Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 11. februarja 2021 [1]

Zadeva C-535/19

A
ob udeležbi
Latvijas Republikas Veselības ministrija

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Augstākā tiesa (Senāts) (vrhovno sodišče, Latvija))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Ekonomsko neaktiven državljan Unije, ki je zapustil svojo državo članico izvora in se zaradi združitve družine preselil v državo članico gostiteljico – Zavrnitev vključitve v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice in kritja javnih zdravstvenih storitev – Direktiva 2004/38/ES – Člen 7(1)(b) – Pogoj, da je treba imeti ‚celovito zavarovalno kritje za primer bolezni' – Pojem ‚nesorazmerno breme' – Člen 24 – Pravica do enakega obravnavanja – Uredba (ES) št. 883/2004 – Člen 3(1)(a) – Pojem ‚dajatev za bolezen' – Člen 4 in člen 11(3)(e) – Obseg – Dejanska integracijska vez z državo članico gostiteljico – Posledice"

I. Uvod

1. Ta zadeva se nanaša na pravico ekonomsko neaktivnega državljana Unije, ki je uresničil svojo pravico do prostega gibanja in se zaradi združitve družine preselil v drugo državo članico, do vključitve v sistem socialne varnosti zadnjenavedene in zdravstvenega varstva, ki ga krije država.

2. S to zadevo se ponovno postavlja vprašanje interakcije med Direktivo 2004/38/ES [2] in Uredbo (ES) št. 883/2004 [3], vendar v drugačnih okoliščinah. V treh predhodnih zadevah [4] zadevni državljani Unije niso izpolnjevali pogojev, določenih z Direktivo 2004/38, za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici, in sicer da imajo *dovolj sredstev* in *celovito*

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

[3] Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1372/2013 z dne 19. decembra 2013 (UL L 346, str. 27) (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004).

[4] Glej sodbe z dne 11. novembra 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, v nadaljevanju: sodba Dano); z dne 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, v nadaljevanju: sodba Alimanovic), in z dne 25. februarja 2016, García-Nieto in drugi (C-299/14, EU:C:2016:114, v nadaljevanju: sodba García-Nieto).

zavarovalno kritje za primer bolezni. Takih sredstev niso imeli in eden od njih je na ozemlje države članice gostiteljice vstopil samo z namenom „socialnega turizma“, da bi tam prejemal socialne dajatve. Sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da je država članica gostiteljica tem državljanom Unije lahko zavrnila dodelitev enakih socialnih dajatev kot svojim državljanom, dokler v njej niso pet let zakonito prebivali in pridobili pravice do stalnega prebivanja.

3. V obravnavani zadevi pa državljan Unije izpolnjuje *oba* zahtevana pogoja in postavlja se vprašanje, ali iz tega sledi, da ima pravico do enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice v zvezi z dostopom do zdravstvenega varstva, ki ga plača država.

4. Ali mu država članica gostiteljica v imenu ohranjanja finančnega ravnovesja svojega sistema socialne varnosti vseeno lahko zavrne vključitev v ta sistem in zagotavljanje takega zdravstvenega varstva enako kot svojim državljanom na podlagi pogoja, da mora imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni?

5. To je glavno vprašanje, ki ga Augstākā tiesa (Senāts) (vrhovno sodišče, Latvija) postavlja v okviru spora med italijanskim državljanom in Latvijas Republikas Veselības ministrija (ministrstvo za zdravje Republike Latvije, v nadaljevanju: latvijsko ministrstvo za zdravje). Gre za vprašanje, ki je zelo pomembno tako za države članice kot za državljane Unije.

6. Na podlagi analize Direktive 2004/38 in Uredbe št. 883/2004 ter ob upoštevanju sodne prakse Sodišča bom zadnjenavedenemu predlagal, naj odloči, da ekonomsko neaktivnemu državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoja iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 in je središče vseh svojih interesov prenesel v državo članico gostiteljico ter ima z njo dejansko integracijsko vez, ni mogoče sistematično odrekati vključitve v sistem socialne varnosti te države članice in pravice do storitev zdravstvenega varstva, ki jih krije država, pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane, z razlogom, da v njej ni zaposlen ali samozaposlen.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba št. 883/2004

7. Člen 2(1) Uredbe št. 883/2004 določa:

„Ta uredba se uporablja za državljane države članice, osebe brez državljanstva in begunce, ki stalno prebivajo v državi članici, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ter za njihove družinske člane in preživele osebe.“

8. Člen 3 te uredbe, naslovljen „Stvarna veljavnost“, v odstavkih 1 in 5 določa:

„1. Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

(a) dajatve za bolezen;

[…]

5. Ta uredba se ne uporablja za:

(a) socialno in zdravstveno pomoč […];

[…]“.

9. Člen 4 navedene uredbe, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice“.

10. Člen 11 te uredbe določa:

„1. Za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice. Ta zakonodaja se določi v skladu s tem naslovom.

[…]

3. V skladu s členi 12 do 16 velja:

(a) za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici zakonodaja te države članice;

[…]

(e) za vsako drugo osebo, za katero se pododstavki (a) do (d) ne uporabljajo, zakonodaja države članice stalnega prebivališča, brez poseganja v druge določbe te uredbe, ki ji jamčijo dajatve po zakonodaji ene ali več drugih držav članic.

[…]“.

2. Direktiva 2004/38

11. Z Direktivo 2004/38 so bile med drugim razveljavljene direktive 90/365/EGS[5], 90/366/EGS[6] in 90/364/EGS[7], ki so se nanašale na pravice do prebivanja upokojencev, študentov oziroma drugih neaktivnih oseb.

12. V uvodnih izjavah 9 in 10 te direktive je navedeno:

„(9) Državljani Unije bi morali imeti pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici za obdobje do treh mesecev, ne da bi bili zavezani kakršnim koli pogojem ali formalnostim razen zahtevi, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list, kar ne vpliva na ugodnejšo obravnavo za iskalce zaposlitve, kot jo priznava sodna praksa Sodišča.

[5] Direktiva Sveta z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 5).

[6] Direktiva Sveta z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja za študente (UL 1990, L 180, str. 30).

[7] Direktiva Sveta z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 3).

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

13. Člen 7(1) navedene direktive določa:

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

(a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

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

(c) – so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in

– imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

(d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c)."

14. Člen 14, odstavki 1, 2 in 4, te direktive določa:

„1. Državljani Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členu 6, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

2. Državljani Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje, določene v teh členih.

[…]

4. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 ter brez poseganja v določbe poglavja VI se ukrep izgona v nobenem primeru ne sme sprejeti proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, če:

[…]

(b) če so državljani Unije vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve. V tem primeru se državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne sme izgnati, dokler lahko državljani Unije predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo."

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

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

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

B. Latvijsko pravo

16. Člen 17 Ārstniecības likums (zakon o zdravstveni oskrbi) v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja, je določal:

„1. Zdravstvena oskrba, ki se financira iz splošnega državnega proračuna in s sredstvi prejemnika oskrbe v skladu s pravili, ki jih določi svet ministrov, se zagotovi naslednjim osebam:

(1) latvijskim državljanom;

(2) latvijskim nedržavljanom;

(3) državljanom držav članic Evropske unije, držav Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije, ki v Latviji prebivajo zaradi zaposlitve ali opravljanja samostojne dejavnosti, in njihovim družinskim članom;

(4) tujcem, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Latviji;

[…]

3. Osebe, ki so zakonci latvijskih državljanov ali oseb, ki nimajo latvijskega državljanstva in ki imajo dovoljenje za začasno prebivanje v Latviji, imajo v skladu s pravili, ki jih določi svet ministrov, pravico do brezplačne porodniške oskrbe, ki se financira iz splošnega državnega proračuna in s sredstvi prejemnika oskrbe.

[…]

5. Osebe, ki niso navedene v odstavkih 1, 3 in 4 tega člena, prejmejo zdravstveno oskrbo proti plačilu.“

17. Člen 7 Veselības aprūpes finansēšanas likums (zakon o financiranju zdravstvene oskrbe) v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja spora o glavni stvari, je določal:

„Vsakdo ima pravico do nujne medicinske pomoči. Pravila o tem določi svet ministrov.“

III. Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

18. Konec leta 2015 je italijanski državljan A zapustil Italijo in se preselil v Latvijo, da bi se pridružil svoji ženi, latvijski državljanki, in njunima mladoletnima otrokoma, ki imata latvijsko in italijansko državljanstvo.

19. Pred odhodom je bil A vpisan v register italijanskih državljanov, ki se za najmanj 12 mesecev preselijo v tujino. Osebe, vpisane v ta register, v Italiji niso upravičene do zdravstvene oskrbe, ki jo zagotavlja ta država.

20. A je 22. januarja 2016 latvijsko nacionalno zdravstveno službo zaprosil za vpis v register upravičencev do javnega zdravstvenega zavarovanja, ki daje pravico do zdravstvenega varstva, ki ga financira Republika Latvija – ali drugače povedano za vključitev v njen sistem socialne varnosti – in izdajo evropske kartice zdravstvenega zavarovanja [8].

21. Nacionalna zdravstvena služba je z odločbo z dne 17. februarja 2016 ti prošnji zavrnila.

22. Ta odločba je bila potrjena z odločbo latvijskega ministrstva za zdravje z dne 8. julija 2016 z obrazložitvijo, da A v Latviji ni ne zaposlen ne samozaposlen, temveč v tej državi prebiva na podlagi potrdila o prijavi prebivališča državljana Unije. Kot je bilo potrjeno na obravnavi pred Sodiščem, je tožeča stranka prvo zaposlitev v Latviji dobila šele 4. januarja 2018. Zato naj ne bi spadala v kategorijo oseb, navedenih v členu 17(1), (3) ali (4) zakona o zdravstveni oskrbi, ki so upravičene do javnega zdravstvenega varstva, ki daje dostop do zdravstvenih storitev, ki jih financira država. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da so državljani Unije, kot je A, upravičeni samo do porodniške oskrbe in nujne medicinske pomoči, ki ju financira država. Sicer so lahko deležni zdravstvene oskrbe, ki spada v sistem javnega zdravstva, vendar jo morajo plačati z lastnimi sredstvi.

23. Tožeča stranka je zoper to odločbo vložila tožbo pri administratīvā rajona tiesa (upravno sodišče prve stopnje, Latvija). To sodišče je tožbo zavrnilo, ker je v bistvu menilo, da je, čeprav A je zakonito prebival v Latviji v skladu z zahtevami iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 in se je posledično lahko skliceval na načelo prepovedi diskriminacije iz člena 24(1) te direktive, različno obravnavanje lahko upravičeno, ker temelji na objektivnih preudarkih in se z njim uresničuje legitimni cilj varstva javnih financ. Tako različno obravnavanje naj bi bilo tudi sorazmerno, ker naj bi A imel pravico do nujne medicinske pomoči, ker naj premije za zasebno zdravstveno zavarovanje ne bi bile visoke in ker naj bi A po samo petih letih lahko pridobil pravico do stalnega prebivanja, na podlagi katere bi bil upravičen do zdravstvenega varstva, ki ga krije država.

24. S sodbo z dne 5. januarja 2018 je Administratīvā apgabaltiesa (regionalno upravno sodišče, Latvija) zavrnilo pritožbo zoper to sodbo.

25. Augstākā tiesa (Senāts) (vrhovno sodišče), pri katerem je bila vložena pritožba zoper sodbo z dne 5. januarja 2018, meni, da je za rešitev spora o glavni stvari potrebna predhodna odločba Sodišča.

