

Дело C-488/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

10 август 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Court of Appeal (Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 юли 2021 г.

Жалбоподателка/Въззиваема:

GV

Ответници/Въззивници:

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Ирландия

Attorney General

---

**COURT OF APPEAL (Апелативен съд, Ирландия)**

[...]

**ПО ДЕЛО, СВЪРЗАНО С КОНСТИТУЦИЯТА**

**И С EUROPEAN CONVENTION ON**

**HUMAN RIGHTS ACT 2003 (Закон за европейската конвенция за  
правата на човека от 2003 г.)**

МЕЖДУ/

**GV**

**ЖАЛБОПОДАТЕЛКА**

**-И-**

**CHIEF APPEALS OFFICER (Началник на службата по жалбите,  
Ирландия),**

**SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE (Служба по жалбите в областта  
на социалното подпомагане, Ирландия),**

**MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL  
PROTECTION, IRELAND (Министър по въпросите на заетостта и  
социалната защита, Ирландия)**

**ИРЛАНДИЯ И ATTORNEY GENERAL (Генерален прокурор,  
Ирландия)**

**ОТВЕТНИЦИ**

**ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ**

**ЧЛЕН 267 ДФЕС**

[...]

Апелативният съд на Ирландия [...] отправя до Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“ или „СЕС“) следните преюдициални въпроси на основание член 267 ДФЕС.

**ПРЕЮДИЦИАЛНИ ВЪПРОСИ**

- 1 С настоящото запитване Апелативният съд отправя следните въпроси към Съда:
  - (i) Обвързано ли е производното право на пребиваване на пряк роднина по възходяща линия на работник, гражданин на Европейския съюз, съгласно член 7, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО с условието този роднина да продължава да е зависим от работника?
  - (ii) Пречка ли е Директива 2004/38/ЕО приемащата държава членка да ограничи достъпа до социална помощ на лице, което е член на семейството на работник, гражданин на Съюза, и има производно право на пребиваване поради зависимостта си от този работник, когато достъпът до такава помощ би означавал, че лицето вече не е на издръжка на работника?

- (iii) Пречка ли е Директива 2004/38/ЕО приемащата държава членка да ограничи достъпа до социална помощ на лице, което е член на семейството на работник, гражданин на Съюза, и има производно право на пребиваване поради зависимостта си от този работник, на основание че изплащането на помощта ще превърне въпросното лице в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на тази държава?

### **Правото на пребиваване съгласно Директива 2004/38/ЕО**

- 2 Директива 2004/38/ЕО определя условията, които уреждат упражняването на правото на свободно движение и пребиваване от гражданите на Съюза и членовете на техните семейства. Правото на пребиваване по Директива 2004/38/ЕО е обвързано с изпълнението на определени условия.
- 3 В член 3 от директивата се определят нейните „*бенефициенти*“, които включват гражданите на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, и членовете на техните семейства. Съгласно определението в член 2, точка 2 „*член на семейство*“ е:
- а) съпруга/съпругата;
  - б) партньор, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано съжителство въз основа на законодателството на държава членка, ако законодателството на приемащата държава членка третира регистрираното съжителство като равносилно на брак и в съответствие с условията, посочени в приложимото за случая законодателство на приемащата държава членка;
  - в) преки наследници, които са на възраст под 21 години или които са лица на издръжка, както и такива, които са наследници на съпруга/съпругата или партньора така, както е определен в буква б);
  - г) преки роднини по възходяща линия на издръжка, както и такива преки роднини на съпруга/съпругата или партньора, така както е определен в буква б).
- 4 Жалбоподателката в главното производство (понастоящем въззиваема страна), GV, е член на семейство по смисъла на член 2, точка 2, буква г), т.е. попада в обхвата на определението за пряк роднина по възходяща линия, който е на издръжка.
- 5 Глава III от директивата определя обхвата на правото на пребиваване, което може да се упражнява от лицата, отговарящи на условията на директивата. Член 6 предоставя право на пребиваване за период до три месеца без

никакви условия или формалности, освен изискването за притежаване на валидна карта за самоличност или паспорт.

6 Член 7 предвижда пребиваване за период, по-дълъг от три месеца, на което могат да се позоват гражданите на Съюза, които:

- а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или
- б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; или
- в) са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; или
- г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

7 Член 14 от Директива 2004/38/ЕО урежда запазването на правото на пребиваване:

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.

