Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 11. veljače 2021.[1]

Predmet C-535/19

A
uz sudjelovanje:
Latvijas Republikas Veselības ministrija

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Pravo na slobodno kretanje i pravo boravka na državnom području država članica – Ekonomski neaktivan građanin Unije koji je napustio državu članicu podrijetla kako bi se nastanio u državi članici domaćinu radi spajanja obitelji – Odbijanje uključenja u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina i snošenja troškova usluga javne zdravstvene zaštite – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 7. stavak 1. točka (b) – Uvjet da je osoba ‚sveobuhvatno zdravstveno osigurana' – Pojam ‚prekomjeran teret' – Članak 24. – Pravo na jednako postupanje – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 3. stavak 1. točka (a) – Pojam ‚davanja za slučaj bolesti' – Članak 4. i članak 11. stavak 3. točka (e) – Doseg – Stvarna veza integriranosti s državom članicom domaćinom – Posljedice"

I. Uvod

1. Ovaj predmet odnosi se na pravo ekonomski neaktivnog građanina Unije, koji je ostvario svoje pravo na slobodno kretanje time što se preselio u državu članicu radi spajanja obitelji, da ga se uključi u sustav socijalne sigurnosti potonje države i da ostvaruje pravo na usluge zdravstvene zaštite na trošak države.

2. U tom se predmetu ponovno postavlja pitanje odnosa između Direktive 2004/38/EZ[2] i Uredbe (EZ) br. 883/2004[3], ali u drukčijem kontekstu. U trima prethodnim predmetima[4] dotični građani Unije nisu ispunjavali uvjete utvrđene Direktivom 2004/38 kako bi ostvarili zakonito pravo boravka u državi članici domaćinu, odnosno imali *dostatna sredstva* te bili *sveobuhvatno zdravstveno osigurani*. Nisu raspolagali takvim sredstvima i jedan od tih građana ušao je na državno područje države članice

1 Izvorni jezik: francuski

2 Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

3 Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravak SL 2020., L 415, str. 88.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1372/2013 od 19. prosinca 2013. (SL 2013., L 346, str. 27.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004)

4 Vidjeti presude od 11. studenoga 2014., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, u daljnjem tekstu: presuda Dano); od 15. rujna 2015., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, u daljnjem tekstu: presuda Alimanovic), kao i od 25. veljače 2016., García-Nieto i dr. (C-299/14, EU:C:2016:114, u daljnjem tekstu: presuda García-Nieto).

domaćina u svrhu „socijalnog turizma” samo s ciljem da ondje ostvari pravo na socijalna davanja. Sud je iz toga zaključio da se tim građanima Unije može odbiti dodjela socijalnih davanja u državi članici domaćinu pod jednakim uvjetima kao i njezinim državljanima ako nisu ondje zakonito boravili tijekom pet godina i stekli pravo stalnog boravka.

3. Suprotno tomu, u ovom predmetu građanin Unije ispunjava *dva* potrebna uvjeta i postavlja se pitanje proizlazi li iz toga da ima pravo na jednako postupanje kao prema državljanima države članice domaćina u pogledu pristupa zdravstvenoj zaštiti na trošak države.

4. Može li država članica domaćin u svrhu očuvanja financijske ravnoteže svojeg sustava socijalne sigurnosti ipak odbiti uključiti tog građanina Unije u taj sustav i pružiti mu takvu zdravstvenu zaštitu pod jednakim uvjetima kao i svojim državljanima na temelju uvjeta da mora biti sveobuhvatno zdravstveno osiguran?

5. To je glavno pitanje koje je postavila Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija) u okviru spora između talijanskog državljanina i Latvijas Republikas Veselības ministrija (Ministarstvo zdravstva Republike Latvije, u daljnjem tekstu: latvijsko ministarstvo zdravstva). Riječ je o pitanju koje je značajno za države članice i za građane Unije.

6. Nakon analize Direktive 2004/38 i Uredbe br. 883/2004, s obzirom na sudsku praksu Suda, predložit ću Sudu da presudi da se građaninu Unije koji je ekonomski neaktivan, ali ispunjava uvjete navedene u članku 7. stavku 1. točki (b) Direktive 2004/38, koji je središte svih svojih interesa premjestio u državu članicu domaćina i koji ima stvarnu vezu integriranosti s tom državom, ne može sustavno odbijati zahtjev da ga se uključi u sustav socijalne sigurnosti te države članice i pravo na usluge zdravstvene zaštite na trošak države pod jednakim uvjetima kao i državljanima te države članice jer ondje nije zaposlen ili samozaposlen.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 883/2004

7. Člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004 predviđa se:

„Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.”

8. U stavcima 1. i 5. članka 3. te uredbe, naslovljenog „Materijalno područje primjene”, određuje se:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

(a) davanja za slučaj bolesti;

[…]

5. Ova se Uredba ne primjenjuje na:

(a) socijalnu i medicinsku pomoć;

[…]”

9. Članak 4. navedene uredbe, naslovljen „Jednakost postupanja”, glasi kako slijedi:

„Ako ovom Uredbom nije drugačije predviđeno, osobe na koje se ona primjenjuje uživaju ista prava na davanja i podliježu istim obvezama, u skladu sa zakonodavstvom svake države članice kao i njezini državljani.”

10. U skladu s člankom 11. te uredbe:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[…]

3. Podložno člancima od 12. do 16.:

(a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

[…]

(e) na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe ove Uredbe koje joj jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica.

[…]”

2. Direktiva 2004/38

11. Direktivom 2004/38 stavljaju se izvan snage, među ostalim, direktive 90/365/EEZ[5], 90/366/EEZ[6] i 90/364/EEZ[7] koje su se odnosile na prava boravka umirovljenika, studenata i drugih neaktivnih građana.

12. Uvodne izjave 9. i 10. te direktive glase:

„(9) Građani Unije trebali bi imati pravo na boravak u državi članici domaćinu u razdoblju koje ne prelazi tri mjeseca, a da pritom ne podliježu bilo kakvim uvjetima ili formalnostima osim zahtjevu da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu, ne dovodeći u pitanje povoljnije postupanje koje se primjenjuje na tražitelje zaposlenja, u skladu sa sudskom praksom Suda.

(10) Osobe koje ostvaruju pravo na boravak ne bi, međutim, trebale postati prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka. Pravo na boravak građana Unije i članova njihovih obitelji u razdobljima duljima od tri mjeseca trebalo bi stoga podlijegati određenim uvjetima.”

5 Direktiva Vijeća od 28. lipnja 1990. o pravu boravka zaposlenika i samozaposlenih osoba koji su se prestali baviti profesionalnom djelatnošću (SL 1990., L 180, str. 28.)