26. Predložitveno sodišče navaja, da je člen 7(1)(b) Direktive 2004/38 prenesen z zakonom o zdravstveni oskrbi. Čeprav to sodišče nikakor ne dvomi o uporabi te direktive, pa se sprašuje o uporabi Uredbe št. 883/2004. Navedeno sodišče namreč meni, da je treba ugotoviti, ali

[8] Ta kartica imetniku omogoča dostop do javnih zdravstvenih storitev med začasnim bivanjem v eni od 27 držav članic Unije, na Islandiji, v Lihtenštajnu, na Norveškem ali v Švici pod enakimi pogoji in po enaki ceni kot osebam, zavarovanim v teh državah.

zdravstveno varstvo, ki ga zagotavlja država, kot je to v Latviji, spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004. Predložitveno sodišče si to vprašanje postavlja ob upoštevanju, prvič, financiranja latvijskega sistema socialne varnosti, ki je leta 2016 temeljilo predvsem na davkih, in drugič, izključitve „socialne in zdravstvene pomoči“ s področja uporabe Uredbe št. 883/2004 v skladu s členom 3(5) te uredbe. To sodišče pojasnjuje, da se dostop do zdravstvenega varstva, ki ga financira država, dodeli na podlagi objektivnih meril in da je latvijski sistem mogoče opisati kot sistem obveznega javnega zdravstvenega zavarovanja.

27. Če bi se uporabljala Uredba št. 883/2004, se predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 11(3)(e) te uredbe, v skladu s katerim je zakonodaja, ki se uporablja, zakonodaja države članice stalnega prebivališča zadevne osebe, nasprotuje temu, da se tožeči stranki tako v Italiji kot v Latviji zavrne vključitev v sistem zdravstvenega varstva, ki ga financira država, tako da nikjer nima dostopa do takega varstva.

28. Poleg tega se predložitveno sodišče boji, da ni bilo spoštovano načelo prepovedi diskriminacije, določeno v členu 18 PDEU ter pojasnjeno v členu 24 Direktive 2004/38 in členu 4 Uredbe št. 883/2004. Zdi se mu, da latvijska ureditev ekonomsko neaktivnim državljanom Unije nesorazmerno omejuje dostop do sistema obveznega javnega zdravstvenega zavarovanja.

29. To sodišče meni, da je treba obravnavati konkretni položaj tožeče stranke. Poudarja zlasti, da se je A preselil v Latvijo zaradi združitve družine, da je v Italiji imel zaposlitev, da je v Latviji iskal delo in da ima v zadnjenavedeni državi mladoletna otroka, ki imata dvojno, latvijsko in italijansko državljanstvo. Po njegovem mnenju ti elementi kažejo, da ima tožeča stranka tesne osebne vezi z Republiko Latvijo, zaradi katerih ni mogoče samodejno izključiti možnosti vključitve v njen javni zdravstveni sistem.

30. Kljub temu navedeno sodišče priznava, da lahko državljan Unije na podlagi člena 24(1) Direktive 2004/38 zahteva, da je deležen enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice, le če na ozemlju te države članice gostiteljice prebiva ob spoštovanju pogojev iz te direktive. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da A izpolnjuje pogoja za prebivanje iz člena 7(1)(b) navedene direktive, ker ima dovolj sredstev in celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v Latviji, pri čemer poudarja, da mu je bila zavrnjena vključitev v sistem javnega zdravstvenega varstva, ki daje pravico do zdravstvenih storitev, ki jih financira država. Tako se to sodišče sprašuje, ali lahko dejstvo, da ima državljan Unije celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, ki je eden od pogojev za zakonito prebivanje iz Direktive 2004/38, upraviči zavrnitev njegove vključitve v javni zdravstveni sistem.

31. V teh okoliščinah je Augstākā tiesa (Senāts) (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba javne zdravstvene storitve šteti za ‚dajatve za bolezen‘ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004?

2. Ali v primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje države članice na podlagi člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 24 Direktive 2004/38, da bi preprečile nesorazmerno breme socialnih dajatev iz naslova zagotovljenih zdravstvenih storitev, lahko takih dajatev, ki se dodelijo njihovim državljanom in družinskim članom državljana Unije, ki ima status delavca, in ki so v enakem položaju, ne priznajo državljanom Unije, ki v upoštevnem trenutku nimajo statusa delavca?

3. Ali države članice v primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje na podlagi členov 18 in 21 PDEU ter člena 24 Direktive 2004/38, da bi preprečile nesorazmerno breme socialnih dajatev iz naslova zagotovljenih zdravstvenih storitev, lahko takih dajatev, ki se dodelijo njihovim državljanom in družinskim članom državljana Unije, ki ima status delavca, in ki so v enakem položaju, ne priznajo državljanom Unije, ki v upoštevnem trenutku nimajo statusa delavca?

4. Ali je skladen s členom 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 položaj, v katerem se državljanu Evropske unije, ki uresničuje pravico do prostega gibanja, ne prizna pravice do javnih zdravstvenih storitev v breme države v nobeni od držav članic, ki so udeležene v obravnavani zadevi?

5. Ali je skladen s členi 18, 20(1) in 21 PDEU položaj, v katerem se državljanu Evropske unije, ki uresničuje pravico do prostega gibanja, ne prizna pravice do javnih zdravstvenih storitev v breme države v nobeni od držav članic, ki so udeležene v obravnavani zadevi?

6. Ali je treba zakonitost prebivanja v smislu člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 razumeti tako, da daje osebi pravico, da dostopa do sistema socialne varnosti, in tudi tako, da lahko pomeni razlog za izključitev te osebe iz socialne varnosti? Ali je v obravnavanem primeru predvsem treba šteti, da lahko dejstvo, da ima prosilec celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, ki je eden od pogojev za zakonitost prebivanja v skladu z Direktivo 2004/38, utemelji negativno odločbo, da se ga ne bo vključilo v sistem zdravstvenega varstva v breme države?“

32. Predlog za sprejetje predhodne odločbe z dne 9. julija 2019 je Sodišče prejelo 12. julija 2019.

33. Pisna stališča so predložili latvijska in španska vlada, latvijsko ministrstvo za zdravje in Evropska komisija. Iste stranke in udeleženci ter A so bili zastopani na obravnavi, ki je potekala 28. septembra 2020.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

34. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali javne zdravstvene storitve, kot so storitve, ki se zagotavljajo na podlagi člena 17 zakona o zdravstveni oskrbi, spadajo pod pojem „dajatve za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004.

35. Predložitveno sodišče navaja, da ima v zvezi s tem dvome zaradi besedila člena 3(5) Uredbe št. 883/2004, ki s področja uporabe zadnjenavedene izključuje „socialno in zdravstveno pomoč“.

36. Tako kot vse stranke, ki so se izrekle o prvem vprašanju, menim, da je nanj treba odgovoriti pritrdilno.

37. Problem razlikovanja med dajatvami socialne varnosti, na katere se nanaša Uredba št. 883/2004, in „socialno in zdravstveno pomočjo“, ki je iz nje izključena, se je pojavil zelo zgodaj, z Uredbo (EGS) št. 1408/71[9], ki je veljala pred Uredbo št. 883/2004 in je vsebovala to razlikovanje[10].

[9] Uredba Sveta z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35).

[10] Glej sodbo z dne 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, točka 10).

38. Naj najprej spomnim, da to razlikovanje v bistvu temelji na konstitutivnih elementih vsake dajatve, zlasti njenih ciljih in pogojih za njeno dodelitev, in ne na tem, ali je dajatev z nacionalno zakonodajo opredeljena za dajatev socialne varnosti. [11]

39. Nato poudarjam, da morata biti v skladu z ustaljeno sodno prakso izpolnjena dva kumulativna pogoja, da dajatev ne spada v „socialno in zdravstveno pomoč“ v smislu člena 3(5)(a) Uredbe št. 883/2004, temveč je dajatev socialne varnosti, ki je zajeta s to uredbo. Po eni strani mora biti upravičencem dodeljena na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez vsakršne individualne in diskrecijske presoje osebnih potreb, in se po drugi strani nanašati na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004. [12]

40. V zvezi s prvim pogojem predložitveno sodišče navaja, da je zdravstvena oskrba zagotovljena vsaki osebi, ki prebiva v Latviji in spada v eno od kategorij, objektivno opredeljenih z zakonom o zdravstveni oskrbi za namen vpisa v register upravičencev do oskrbe, ne da bi se upoštevala katera koli druga osebna okoliščina.

41. Menim, da je iz teh značilnosti mogoče sklepati, da je prvi pogoj izpolnjen.

42. Dodajam, da način financiranja zdravstvenega varstva [13] ni pomemben za opredelitev neke dajatve kot dajatve socialne varnosti v smislu te uredbe. [14]

43. V zvezi z drugim pogojem je treba preveriti, ali se zdravstvene storitve, kot so te iz zakona o zdravstveni oskrbi, nanašajo na eno od tveganj, naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004, v obravnavanem primeru na „dajatve za bolezen“ iz točke (a) te določbe.

44. Čeprav „dajatve za bolezen“ v Uredbi št. 883/2004 niso opredeljene, se je Sodišče o tem že izreklo in zlasti razsodilo, da pod ta pojem spadajo storitve, katerih bistveni cilj je pozdraviti bolnika. [15]

45. Tako je iz predložitvene odločbe in samega naslova latvijskega zakona iz postopka v glavni stvari jasno razvidno, da gre pri zdravstvenih storitvah iz postopka v glavni stvari za zdravstveno oskrbo in da je torej njihov namen pozdraviti bolezni.

46. Zato menim, da se javne zdravstvene storitve, kot so te iz postopka v glavni stvari, nanašajo na tveganje bolezni, navedeno v členu 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004, in da je izpolnjen tudi drugi pogoj.

47. V teh okoliščinah Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da javne zdravstvene storitve, kot so te iz postopka v glavni stvari, ki se upravičencem zagotovijo na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez kakršne koli individualne in diskrecijske presoje osebnih potreb, ne spadajo pod pojem „socialna in zdravstvena pomoč“ v smislu člena 3(5)(a) Uredbe št. 883/2004, temveč pod pojem „dajatve za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) te uredbe.

[11] Glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, točka 14).

[12] Glej zlasti sodbi z dne 27. novembra 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, točka 24), in z dne 25. julija 2018, A (Pomoč za invalidno osebo) (C-679/16, EU:C:2018:601, točka 32 in navedena sodna praksa).

[13] Predložitveno sodišče pojasnjuje, da se te dajatve od leta 2018 financirajo tako z obveznimi prispevki kot z davki.

[14] Glej sodbo z dne 16. julija 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, točka 21).

[15] Glej v okviru Uredbe št. 1408/71 sodbo z dne 16. novembra 1972, Heinze (14/72, EU:C:1972:98, točka 8).

48. Glede na predlagani odgovor na prvo vprašanje menim, da ni treba odgovoriti na tretje vprašanje, ki se postavlja samo, če storitve, kot so te iz postopka v glavni stvari, ne bi spadale na področje uporabe Uredbe št. 883/2004.

49. Predlagam, da se drugo vprašanje v povezavi s petim in šestim vprašanjem obravnava po preučitvi četrtega vprašanja.

B. Četrto vprašanje za predhodno odločanje

50. Predložitveno sodišče želi s četrtim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki državljana Unije – kot je A, ki svojo pravico do prostega gibanja uresničuje tako, da je zapustil svojo državo članico izvora ter se preselil v drugo državo članico – izključuje iz pravice do zdravstvenih storitev, ki jih krije država, ker na njenem ozemlju ni zaposlen ali samozaposlen.