В конкретните случаи, при които съществува основателно съмнение относно това, дали гражданин на Съюза или членове на неговото/нейното семейство отговарят на условията, посочени в членове 7, 12 и 13, държавите членки имат право да проверяват дали тези условия са изпълнени. Проверката не се извършва регулярно.

- 8 Директива 2004/38/ЕО не урежда пряко достъпа до системите за социална сигурност на държавите членки. Тя позволява на държавите членки да ограничават достъпа до своите системи за социална сигурност и да изключват лицата, които нямат право на пребиваване, от кръга на лицата, имащи достъп до тези системи. Съображение 10 гласи:

(10) Лица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначалния период на пребиваване. Поради това правото на пребиваване за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства за период по-дълъг от три месеца следва да подлежи на определени условия.

- 9 В допълнение, съображение 21 гласи:

(21) Въпреки това, на приемащата държава членка следва да се остави правото да реши, дали тя ще отпуска социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период от време в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на техните семейства, както и дали да даде помощи за издръжка за обучение, включително професионално обучение, преди придобиването на правото на постоянно пребиваване на същите тези лица.

- 10 В този контекст от значение е и член 24 от Директивата за гражданството, който предвижда:

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 отпусна 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.

**Правилник за Европейските общности (свободно движение на лица) от 2015 г.**

- 11 Задълженията, произтичащи от Директива 2004/38/ЕО, са транспонирани в ирландското право с Правилник за Европейските общности (свободно движение на лица) от 2015 г. (S.I 548 от 2015) (наричан по-нататък „Правилникът от 2015 г.“).
- 12 Съгласно член 3, параграф 5, буква б) от Правилника от 2015 г. „член на семейство, отговарящ на условията“ е:
- (i) съпруг/съпруга или регистриран партньор на гражданин на Съюза,
  - (ii) пряк низходящ на гражданин на Съюза или на неговия съпруг/съпруга или регистриран партньор и е:
    - (I) на възраст под 21 години, или
    - (II) лице на издръжка на гражданина на Съюза или на неговия съпруг/съпруга или регистриран партньор, или
  - (iii) пряк роднина по възходяща линия, който е на издръжка на гражданина на Съюза или на неговия съпруг/съпруга или регистриран партньор.
- 13 Правото на пребиваване в Ирландия е уредено в член 6 от Правилника от 2015 г., като параграф 3, буква а) от него гласи:
- (3) (а) Граждани на Съюза, за които се прилага член 3, параграф 1, буква а) от този правилник, могат да пребивават в страната за период, по-дълъг от три месеца, ако:
    - (i) са работници или самостоятелно заети лица в страната,
    - (ii) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, за да не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата, и

притежават пълно здравно застрахователно покритие за себе си и за членовете на семейството си,

(iii) са записани в акредитирано или финансирано от държавата учебно заведение с основна цел да преминат курс на обучение там и притежават пълно здравно застрахователно покритие за себе си и за членовете на семейството си и посредством декларация или други способи удостоверяват пред министъра, че разполагат с достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, за да не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата,

или

(iv) при спазване на параграф 4, са членове на семейството на гражданин на Съюза, който отговаря на едно или повече от условията, посочени в подточки i), ii) или iii).

14 Член 11, параграф 1 от Правилника от 2015 г. предвижда запазване на правото на пребиваване в Ирландия. Той гласи:

11. (1) Лице, което пребивава в страната по силата на членове 6, 9 или 10, има право да продължи да пребивава в нея, докато отговаря на съответната разпоредба на съответния член и не се превръща в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата.

#### **ФАКТИТЕ, ДОВЕЛИ ДО ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ**

15 Фактичестката обстановка по спора, довел до поставянето на преюдициалните въпроси, е следната. GV е румънска гражданка и майка на AC, румънска гражданка, която пребивава и работи в Ирландия. AC е ирландска гражданка по натурализация.

16 GV е пребивавала в Ирландия по различни поводи, включително между 2009 г. и 2011 г., след което се е върнала в Румъния. От информацията, съдържаща се в молбата ѝ за отпускане на помощ за инвалидност, става ясно, че в периода 2011—2016 г. тя се е местила между Ирландия, Румъния и Испания. Позицията на министъра по въпросите на заетостта и социалната защита (наричан по-нататък „министърът“) е, че GV е предоставяла различна информация по отношение на този период.