6 Direktiva Vijeća od 28. lipnja 1990. o pravu boravka studenata (SL 1990., L 180, str. 30.)

7 Direktiva Vijeća od 28. lipnja 1990. o pravu boravka (SL 1990., L 180, str. 26.)

13. Člankom 7. stavkom 1. navedene direktive određuje se:

„Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili

(b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog razdoblja boravka te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili

(c) – su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju njezinog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, te

– su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, te putem izjave ili drugim jednakovrijednim sredstvom, relevantnom nacionalnom tijelu zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg razdoblja boravka ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina; ili

(d) su članovi obitelji u pratnji građanina Unije ili se pridružuju građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).”

14. U skladu s člankom 14. stavcima 1., 2. i 4. te direktive:

„1. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u članku 6. tako dugo dok ne postanu prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.

2. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete navedene u tim člancima.

[…]

4. Odstupajući od stavaka 1. i 2. i ne dovodeći u pitanje odredbe poglavlja VI., mjera protjerivanja se ni u kojem slučaju ne može izreći protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji ako:

[…]

(b) su građani Unije ušli na državno područje države članice domaćina u potrazi za poslom. U tom slučaju građani Unije i članovi njihovih obitelji ne smiju biti protjerani tako dugo dok građani Unije mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izglede za zaposlenje.”

15. Člankom 24. Direktive 2004/38, naslovljenim „Jednako postupanje”, određuje se:

„1. Podložno specifičnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom pravu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice unutar područja primjene Ugovora. Ovo pravo proširuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji imaju pravo na boravak ili stalni boravak.

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka odnosno, prema potrebi, tijekom duljeg razdoblja predviđenog u članku 14. stavku 4. točki (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog boravka, dužna odobriti pomoć za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji."

B. Latvijsko pravo

16. Člankom 17. Ārstniecības likumsa (Zakon o medicinskom liječenju), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, određuje se:

„1. Medicinsko liječenje koje se financira iz općeg državnog proračuna i sredstvima korisnika zdravstvene zaštite, u skladu s uvjetima koje je utvrdio Ministru kabinets (Vijeće ministara), pruža se sljedećim osobama:

1) državljanima Latvije;

2) nedržavljanima Latvije;

3) državljanima država članica Europske unije, državama Europskog ekonomskog prostora i Švicarske konfederacije, koji borave u Latviji jer su ondje zaposleni ili samozaposleni, kao i članovima njihove obitelji;

4) strancima kojima je dopušten stalni boravak u Latviji;

[…]

3. Osobe koje su bračni drugovi državljana i nedržavljana Latvije i koje su nositelji dozvole boravka na određeno razdoblje u Latviji imaju pravo, u skladu s uvjetima koje je utvrdilo Vijeće ministara, na besplatnu opstetričku njegu na teret općeg državnog proračuna i sredstvima korisnika zdravstvene zaštite.

[…]

5. Osobe koje nisu navedene u stavcima 1., 3. i 4. ovog članka dobivaju medicinsko liječenje uz plaćanje."

17. U skladu s člankom 7. Veselības aprūpes finansēšanas likumsa (Zakon o financiranju zdravstvene zaštite), u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku:

„Svatko ima pravo na primanje hitne medicinske pomoći. Vijeće ministara utvrđuje uvjete pružanja te pomoći."

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

18. Krajem 2015. godine osoba A, talijanski državljanin, napustila je Italiju kako bi se nastanila u Latviji i pridružila svojoj supruzi, latvijskoj državljanki, te njihovo dvoje maloljetne djece, koja su latvijski i talijanski državljani.

19. Prije odlaska osoba A bila je upisana u registar talijanskih državljana koji žive izvan Italije u razdoblju od najmanje 12 mjeseci. Osobama koje su upisane u taj registar uskraćuje se mogućnost ostvarivanja prava u Italiji na medicinsko liječenje koje osigurava ta država.

20. Osoba A zatražila je 22. siječnja 2016. od latvijske državne zdravstvene službe upis u registar korisnika javnog zdravstvenog osiguranja kojim se daje pravo na zdravstvenu zaštitu na trošak Republike Latvije, drugim riječima da je se uključi u sustav socijalne sigurnosti, te izdavanje europske iskaznice zdravstvenog osiguranja [8].

21. Odlukom od 17. veljače 2016. ta je državna zdravstvena služba odbila te zahtjeve.

22. Tu je odluku potvrdilo latvijsko ministarstvo zdravstva odlukom od 8. srpnja 2016. jer osoba A nije bila ni radnik ni samozaposlena osoba u Latviji, nego je boravila u toj zemlji na temelju potvrde o prijavi građanina Unije. Kao što se to potvrdilo na raspravi pred Sudom, tužitelj je tek 4. siječnja 2018. pronašao prvi posao u Latviji. Stoga nije obuhvaćen kategorijom osoba navedenih u članku 17. stavcima 1., 3. ili 4. Zakona o medicinskom liječenju koje mogu biti javno zdravstveno osigurane, čime ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu na trošak države. Sud koji je uputio zahtjev navodi da građani Unije, kao što je osoba A, mogu ostvariti pravo samo na opstetričku njegu i hitnu medicinsku pomoć na trošak države. Što se ostalog tiče, mogu primiti zdravstvenu zaštitu obuhvaćenu sustavom javnog zdravstva, ali moraju je financirati vlastitim sredstvima.

23. Tužitelj je protiv te odluke podnio tužbu administratīvā rajona tiesi (Općinski upravni sud, Latvija). Taj je sud potonju odbio, smatrajući u biti da se – iako je osoba A zakonito boravila u Latviji u skladu sa zahtjevima iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 i stoga se može pozvati na načelo nediskriminacije iz članka 24. stavka 1. te direktive – nejednako postupanje može opravdati jer se temelji na objektivnim razlozima i ima legitimni cilj zaštite javnih financija. Takvo je nejednako postupanje i proporcionalno jer osoba A ima pravo na hitnu medicinsku pomoć, iznos zdravstvenog osiguranja nije nerazmjerno visok, a nakon samo pet godina može dobiti pravo stalnog boravka koje joj omogućuje ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu na trošak države.

24. Presudom od 5. siječnja 2018. Administratīvā apgabaltiesa (Okružni upravni sud, Latvija) odbila je žalbu koja je podnesena protiv te odluke.

25. Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud), kojoj je podnesena žalba protiv presude od 5. siječnja 2018., smatra da je za rješenje glavnog postupka potrebna prethodna odluka Suda.

26. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se Zakonom o medicinskom liječenju prenosi članak 7. stavak 1. točka (b) Direktive 2004/38. Iako taj sud nema nikakvih dvojbi u pogledu primjenjivosti te direktive, ipak postavlja pitanje o primjenjivosti Uredbe br. 883/2004. Naime, navedeni sud smatra da je potrebno odrediti je li zdravstvena zaštita koju pruža država, kao što je ona koja se pruža u Latviji, obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 883/2004. Sud koji je uputio zahtjev postavlja to pitanje s obzirom na, kao prvo, financiranje latvijskog sustava socijalne sigurnosti koje se 2016. temeljilo prije svega na porezu i, kao drugo, isključenje „socijalne i medicinske pomoći" iz područja primjene Uredbe br. 883/2004 na temelju njezina članka 3. stavka 5. Taj sud navodi da se pristup zdravstvenoj zaštiti na trošak države odobrava u skladu s objektivnim kriterijima i da se latvijski sustav može opisati kao sustav obveznog javnog zdravstvenog osiguranja.

8 Ta iskaznica omogućuje njezinu nositelju da ostvari pravo na javnu zdravstvenu zaštitu tijekom privremenog boravka u jednoj od 27 država članica Unije, na Islandu, u Lihtenštajnu, Norveškoj ili Švicarskoj, pod istim uvjetima i prema jednakom cjeniku koji se primjenjuju na osobe koje su osigurane u tim zemljama.

27. U slučaju da je Uredba br. 883/2004 primjenjiva, sud koji je uputio zahtjev pita je li njezin članak 11. stavak 3. točka (e), prema kojem se primjenjuje zakon države članice boravišta dotične osobe, prepreka tomu da se odbije tužiteljev zahtjev za uključivanje u zdravstveni sustav na trošak države u Italiji i Latviji, čime mu se općenito uskraćuje pristup takvoj zaštiti.

28. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev izražava bojazan da se nije poštovalo načelo nediskriminacije koje je propisano u članku 18. UFEU-a i koje se navodi u članku 24. Direktive 2004/38, kao i u članku 4. Uredbe br. 883/2004. Tom se sudu čini da se latvijskim propisima građanima Unije koji su ekonomski neaktivni nalaže neproporcionalno ograničenje pristupa sustavu obveznog javnog zdravstvenog osiguranja.

29. Taj sud smatra da valja uzeti u obzir konkretnu tužiteljevu situaciju. Osobito naglašava da se osoba A preselila u Latviju radi spajanja s obitelji, da je radila u Italiji i tražila posao u Latviji te da u potonjoj državi članici ima dvoje maloljetne djece s dvojnim latvijskim i talijanskim državljanstvom. Prema njegovu mišljenju, ti elementi idu u prilog tomu da tužitelj ima bliske osobne veze s Republikom Latvijom, zbog čega automatsko isključivanje tužitelja iz javnog zdravstvenog sustava nije dopušteno.

30. Unatoč tomu, navedeni sud priznaje da građanin Unije može zahtijevati jednako postupanje kao prema državljanima države članice domaćina na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38 samo ako je njegov boravak na državnom području države članice domaćina u skladu s uvjetima iz te direktive. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da osoba A ispunjava uvjete boravka navedene u članku 7. stavku 1. točki (b) navedene direktive jer ima dostatna sredstva te je sveobuhvatno zdravstveno osigurana u Latviji, pri čemu naglašava da je ta osoba isključena iz prava na javno zdravstveno osiguranje kojim se daje pravo na zdravstvenu zaštitu na trošak države. Stoga taj sud postavlja pitanje može li se činjenicom da građanin Unije ima sveobuhvatno zdravstveno osiguranje, što je jedan od uvjeta zakonitosti boravka predviđenih Direktivom 2004/38, opravdati odbijanje da se tog građanina uključi u javni zdravstveni sustav.

31. U tim je okolnostima Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud) prekinula postupak i Sudu uputila sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li smatrati da je javna zdravstvena zaštita uključena u ‚davanja za slučaj bolesti' u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 883/2004?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, smiju li države članice na temelju članka 4. Uredbe br. 883/2004 i članka 24. Direktive 2004/38 – radi izbjegavanja nerazmjernih zahtjeva za socijalna davanja predviđena u svrhu osiguravanja zdravstvene zaštite – građanima Unije koji u relevantnom trenutku nemaju status radnika uskratiti ta davanja koja dodjeljuju svojim državljanima i članovima obitelji građana Unije koji imaju status radnika i nalaze se u istoj situaciji?

3. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, smiju li države članice na temelju članaka 18. i 21. UFEU-a i članka 24. Direktive 2004/38 – radi izbjegavanja nerazmjernih zahtjeva za socijalna davanja predviđena u svrhu osiguravanja zdravstvene zaštite – građanima Unije koji u relevantnom trenutku nemaju status radnika uskratiti ta davanja koja dodjeljuju svojim državljanima i članovima obitelji građana Unije koji imaju status radnika i nalaze se u istoj situaciji?

4. Je li u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004 situacija u kojoj se građaninu Europske unije koji ostvaruje pravo na slobodu kretanja uskraćuje pravo na usluge javne zdravstvene zaštite na trošak države u svim predmetnim državama članicama?

5. Je li u skladu člankom 18., člankom 20. stavkom 1. i člankom 21. UFEU-a situacija u kojoj se građaninu Europske unije koji ostvaruje svoje pravo na slobodu kretanja uskraćuje pravo na usluge javne zdravstvene zaštite na trošak države u svim predmetnim državama članicama?

6. Treba li zakonitost boravka u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 tumačiti na način da osobi daje pravo pristupa sustavu socijalne sigurnosti i da također može biti razlog njezina isključenja iz tog sustava? Konkretno u ovom predmetu, treba li smatrati da se činjenicom da je podnositelj zahtjeva sveobuhvatno zdravstveno osiguran – što je jedan od uvjeta za zakonitost boravka u skladu s Direktivom 2004/38 – može opravdati neuključivanje podnositelja zahtjeva u sustav zdravstvene zaštite na trošak države?"

32. Zahtjev za prethodnu odluku od 9. srpnja 2019. Sud je zaprimio 12. srpnja 2019.

33. Pisana očitovanja podnijele su latvijska i španjolska vlada, latvijsko ministarstvo zdravstva i Europska komisija. Iste stranke i zainteresirane osobe kao i osoba A bile su zastupane na raspravi održanoj 28. rujna 2020.

IV. Analiza

A. Prvo prethodno pitanje

34. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li javna zdravstvena zaštita, kao što je ona koja se dodjeljuje na temelju članka 17. Zakona o medicinskom liječenju, obuhvaćena pojmom „davanja za slučaj bolesti" u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 883/2004.

35. Sud koji je uputio zahtjev navodi da dvoji u tom pogledu zbog teksta članka 3. stavka 5. Uredbe br. 883/2004 kojim se iz područja primjene potonje uredbe isključuje „socijalna i medicinska pomoć".

36. Poput svih stranaka koje su se izjasnile o prvom pitanju, smatram da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno.

37. Problem razlikovanja davanja iz sustava socijalne sigurnosti obuhvaćenih Uredbom br. 883/2004 od „socijalne i medicinske pomoći" koja je isključena iz te uredbe pojavio se vrlo rano, još od Uredbe (EEZ) br. 1408/71 [9], koja je prethodila Uredbi br. 883/2004 i koja je sadržavala tu razliku [10].