51. V zvezi s tem takoj poudarjam, da člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 določa *samo* eno „kolizijsko pravilo“, katerega namen je določiti zakonodajo, ki se uporablja za dajatve socialne varnosti, naštete v členu 3(1) te uredbe, v obravnavanem primeru dajatve za bolezen.[16] Ekonomsko neaktivne osebe, kot je A, ki ne spadajo v nobeno od točk od (a) do (d) tega člena 11(3), spadajo na področje uporabe točke (e) te določbe, ki je preostala kategorija, in se zanje uporablja zakonodaja države članice stalnega prebivališča. V primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ni sporno, da se za A, ker ima stalno prebivališče v Latviji, uporablja latvijska zakonodaja.

52. Namen tega člena 11(3)(e) in tudi cele Uredbe št. 883/2004 je torej preprečiti hkratno uporabo več nacionalnih zakonodaj in zagotoviti, da osebe, za katere se uporablja ta uredba, ne ostanejo brez zaščite na področju socialne varnosti, ker ni zakonodaje, ki bi jo zanje lahko uporabili.[17]

53. Vendar ta določba ne harmonizira pogojev za dodelitev storitev s področja socialne varnosti, kot so zdravstvene storitve. Zanje so odgovorne države članice, ki ostajajo pristojne za opredelitev svojih zdravstvenih politik v skladu s členom 168(7) PDEU, ureditev svojih sistemov socialne varnosti ter določitev pogojev v svoji nacionalni zakonodaji za dodelitev in posledično zavrnitev storitev s področja socialne varnosti.[18]

54. Pri določanju teh pogojev morajo države članice spoštovati pravo Unije, zlasti primarno pravo in načelo enakega obravnavanja, določeno med drugim v členu 4 Uredbe št. 883/2004 in členu 24(1) Direktive 2004/38, vendar njihova vsebina v členu 11(3)(e) te uredbe ni določena. Vprašanje, ali so pogoji, kot so določeni v nacionalnih predpisih iz postopka v glavni stvari, skladni s Pogodbo DEU in akti sekundarnega prava, je predmet drugega, petega in šestega vprašanja, ki jih bom obravnaval v naslednjih oddelkih.

55. Predlagam, naj se na četrto vprašanje odgovori, da je treba člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da omogoča samo določitev zakonodaje, ki se uporablja za dajatve za bolezen, kot so te iz postopka v glavni stvari, in se ne nanaša na vsebinske pogoje za nastanek pravice do takih

[16] Glej sodbo z dne 14. junija 2016, Komisija/Združeno kraljestvo (C-308/14, EU:C:2016:436, v nadaljevanju: sodba Komisija/Združeno kraljestvo, točka 63), ter uvodni izjavi 3 in 4 Uredbe št. 883/2004.

[17] Glej sodbi z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 40), in Komisija/Združeno kraljestvo, točka 64, ter uvodno izjavo 15 Uredbe št. 883/2004.

[18] Glej zlasti sodbi z dne 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, točka 29 in navedena sodna praksa), in z dne 16. julija 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, točka 63).

dajatev. Samo na podlagi te določbe ni mogoče presojati, ali je nacionalna ureditev, ki državljana Unije, ki svojo pravico do prostega gibanja uresničuje tako, da zapusti svojo državo članico izvora in se preseli v drugo državo članico, izključuje iz pravice do koriščenja zdravstvenih storitev, ki jih krije država, ker na njenem ozemlju ni zaposlen ali samozaposlen.

C. Drugo, peto in šesto vprašanje za predhodno odločanje

56. Uvodoma poudarjam, da iz predložitvene odločbe izhaja, da A, ko je za stalno zapustil svojo državo članico izvora, v njej ni več delal in ni bil več vključen v njen sistem socialne varnosti. Čeprav je v državi članici gostiteljici iskal zaposlitev, tja ni prišel primarno s tem namenom, temveč da bi se pridružil svoji ženi in otrokoma. Torej svoje pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici ni uveljavljal kot delavec. Poleg tega, čeprav bi se lahko zanj uporabljale tudi določbe člena 14(4)(b) Direktive 2004/38, ki se nanaša na državljane Unije, ki v državi članici gostiteljici ostanejo več kot tri mesece po tem, ko so v to državo vstopili z namenom iskanja zaposlitve, iz te odločbe izhaja, da je ob vložitvi prošnje za vključitev v sistem socialne varnosti v državi članici gostiteljici prebival kot ekonomsko neaktivna oseba in da je njegova pravica do prebivanja temeljila na členu 7(1)(b) in členu 14(2) te direktive.[19]

57. Zato menim, da predložitveno sodišče z drugim, petim in šestim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4 Uredbe št. 883/2004 in člen 24 Direktive 2004/38 v povezavi s členom 7(1)(b) in členom 14(2) te direktive razlagati tako, da državam članicam v vlogi države članice gostiteljice zaradi preprečevanja nesorazmernega bremena za ravnovesje njihovih sistemov socialne varnosti dovoljujeta, da državljanom Unije, ki so v trenutku vložitve vloge za vključitev v sistem socialne varnosti ekonomsko neaktivni, vendar izpolnjujejo pogoja iz člena 7(1)(b) navedene direktive, zavrnejo vključitev v svoj sistem socialne varnosti in pravico do zdravstvenih storitev, ki jih krije država, čeprav so njihovi državljani, ki so v enakem položaju, do tega upravičeni.

58. Za odgovor na to vprašanje bom preučil ugotovitve iz novejše sodne prakse Sodišča glede interakcije med Direktivo 2004/38 in Uredbo št. 883/2004 v povezavi s pogojem, da je treba imeti dovolj sredstev, nato pa bom te ugotovitve uporabil pri preučitvi pogoja, da je treba imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni. V okviru presoje tega drugega pogoja bom pokazal, da je bistven element analize povezan z vprašanjem, ali vključitev v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice povzroči nesorazmerno breme za njeno finančno ravnovesje.

1. Ugotovitve iz novejše sodne prakse

59. Kot je razvidno iz besedila člena 4 Uredbe št. 883/2004, naslovljenega „Enako obravnavanje“, ta člen določa, da imajo načeloma osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice kot državljani te države članice. Te pravice vključujejo zlasti dajatve za bolezen iz člena 3(1)(a) te uredbe.

60. Člen 24 Direktive 2004/38, prav tako naslovljen „Enako obravnavanje“, pa v odstavku 1 določa, da bi morali državljani Unije, ki so uresničili svojo pravico do prostega gibanja in prebivajo v državi članici gostiteljici, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Ta pravica se uresničuje ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji.

[19] V zvezi z razliko med členom 14(4)(b) in členom 14(2) Direktive 2004/38 glej opombo 43 teh sklepnih predlogov.

61. S tema določbama je na posebnih področjih, to je na področju dajatev socialne varnosti in področju državljanstva, izraženo načelo prepovedi diskriminacije, ki je na splošno določeno v členu 18 PDEU. [20]

62. V zvezi s členom 24(1) Direktive 2004/38 je Sodišče razsodilo, glede dostopa do socialnih dajatev, kot je prošnja za minimalni dohodek, ki je socialna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70 Uredbe št. 883/2004, da lahko državljan Unije zahteva enako obravnavanje kot državljani države članice gostiteljice le, če na ozemlju te države prebiva ob spoštovanju pogojev iz Direktive 2004/38. [21] Če je prebivanje ekonomsko neaktivnega državljana Unije daljše od treh mesecev, vendar krajše od petih let, so ti pogoji navedeni v členu 7(1)(b) te direktive in določajo, da mora ta državljan imeti dovolj sredstev in celovito zavarovalno kritje za primer bolezni. [22] V skladu s členom 14(2) navedene direktive se pravica do prebivanja ohrani samo, če državljan Unije še naprej izpolnjuje te pogoje. [23] Namen teh pogojev je preprečiti, da bi državljan Unije postal nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici. [24]

63. Sodišče je tako pojasnilo obstoj povezave med pravico do enakega obravnavanja na podlagi člena 24 Direktive 2004/38, ki je lahko odvisna od spoštovanja členov 7 in 14 te direktive, in pravico do socialnih dajatev na podlagi Uredbe št. 883/2004. Enaka pravica do teh dajatev, kot jo imajo državljani države članice gostiteljice, je tako lahko odvisna od obstoja pravice do zakonitega prebivanja v državi članici gostiteljici v skladu s pogojema iz člena 7(1)(b) navedene direktive in spoštovanja teh pogojev ves čas prebivanja v skladu s členom 14(2) iste direktive.

64. Sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da člen 24(1) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 7(1)(b) te direktive ne nasprotuje ureditvi, ki iz prejemanja nekaterih dajatev, določenih z Uredbo št. 883/2004, izključuje državljane drugih držav članic, ki v državi članici gostiteljici ne prebivajo zakonito na podlagi te direktive. [25] Sodišče je pojasnilo, da ta ugotovitev velja tudi v zvezi z razlago člena 4 Uredbe št. 883/2004. [26]

65. Ti preudarki, ki izvirajo iz sodbe Brey [27], so bili potrjeni v poznejših sodbah Alimanovic [28], García-Nieto in drugi [29] ter Komisija/Združeno kraljestvo [30].

66. Sodišče je v sodbi García-Nieto pojasnilo, da je treba za ugotovitev, ali se državljanu Unije lahko zavrnejo dajatve socialne pomoči, najprej preveriti, ali se uporablja načelo enakega obravnavanja iz člena 24(1) Direktive 2004/38 in, posledično, ali na ozemlju države članice

[20] Glej v tem smislu sodbi Dano, točka 61, in z dne 6. oktobra 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, v nadaljevanju: sodba Jobcenter Krefeld, točka 60).

[21] Glej sodbo Dano, točka 69.

[22] Glej zlasti sodbe Dano, točki 71 in 73; z dne 30. junija 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, točka 76), in z dne 2. oktobra 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, točka 29).

[23] Glej sodbo Dano, točka 71.

[24] Glej sodbo Dano, točka 71.

[25] Glej sodbo Dano, točka 82.

[26] Glej sodbo Dano, točka 83.

[27] Sodba z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565). Glej zlasti točki 44 in 47 te sodbe, v katerih Sodišče vzpostavi povezavo med pravico do socialnih dajatev na podlagi Uredbe št. 883/2004 in zakonitostjo prebivanja v državi članici gostiteljici, ki je lahko odvisna od izpolnjevanja pogojev iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38.

[28] Sodba Alimanovic, točka 69.

[29] Sodba García-Nieto, točka 38.

[30] Sodba Komisija/Združeno kraljestvo, točka 68.

gostiteljice prebiva zakonito v smislu te direktive,[31] ter nato, ali položaj zadevne osebe vendarle ne spada na področje uporabe odstopanja iz odstavka 2 tega člena 24[32]. Na podlagi tega odstopanja se pravica do enakega obravnavanja, kot so ga deležni državljani te države, namreč lahko zavrne v treh primerih, to je v prvih treh mesecih prebivanja v državi članici gostiteljici, v obdobju, ki je lahko daljše od teh treh mesecev in ustreza iskanju zaposlitve v skladu s členom 14(4)(b) te direktive, ter v zvezi s prošnjo nekaterih študentov za vzdrževanje v času študija, če niso pridobili pravice do stalnega prebivanja v tej državi članici.