17 В клетвена декларация GV заявява, че е разделена със съпруга си от 15 години и през този период е била финансово зависима от дъщеря си, която периодично ѝ изпращала парични преводи. В подкрепа на твърденията си



GV представя доказателства за преводи чрез Western Union през 2007 г., 2008 г., 2011 г. и 2016 г.

- 18 През 2017 г. GV се завръща в Ирландия и оттогава живее в страната. В клетвена декларация по настоящото дело GV заявява, че през 2017 г. в хода на артритата, от който страда, са настъпили дегенеративни промени. На 28 септември 2017 г., т.е. малко след завръщането си в Ирландия, GV подава молба за отпускане на помощ за инвалидност по реда на Консолидирания закон за социалното подпомагане от 2005 г. (изменен) (наричан по-нататък „Законът от 2005 г.“). GV твърди, че пребивава законно в Ирландия в качеството си на родител, който е на издръжка на работник, гражданин на Съюза. Позицията на министъра е, че GV пребивава в Ирландия като роднина по възходяща линия, който е на издръжка на работник, гражданин на Съюза, и законността на пребиваването ѝ зависи от това дали тя продължава да изпълнява условията за пребиваване.
- 19 През ноември 2017 г. министърът предоставя на GV персонален осигурителен номер. Персоналният осигурителен номер е уникален референтен номер, предоставян на пребиваващи в Ирландия лица, чрез който се получава достъп до социални плащания.
- 20 Първоначално с решение от 27 февруари 2018 г. молбата за отпускане на помощ за инвалидност е отхвърлена. Това решение е обжалвано и на 12 февруари 2019 г. жалбата е отхвърлена. И в двата постановени акта се посочва, че GV няма право на пребиваване в Ирландия. Решението от 12 февруари 2019 г. е преразгледано след молба, подадена от името на GV от неправителствената организация Crosscare. С решение от 2 юли 2019 г. се приема, че GV има право на пребиваване, но не и на социална помощ.
- 21 Впоследствие до началника на службата по жалбите е подадена молба за преразглеждане на решението на съответния служител по жалбите (appeals officer). С решение от 23 юли 2019 г. е прието, че GV няма право на помощ за инвалидност. Началникът на службата по жалбите отбелязва, че въпросният служител „се е уверил, че [GV] е пряк роднина по възходяща линия, който е на издръжка на гражданин на Съюза, работник в Ирландия“. Той посочва също, че този служител се е уверил, че GV е „доказала, че е получавала издръжка преди да се присъедини към дъщеря си в Ирландия“. Началникът на службата по жалбите излага следното заключение във връзка с правото на пребиваване на GV:

„Същевременно, съгласно Директива 2004/38/ЕО и Правилника от 2015 г. (S.I 548 от 2015 г.), с който същата се привежда в действие, правото на пребиваване не е безусловно. В директивата и правилника се прави разграничение между икономически активните лица и тези, които не са такива.



Член 11 от Правилника от 2015 г., уреждащ запазването на правото на пребиваване, предвижда:

Лице, което пребивава в страната по силата на членове 6, 9 или 10, има право да продължи да пребивава в нея, докато отговаря на съответната разпоредба на съответния член и не се превръща в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата.

Тъй като [GV] пребивава в страната по силата на член 6, правото ѝ на пребиваване не е безусловно и тя може да продължи да пребивава, докато отговаря на разпоредбите на член 6 и не се превърне в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата.

Поради това не считам, че съответният служител неправилно е преценил основанията, изтъкнати от г-жа Netherington от името на [GV], и при тези обстоятелства няма да преразгледам решението му“.

Позоваването на „член 6“ в горния абзац е позоваване на член 6 от цитирания по-горе Правилник от 2015 г., а не на член 6 от директивата. Член 6, параграф 3, буква а) съответства и транспонира в ирландското право член 7, параграф 1 от директивата.