38. Najprije podsjećam na to da se ta razlika prije svega temelji na konstitutivnim elementima svakog davanja, osobito na njegovim ciljevima i uvjetima dodjele, a ne na činjenici je li se nacionalnim zakonodavstvom davanje kvalificiralo kao davanje iz sustava socijalne sigurnosti [11].

39. Nadalje, naglašavam da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, moraju biti ispunjena dva kumulativna uvjeta kako usluga ne bi bila obuhvaćena „socijalnom i medicinskom pomoći" u smislu članka 3. stavka 5. točke (a) Uredbe br. 883/2004, nego kako bi predstavljala davanje iz sustava socijalne sigurnosti koje je obuhvaćeno tom uredbom. Potrebno je, s jedne strane, da se davanje dodjeljuje korisnicima na temelju zakonski definirane situacije, a ne na temelju pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba i, s druge strane, da se odnosi na jedan od rizika izričito navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 [12].

9 Uredba Vijeća od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)

10 Vidjeti presudu od 27. ožujka 1985., Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, t. 10.).

11 Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 1992., Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, t. 14.).

12 Vidjeti osobito presude od 27. studenoga 1997., Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, t. 24.) kao i od 25. srpnja 2018., A (Pomoć za osobu s invaliditetom) (C-679/16, EU:C:2018:601, t. 32. i navedena sudska praksa).

40. Što se tiče prvog uvjeta, sud koji je uputio zahtjev navodi da se medicinsko liječenje jamči svakoj osobi koja boravi u Latviji i koja je obuhvaćena jednom od kategorija koje su objektivno utvrđene Zakonom o medicinskom liječenju kako bi se upisala u registar korisnika zdravstvene zaštite a da se pritom ne uzimaju u obzir nikakve osobne okolnosti.

41. Smatram da se na temelju takvih značajki može smatrati da je prvi uvjet ispunjen.

42. Dodajem da način na koji se usluge zdravstvene zaštite financiraju [13] nije relevantan kako bi se usluga kvalificirala kao davanje iz sustava socijalne sigurnosti u smislu te uredbe [14].

43. Što se tiče drugog uvjeta, njime se zahtijeva da se provjeri da se zdravstvena zaštita, kao što je ona predviđena u Zakonu o medicinskom liječenju, odnosi na jedan od rizika navedenih u članku 3. stavku 1. Uredbe br. 883/2004, u ovom slučaju na „davanja za slučaj bolesti" iz točke (a) te odredbe.

44. Iako „davanja za slučaj bolesti" nisu definirana u Uredbi br. 883/2004, Sud je ipak odlučivao u tom pogledu, pri čemu je osobito presudio da su tim pojmom obuhvaćene usluge čiji je glavni cilj ozdravljenje bolesnika [15].

45. Doista, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i samog naslova predmetnog latvijskog zakona jasno proizlazi da je zdravstvena zaštita o kojoj je riječ u glavnom postupku medicinsko liječenje i stoga liječenje čiji je cilj izlječenje bolesti.

46. Slijedom toga, smatram da se javna zdravstvena zaštita, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, odnosi na rizik od bolesti naveden u članku 3. stavku 1. točki (a) Uredbe br. 883/2004 i da je drugi uvjet također ispunjen.

47. U tim okolnostima predlažem Sudu da na prvo pitanje odgovori tako da usluge javne zdravstvene zaštite, kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, koje se dodjeljuju korisnicima na temelju zakonski definirane situacije, a ne na temelju pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, nisu obuhvaćene pojmom „socijalna i medicinska pomoć" u smislu članka 3. stavka 5. točke (a) Uredbe br. 883/2004, nego pojmom „davanja za slučaj bolesti" u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) te uredbe.

48. S obzirom na predloženi odgovor na prvo pitanje, smatram da ne treba odgovoriti na treće pitanje, koje se postavlja samo u slučaju da usluge, kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, nisu obuhvaćene Uredbom br. 883/2004.

49. Predlažem da se drugo pitanje ispita zajedno s petim i šestim pitanjem nakon što se razmotri četvrto pitanje.

B. Četvrto prethodno pitanje

50. Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 11. stavak 3. točku (e) Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se iz prava na usluge zdravstvene zaštite na trošak države isključuje građanin Unije, kao što je osoba A, koji ostvaruje svoje pravo na slobodu kretanja time što je napustio državu članicu podrijetla kako bi se nastanio u drugoj državi članici, uz obrazloženje da nije zaposlen ili samozaposlen na državnom području potonje države.

13 Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se te usluge od 2018. financiraju iz obveznih doprinosa i poreza.

14 Vidjeti presudu od 16. srpnja 1992., Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, t. 21.).

15 Vidjeti u kontekstu Uredbe br. 1408/71 presudu od 16. studenoga 1972., Heinze (14/72, EU:C:1972:98, t. 8.).

51. U tom pogledu najprije naglašavam da se u članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004 navodi *samo* „kolizijsko pravilo" u svrhu određivanja zakonodavstva mjerodavnog za davanja iz sustava socijalne sigurnosti navedena u članku 3. stavku 1. te uredbe, u ovom slučaju davanja za slučaj bolesti [16]. Ekonomski neaktivne osobe, kao što je osoba A, koje nisu obuhvaćene člankom 11. stavkom 3. točkama (a) do (d), ulaze u područje primjene točke (e) te odredbe, koja čini preostalu kategoriju, i na njih se primjenjuje zakonodavstvo države članice boravišta. U slučaju kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku nije sporno da se na osobu A primjenjuje latvijsko pravo s obzirom na to da boravi u Latviji.

52. Stoga je cilj tog članka 11. stavka 3. točke (e), kao i Uredbe br. 883/2004 u cijelosti, izbjeći istodobnu primjenu više nacionalnih zakonodavstava i spriječiti da osobe na koje se ta uredba primjenjuje ostanu bez zaštite u području socijalne sigurnosti jer ne postoji zakonodavstvo koje bi se na njih primijenilo [17].

53. Suprotno tomu, tom se odredbom ne usklađuju uvjeti dodjele davanja iz sustava socijalne sigurnosti, kao što su usluge zdravstvene zaštite. Za te su usluge odgovorne države članice koje ostaju nadležne utvrditi svoju zdravstvenu politiku u skladu s člankom 168. stavkom 7. UFEU-a, urediti svoje sustave socijalne sigurnosti i odrediti u svojim nacionalnim zakonodavstvima uvjete dodjele i, prema tome, odbijanja davanja iz sustava socijalne sigurnosti [18].