67. Po teh sodbah je lahko ostal dvom o tem, ali se preudarki Sodišča v zvezi s povezavo med členom 24 Direktive 2004/38 in členom 4 Uredbe št. 883/2004 nanašajo samo na socialne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, kot je minimalni dohodek, ali se nanašajo tudi na dajatve socialne varnosti iz te uredbe. V sodbi Komisija/Združeno kraljestvo je pojasnjeno, da ti preudarki enako veljajo tudi za dajatve socialne varnosti.[33]

68. Iz te sodne prakse sklepam, da se pogoja, navedena v členu 7(1)(b) Direktive 2004/38, uporabljata tudi za vse dajatve socialne varnosti in zlasti za dajatve, ki spadajo na prvo področje socialne varnosti, navedeno v členu 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004, to so dajatve za bolezen.

69. V obravnavani zadevi se postavlja vprašanje, ali je, ko sta ta pogoja izpolnjena, državljan Unije deležen enakega obravnavanja kot državljani države članice gostiteljice na področju pravice do zdravstvenih storitev, ki jih krije država.

70. Poudarjam, da A izpolnjuje oba pogoja iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38. Iz predložitvene odločbe je razvidno[34] in med strankama ni sporno, da je A – ko je vložil prošnjo za vključitev v latvijski sistem socialne varnosti, da bi bil upravičen do takih storitev – imel dovolj sredstev in celovito zavarovalno kritje za primer bolezni. V zvezi z zadnjim pogojem je bilo na obravnavi pred Sodiščem pojasnjeno, da je zavarovanje sklenil pri zasebni zavarovalnici. Poleg tega ni sporno, da je po prošnji za vključitev v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice še naprej ves čas izpolnjeval oba pogoja. Tak državljan Unije bi torej načeloma moral uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice na podlagi člena 24(1) Direktive 2004/38, saj ne spada v enega od treh primerov iz odstavka 2 te določbe, in posledično imeti možnost vključitve v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice pod enakimi pogoji kot njeni državljani.[35] To bi pomenilo, ne le da lahko dostopa do zdravstvenih storitev, ki spadajo v sistem javnega zdravstva, temveč tudi da te storitve pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane, krije država.[36]

71. Vendar logika, opisana v prejšnji točki, ni samoumevna, kot potrjujejo stališča latvijske in španske vlade ter Komisije.

[31] Glej v tem smislu sodbo García-Nieto, točka 40. V zvezi z osebo, kot je E. Dano, poudarjam, da je ta zakonito prebivala v državi članici gostiteljici v skladu z njeno zakonodajo. Tam je sicer pridobila potrdilo o prebivanju za nedoločen čas (glej točko 36 sodbe Dano). Ker pa ni imela dovolj sredstev v smislu člena 7(1)(b) Direktive 2004/38, tam ni prebivala zakonito v smislu te direktive.

[32] Glej v tem smislu sodbo García-Nieto, točka 43.

[33] V zadevi, v kateri je bila izrečena ta sodba, je Komisija trdila, da se Direktiva 2004/38 ne uporablja za dajatve socialne varnosti (glej točki 44 in 46 sodbe). Sodišče je najprej pojasnilo, da so zadevne dajatve, to je pomoč za vzdrževanega otroka, res dajatve socialne varnosti (točka 61 sodbe), nato pa je zanje uporabilo direktivo (glej točki 66 in 68 sodbe) in zavrnilo tožbo za ugotovitev neizpolnitve obveznosti Združenega kraljestva, ki je dodelitev teh dajatev pogojevalo z zakonitim prebivanjem na svojem ozemlju.

[34] Glej točki 3.7 in 20, drugi odstavek, predložitvene odločbe.

[35] Glej tudi točko 84 teh sklepnih predlogov.

[36] Glej za primerjavo točko 22 teh sklepnih predlogov.

72. Latvijska vlada poudarja, da pogoj, da je treba imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, ni bil vključen po naključju, ampak z določenim ciljem. Tako kot je namen zahteve glede zadostnih sredstev, da lahko oseba med prebivanjem, daljšim od treh mesecev, v drugi državi članici sama zadovolji svoje potrebe in ji ta država ni zavezana dodeliti dajatev socialne pomoči v obliki življenjskega minimuma, je tudi cilj zahteve glede celovitega zavarovalnega kritja za primer bolezni, da oseba, ki ni zaposlena ali samozaposlena, sama krije stroške svojega zdravljenja in da zadevni državi članici ni treba nositi takih stroškov. Po mnenju te vlade ni mogoče dopustiti, da se oseba sklicuje na enako obravnavanje iz člena 24(1) Direktive 2004/38, da bi bila upravičena do zdravstvenih storitev, ki jih krije država, če mora v skladu s členom 7(1)(b) te direktive imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, da pridobi pravico do zakonitega prebivanja, daljšega od treh mesecev, v državi članici gostiteljici.

73. Podobno Komisija ob sklicevanju na sodbo Dano [37] meni, da je to, da država članica gostiteljica državljanu Unije, ki prebiva na njenem ozemlju, kot je A, zavrne enak dostop do svojega sistema socialne varnosti, kot ga imajo njeni državljani, le neizogibna posledica Direktive 2004/38, v obravnavanem primeru pogoja, da je treba imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v skladu s členom 7(1)(b) te direktive.

74. Španska vlada podpira stališče latvijske vlade in Komisije.

75. Če povzamem njihova stališča, zadnjenavedeni menita, da ker morata biti za uveljavljanje pravice do enakega obravnavanja na podlagi člena 24(1) Direktive 2004/38 v povezavi s členoma 7 in 14 te direktive izpolnjena pogoja, da je treba imeti dovolj sredstev in celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, se je na to pravico mogoče sklicevati samo za dodelitev drugih dajatev, kot so te, ki omogočajo izpolnjevanje teh pogojev, sicer bosta zadnja izgubila smisel.

76. Drugače povedano, po mnenju teh vlad in Komisije se pravica do enakega obravnavanja ne more nanašati na dodelitev minimalnega dohodka ali vključitev v javni zdravstveni sistem države članice gostiteljice, ki omogočata prav izpolnjevanje pogojev iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38.

77. Razumem to razlogovanje. Menim, da je, kot bom dokazal, namen pogoja iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38, da je treba imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, namreč preprečiti, da bi ekonomsko neaktiven državljan Unije postal nesorazmerno breme za državo članico gostiteljico, preden bi pridobil pravico do stalnega prebivanja v skladu s členom 16 te direktive, to je po prvih petih letih prebivanja. Menim namreč, da ima država članica gostiteljica v tem obdobju načeloma pravico zahtevati, da državljan Unije na svoje stroške sklene zdravstveno zavarovanje, ki krije stroške njegovega zdravljenja v državi članici gostiteljici. [38] Zato ima po mojem mnenju ta država članica v veliki večini primerov pravico, da temu državljanu zavrne vključitev v svoj sistem socialne varnosti.

78. Vendar mora Sodišče v obravnavanem primeru odločiti o vprašanju, ali lahko država članica „samodejno in v vseh okoliščinah“ [39] ekonomsko neaktivnemu državljanu Unije zavrne možnost, da se vključi v njen sistem socialne varnosti pod enakimi pogoji kot njeni državljani. Poudarjam,

[37] Točka 77 te sodbe.

[38] Naj spomnim, da je prosto gibanje ekonomsko neaktivnih državljanov Unije lahko omejeno s sekundarnim pravom v skladu s členom 21 PDEU, ki določa, da ima „[v]sak državljan Unije […] pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev“.

[39] Glej sodbo Jobcenter Krefeld, točka 79, iz katere so povzeti ti izrazi.

da tudi za državljane te države javne zdravstvene storitve, ki jih krije država, na splošno niso „brezplačne“. Zanje prispevajo bodisi s prispevki bodisi z davki, odvisno od načina financiranja socialne varnosti, ki ga določi vsaka država članica.

79. Ta problematika se zlasti pojavlja v zvezi z državljanom Unije, ki izpolnjuje pogoja iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 in je za stalno zapustil svojo državo članico izvora, v kateri zato ni več vključen v sistem socialne varnosti, in ki se je zaradi združitve družine preselil v drugo državo članico, v katero je prenesel središče vseh svojih družinskih, osebnih in poklicnih interesov.

80. V zvezi s tem menim, da je potrebna bolj niansirana razlaga, kot jo predlagajo latvijska in španska vlada ter Komisija, tako kot nas k temu napeljuje sodba Jobcenter Krefeld, ki se nanaša na pogoj, da je treba imeti dovolj sredstev. Tak pristop je po mojem mnenju še toliko nujnejši, če gre za pogoj, da je treba imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni. Dokazal bom, da to, da se ekonomsko neaktivnim državljanom drugih držav članic sistematično zavrača upravičenost do javnih zdravstvenih storitev pod enakimi pogoji, kot jih imajo državljani te države, dokler po petih letih prebivanja na ozemlju države članice gostiteljice ne pridobijo pravice do stalnega prebivanja, ni podprto z besedilom členov 7, 14 in 24 Direktive 2004/38 ter je v nasprotju s ciljem prostega gibanja državljanov Unije in samim pojmom „državljanstva Unije“.

2. Pojem „celovito zavarovalno kritje za primer bolezni“ ob upoštevanju besedila in sobesedila člena 7(1) Direktive 2004/38

81. Pogoj, da je treba imeti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, je naveden v členu 7(1)(b) in (c) Direktive 2004/38.

82. Najprej opozarjam, da v Direktivi 2004/38 in zlasti njenih členih 7, 14 in 24 ni izrecno navedeno, da lahko država članica državljanu Unije zavrne vključitev v svoj sistem socialne varnosti in posledično dodelitev javnega zdravstvenega zavarovanja, ker v obdobju prebivanja od treh mesecev do petih let po prihodu v to državo članico ni ekonomsko aktiven.

83. Natančneje, odstopanje iz člena 24(2) Direktive 2004/38 ne predvideva take omejitve pravice do enakega obravnavanja. Naj spomnim, da je treba po mnenju Sodišča to določbo kot odstopanje od temeljne svoboščine razlagati ozko. Poleg tega je Sodišče obseg tega odstopanja pojasnilo v nedavni sodbi Jobcenter Krefeld[40], ko je poudarilo, prvič, da se uporablja le v položajih, ki spadajo pod člena 24(1) Uredbe št. 883/2004, in posledično le za državljane Unije, katerih pravica do prebivanja temelji na sami direktivi.[41] Drugič, glede uporabe odstopanja za iskalca zaposlitve, se odstopanje nanaša na osebe, ki imajo pravico do prebivanja *zgolj* na podlagi člena 14(4)(b) Direktive 2004/38.[42]

[40] Glej točko 60 in naslednje te sodbe. Nanaša se na državljana Unije, ki ob vložitvi prošnje za dajatve za kritje preživninskih stroškov zase in za svoja otroka ni bil ekonomsko aktiven v državi članici gostiteljici, v kateri je prej delal. Ker ni bil več opredeljen kot delavec, vendar je v tej državi članici iskal novo zaposlitev, je spadal na področje uporabe člena 14(4)(b) Direktive 2004/38. Poleg tega je imel, ker sta se njegova otroka šolala v tej državi, pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi člena 10 Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1) in posledično pravico do enakega obravnavanja na področju socialne pomoči, kot so ga deležni državljani te države.

[41] Glej sodbo Jobcenter Krefeld, točka 65.

[42] Glej sodbo Jobcenter Krefeld, točki 69 in 70.