## **ПОМОЩ ЗА ИНВАЛИДНОСТ — ПРИЛОЖИМА ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА**

- 22 Помощта за инвалидност е уредена в част 3, глава 10 от Закона от 2005 г. и се изплаща на лице, което отговаря на критериите, посочени в член 210 от Закона от 2005 г., а именно:
- (а) Лицето е навършило 16-годишна, но не и пенсионна възраст.
  - (б) Поради определено увреждане лицето е със значително ограничена способност да полага труд, който без това увреждане би бил подходящ за възрастта, опита и квалификацията му, независимо дали лицето получава услуга по обучение на лица с увреждания съгласно член 68 от Закона за здравето от 1970 г.
  - (в) Седмичните доходи на лицето, извън случаите по параграф 2, не надвишават размера на помощта за инвалидност (включително всяко увеличение на тази помощ), която би получавало лицето съгласно глава 10, ако нямаше доходи.
- 23 Помощта за инвалидност е социална помощ, която се изплаща, без да е необходимо лицето да е правило социалноосигурителни вноски. Става

въпрос за плащане, което се финансира от общите данъци, и за вътрешни цели се определя като плащане на помощ<sup>1</sup>. За целите на Регламент (ЕО) 883/2004 помощта за инвалидност се определя като специално парично обезщетение, независимо от вноски. Тя е включена в приложение X към Регламент 883/2004. Целта ѝ е да предпазва от бедност (вж. *Petecel v. The Minister for Social Protection* [2020] IESC 41, § 29). През 2018 г. ирландската държава е изразходвала общо 1,6 млрд. евро за помощи за инвалидност.

- 24 За да има право да получава помощ за инвалидност, лицето трябва да отговаря на определени критерии, включително медицински критерии и проверка на имущественото му състояние. Медицинските критерии изискват лицето, поради определено увреждане, да е със значително ограничена способност да полага труд, който без това увреждане, би бил подходящ за възрастта, опита и квалификацията му, независимо дали лицето получава услуга по обучение на лица с увреждания съгласно член 68 от Закона за здравето от 1970 г. Проверката на имущественото състояние включва изчисляване на всички средства в съответствие с правилата, съдържащи се в приложение 3 към Закона от 2005 г. Това предполага изчисляване на всички доходи и капитали, с които разполага лицето. При изчисляването на доходите се вземат предвид всички доходи, които лицето получава от член на семейството. Помощта за инвалидност е плащане, което лицата получават, докато отговарят на критериите за допустимост.
- 25 Член 210, параграф 9 от Закона от 2005 г. не допуска изплащането на помощ за инвалидност на лице, което няма обичайно местопребиваване в страната. Понятието „обичайно местопребиваване“ е дефинирано в член 246, параграф 1 от Закона от 2005 г. Член 246, параграф 5 от Закона от 2005 г. изключва възможността дадено лице да има обичайно местопребиваване в Ирландия (за целите на този закон), ако няма право на пребиваване в нея. В основата на решението, оспорвано от GV, стои въпросът дали тя има право на пребиваване в Ирландия и дали поради загубата на статуса си на лице на издръжка би била неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата.

## ПРОИЗВОДСТВОТО КЪМ НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ

- 26 С определение на High Court (Висш съд) от 21 октомври 2019 г. е допуснато искането на GV за съдебен контрол на решението на началника на службата по жалбите от 23 юли 2019 г. Делото е разгледано от съдия Simons, който се произнася на 29 май 2020 г. С разпореждане *certiorari* Висшият съд отменя решението на началника на службата по жалбите и постановява, че думите

<sup>1</sup> Системата за социално подпомагане в Ирландия включва универсални плащания (например детски надбавки), обезщетения (които са свързани с плащането на социалноосигурителни вноски и се финансират от Социалноосигурителния фонд) и помощи (които не са свързани с плащането на социалноосигурителни вноски и се финансират от общите данъци).

„[...] и не се превръща в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата“, в член 11, параграф 1 от Правилника от 2015 г. са несъвместими с Директива 2004/38/ЕО, в случаите когато се прилагат към лице, което упражнява право на пребиваване съгласно член 6, параграф 3, буква а), подточка iv) от Правилника от 2015 г. и е член на семейството на гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в член 6, параграф 3, буква а), подточка i) от Правилника от 2015 г.