54. Prilikom određivanja tih uvjeta države članice ipak moraju poštovati pravo Unije, osobito primarno pravo i načelo jednakog postupanja osobito propisano u članku 4. Uredbe br. 883/2004 i članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38, ali njihov se sadržaj ne predviđa člankom 11. stavkom 3. točkom (e) te uredbe. Drugo, peto i šesto pitanje koje ću ispitati u odjeljcima u nastavku odnose se na to jesu li uvjeti kao što su oni koji se predviđaju nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s UFEU-om i aktima sekundarnog prava.

55. Predlažem da se na četvrto pitanje odgovori tako da članak 11. stavak 3. točku (e) Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da se njime samo omogućuje određivanje zakonodavstva primjenjivog na davanja za slučaj bolesti kao što su ona o kojima je riječ u glavnom postupku i da se on ne odnosi na materijalne uvjete kojima se stječe pravo na takva davanja. Ta odredba sama po sebi ne omogućuje da se ocijeni usklađenost s pravom Unije nacionalnog propisa kojim se iz prava na usluge zdravstvene zaštite na trošak države isključuje građanin Unije koji ostvaruje svoje pravo na slobodu kretanja time što je napustio državu članicu podrijetla kako bi se nastanio u drugoj državi članici, uz obrazloženje da nije zaposlen ili samozaposlen na državnom području potonje države.

C. Drugo, peto i šesto prethodno pitanje

56. Najprije naglašavam da, u skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, osoba A u trenutku kad je napustila svoju državu članicu podrijetla na neograničeno razdoblje više nije ondje radila i nije bila uključena u sustav socijalne sigurnosti. Iako je tražila posao u državi članici domaćinu, nije u tu državu primarno ušla u tu svrhu, nego kako bi se pridružila svojoj supruzi i djeci. Stoga svoje pravo boravka u državi članici domaćinu nije temeljila na statusu radnika. Usto, iako je osoba A mogla biti obuhvaćena i odredbama članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38, koji se odnosi na

16 Vidjeti presudu od 14. lipnja 2016., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-308/14, EU:C:2016:436, u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Ujedinjena Kraljevina, t. 63.) te uvodne izjave 3. i 4. Uredbe br. 883/2004.

17 Vidjeti presudu od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 40.) i točku 64. presude Komisija/Ujedinjena Kraljevina, kao i uvodnu izjavu 15. Uredbe br. 883/2004.

18 Vidjeti osobito presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, t. 29. i navedena sudska praksa) i od 16. srpnja 2009., von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, t. 63.).

građane Unije koji ostaju u državi članici domaćinu dulje od tri mjeseca nakon što su ušli u tu državu u potrazi za poslom, iz te odluke proizlazi da je boravila u državi članici domaćinu kao ekonomski neaktivna osoba u trenutku kad je podnijela zahtjev za uključivanje u sustav socijalne sigurnosti i da se njezino pravo boravka temelji na članku 7. stavku 1. točki (b) i članku 14. stavku 2. te direktive [19].

57. Slijedom toga, smatram da svojim drugim, petim i šestim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. Uredbe br. 883/2004 i članak 24. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) i člankom 14. stavkom 2. te direktive, tumačiti na način da se njima državama članicama, u njihovu svojstvu država članica domaćina, dopušta da – kako bi se izbjegao prekomjeran teret za ravnotežu njihova sustava socijalne sigurnosti – odbiju uključiti u svoj sustav socijalne sigurnosti i omogućiti usluge zdravstvene zaštite na trošak države građanima Unije koji su u trenutku podnošenja zahtjeva za uključivanje u sustav socijalne sigurnosti ekonomski neaktivni, ali ispunjavaju uvjete iz članka 7. stavka 1. točke (b) navedene direktive, dok njihovi državljani u istoj situaciji imaju na to pravo.

58. Kako bih odgovorio na to pitanje ispitat ću zaključke iz novije sudske prakse Suda o odnosu između Direktive 2004/38 i Uredbe br. 883/2004, povezano s uvjetom da osoba ima dostatna sredstva, prije nego što primijenim te zaključke na uvjet da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana. U okviru ispitivanja tog drugog uvjeta dokazat ću da se ključan element analize odnosi na pitanje dovodi li uključivanje u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina do nastanka prekomjernog tereta za financijsku ravnotežu potonjeg sustava.

1. Zaključci iz novije sudske prakse

59. Kao što to proizlazi iz njegova teksta, člankom 4. Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Jednakost postupanja”, određuje se da u načelu osobe na koje se Uredba primjenjuje uživaju ista prava na davanja i podliježu istim obvezama, u skladu sa zakonodavstvom svake države članice kao i njezini državljani. Ta davanja konkretno obuhvaćaju davanja za slučaj bolesti iz članka 3. stavka 1. točke (a) te uredbe.

60. Što se tiče članka 24. Direktive 2004/38, koji je također naslovljen „Jednako postupanje”, njime se u njegovu stavku 1. predviđa da građani Unije koji su ostvarili svoje pravo na slobodno kretanje i koji borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice unutar područja primjene Ugovora. To se pravo ostvaruje podložno posebnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom zakonodavstvu.

61. Te su dvije odredbe izraz načela nediskriminacije koje se općenito propisuje člankom 18. UFEU-a u posebnim područjima koja se odnose na davanja iz sustava socijalne sigurnosti i građanstvo [20].

62. Što se tiče članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38, Sud je u pogledu pristupa socijalnim davanjima, kao što je zahtjev za najniži prihod, koji je nedoprinosno socijalno davanje u smislu članka 70. Uredbe br. 883/2004, presudio da građanin Unije može zahtijevati pravo na jednako postupanje kao i državljani države članice domaćina samo ako je njegov boravak na državnom području te države u skladu s uvjetima Direktive 2004/38 [21]. U slučaju boravka duljeg od tri mjeseca, ali kraćeg od pet godina ekonomski neaktivnog građanina Unije, ti su uvjeti navedeni u članku 7. stavku 1. točki (b) te

19 O razlici između članka 14. stavka 4. točke (b) i članka 14. stavka 2. Direktive 2004/38, vidjeti bilješku 43. ovog mišljenja.

20 Vidjeti u tom smislu presudu Dano, t. 61. i presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, u daljnjem tekstu: presuda Jobcenter Krefeld, t. 60.).

21 Vidjeti presudu Dano, t. 69.

direktive i njima se predviđa da taj građanin mora imati dostatna sredstva i biti sveobuhvatno zdravstveno osiguran [22]. U skladu s člankom 14. stavkom 2. navedene direktive, pravo boravka može se zadržati samo dok god građanin Unije ispunjava te uvjete [23]. Cilj tih uvjeta je izbjeći da ti građani Unije postanu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina [24].