84. Iz tega sledi, da državljan Unije, kot je A, ki ima pravico do prebivanja na podlagi člena 7(1)(b) in člena 14(2) Direktive 2004/38, in ne le člena 14(4)(b) te direktive, ni zajet z odstopanjem iz člena 24(2) navedene direktive.[43]

85. Nato ugotavljam, da zakonodajalec Unije, drugače kot v besedilu člena 7(1)(b) Direktive 2004/38, ki državljanom Unije nalaga pogoj, da imajo dovolj sredstev, „da med [svojim] prebivanjem ne bodo postali *breme* sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“[44], ni vzpostavil take povezave med pogojem, da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, in obstojem takega bremena. Tako je zakonodajalec menil, da nezadostna sredstva lahko pomenijo *breme*, s katerim je mogoče upravičiti zavrnitev odobritve enakih socialnih dajatev, kot se odobrijo državljanom te države.[45] Nasprotno pa je v zvezi s celovitim zavarovalnim kritjem za primer bolezni zakonodajalec poskušal preprečiti, da bi državljan Unije, ki prebiva v državi članici gostiteljici, zanjo postal ne samo breme, temveč *nesorazmerno breme*.[46]

86. Pojem „nesorazmerno breme“ bom podrobno preučil v točki 92 in naslednjih teh sklepnih predlogov. Na tej stopnji bom samo poudaril, da opredelitev za „nesorazmerno“ pomeni bistveno razliko.

87. Nazadnje, v zvezi z obsegom pojma „celovito zavarovalno kritje za primer bolezni“ poudarjam, da ta z Direktivo 2004/38 ni opredeljen.

88. V vsakdanjem jeziku izraz zavarovanje pomeni „pogodbo, s katero zavarovatelj zavarovancu proti plačilu premije ali prispevka v primeru uresničitve določenega tveganja zagotavlja plačilo dogovorjenega zneska“.[47] V obravnavanem primeru je namen zdravstvenega zavarovanja kriti tveganja na področju zdravstvene oskrbe. Izraz „celovito“ se nanaša na obseg tveganj, ki morajo biti krita v državi članici gostiteljici.

89. Vendar v Direktivi 2004/38 ni nobenega pojasnila o obsegu teh izrazov. Natančneje, v njej ni navedeno, ali mora biti zdravstveno zavarovanje zasebno ali javno. Vladi, ki intervenirata v tej zadevi, in Komisija izhajajo iz predpostavke, da je zavarovanje, za katero gre, zasebno. Vendar to ni razvidno iz besedila določbe. Prav tako ni navedeno, ali mora biti zavarovanje sklenjeno pri organizaciji ali podjetju države članice gostiteljice oziroma ali lahko izvira iz druge države članice, zlasti države članice izvora državljana Unije.

90. Nekaj pojasnil v zvezi s tem je v sodbi Baumbast in R[48] ter smernicah Komisije o uporabi Direktive 2004/38[49]. Iz te sodbe izhaja, da je zadevni državljan Unije, ki je zahteval pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, v kateri je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja,

[43] Poudarjam, da medtem ko se *člen 14(4)(b)* Direktive 2004/38 nanaša na osebe, ki v državi članici gostiteljici prebivajo dlje kot le prve tri mesece po prihodu z namenom iskanja zaposlitve in zaradi uporabe odstopanja iz člena 24(2) te direktive nimajo pravice do dajatev socialne pomoči te države članice, se *člen 14(2)* te direktive nanaša na druge osebe, ki imajo pravico do prebivanja na podlagi člena 7 navedene direktive in še naprej izpolnjujejo pogoje iz zadnjenavedene določbe ter ki imajo zato načeloma pravico do enakega obravnavanja kot državljani te države na podlagi člena 24(1) iste direktive.

[44] Moj poudarek.

[45] Glej v tem smislu sodbo Dano, točka 77.

[46] Glej v tem smislu sodbo Dano, točka 71.

[47] Opredelitev iz slovarja Le Robert.

[48] Sodba z dne 17. septembra 2002 (C-413/99, EU:C:2002:493, v nadaljevanju: sodba Baumbast), ki se je nanašala na Direktivo 90/364, ki je veljala pred Direktivo 2004/38 in je vsebovala podobno obveznost glede zdravstvenega zavarovanja.

[49] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o smernicah za boljši prenos [Direktive 2004/38] ter njeno učinkovitejšo uporabo (COM(2009) 313 final, v nadaljevanju: smernice o uporabi Direktive 2004/38).

v zadevnem primeru v Združenem kraljestvu, imel celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici izvora, Nemčiji, dodeljeno v sistemu socialne varnosti zadnjenavedene države. [50]

91. Vrsta zavarovanja se torej ne zdi odločilna. Kar je pomembno, je da je zagotovljeno zdravstveno zavarovanje. [51]

92. Poleg tega sobesedilo Direktive 2004/38 prinaša dodatno pojasnilo. Opozarjam, da je v skladu z uvodno izjavo 10 te direktive namen pogojev iz člena 7 navedene direktive med drugim preprečiti, da bi zadevni državljani Unije postali „nesorazmerno breme“ sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici. [52]

93. Zgodovina nastanka določbe in smernice o uporabi Direktive 2004/38 prav tako kažejo, kako pomembno je za države članice, da se prepreči, da bi ekonomsko neaktiven državljan Unije postal tako breme.

94. Ta ekonomski pomislek je bil namreč izražen že v treh direktivah iz leta 1990, ki so veljale pred Direktivo 2004/38 [53], zlasti v Direktivi 90/364, in je sledil poročilu posebnega odbora „Evropa državljanov“, imenovanemu poročilo Adonnino, iz leta 1985 [54]. V zadnjenavedenem je bilo predlagano, da se poleg pogoja, da je treba imeti dovolj sredstev, predvidi pogoj, da je treba imeti „ustrezno kritje za primer bolezni“, da se olajša sprejetje osnutka Direktive 90/364, ki je določala pravico do prebivanja za ekonomsko neaktivne državljane Unije. [55]

95. V smernicah o uporabi Direktive 2004/38 je navedeno, da je „[n]ačeloma […] sprejemljivo vsako zasebno ali javno zavarovalno kritje, sklenjeno v državi članici gostiteljici ali drugje, ki zagotavlja celovito kritje in *ne obremenjuje javnih financ države članice gostiteljice*“. [56]

96. Poleg tega ugotavljam, da je Komisija v osnutku sprememb Uredbe št. 883/2004, katerega namen je bil upoštevati sodno prakso Sodišča, predvidela, da bi državljan Unije imel dostop do sistema socialne varnosti države članice gostiteljice, če bi v njej imel običajno prebivališče in sorazmerno prispeval v sistem zdravstvenega zavarovanja. [57]

[50] Glej v tem v tem smislu sodbo Baumbast, točka 89, in sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v zadevi Baumbast (C-413/99, EU:C:2001:385, točka 116). Ta preudarek podpirajo tudi smernice, navedene v prejšnji opombi, v skladu s katerimi lahko zdravstveno zavarovanje izhaja iz vključitve državljana Unije v sistem socialne varnosti države članice izvora. Komisija navaja primer upokojencev, ki naj bi bili upravičeni do zdravstvene oskrbe na podlagi zakonodaje države članice, ki plačuje njihovo pokojnino. Ta institucija navaja tudi primer, v katerem naj bi zakonodaja države članice izvora krila zdravstveno varstvo študenta, ki študira v drugi državi članici, ne da bi vanjo prenesel svoje stalno prebivališče v smislu Uredbe št. 1408/71, ki je postala Uredba št. 883/2004.

[51] Obveznost, da je treba imeti zdravstveno zavarovanje, je navedena še v dveh drugih določbah Direktive 2004/38, v njenem členu 12(2) in členu 13(2), drugi pododstavek. Ta obveznost je [v francoski jezikovni različici te direktive] zapisana malo strožje v tem smislu, da zadevnim osebam nalaga, da so „popolnoma kriti z zavarovanjem za primer bolezni“ v državi članici gostiteljici, vendar je tako kot v členu 7(1)(b) te direktive besedilo nevtralno glede vrste kritja.

[52] Ta uvodna izjava je izraz četrte uvodne izjave Direktive 90/364. Glej tudi sodbo z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja (C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 40).

[53] Glej točko 11 teh sklepnih predlogov.

[54] Poročilo Adonnino, naslovljeno na Evropski svet v Bruslju 29. in 30. marca 1985 (Bilten Evropskih skupnosti, dodatek št. 7/85, str. 9 in 10). Na zahtevo voditeljev držav in vlad to poročilo vsebuje več predlogov za povečanje pravic državljanov Unije, zlasti pravice do prebivanja. Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca A. La Pergole v zadevi Kaba (C-356/98, EU:C:1999:47, opomba 123), v katerih se sklicuje na navedeno poročilo.

[55] Glej predlog direktive Sveta o pravici do prebivanja (COM(89) 275 final (UL 1989, C 191, str. 5)). Ugotavljam, da prvi predlog za splošno pravico do prebivanja sega v konec 70. let prejšnjega stoletja. V njem pogoj, da je treba imeti zdravstveno zavarovanje, ni naveden. Glej predlog direktive Sveta o pravici državljanov držav članic do prebivanja na ozemlju druge države članice, ki ga je Komisija predstavila Svetu 31. julija 1979 (UL 1979, C 207, str. 14).

[56] Moj poudarek (glej točko 2.3.2 teh smernic). Dodajam, da zadnjenavedene niso pravno zavezujoče, so pa lahko vir razlage.

[57] Glej predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2016 o spremembi Uredbe št. 883/2004 in Uredbe (ES) št. 987/2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004 (COM(2016) 815 final), zlasti člen 1(3) tega predloga.

97. Iz navedenih preudarkov izhaja, da je celovito zavarovalno kritje za primer bolezni lahko zasebno ali javno in lahko izhaja iz vključitve v sistem socialne varnosti države članice, zlasti države članice izvora državljana Unije, tako kot v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba Baumbast, pa tudi države članice gostiteljice.[58] Ker v Direktivi 2004/38 pojem celovitega zdravstvenega zavarovanja ni pojasnjen, menim, da je treba pogoj glede celovitega zavarovalnega kritja za primer bolezni razumeti tako, da je treba imeti celovito kritje na področju zdravstvene oskrbe, ne glede na izvor kritja ali morebiten način zavarovanja. Po mojem mnenju samo navedba „celovito zavarovalno kritje za primer bolezni" kot pogoj za zakonito prebivanje državljana Unije v skladu z Direktivo 2004/38 ne more biti ovira za obstoj pravice ekonomsko neaktivnega državljana Unije do vključitve v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice. Taka vključitev mora povzročiti še „nesorazmerno breme" za finančno ravnovesje države članice gostiteljice.

98. Kot pa bom pokazal v nadaljevanju, to ni nujno.

3. Pojem „nesorazmerno breme"

99. Sodišče je v sodbi Baumbast poudarilo, da je s Pogodbo DEU pravica do prostega gibanja in prebivanja priznana *vsakemu* državljanu Unije, ne glede na to, ali opravlja gospodarsko dejavnost ali ne, in opozorilo, da za to pravico veljajo omejitve in pogoji, določeni s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev.[59] Sodišče je pojasnilo, da te omejitve izhajajo iz zamisli, da je pravica državljanov Unije do prebivanja lahko podrejena „legitimnim interesom" držav članic, med katerimi je interes, da upravičenci do pravice prebivanja ne smejo „‚pretirano' obremeniti javnih financ države članice gostiteljice".[60]

100. Sodišče je dodalo, da je treba te omejitve in pogoje uporabiti ob upoštevanju meja, ki jih postavlja pravo Unije, in v skladu z načelom sorazmernosti.[61]

101. V zvezi s tem ugotavljam, da člen 14(3) Direktive 2004/38 določa, da ukrep izgona ne sme biti samodejno posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči s strani državljana Unije. Ta določba izraža presojo Sodišča v sodbi Grzelczyk[62], v skladu s katero samo dejstvo, da študent v državi članici gostiteljici zaprosi za minimalni dohodek, ne sme samodejno povzročiti izgube njegove pravice do prebivanja in zavrnitve zaprošene socialne dajatve.[63] Iz tega sklepam, da dodelitev take socialne dajatve ni vedno nesorazmerno breme.