- 27 В обобщение, High Court (Висш съд) приема, че GV отговаря на определението за член на семейство по смисъла на член 2, точка 2, буква г) от директивата и на изискването по член 2, параграф 2, буква г) за зависимост, тъй като според съдията от High Court (Висш съд), щом като съответният член на семейството на гражданин на Съюза е зависим в страната на произход към момента, в който подава молба за присъединяване към гражданина на Съюза в приемащата държава членка, не съществува изискване той да продължава да е зависим от гражданина на Съюза, за да има право на пребиваване в приемащата държава членка. Поради това съдията заключава, че GV има право на пребиваване в страната и че не съществува изискване „по член 7, параграф 1, буква а) или член 7, параграф 1, буква б) за материална самостоятелност, когато става въпрос за работници и членове на семейството, които са на издръжка“. Той заключава, че изводите на началника на службата по жалбите са погрешни, и постановява (в точки 85 и 86) следното:

„85. Както мотивите на началника на службата по жалбите, така и разпоредбите на член 11, на които той се позовава, са несъвместими с изискванията на Директивата за гражданството. Законодателят на Съюза е постановил, че що се отнася до социалното подпомагане, не представлява неприемлива тежест за държавата членка да предостави на издържаните от работник мигрант членове на семейството му право на еднакво третиране. Изискването за материална самостоятелност не се прилага за членове на семейството на работник мигрант, които са на негова издръжка и пребивават законно в страната за период, по-дълъг от три месеца.

86. Макар с оглед на член 7, параграф 1, буква б) и член 7, параграф 1, буква в) от Директивата за гражданството да е съвместимо с правото на Съюза да се въведе изискване за материална самостоятелност по отношение на други категории граждани на Съюза, член 11 от Правилника от 2015 г. отива твърде далеч и е недействителен, доколкото включва в обхвата на едно такова изискване *членовете на семейството* на работник мигрант, които са на негова издръжка и пребивават законно в страната. Член 11 трябва да не се прилага в тази си част поради несъвместимост с разпоредбите на Директивата за гражданството, които имат директен ефект“.

- 28 Началникът на службата по жалбите и министърът обжалват това решение пред Court of Appeal (Апелативен съд), който решава, че е необходимо да отправи преюдициално запитване до Съда в съответствие с член 267 ДФЕС.

## ОБОБЩЕНИЕ НА ДОВОДИТЕ НА СТРАНИТЕ

- 29 Министърът твърди, че думите в член 11, параграф 1 от Правилника от 2015 г. „[...] и не се превръща в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата“ са съвместими с директивата, тъй като се прилагат към лица като GV, които пристигат в страната и претендират за производно право на пребиваване на основание, че са възходящи роднини на издръжка на работници, граждани на Съюза, които упражняват правото си на свободно движение в страната. Министърът твърди, че съдържащото се в член 2, точка 2, буква г) от Директива 2004/38/ЕО определение за член на семейството включва изискване членът на семейството да продължава да е на издръжка на гражданина на Съюза, докато се упражнява производното право на пребиваване, и че производното право на пребиваване се губи, когато зависимостта престане да съществува. Министърът твърди, че ако GV получи помощ за инвалидност, твърдяната от нея зависимост от дъщеря ѝ вече няма да съществува и следователно тя вече няма да има производно право на пребиваване в съответствие с Директива 2004/38/ЕО.
- 30 В подкрепа на този свой довод министърът отбелязва, че целта на директивата е да се установи право на пребиваване при определени условия и че правото да се търси социално подпомагане от държава членка зависи от способността да се докаже право на пребиваване (вж. дело Dano/Jobcenter Leipzig (C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358), т. 68—71). Министърът твърди също, че Съдът е признал, че държавите членки имат право да поставят ограничения на достъпа до своите системи за социална сигурност и че само лицата, които отговарят на условията за придобиване на право на пребиваване, могат да претендират социалноосигурителни плащания (вж. дела C-333/13 Dano/Jobcenter Leipzig, т. 73—75, C-140/12 Brey (ECLI:EU:C:2013:565), C-308/14 Комисия/Обединеното кралство (ECLI:EU:C:2016:436) и C-67/14 Alimanovic (ECLI:EU:C:2015:597)).
- 31 Становището на министъра е, че член 11, параграф 1 от Правилника от 2015 г. не съдържа абсолютна забрана за изплащането на социална помощ, а по-скоро изисква преценка дали с отпускането на въпросната социална помощ съответният молител се превръща — предвид конкретните обстоятелства — в „неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на държавата“.
- 32 High Court (Висш съд) постановява, че въпросът за зависимостта окончателно се разглежда към момента, в който членът на семейството поиска да се присъедини към работника, гражданин на Съюза, в приемащата държава членка, т.е. зависимостта трябва да се преценява само „в

