на средствата за него могат да имат никакви последици по отношение на качеството „работник“ по смисъла на общностното право (вж. Решение от 31 май 1989 г. по дело Bettray, 344/87, Recueil, стр. 1621, точка 15, както и Решение от 30 март 2006 г. по дело Mattern и Cikotic, C-10/05, Recueil, стр. I-3145, точка 22).
- 28 Обстоятелството, че доходите от дейност като заето лице са по-ниски от необходимия минимум за издръжка, не е пречка лицето, което извършва тази дейност, да се разглежда като „работник“ по смисъла на член 39 ЕО (вж. Решение от 23 март 1982 г. по дело Levin, 53/81, Recueil, стр. 1035, точки 15 и 16, както и Решение от 14 декември 1995 г. по дело Nolte, C-317/93, Recueil, стр. I-4625, точка 19), дори когато съответното лице се опитва да допълни възнаграждението с други средства за издръжка като финансова помощ, изплащана от обществените фондове на държавата на пребиваване (вж. Решение от 3 юни 1986 г. по дело Kempf, 139/85, Recueil, стр. 1741, точка 14).

- 29 В допълнение, що се отнася до продължителността на извършваната дейност, обстоятелството, че дадена дейност като заето лице се извършва за кратък период, не може само по себе си да я изключи от приложното поле на член 39 ЕО (вж. Решение от 26 февруари 1992 г. по дело *Bernini*, C-3/90, Recueil, стр. I-1071, точка 16 и Решение от 6 ноември 2003 г. по дело *Ninni-Orasche*, C-413/01, Recueil, стр. I-13187, точка 25).
- 30 Ето защо независимо от ограничения размер на възнаграждението и от краткотрайната продължителност на професионалната дейност не може да се изключи възможността след цялостна преценка на разглежданото трудово правоотношение националните органи да разглеждат тази дейност като реална и ефективна, позволявайки на лицето, което я извършва, да се придаде качеството „работник“ по смисъла на член 39 ЕО.
- 31 Ако запитващата юрисдикция направи такъв извод по отношение на дейността, извършвана от г-н *Vatsouras* и от г-н *Koupatantze*, последните биха могли да запазят статуса на работници за не по-малко от шест месеца, при положение че са изпълнени условията по член 7, параграф 3, буква в) от Директива 2004/38. Отговорност за подобна фактическа преценка носи единствено националният съд.
- 32 Ако г-н *Vatsouras* и г-н *Koupatantze* бяха запазили статуса на работници, съгласно член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 те щяха да имат право на обезщетения като предвидените в SGB II за посочения период за не по-малко от шест месеца.

По първия въпрос

- 33 С въпроса си запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 е съвместим с член 12 ЕО, тълкуван във връзка с член 39 ЕО.

- 34 В член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 е предвидена дерогация на принципа на равно третиране на пребиваващите на територията на приемащата държава членка граждани на Съюза, различни от работниците или самостоятелно заетите лица, от лицата, които запазват такъв статус и от членовете на техните семейства.
- 35 Според тази разпоредба приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане, по-конкретно на търсещите работа лица, през по-дългия период, през който те имат право да пребивават в нея.
- 36 Действието на член 39 ЕО се простира върху гражданите на една държава членка, които търсят работа в друга държава членка, и следователно те имат правото на предвиденото в параграф 2 от тази разпоредба равно третиране (Решение от 15 септември 2005 г. по дело Ioannidis, C-258/04, Recueil, стр. I-8275, точка 21).
- 37 Освен това с оглед въвеждането на гражданство на Съюза и тълкуването на правото на равно третиране на гражданите на Съюза, вече не е възможно да се изключат от приложното поле на член 39, параграф 2 ЕО финансовите обезщетения, които следва да улеснят достъпа до пазара на труда на държава членка (Решение от 23 март 2004 г. по дело Collins, C-138/02, Recueil, стр. I-2703, точка 63 и Решение по дело Ioannidis, посочено по-горе, точка 22).
- 38 Държавата членка обаче има легитимната възможност да запази предоставянето на такава помощ само за случаите, в които е доказано, че съществува реална връзка между търсещото работа лице и пазара на труда на тази държава (Решение от 11 юли 2002 г. по дело D'Hoор, C-224/98, Recueil, стр. I-6191, точка 38 и Решение по дело Ioannidis, посочено по-горе, точка 30).