102. Kdaj pa breme postane nesorazmerno?

103. Pojem „nesorazmerno breme" je bil zlasti uporabljen v sodbah García-Nieto, Alimanovic in Dano ter pojasnjen v sodbi Jobcenter Krefeld (oddelek a). Poleg tega je bil preučen v okviru zadev, v katerih je obstajala integracijska vez med položajem državljana Unije in državo članico

[58] Ugotavljam, da je Komisija na obravnavi v tej zadevi v odgovor na vprašanje Sodišča, ki se je nanašalo na možnost prostovoljne vključitve v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice, navedla, da če država članica gostiteljica predvideva možnost dostopa do svojega javnega zdravstvenega sistema s plačevanjem prispevkov, ki niso le simbolični, je treba izbrati to pot, da neaktivni državljan Unije, ki je uresničil svojo pravico do prostega gibanja, ni prisiljen skleniti zasebnega zavarovanja.

[59] Glej v tem smislu sodbo Baumbast, točke od 81 do 85. Glej tudi opombo 38 teh sklepnih predlogov.

[60] Glej sodbo Baumbast, točka 90.

[61] Glej sodbo Baumbast, točka 91.

[62] Sodba z dne 20. septembra 2001 (C-184/99, EU:C:2001:458, v nadaljevanju: sodba Grzelczyk).

[63] Glej v tem smislu sodbo Grzelczyk, točki 44 in 45.

gostiteljico (oddelek b). Čeprav v zadevah, v katerih so bile izrečene sodbe, navedene v oddelku a, ni bilo treba posamično preučiti položaja zadevnih državljanov, pa je taka preučitev nujna v zadevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari (oddelek c).

a) Pojem nesorazmernega bremena v smislu sodb García-Nieto, Alimanovic in Dano, kakor je pojasnjen v sodbi Jobcenter Krefeld

104. V sodbi Jobcenter Krefeld je Sodišče pojasnilo, da oseba, kot je tožeča stranka v zadevi, v kateri je bila izrečena ta sodba, ni nesorazmerno breme za sistem socialne varnosti države članice gostiteljice, pri čemer je razlikovalo med položaji J. García-Nieto, V. Alimanovica in E. Dano, to je zadevnih državljanov Unije iz istoimenskih sodb.

105. V nasprotju z J. García-Nieto zadevni državljan Unije, na katerega se je nanašala zadeva, v kateri je bila izdana sodba Jobcenter Krefeld, in je bil oče družine in v preteklosti zaposlen v državi članici gostiteljici, ni zaprosil za socialno dajatev za prve tri mesece prebivanja na ozemlju te države.

106. V nasprotju z V. Alimanovicem ta državljan Unije tudi ni zaprosil za tako dajatev na podlagi pravice do prebivanja za obdobje, daljše od teh prvih treh mesecev, ki temelji samo na njegovem iskanju zaposlitve v državi članici gostiteljici, saj je imel samostojno pravico do prebivanja na podlagi člena 10 Uredbe št. 492/2011.

107. Nazadnje, v nasprotju z E. Dano navedeni državljan Unije ni vstopil na ozemlje države članice gostiteljice brez zaposlitve in zadostnih sredstev, samo z namenom, da bi prejemal dajatve socialne pomoči, ki jih zadnjenavedena dodeljuje svojim državljanom.

108. Zato zadevnega državljana Unije, čeprav je zaprosil za dajatev za kritje preživninskih stroškov, ni bilo mogoče šteti za nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči države članice gostiteljice. [64]

109. Ti preudarki so pomembni za državljana Unije, kot je A, saj se njegov položaj prav tako jasno razlikuje od položajev J. García-Nieto, V. Alimanovica in E. Dano.

110. Njegova prošnja se namreč ne nanaša na prve tri mesece po njegovem vstopu v državo članico gostiteljico, temveč na obdobje po tem. Njegova pravica do prebivanja ne temelji samo na iskanju zaposlitve v državi članici gostiteljici na podlagi člena 14(4)(b) Direktive 2004/38, saj ni sporno, da v državi članici gostiteljici zakonito prebiva na podlagi člena 7(1)(b) te direktive. Nazadnje, v nasprotju z E. Dano A ni vstopil na ozemlje države članice gostiteljice, da bi dobil dajatve socialne pomoči te države članice ali brezplačno zdravstveno varstvo. Medtem ko E. Dano ni nikdar delala in v državi članici gostiteljici ni iskala zaposlitve, je A v Italiji že delal in je iskal zaposlitev v Latviji. [65]

[64] Naj vseeno spomnim, kot sem navedel v opombi 40 teh sklepnih predlogov, da je imela ta oseba pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi Uredbe št. 492/2011, ker je prej v tej državi delala in sta se v njej šolala njena otroka.

[65] Kot sem navedel v točki 22 teh sklepnih predlogov, je zaposlitev v Latviji dobil leta 2018. Navedel bi, da ta okoliščina nikakor ne vpliva na njegov pravni interes in posledično na dopustnost vprašanj za predhodno odločanje, ki sicer ni bila izpodbijana. Samo predložitveno sodišče po eni strani poudarja, da je bila odločba o zavrnitvi vključitve morda nezakonita, s čimer nastane pravica do vložitve tožbe. Po drugi strani bi, če bi delovnopravno razmerje prenehalo, ugotovitev nezakonitosti preprečila, da bi avtor te odločbe sprejel novo podobno odločbo v zvezi z njim (glej po analogiji sodbo z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, točke 61, 63 in 64).

111. Menim, da je s takimi ugotovitvami mogoče izključiti tveganje, da je državljan Unije, kot je A, nesorazmerno breme v smislu treh primerov, ki jih je že obravnavalo Sodišče.

112. Poleg tega je A, ki je daleč od tega, da bi ravnal kot „socialni turist“ – ta izraz se uporablja za označevanje ravnanja E. Dano – z državo članico gostiteljico stkal posebne vezi, ki v skladu s sodno prakso Sodišča vplivajo na pojem „nesorazmerno breme“. Te bom preučil v naslednjem oddelku.

b) Preučitev pojma „nesorazmerno breme“ ob upoštevanju integracijske vezi z državo članico gostiteljico

113. Sodišče je že preučevalo morebiten vpliv integracijske vezi ekonomsko neaktivnega državljana Unije z državo članico gostiteljico na pravico tega državljana do enakih dajatev socialne pomoči, kot jih prejemajo državljani te države. Sodna praksa Sodišča se je razvila zlasti v okviru zadev, ki so se nanašale na ekonomsko neaktivne študente, ki so študirali v državi članici gostiteljici.[66]

114. Tako je Sodišče v sodbi Bidar[67] preučilo, ali dodelitev finančnih pomoči študentom v obliki vzdrževalnin, namenjenih pomoči pri vsakodnevnih življenjskih izdatkih, lahko pomeni nesorazmerno breme, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država lahko dodeli.

115. Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da je zaradi preprečevanja takega učinka upravičeno, da država članica tako pomoč dodeli le tistim študentom, ki so izkazali določeno stopnjo vključitve v družbo te države.[68] Menilo je, da je upoštevno dejstvo, da je državljan Unije vzpostavil dejansko povezavo z družbo te države, s tem da v njej zakonito prebiva in je tam opravil znaten del svojega srednješolskega izobraževanja. Sodišče je razsodilo, da nacionalna zakonodaja, ki takemu državljanu preprečuje, da bi nadaljeval svoj študij pod enakimi pogoji na področju finančnih pomoči kot državljani te države, ne da bi upoštevala stopnjo njegove dejanske vključitve v družbo te države, ni upravičena z legitimnim ciljem, ki ga skuša zagotoviti ta zakonodaja.[69]

116. Sodišče je v sodbi Förster[70], izrečeni po sodbi Bidar, na podlagi besedila Direktive 2004/38 kljub temu razsodilo, da država članica lahko meni, da je upravičeno, da take pomoči za vzdrževanje ne dodeli študentom iz drugih držav članic, ki zaradi študija prebivajo na njenem ozemlju, dokler pet let ne prebivajo na njenem ozemlju. Vendar poudarjam, da Direktiva 2004/38 v členu 24(2) vsebuje izrecno določbo v tem smislu.

117. Ker ni izrecne določbe, ki bi dovoljevala odstopanje od pravice do enakega obravnavanja v primeru prošnje za vključitev v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice, menim, da je v okviru obravnavane zadeve upoštevna sodna praksa Sodišča na področju dejanske integracijske vezi z družbo države članice gostiteljice in pojma „nesorazmerno breme“.[71]

[66] Glej zlasti sodbe z dne 11. julija 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432); z dne 15. marca 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, v nadaljevanju: sodba Bidar); z dne 23. oktobra 2007, Morgan in Bucher (C-11/06 in C-12/06, EU:C:2007:626); z dne 18. novembra 2008, Förster (C-158/07, EU:C:2008:630); z dne 25. oktobra 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668); z dne 18. julija 2013, Prinz in Seeberger (C-523/11 in C-585/11, EU:C:2013:524); z dne 24. oktobra 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683); z dne 26. februarja 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118), in z dne 25. julija 2018, A (Pomoč za invalidno osebo) (C-679/16, EU:C:2018:601).

[67] Točka 56 te sodbe.

[68] Glej sodbo Bidar, točka 57.

[69] Glej sodbo Bidar, točki 61 in 63.

[70] Sodba z dne 18. novembra 2008 (C-158/07, EU:C:2008:630).

[71] Poudarjam, da je Sodišče v sodbi z dne 25. julija 2018, A (Pomoč za invalidno osebo) (C-679/16, EU:C:2018:601, točke od 69 do 71), razsodilo, da je namen obstoja dejanske in zadostne povezave z zadevno državo članico zagotoviti finančno ravnovesje sistema socialne varnosti, tako da se zadnjenavedena lahko prepriča, da ekonomsko breme v zvezi s plačevanjem te dajatve ne postane nerazumno.

118. Ta dejanska integracijska vez v državi članici gostiteljici, ki jo je treba dokazati, lahko temelji na sklopu indicev, kot so družinske okoliščine in korenine, ki jih ima družina v tej državi članici,[72] obstoj družbenih ali ekonomskih vezi[73] ali osebnih vezi, kot je zakonska zveza z državljanom te države članice in običajno prebivanje na ozemlju te države,[74] ali pa zaposlitve družinskih članov, od katerih je odvisen državljan Unije, na tem ozemlju[75].