държавата на произход и към момента, в който членът на семейството подава молба за присъединяване към гражданина на Съюза, от когото е зависим“. Министърът поддържа, че от начина, по който понятието за зависимост е тълкувано от Съда, не може да се направи този извод. Министърът отбелязва, че съществуващите съдебни решения се съсредоточават върху начина, по който може да се установи зависимостта (по-специално преди пристигането в държавата), а не върху обстоятелствата, при които тя или е била прекъсната след пристигането в държавата, или продължава да съществува. Според министъра, когато зависимостта се прекрати, се прекратява и основаното на нея производно право на пребиваване. Това личи например от използването на сегашно време („са“ лица на издръжка) в член 2, точка 2 от директивата. Според министъра правото на Съюза по никакъв начин не изключва повторната оценка на това дали твърдяната зависимост, която е в основата на производното право на пребиваване, продължава да съществува в приемащата държава. Напротив, член 14, параграф 2 от директивата потвърждава, че правото на пребиваване съгласно член 7 от директивата продължава да съществува, докато членът на семейството отговаря на условията, посочени в нея.

- 33 В отговор на позоваването от страна на GV на дело C-316/85, Lebon (ECLI:EU:C:1987:302), министърът отбелязва, че по това дело, в контекста на разглеждането на правата, съдържащи се в Регламент 1612/68, Съдът постановява, че зависимостта е „фактическо положение, а именно предоставянето на издръжка от работника, без да е необходимо да се установяват причините за тази издръжка“ и че „качеството на член на семейството на издръжка не предполага право на средства за издръжка“ (вж. също дело C-1/05 Jia (ECLI:EU:C:2007:1), т. 36—37). В решение Lebon Съдът също така потвърждава, че правото на социално подпомагане може да бъде загубено, когато зависимостта е прекъсната (вж. т. 14). По дело C-218/14 Singh (ECLI:EU:C:2015:476) е потвърдено, че правото на членовете на семейството на пребиваване на територията на приемащата държава членка на основание член 7, параграф 2 се запазва само ако те отговарят на условията, посочени в тази разпоредба (вж. т. 57).
- 34 Освен това министърът отбелязва, че Съдът също така е постановил, че за да се приеме, че дадено лице е на издръжка „трябва да се докаже, че е налице положение на действителна зависимост“ (дело C-423/12 Reyes (ECLI:EU:C:2014:16) т. 20; дело C-1/05 Jia, т. 20). Министърът посочва, че по дело Reyes Съдът потвърждава, че за да е налице хипотезата на член 2, точка 2, е необходимо зависимостта да съществува преди влизането в държава членка (т. 22), и приема, че такава зависимост може да бъде установена, като се докаже, че на лицето на издръжка редовно е изплащана парична сума. Също така е постановено, че фактът, че съответният член на семейството е в състояние да си намери работа, не е от значение за тълкуването на понятието „зависимост“ и че за да смята низходящ член на семейството за лице на издръжка държавата членка не може да го задължи да се е опитал да си намери работа в страната си на произход, като фактът, че низходящ член на



семейството може да си намери работа в държавата членка, също не изключва възможността той да запази статуса си на „лице на издръжка“ (вж. т. 28 и т. 33). Министърът обаче отбелязва, че по дело Reyes се разглежда въпросът за влизането в държавата, т.е. ex-ante оценката на зависимостта преди пристигането в държавата. Това дело не се отнася до въпроса, който се поставя по настоящото дело, а именно дали член на семейството може да загуби статуса си на лице на издръжка, когато пребивава в приемащата държава.