- 39 Ако се установи, че през определен период с разумна продължителност лицето ефективно и действително е търсило работа в съответната държава членка, може да се приеме, че е налице подобна връзка (Решение по дело Collins, посочено по-горе, точка 70).
- 40 Ето защо гражданите на държавите членки, които търсят работа в друга държава членка и са доказали реалната си връзка с пазара на труда в тази държава, могат да се позовават на член 39, параграф 2 ЕО, за да получат финансово обезщетение, което следва да улесни достъпа до пазара на заетостта.
- 41 Компетентните национални органи, а при необходимост, националните юрисдикции, трябва не само да установят съществуването на реална връзка с пазара на труда, но и да анализират съставните елементи на посоченото обезщетение, и по-конкретно неговите цели и предпоставките за отпускането му.
- 42 Както отбелязва генералният адвокат в точка 57 от заключението си, целта на обезщетението трябва да се разглежда според резултатите от него, а не според формалната му структура.
- 43 Предпоставка като съдържащата се в член 7, параграф 1 от SGB II, съгласно която заинтересованото лице трябва да е в състояние да извършва професионална дейност, би могла да е белег, че обезщетението следва да улесни достъпа до заетост.

44 Дерогацията, предвидена в член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, във всички случаи трябва да се тълкува като съвместима с член 39, параграф 2 ЕО.

45 Независимо от тяхната квалификация съгласно националното законодателство финансовите обезщетения, които следва да улеснят достъпа до пазара на труда, не могат да се разглеждат като „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

46 С оглед на предходните съображения следва да се отговори, че по отношение на правото на гражданите на държавите членки, които търсят работа в друга държава членка, разглеждането на първия въпрос не разкрива нито едно обстоятелство, което може да засегне валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

По втория въпрос

47 Предвид отговора на първия въпрос липсва основание да се дава отговор на втория въпрос.

По третия въпрос

48 С този въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 12 ЕО допуска национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на държава членка на Европейския съюз да получават социални помощи, които се отпускат на нелегалните емигранти.

- 49 В контекста на този въпрос запитващата юрисдикция се позовава на разпоредбите на Закона за обезщетенията на лицата, търсещи убежище, член 1, параграф 1, точка 1 от който предвижда, че право на посочените обезщетения имат чужденците, които действително пребивават на територията на Федерална република Германия, и притежават временно разрешение за пребиваване съгласно Закона за производството по предоставяне на убежище.
- 50 Ето защо поставеният въпрос трябва да се схваща в смисъл, че запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 12 ЕО допуска национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на държавите членки да получават социални помощи, въпреки че същите са отпускани на гражданите на трети държави.
- 51 Член 12, първа алинея ЕО забранява, в областта, в която се прилага Договорът за ЕО и без да се нарушават разпоредбите, съдържащи се в него, всякаква дискриминация, основана на гражданство.
- 52 Тази разпоредба се отнася до случаите, попадащи в приложното поле на общностното право, в които гражданин на държава членка е обект на дискриминационно третиране в сравнение с гражданите на друга държава членка единствено поради своето гражданство, но не намира приложение при евентуално различно третиране между гражданите на държавите членки и тези на трети държави.
- 53 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че член 12 ЕО допуска национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на държавите членки да получават социални помощи, отпускани на гражданите на трети държави.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) По отношение на правото на гражданите на държавите членки, които търсят работа в друга държава членка, разглеждането на първия въпрос не разкрива нито едно обстоятелство, което може да засегне валидността на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО.
- 2) Член 12 ЕО допуска национална правна уредба, която изключва възможността гражданите на държавите членки да получават социални помощи, отпускани на гражданите на трети държави.

Подписи