63. Sud je stoga pojasnio da postoji povezanost između prava na jednako postupanje na temelju članka 24. Direktive 2004/38, koje može podlijegati poštovanju članaka 7. i 14. te direktive, i prava na socijalna davanja na temelju Uredbe br. 883/2004. Pravo na ta davanja pod jednakim uvjetima u kojima se dodjeljuju državljanima države članice domaćina stoga može ovisiti o postojanju prava zakonitog boravka u državi članici domaćinu u skladu s uvjetima iz članka 7. stavka 1. točke (b) navedene direktive i o kontinuiranom poštovanju tih uvjeta tijekom cjelokupnog trajanja boravka u skladu s člankom 14. stavkom 2. te direktive.

64. Sud je iz toga zaključio da se članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38 u vezi s njezinim člankom 7. stavkom 1. točkom (b) ne protivi propis kojim se iz prava na određena davanja koja se predviđaju Uredbom br. 883/2004 isključuju državljani država članica koji na temelju navedene direktive ne borave zakonito u državi članici domaćinu [25]. Sud je pojasnio da se isti zaključak nameće u vezi s tumačenjem članka 4. Uredbe br. 883/2004 [26].

65. Ta razmatranja, koja proizlaze iz presude Brey [27], potvrđena su u kasnijim presudama Alimanovic [28], García-Nieto i dr. [29] i Komisija/Ujedinjena Kraljevina [30].

66. U presudi García-Nieto Sud je pojasnio da, kako bi se utvrdilo može li se građaninu Unije odbiti pravo na socijalnu pomoć, valja najprije provjeriti je li primjenjivo načelo jednakog postupanja koje se navodi u članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38 i, prema tome, je li boravak na državnom području države članice domaćina zakonit u smislu te direktive [31], a zatim je li situacija dotične osobe ipak obuhvaćena područjem primjene odstupanja iz tog članka 24. stavka 2. [32]. Naime, na temelju tog odstupanja, pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima države članice domaćina može se odbiti u trima slučajevima, odnosno, tijekom prva tri mjeseca boravka u državi članici domaćinu, tijekom razdoblja koje je eventualno dulje od ta tri mjeseca, a koje odgovara trajanju potrage za poslom u skladu s člankom 14. stavkom 4. točkom (b) te direktive i u pogledu zahtjeva za uzdržavanje tijekom školovanja koji su podnijeli određeni studenti jer ti studenti nisu stekli pravo stalnog boravka u toj državi članici.

22 Vidjeti osobito točke 71. i 73. presude Dano, kao i presude od 30. lipnja 2016., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, t. 76.) i od 2. listopada 2019., Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, t. 29.).

23 Vidjeti presudu Dano, t. 71.

24 Vidjeti presudu Dano, t. 71.

25 Vidjeti presudu Dano, t. 82.

26 Vidjeti presudu Dano, t. 83.

27 Presuda od 19. rujna 2013. (C-140/12, EU:C:2013:565). Vidjeti osobito točke 44. i 47. te presude u kojoj Sud utvrđuje povezanost između prava na socijalna davanja na temelju Uredbe br. 883/2004 i zakonitosti boravka u državi članici domaćinu, koja ovisi o ispunjavanju uvjeta predviđenih u članku 7. stavku 1. točki (b) Direktive 2004/38.

28 Presuda Alimanovic, t. 69.

29 Presuda García-Nieto, t. 38.

30 Presuda Komisija/Ujedinjena Kraljevina, t. 68.

31 Vidjeti u tom smislu presudu García-Nieto, t. 40. Naglašavam da, što se tiče osobe kao što je E. Dano, ona je zakonito boravila u državi članici domaćinu, u skladu sa zakonodavstvom potonje države. Ondje je uostalom dobila potvrdu o pravu na neograničeni boravak (vidjeti točku 36. presude Dano). Suprotno tomu, budući da nije imala dostatna sredstva u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38, E. Dano nije ondje zakonito boravila u smislu te direktive.

32 Vidjeti u tom smislu točku 43. presude García-Nieto.

67. Nakon tih presuda može postojati dvojba u pogledu toga odnose li se razmatranja Suda o vezi između članka 24. Direktive 2004/38 i članka 4. Uredbe br. 883/2004 samo na nedoprinosna socijalna davanja, kao što je najniži prihod, ili se primjenjuju na davanja iz sustava socijalne sigurnosti na koja se odnosi ta uredba. U presudi Komisija/Ujedinjena Kraljevina pojašnjava se da se ta razmatranja primjenjuju na jednak način na davanja iz sustava socijalne sigurnosti [33].

68. Iz te sudske prakse zaključujem da se uvjeti navedeni u članku 7. stavku 1. točki (b) Direktive 2004/38 primjenjuju i na sva davanja iz sustava socijalne sigurnosti i osobito na davanja koja su obuhvaćena prvom granom sustava socijalne sigurnosti iz članka 3. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 883/2004, odnosno davanja za slučaj bolesti.

69. U ovom se predmetu postavlja pitanje ima li građanin Unije, kad su ti uvjeti ispunjeni, pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima države članice domaćina u području prava na usluge zdravstvene zaštite na trošak države.

70. Naglašavam da osoba A ispunjava oba uvjeta iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi [34], i stranke se slažu, da u trenutku kad je podnijela svoj zahtjev za uključenje u latvijski sustav socijalne sigurnosti kako bi ostvarila pravo na takva davanja osoba A nije imala dostatna sredstva i nije bila sveobuhvatno zdravstveno osigurana. Što se tiče potonjeg uvjeta, na raspravi pred Sudom pojasnilo se da je potonja osoba sklopila ugovor s privatnim osiguravajućim društvom. Osim toga, nije sporno da je i dalje ispunjavala ta dva uvjeta cijelo vrijeme nakon što je podnijela zahtjev za uključenje u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina. Stoga takav građanin Unije u načelu treba imati pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima države članice domaćina na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38 jer nije obuhvaćen jednim od triju slučajeva iz stavka 2. te odredbe te ga se, slijedom toga, može uključiti u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina pod jednakim uvjetima kao i njezine državljane [35]. To znači da može imati ne samo pristup uslugama zdravstvene zaštite iz sustava javnog zdravstva, nego i da se ta davanja dodjeljuju na trošak države pod jednakim uvjetima kao što su i oni koji se primjenjuju na državljane te države [36].

71. Međutim, logika iznesena u prethodnoj točki nije očita sama po sebi kao što to potvrđuju očitovanja latvijske i španjolske vlade te Komisije.

72. Latvijska vlada naglašava da se uvjet da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana nije uključio slučajno, nego da se njime nastoji ostvariti određen cilj. Kao što je cilj zahtjeva da osoba ima dostatna sredstva to da ta osoba može sama skrbiti za vlastite potrebe tijekom boravka duljeg od tri mjeseca u drugoj državi članici i to da joj potonja država ne treba dodijeliti pravo na socijalnu pomoć u obliku egzistencijalnog minimuma, zahtjev da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana također ima za cilj da osoba koja nije zaposlena ili samozaposlena sama pokriva svoje troškove zdravstvene skrbi i da dotična država članica ne treba snositi takve troškove. Prema mišljenju te vlade, ne može se prihvatiti da se osoba poziva na jednako postupanje iz članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38 kako bi imala pravo na usluge zdravstvene zaštite na trošak države, dok u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) te direktive treba biti sveobuhvatno zdravstveno osigurana kako bi dobila pravo zakonitog boravka u državi članici domaćinu na dulje od tri mjeseca.