- 35 GV твърди, че член 11, параграф 1 от Правилника от 2015 г., с който се транспонира Директивата за гражданството, е незаконосъобразен и надхвърля допустимото съгласно тази директива, тъй като прилага условието за „неприемлива тежест“ спрямо гражданите на Съюза, които работят в страната, и спрямо отговарящите на условията членове на техните семейства, каквито са например преките възходящи роднини на издръжка, при обстоятелства, при които такова условие не се съдържа в член 7 от директивата. Дъщерята на GV е гражданка на Съюза, която е пребивавала и работила в страната в продължение на много години; следователно тя има право на пребиваване в страната съгласно член 7, параграф 1, буква а). Съответно GV, която е пряк възходящ роднина на издръжка, има право на пребиваване в страната съгласно член 7, параграф 1, буква г). Когато член на семейството, каквато е GV, пребивава в държава членка съгласно член 7, параграф 1, буква г) като член на семейството на гражданин на Съюза, пребиваващ съгласно член 7, параграф 1, буква а), спрямо него не трябва да се прилага условието за „неприемлива тежест“. GV поддържа, че условията, свързани с всяка категория граждани на Съюза и членове на техните семейства, са изчерпателно посочени в член 7 и че държавите членки не могат да налагат допълнителни изисквания, различни от предвидените в този член. Изискването за материална самостоятелност е ограничено до икономически неактивните граждани и членовете на техните семейства, както и до студентите и членовете на техните семейства. Що се отнася до последните, член 7, параграф 4 ограничава категорията членове на семейството на студент, които имат право на пребиваване.
- 36 Освен това, както отбелязва съдията от High Court (Висш съд) в точка 21 от решението си, „право на еднакво третиране имат не само гражданите на Съюза, но и членовете на семейството, които са граждани на трета държава и имат право на пребиваване или постоянно пребиваване в приемащата държава“. Член 24, параграф 2 допуска дерогация, по силата на която приемащата държава членка не е длъжна да предоставя право на социално подпомагане, но тази дерогация е приложима само през първите три месеца на пребиваване (член 6) или по отношение на граждани на Съюза, които търсят работа (член 14, параграф 4, буква б); в настоящия случай не е налице нито една от двете хипотези.
- 37 Освен това според GV твърдението на министъра, че получаването на социални помощи би означавало, че тя вече не е на издръжка на дъщеря си,

не се подкрепя от практиката на Съда относно понятието за зависимост. Както същият е постановил в точка 21 от решението Reyes:

„Тази зависимост произтича от фактическо състояние, характеризиращо се с обстоятелството, че материалната издръжка на члена на семейството се осигурява от гражданина на Съюза, който се е възползвал от свободата на движение, или от неговия съпруг (вж. в този смисъл Решение по дело Jia, посочено по-горе, т. 35).“

- 38 По-нататък, в точка 22 от решение Reyes е посочено: *„необходимостта от материална издръжка трябва да съществува в държавата на произход или в държавата, от която идва такъв низходящ, към момента, в който същият иска да се присъедини към въпросния гражданин“* и че горното е изпълнено, когато *„гражданин на Съюза е изпращал редовно през съществен период от време на низходящия сума, необходима за покриване на разходите на последния за основни нужди в държавата на произход, [което] указва, че низходящият се намира в положение на действителна зависимост от посочения гражданин“* (в т. 24).
- 39 По делото Reyes Съдът разглежда също така въпроса дали член на семейството може да загуби статуса на лице на издръжка, след като се намира в приемащата държава членка (в този случай като членът на семейството започне работа), и постановява в точка 33, че *„член 2, точка 2, буква в) от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че фактът, че член на семейството — поради лични обстоятелства като възраст, образование и здравословно състояние — има добри възможности да си намери работа и при това възнамерява да работи в приемащата държава членка, не е от значение за тълкуването на предвиденото в тази разпоредба условие той да бъде „на издръжка“*.
- 40 Както съдията от High Court (Висш съд) постановява в точки 51—52 от решението си по настоящото дело:
- „51. Същата логика се прилага и когато *последващата* загуба на зависимост се дължи на това, че на съответния член на семейството е отпусната социална помощ в приемащата държава членка. Когато изискваната зависимост е установена в държавата по произход към момента на кандидатстване за производното право на пребиваване, отпускането впоследствие на социална помощ не засяга статуса на пребиваване.
52. Противоположното тълкуване, изтъкнато от името на ответниците, не само не съответства на разгледаната по-горе съдебна практика, но би било несъвместимо и с член 24 от Директивата за гражданството. [...]“
- 41 GV изразява несъгласие с твърдението на министъра, че решенията на Съда по дела като Lebon, Jia и Reyes разглеждат предимно въпроса за това как може да се констатира наличието на зависимост за целите на установяването