119. Opozarjam, da dejanska integracijska vez ne sme biti določena enotno, ampak mora biti določena glede na sestavne elemente zadevne dajatve, zlasti glede na njeno naravo in cilj.[76] V zvezi z vključitvijo v sistem socialne varnosti menim, da države članice lahko štejejo, da je integracijska vez, za katero je zlasti značilno običajno prebivanje zadevne osebe v državi članici gostiteljici, dokazana šele po razumnem obdobju prebivanja v tej državi članici, če to ne presega tega, kar je potrebno za prepričanje, da je zadevna oseba središče svojih interesov prenesla v to državo.[77]

120. Vendar opozarjam, da v primeru državljana Unije, kot je A, ni sporno, da je zapustil Italijo, svojo državo članico izvora, in se za stalno preselil k svoji ženi in mladoletnima otrokoma v Latviji ter, kot navaja samo predložitveno sodišče, „središče svojih interesov“ prenesel v to državo članico, s katero je stkal „tesne osebne vezi“. Tako se zdi, kar mora preveriti predložitveno sodišče, da ima dejansko integracijsko vez z družbo te države članice.

121. Ob tem je treba posledice obstoja take integracijske vezi preučiti še ob upoštevanju dejstva, da za sektor javnega zdravstva veljajo posebnosti, ki so priznane v Pogodbi DEU in izražene v sodni praksi Sodišča. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je varovanje javnega zdravja med nujnimi razlogi splošnega interesa, ki na podlagi člena 52 PDEU lahko utemeljijo omejitev svobode ustanavljanja[78] in svobode opravljanja storitev[79]. Enako velja za svobodo gibanja in prebivanja državljana Unije na podlagi člena 27 Direktive 2004/38. Natančneje, to odstopanje ima dva cilja: ohraniti kakovostno, uravnoteženo in vsem dostopno zdravstveno ali bolnišnično oskrbo ter preprečiti *nevarnost resne ogrozitve finančnega ravnotežja sistema socialne varnosti*.[80]

122. Ob upoštevanju navedenega menim, da če ekonomsko neaktiven državljan Unije, ki ima v državi članici gostiteljici dejansko integracijsko vez in dovolj sredstev, finančno prispeva v sistem socialne varnosti te države članice tako kot njeni državljani bodisi s prispevki, če sistem temelji na mehanizmu zavarovanja, bodisi z davki, če gre za nacionalni zdravstveni sistem, kot je obstajal v Latviji leta 2016[81], njegova vključitev v ta sistem pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države, načeloma ne bi smela povzročiti nevarnosti resne ogrozitve finančnega ravnovesja te države ali celo nesorazmernega bremena. Kljub temu mora vsaka država članica to preveriti.

72 Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, točka 100).

73 Glej v tem smislu sodbo z dne 24. oktobra 2013,Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, točka 38).

74 Glej sodbo z dne 25. oktobra 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, točka 50).

75 Glej sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 41).

76 Glej sodbo z dne 4. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-75/11, EU:C:2012:605, točka 63).

77 Glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 23. marca 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, točki 70 in 73).

78 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, točka 46).

79 Glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, točka 45).

80 Glej sodbi z dne 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, točka 47), in z dne 16. maja 2006, Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, točki 103 in 104 ter navedena sodna praksa).

81 Glej v zvezi z različnimi načini financiranja sistemov socialne varnosti držav članic Mantu S., Minderhoud P., „Exploring the Links between Residence and Social Rights for Economically Inactive EU Citizens“, European Journal of Migration and Law, 2019, zvezek 21, št. 3, str. 313–337, zlasti točka 2.3.

123. Ni namreč mogoče izključiti možnosti, da ekonomsko neaktivnemu državljanu Unije, ki je v enakem položaju kot državljan države članice gostiteljice, ni treba plačevati ne davkov ne prispevkov za socialno varnost ali pa jih mora plačevati le simbolično. Menim, da v tem primeru, če se izkaže, da zavarovanje državljana Unije pod enakimi pogoji, kot so zavarovani državljani te države, lahko povzroči nevarnost resne ogrozitve finančnega ravnovesja države članice gostiteljice, zadnjenavedena temu državljanu ni dolžna zagotoviti enakega obravnavanja. Vendar je treba obstoj take nevarnosti preveriti na podlagi objektivnih, podrobnih in številčnih podatkov. [82]

124. V takih okoliščinah menim, da nič ne nasprotuje temu, da država članica gostiteljica vzpostavi sistem dodatnih prispevkov ali, če se prispevki ne plačujejo in nacionalni zdravstveni sistem temelji na davkih, da ta država od državljana Unije zahteva, naj v zameno za vključitev ohrani svoje zasebno celovito zavarovalno kritje za primer bolezni. [83]

125. Tako ob upoštevanju navedene analize menim, da se ekonomsko neaktiven državljan Unije, ki ima dovolj sredstev in dejansko integracijsko vez z državo članico gostiteljico, po potrebi lahko vključi v sistem socialne varnosti te države članice, še preden v tej državi članici dobi zaposlitev ali se samozaposli ali v njej pridobi pravico do stalnega prebivanja v skladu s členom 16 Direktive 2004/38. [84]

126. Iz tega sledi, da to, da se državljanu Unije, kot je A, samodejno in v vseh okoliščinah zavrne vključitev v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice in upravičenost do javnih zdravstvenih storitev pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države, po mojem mnenju ni skladno s členom 24(1) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 7(1)(b) in členom 14(2) te direktive.

127. Tega preudarka ne omaje okoliščina, da je treba položaj takega državljana Unije posamično preučiti, da se preveri njegova vključenost v državo članico gostiteljico.

c) Nujnost posamične preučitve položaja državljana Unije zaradi ugotavljanja, ali pomeni nesorazmerno breme

128. Naj spomnim, da je treba posamično preučitev položaja državljana Unije, da se ugotovi, ali je lahko upravičen do enake socialne dajatve kot državljani te države, opraviti v številnih položajih, da se ne krši pravica do njegovega prostega gibanja in prebivanja. To velja med drugim za študenta, kot je R. Grzelczyk, ki zaprosi za najnujnejša sredstva za preživljanje in v zvezi s katerim je treba preveriti, ali je njegova potreba začasna. [85] To velja tudi za državljana Unije, kot je g. Baumbast, v zvezi s katerim je treba pri preučitvi položaja preveriti različne parametre, med drugim, ali je že bil breme države članice gostiteljice.

[82] Glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi (C-73/08, EU:C:2010:181, točka 71).

[83] V takem primeru nič ne preprečuje državam članicam, da v svoji zakonodaji predvidijo določbo, ki zavarovalnicam nalaga, da v svoje pogodbe vključijo klavzulo, katere namen je državi neposredno povrniti stroške zdravljenja državljana Unije, da se prepreči, da bi državljan Unije postal nesorazmerno breme. Poleg tega bi si morale države članice, ko določijo višino dodatnih prispevkov ali obveznost ohranitve zasebnega celovitega zavarovalnega kritja za primer bolezni, v skladu z načelom sorazmernosti vseeno prizadevati, da ta državljan lahko izpolni te zahteve in posledično da zahtevani zneski ne onemogočijo ali pretirano otežijo izpolnjevanja teh zahtev.

[84] Iz tega sledi, da ni mogoče izključiti, da lahko tak državljan Unije, ki je prvotno sklenil zasebno celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, da bi izpolnil pogoja iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38, ob upoštevanju položaja, opisanega v točki 124 teh sklepnih predlogov, prekine to zavarovanje, ki ga nato nadomesti vključitev v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice.

[85] Glej v tem smislu sodbo Grzelczyk, točka 44.

129. Sodišče je v sodbah Alimanovic in García-Nieto sicer razsodilo, da v zadevah, kakršne so zadeve, v katerih sta bili izrečeni ti sodbi in sodba Dano, ni potrebna posamična preučitev položaja zadevnih oseb, da se presodi, ali pomenijo nesorazmerno breme.[86] Sodišče je poudarilo, da je pomoč, dodeljeno *enemu samemu* prosilcu, težko šteti za „nesorazmerno breme“ za državo članico v smislu člena 14(1) Direktive 2004/38 in da je nujno treba upoštevati vse posamezne prošnje, ki bi ji bile predložene.[87]

130. Iz vseh teh preudarkov implicitno izhaja, da je treba položaje v takih zadevah, obravnavane skupaj, šteti za nesorazmerno breme in da zadevnim državam članicam ni treba dodeliti zaprošenih socialnih dajatev.

131. Zato dejstvo, da posamični položaj vsake od teh oseb ni nesorazmerno breme, ni odločilno. Če njihov položaj ustreza enemu od primerov, ki jih je zakonodajalec izrecno predvidel zlasti v členu 24(2) Direktive 2004/38, kot v zadevah, v katerih sta bili izrečeni sodbi García-Nieto in Alimanovic, ali zadeva osebo, ki je tako kot E. Dano uresničila svojo svobodo gibanja samo z namenom, da bi prejemala socialne dajatve države članice gostiteljice, je treba take prošnje razumeti tako, da lahko povzročijo nesorazmerno breme za finančno ravnovesje države članice gostiteljice, zadnjenavedeni pa takim prošnjam ni treba ugoditi.

132. Če pa gre za položaj osebe, kot je A, ki ne spada med te primere, je po mojem mnenju treba ravnati ravno nasprotno. Preučiti je treba posamični položaj zadevne osebe, da se preveri, da je res vključena v državo članico gostiteljico, zlasti da ima v njej „običajno prebivališče“ v smislu Uredbe št. 883/2004, in se zato lahko vključi v njen sistem socialne varnosti pod enakimi pogoji kot njeni državljani, če ni v položaju, navedenem v točkah 123 in 124 teh sklepnih predlogov. Upoštevni so zlasti elementi, našteti v členu 11 Uredbe (ES) št. 987/2009[88], kot so njen družinski položaj, trajnost njenega stanovanjskega položaja, država članica, za katero se za davčne namene šteje, da je oseba njen rezident, ali razlogi za njeno selitev.

133. Navedena analiza, ki se nanaša na pojem „nesorazmerno breme“, se enako uporablja v okviru razlage Uredbe št. 883/2004.

4. Posledice pojma „nesorazmerno breme“ za razlago Uredbe št. 883/2004

134. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, so latvijska sodišča menila, da se na podlagi člena 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 uporablja zakonodaja države članice stalnega prebivališča, v obravnavanem primeru latvijska zakonodaja.

135. Ta zakonodaja lahko določa obseg dajatev za bolezen, ki jih krije država članica, in pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za upravičenost do teh dajatev. Kot sem navedel v točki 53 teh sklepnih predlogov, so države članice pristojne za ureditev svojega sistema socialne varnosti ter posledično

[86] Glej v tem smislu sodbi García-Nieto, točka 46, in Alimanovic, točka 62.

[87] Glej sodbo García-Nieto, točka 50. Sodišče je tako navedlo, da Direktiva 2004/38, ki uvaja večstopenjski sistem ohranjanja statusa delavca, namenjen varovanju pravice do prebivanja in dostopa do socialnih dajatev, upošteva različne dejavnike v zvezi s posamičnim položajem vsakega prosilca za socialne dajatve (glej sodbi García-Nieto, točka 47, in Alimanovic, točka 60).

[88] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004 (UL 2009, L 284, str. 1). Glej tudi točko 118 teh sklepnih predlogov.

za določitev obsega ponujenih dajatev in pogojev za nastanek pravic do teh dajatev. Iz tega izhaja, da je preselitev državljana Unije, odvisno od primera, glede na kombinacijo nacionalnih ureditev, ki se uporabljajo v skladu z Uredbo št. 883/2004, zanj lahko bolj ali manj ugodna. [89]

136. Vendar v tej zadevi ne gre za vprašanje, ali se državljanu Unije, ki je uresničil svojo svobodo gibanja, lahko dodeli manj dajatev, kot bi jih lahko dobil v svoji državi članici izvora, ampak ali se mu lahko zavrnejo vse zdravstvene storitve, ki jih krije država, razen nujne medicinske pomoči in porodniške oskrbe.