33 U predmetu u kojem je donesena ta presuda, Komisija je tvrdila da se Direktiva 2004/38 ne primjenjuje na davanja iz sustava socijalne sigurnosti (vidjeti točke 44. i 46. presude). Nakon što je pojasnio da su predmetna davanja, odnosno obiteljski doplaci, doista davanja iz sustava socijalne sigurnosti (točka 61. presude), Sud je primijenio Direktivu na potonja davanja (vidjeti točke 66. i 68. presude) i odbio tužbu čiji je cilj da se presudi da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila svoje obveze time što je dodjelu tih davanja uvjetovala zakonitim boravkom na svojem državnom području.

34 Vidjeti točku 3.7. i točku 20. drugu alineju odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

35 Vidjeti i točku 84. ovog mišljenja.

36 Vidjeti za usporedbu i točku 22. ovog mišljenja.

73. Komisija na istovjetan način smatra, pri čemu upućuje na presudu Dano [37], da je odbijanje države članice domaćina da omogući pristup svojem sustavu socijalne sigurnosti građaninu Unije, kao što je osoba A, pod jednakim uvjetima kao i vlastitim državljanima koji borave na njezinu državnom području, samo neizbježna posljedica Direktive 2004/38, u ovom slučaju uvjeta da je sveobuhvatno zdravstveno osigurana u skladu s njezinim člankom 7. stavkom 1. točkom (b).

74. Španjolska vlada podupire stajalište latvijske vlade i Komisije.

75. Ako sažmem njihova stajališta, potonje vlade i institucija smatraju da, s obzirom na to da treba ispuniti uvjete da osoba ima dostatna sredstva i da je sveobuhvatno zdravstveno osigurana kako bi se pozvalo na pravo na jednako postupanje na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38, u vezi s člancima 7. i 14. te direktive, na to se pravo može pozvati samo za dodjelu davanja različitih od onih koja omogućuju ispunjavanje tih uvjeta, inače bi se potonjim uvjetima oduzeo smisao.

76. Drugim riječima, pravo na jednako postupanje ne može se, prema mišljenju tih vlada i Komisije, odnositi na dodjelu najnižeg prihoda ili uključenje u javni zdravstveni sustav države članice domaćina koji omogućuju upravo da se ispune uvjeti utvrđeni člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2004/38.

77. Razumijem to rasuđivanje. Smatram, kao što ću to dokazati, da uvjet iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana ima, naime, za cilj da se izbjegne to da ekonomski neaktivan građanin Unije postane prekomjeran teret državi članici domaćinu prije nego što stekne pravo stalnog boravka u skladu s člankom 16. te direktive, odnosno nakon prvih pet godina boravka. Naime, smatram da tijekom tog razdoblja država članica domaćin u načelu ima pravo zahtijevati da građanin Unije o vlastitu trošku ugovori zdravstveno osiguranje koje pokriva njegove troškove zdravstvene skrbi u državi članici domaćinu [38]. Slijedom toga, u većini slučajeva ta država članica ima pravo, prema mojem mišljenju, odbiti da se tog građanina uključi u njezin sustav socijalne sigurnosti.

78. Međutim, Sud u ovom slučaju treba odlučiti o tome može li država članica „automatski i u svim okolnostima” [39] odbiti uključiti ekonomski neaktivnog građanina Unije u svoj sustav socijalne sigurnosti pod jednakim uvjetima kao i vlastite državljane. Naglašavam da čak i za državljane države članice domaćina javna zdravstvena zaštita koja se pruža na trošak države obično nije „besplatna”. Državljani joj pridonose uplatom doprinosa ili poreza ovisno o načinu financiranja socijalne sigurnosti koji je uspostavila svaka država članica.

79. Ta se problematika osobito javlja u pogledu građanina Unije koji je, iako ispunjava uvjete iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38, trajno napustio svoju državu članicu podrijetla u kojoj stoga više nije uključen u sustav socijalne sigurnosti i koji se radi spajanja obitelji nastanio u drugoj državi članici u koju je premjestio središte svih svojih obiteljskih, osobnih i profesionalnih interesa.

80. U tom pogledu smatram da valja primijeniti razrađenije tumačenje od onog koje predlažu latvijska i španjolska vlada te Komisija, kao što se to može zaključiti na temelju presude Jobcenter Krefeld koja se odnosi na uvjet da osoba ima dostatna sredstva. Takav se pristup dodatno nalaže, prema mojem mišljenju, u pogledu uvjeta da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana. Dokazat ću da sustavno odbijanje da ekonomski neaktivni državljani drugih država članica imaju prava na usluge javne

37 Točka 77. te presude

38 Podsjećam na to da se slobodno kretanje ekonomski neaktivnih građana Unije može ograničiti sekundarnim pravom u skladu s člankom 21. UFEU-a kojim se predviđa da „[s]vaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe”.

39 Vidjeti presudu Jobcenter Krefeld, t. 79., iz koje je taj izraz preuzet.

zdravstvene zaštite, pod jednakim uvjetima kao i državljani države članice domaćina, prije nego što steknu pravo stalnog boravka, nakon pet godina boravka na državnom području države članice domaćina, nije potkrepljeno tekstom članaka 7., 14. i 24. Direktive 2004/38 i da je protivno cilju slobodnog kretanja građanina Unije kao i samom pojmu „građanstva Unije".

2. Pojam „sveobuhvatnog zdravstvenog osiguranja" s obzirom na tekst i kontekst članka 7. stavka 1. Direktive 2004/38

81. Uvjet da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana navodi se u članku 7. stavku 1. točkama (b) i (c) Direktive 2004/38.

82. Najprije ističem da se u Direktivi 2004/38, osobito u njezinim člancima 7., 14. i 24., izričito ne navodi da država članica može odbiti uključiti građanina Unije u svoj sustav socijalne sigurnosti i stoga mu odbiti dodijeliti javno zdravstveno osiguranje jer je ekonomski neaktivan u razdoblju boravka od tri mjeseca do pet godina nakon što je došao u tu državu članicu.

83. Konkretno, odstupanjem iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 ne predviđa se takvo ograničenje prava na jednako postupanje. Podsjećam da tu odredbu, kao odstupanje od temeljne slobode, prema mišljenju Suda, treba usko tumačiti. Štoviše, Sud je pojasnio svoj doseg u nedavnoj presudi Jobcenter Krefeld [40], pri čemu je naglasio, kao prvo, da se ta presuda primjenjuje samo na situacije iz članka 24. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 i stoga samo na građane Unije čije se pravo boravka temelji na samoj direktivi [41]. Kao drugo, što se tiče primjene odstupanja na tražitelja zaposlenja, odstupanje se odnosi na osobe koje pravo boravka imaju *samo* na temelju članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 [42].