на първоначално право на пребиваване, а не въпроса за обстоятелствата, при които зависимостта се прекъсва или съответно продължава да съществува. Точно този въпрос е разгледан от Съда по делата *Lebon* и *Reyes*. Както Съдът отбелязва в точка 20 от решение *Lebon*:

„[И]скането за отпускане на минимални средства за издръжка (*minimex*), подадено от лице, което е член на семейството на работник мигрант и е на негова издръжка, не може да засегне този му статус. Обратното би означавало да се приеме, че предоставянето на минимални средства за издръжка може да доведе до това молителят да загуби статуса на издържан член на семейството и съответно може да бъде основание или за отнемането на въпросните средства, или дори за загубата на правото на пребиваване. Подобен подход на практика би бил пречка за лицето, което е член на семейството на работник и е на негова издръжка, да претендира въпросните средства и поради тази причина би представлявал посегателство срещу признатото на работника мигрант право на еднакво третиране. Следователно въпросният статус следва да се разглежда независимо от предоставянето на минимални средства за издръжка“.

Освен това *GV* посочва, че в основата си твърдението на министъра, че ключовият въпрос е при какви обстоятелствата може да се счита, че зависимостта е прекъсната или съответно продължава да съществува, е крайно нелогично. Ако, както твърдят въззивниците, в съответствие с решение *Reyes* и цитираните в него дела изискването за доказване на зависимост за целите на установяването на статус на член на семейство, отговарящ на условията, се изпълнява с доказването на зависимост в страната на произход, то твърдението на министъра, че е необходимо да се докаже и продължаваща зависимост в приемащата държава членка, е напълно погрешно.

- 42 Накрая, от името на *GV* се твърди, че позицията на министъра би нарушила правото на еднакво третиране, предвидено в член 24 от Директивата за гражданството, който предвижда само три дерогации, нито една от които не е приложима в настоящия случай. Това е потвърдено от Съда по съединени дела *C-22/08* и *C-23/08 Vatsouras* (ECLI:EU:C:2009:344), *C-75/11 Комисия/Австрия* (ECLI:EU:C:2012:605) и *C-333/13 Dano*. Както Съдът потвърждава в решение по дело *L.N.* (*C-46/12*, ECLI:EU:C:2013:97), като дерогация от принципа на еднакво третиране, предвиден в член 18 ДФЕС, чието конкретно проявление е член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, член 24, параграф 2 трябва да се тълкува стеснително и в съответствие с разпоредбите на Договора, включително тези, свързани с гражданството на Съюза и свободното движение на работници. В решението си по дело *Brey* Съдът отбелязва, че държавите членки могат да разполагат с „право на преценка“, но също така посочва, че те не трябва да го упражняват по начин, който би застрашил постигането на целта на Директива 2004/38/ЕО.

**ИЗЛОЖЕНИЕ НА ОСНОВАНИЯТА НА ЗАПИТВАЩАТА  
ЮРИСДИКЦИЯ ЗА ОТПРАВЯНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНОТО  
ЗАПИТВАНЕ**

- 43 Макар че цитираните от страните съдебни актове засягат въпросите, предмет на настоящото преюдициално запитване, нито един от тях не разглежда точно тези въпроси и не може да се каже, че въпросите, повдигнати в настоящото производство, са *acte clair*. Делото Lebon, на което се позовава GV, датира от 1987 г. и се отнася до [Регламент №] 1612/68. Повдигнатите въпроси са от системно значение както по отношение на пълния обхват на правата на пребиваване, предоставени по силата на Директива 2004/38/ЕО на лица, които са членове на семейството на граждани на Съюза и са на тяхна издръжка, така и по отношение на правото на достъп на тези лица до системите за социално подпомагане на приемащите държави членки. Поставените въпроси са свързани с тълкуването на Директива 2004/38/ЕО, както и със съществуващата практика на Съда, и Court of Appeal (Апелативен съд) счита, че за да може да се произнесе в главното производство, е необходимо решение по преюдициалните въпроси.

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