137. Kot sem spomnil v točki 52 teh sklepnih predlogov, je cilj Uredbe št. 883/2004 in posebej njenega člena 11(3)(e) zlasti preprečiti, da bi osebe, za katere velja ta uredba, ostale brez zaščite na področju socialne varnosti, ker ne bi bilo zakonodaje, ki bi se zanje lahko uporabila. [90]

138. V primeru, kot je primer osebe A, državljan Unije ni več vključen v državi članici izvora, ker je v tej državi članici prenehal opravljati poklicno dejavnost in je stalno prebivališče prenesel v drugo državo članico. [91] Načeloma je namen določitve zakonodaje države članice stalnega prebivališča preprečiti, da ne bi bil nikjer vključen. [92]

139. Sodišče je tako razsodilo, da v položaju, ki ga ureja člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004 in posledično zakonodaja države članice stalnega prebivališča zadevne osebe, uporabe te zakonodaje ni mogoče ovreči z okoliščino, da nekatere države članice vključitev oseb v nacionalni sistem socialne varnosti pogojujejo s tem, da je ta oseba zaposlena na njihovem ozemlju, zaradi česar bi se lahko zgodilo, da zadevna oseba, če ne bi izpolnjevala tega pogoja, ne bi bila vključena v noben sistem socialne varnosti in bi ostala brez zaščite. [93]

140. Sodišče je pojasnilo, da se v zakonodaji vsake države članice določijo pogoji za obstoj pravice do vključitve v sistem socialne varnosti, vendar morajo države članice pri določitvi teh pogojev spoštovati določbe prava Unije. V skladu z ustaljeno sodno prakso pogoji za obstoj pravice do vključitve v neki sistem socialne varnosti ne morejo voditi do tega, da bi se s področja uporabe zadevne zakonodaje izključile osebe, za katere v skladu z Uredbo št. 883/2004 velja ta zakonodaja. [94]

141. V zvezi s tem je treba za ugotovitev, ali so pogoji iz nacionalne zakonodaje, kot je zakon o zdravstveni oskrbi, skladni z Uredbo št. 883/2004, glede na povezavo med členom 4 Uredbe št. 883/2004 in členom 24 Direktive 2004/38 upoštevati razlago tega člena 24 te direktive in zlasti moje ugotovitve iz točk 125 in 126 teh sklepnih predlogov.

[89] Glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, točka 85). Lahko se celo zgodi, da preselitev povzroči začasno popolno izgubo nekaterih pravic, na primer na področju pokojnin. Ugotavljam, da je Sodišče v zvezi s takim primerom v sodbi z dne 19. septembra 2019, van den Berg in drugi (C-95/18 in C-96/18, EU:C:2019:767, točka 65), vendarle poudarilo, da je za preprečitev take izgube zlasti primerno, da države članice izkoristijo možnost iz Uredbe št. 883/2004 in sporazumno določijo izjeme od načela uporabe ene zakonodaje.

[90] Glej sodbo z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, točki 38 in 39).

[91] Glej sodbo z dne 5. marca 2020, Pensionsversicherungsanstalt (dajatev za rehabilitacijo) (C-135/19, EU:C:2020:177, točka 52).

[92] Glej sodbo z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, točke 38, 39 in 42).

[93] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, točki 42 in 43).

[94] Glej sodbo z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, točki 45 in 46 ter navedena sodna praksa).

142. Iz tega izhaja, da pogoj, da je treba biti zaposlen ali samozaposlen na ozemlju države članice gostiteljice, kot je predviden v zakonu o zdravstveni oskrbi in določen *samo* za državljane drugih držav članic, in to v vseh okoliščinah, dokler ne pridobijo pravice do stalnega prebivanja v državi članici gostiteljici, prav tako ni skladen s pravico do enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004.

143. Še več, ugotavljam, da to različno obravnavanje ne ustreza cilju Uredbe št. 883/2004, ki je olajšati prosto gibanje vseh državljanov Unije. V nasprotju s prejšnjo Uredbo št. 1408/71, ki se je nanašala samo na zaposlene in samozaposlene ter njihove družinske člane, se namreč zdaj Uredba št. 883/2004 uporablja za vse državljane Unije, vključno z ekonomsko neaktivnimi in torej brezposelnimi osebami. [95]

144. Iz navedene analize izhaja, da zakon države članice gostiteljice državljanu Unije, ki je središče svojih interesov prenesel na ozemlje te države članice in ima z njo dejansko integracijsko vez, ne sme samodejno in v vseh okoliščinah odrekati vsakršne pravice do vključitve samo zato, ker na njenem ozemlju ni zaposlen ali samozaposlen.

145. Natančneje, glede državljana Unije, kot je A, ki se zaradi združitve družine preseli v drugo državo članico, to, da bi izgubil vse svoje pravice do socialne varnosti na področju zdravja, dokler ne bi v njej prebival pet let oziroma dobil zaposlitve ali se samozaposlil, po mojem mnenju ni skladno s pravico državljana Unije do prostega gibanja, zagotovljeno v členu 21 PDEU in konkretizirano z Direktivo 2004/38 in Uredbo št. 883/2004, niti s samim pojmom državljanstva Unije.

5. Cilj prostega gibanja državljanov Unije

146. Pravica do prostega gibanja pomeni možnost državljana Unije, da zaradi dela, študija ali preživljanja prostega časa za nekaj časa odide v drugo državo članico, ki ni njegova država članica izvora. Vendar ta pravica vključuje tudi pravico do tega, da se za stalno preseli v drugo državo članico in si tam ustvari življenje. Zadnjenavedena odločitev, ki je neločljivo povezana s svobodo gibanja, vključuje možnost popolne vključitve v družbo države članice gostiteljice in enakega obravnavanja, kot so ga deležni državljani te države.

147. Če državljan Unije, kot je A, organom države članice gostiteljice zadovoljivo dokaže, da je vanjo prenesel središče svojih interesov, tako da ima dejansko integracijsko vez z ozemljem te države, bi bila, kot poudarja predložitveno sodišče, kršena njegova pravica do svobode gibanja, če se ne bi mogel vključiti v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice pod enakimi pogoji kot državljani te države. [96]

148. Opozarjam, da je pravica do socialne varnosti temeljno načelo, določeno v členu 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, enako kot pravica do varovanja zdravja, določena v členu 35 te listine.

149. S tem ko državljan Unije nima možnosti takega zavarovanja, čeprav ni več vključen v sistem socialne varnosti države članice izvora prav zaradi življenjske odločitve, da zapusti zadnjenavedeno in se dolgoročno preseli v drugo državo članico, se zadevni osebi lahko odvzame temeljna zaščita.

[95] Glej v tem smislu uvodno izjavo 42 Uredbe št. 883/2004.

[96] Razen v položaju, navedenem v točkah 123 in 124 teh sklepnih predlogov.

150. Augstākā tiesa (Senāts) (vrhovno sodišče) v predložitveni odločbi poudarja, da „ne bi bilo dopustno, da je oseba tako izključena iz sistemov socialne varnosti vseh zadevnih držav članic Unije“, samo zato, ker je uresničila svojo pravico do prostega gibanja. Strinjam se s tem stališčem in menim, da bi bila ta izključitev kršitev bistva statusa državljana Unije, ki je postal temeljni status državljanov držav članic. [97]

151. Tako kot predložitveno sodišče menim, da taka izključitev iz sistema socialne varnosti ni skladna s ciljem Unije zagotoviti prosto gibanje oseb na ozemlju Unije in okrepiti evropsko integracijo [98] s poglobljeno solidarnostjo med državami članicami [99].

152. Okoliščina, da bi bil ekonomsko neaktiven državljan Unije, tudi če bi finančno prispeval v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice, upravičen do sistema, ki ga je ta država članica vzpostavila predvsem za svoje državljane in temelji na solidarnostnem mehanizmu, predvidenem za zadnjenavedene, ne more ovreči te analize.

153. Poudarjam, da pravo Unije temelji na vrednotah solidarnosti, ki so se od uvedbe državljanstva Unije še okrepile in se uporabljajo zlasti v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari.

154. Tako menim, da to, da se osebi, kot je A, sistematično odreka možnost vključitve v sistem socialne varnosti države članice gostiteljice, ker je v trenutku vložitve vloge za vključitev brez zaposlitve, ni podprto z besedilom Direktive 2004/38 in Uredbe št. 883/2004 ter ne ustreza cilju prostega gibanja, zagotovljenemu s tema aktoma sekundarnega prava, niti cilju, ki so ga avtorji Pogodb zapisali zlasti v člen 21 PDEU.

155. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj odloči, da je treba člen 21 PDEU, člen 4 Uredbe št. 883/2004 in člen 24 Direktive 2004/38 v povezavi s členom 7(1)(b) in členom 14(2) te direktive razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki tej državi omogoča, da ekonomsko neaktivnemu državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoja iz člena 7(1)(b) navedene direktive in, ker je središče vseh svojih interesov prenesel v državo članico gostiteljico, izkazuje dejansko integracijsko vez s to državo, samodejno in v vseh okoliščinah zavrača vključitev v svoj sistem socialne varnosti in pravico do koriščenja zdravstvenih storitev, ki jih krije država, pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane, ker na njenem ozemlju ni zaposlen ali samozaposlen.

V. Predlog

156. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Augstākā tiesa (Senāts) (vrhovno sodišče, Latvija), odgovori:

1. Javne zdravstvene storitve, kot so te iz postopka v glavni stvari, ki se upravičencem zagotovijo na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez kakršne koli individualne in diskrecijske presoje osebnih potreb, ne spadajo pod pojem „socialna in zdravstvena pomoč“ v smislu člena 3(5)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004

[97] Glej sodbo Grzelczyk, točka 31.

[98] Glej sodbo z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi (C-621/18, EU:C:2018:999, točka 61), v kateri je Sodišče poudarilo cilj Pogodb oblikovati „vse tesnejšo zvezo med narodi Evrope“.

[99] Glej šesto uvodno izjavo PEU.

o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1372/2013 z dne 19. decembra 2013, temveč pod pojem „dajatve za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) te uredbe.

2. Člen 11(3)(e) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1372/2013, je treba razlagati tako, da omogoča samo določitev zakonodaje, ki se uporablja za dajatve za bolezen, kot so te iz postopka v glavni stvari, in se ne nanaša na vsebinske pogoje za nastanek pravice do takih dajatev. Samo na podlagi te določbe ni mogoče presojati, ali je s pravom Unije skladna nacionalna ureditev, ki državljana Unije, ki svojo pravico do prostega gibanja uresničuje tako, da zapusti svojo državo članico izvora in se preseli v drugo državo članico, izključuje iz pravice do koriščenja zdravstvenih storitev, ki jih krije država, ker na njenem ozemlju ni zaposlen ali samozaposlen.

3. Člen 21 PDEU, člen 4 Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1372/2013, in člen 24 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS, v povezavi s členom 7(1)(b) in členom 14(2) te direktive je treba razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki tej državi omogoča, da ekonomsko neaktivnemu državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoja iz člena 7(1)(b) navedene direktive in, ker je središče vseh svojih interesov prenesel v državo članico gostiteljico, izkazuje dejansko integracijsko vez s to državo, samodejno in v vseh okoliščinah zavrača vključitev v svoj sistem socialne varnosti in pravico do koriščenja zdravstvenih storitev, ki jih krije država, pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane, ker na njenem ozemlju ni zaposlen ali samozaposlen.