84. Iz toga slijedi da građanin Unije, kao što je osoba A, koji ima pravo boravka na temelju članka 7. stavka 1. točke (b), kao i na temelju članka 14. stavka 2. Direktive 2004/38, a ne samo na temelju članka 14. stavka 4. točke (b) te direktive, nije obuhvaćen odstupanjem iz članka 24. stavka 2. navedene direktive [43].

85. Nadalje, napominjem da, suprotno tekstu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38, kojim se građaninu Unije nalaže uvjet da ima dostatna sredstva „kako ne bi posta[o] *teret* za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravka" [44], zakonodavac Unije nije utvrdio takvu povezanost između uvjeta da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana i postojanja takvog tereta. Stoga je zakonodavac smatrao da nedostatak dostatnih sredstava može predstavljati *teret* kojim se može opravdati odbijanje da se dodijele socijalna davanja pod jednakim uvjetima kao i državljanima države članice domaćina [45]. Suprotno tomu, što se tiče sveobuhvatnog zdravstvenog osiguranja, zakonodavac je nastojao izbjeći da građanin Unije koji boravi u državi članici domaćinu za tu državu postane ne samo teret, nego *prekomjeran teret* [46].

40 Vidjeti točku 60. i sljedeće te presude. To se odstupanje odnosi na ekonomski neaktivnog građanina Unije u trenutku u kojem je podnio zahtjev za davanja za podmirivanje osnovnih životnih potreba za sebe i svoju djecu u državi članici domaćinu u kojoj je prethodno radio. Budući da je izgubio status radnika, ali traži novi posao u toj državi članici, obuhvaćen je područjem primjene članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38. Osim toga, građanin Unije ima pravo boravka u državi članici domaćinu na temelju članka 10. Uredbe br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.) zbog toga što se njegova djeca školuju u toj državi i, prema tome, ima pravo na postupanje u području socijalne pomoći koje je jednako postupanju prema državljanima potonje države.

41 Vidjeti presudu Jobcenter Krefeld, t. 65.

42 Vidjeti presudu Jobcenter Krefeld, t. 69. i 70.

43 Naglašavam da, dok se *članak 14. stavak 4. točka (b)* Direktive 2004/38 odnosi na osobe koje borave u državi članici domaćinu dulje od prva tri mjeseca nakon njihova dolaska kako bi ondje tražili posao i nemaju pravo na socijalnu pomoć te države članice zbog primjene odstupanja iz članka 24. stavka 2. te direktive, njezin *članak 14. stavak 2.* odnosi se na druge osobe koje imaju pravo boravka na temelju članka 7. navedene direktive te koje i dalje ispunjavaju uvjete iz te odredbe i koje, prema tome, u načelu imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima države članice domaćina na temelju članka 24. stavka 1. te direktive.

44 Moje isticanje

45 Vidjeti u tom smislu presudu Dano, t. 77.

46 Vidjeti u tom smislu presudu Dano, t. 71.

86. Pojam „prekomjeran teret” ispitujem detaljno u točki 92. i sljedećima ovog mišljenja. U toj ću fazi samo naglasiti da kvalifikacija „prekomjeran” čini znatnu razliku.

87. Naposljetku, što se tiče dosega pojma „sveobuhvatno zdravstveno osiguranje”, naglašavam da taj pojam nije definiran Direktivom 2004/38.

88. U svakodnevnom jeziku pojam „osiguranje” upućuje na „ugovor kojim osiguravatelj jamči osiguraniku, u zamjenu za premiju ili doprinos, isplatu dogovorenog iznosa ako nastupi osigurani slučaj”[47]. U ovom je slučaju cilj zdravstvenog osiguranja pokriti rizike u području zdravstvene zaštite. Pojam „sveobuhvatno” odnosi se na opseg rizika koje treba pokriti u državi članici domaćinu.

89. Direktiva 2004/38 ipak ne sadržava nikakvo pojašnjenje o dosegu tih izraza. Konkretno, u toj se direktivi ne navodi treba li zdravstveno osiguranje biti privatno ili javno. Vlade koje su intervenirale u ovom predmetu i Komisija pošle su od pretpostavke da je riječ o privatnom osiguranju. Međutim, to ne proizlazi iz teksta odredbe. Ne navodi se ni treba li osiguranje pružiti tijelo ili poduzetnik države članice domaćina ili osiguranje može potjecati iz druge države članice, osobito države članice podrijetla građanina Unije.

90. Presuda Baumbast i R[48] kao i Smjernice Komisije o primjeni Direktive 2004/38[49] pružaju određena pojašnjenja u tom pogledu. Iz te presude proizlazi da dotični građanin Unije, koji traži pravo boravka u državi članici domaćinu u kojoj je ostvario slobodu kretanja, u tom slučaju u Ujedinjenoj Kraljevini, ima sveobuhvatno zdravstveno osiguranje u svojoj državi članici podrijetla, Njemačkoj, koje mu je dodijeljeno sustavom socijalne sigurnosti potonje države[50].

91. Stoga se čini da način osiguranja nije odlučujući. Važno je da osoba ima zdravstveno osiguranje[51].

92. Osim toga, kontekst Direktive 2004/38 pruža dodatno pojašnjenje. Ističem da je, u skladu s uvodnom izjavom 10. te direktive, cilj uvjeta iz članka 7. navedene direktive osobito spriječiti da građani Unije ne postanu „prekomjeran teret” za sustav socijalne pomoći države članice domaćina[52].

93. Nastankom odredbe i Smjernica o primjeni Direktive 2004/38 ističe se i važnost za države članice da izbjegnu da ekonomski neaktivan građanin Unije postane takav teret.

47 Definicija je preuzeta iz rječnika *Le Robert*.

48 Presuda od 17. rujna 2002. (C-413/99, EU:C:2002:493, u daljnjem tekstu: presuda Baumbast) koja se odnosi na Direktivu 90/364, koja je prethodila Direktivi 2004/38, i koja je sadržavala sličnu obvezu zdravstvenog osiguranja.

49 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o smjernicama za bolje prenošenje i primjenu Direktive 2004/38 (COM(2009) 313 *final*) (u daljnjem tekstu: Smjernice o primjeni Direktive 2004/38)

50 Vidjeti u tom smislu presudu Baumbast, t. 89., kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu Baumbast (C-413/99, EU:C:2001:385, t. 116.). To je razmatranje uostalom potkrijepljeno smjernicama navedenima u prethodnoj bilješci, prema kojima zdravstveno osiguranje može proizlaziti iz uključenja u sustav socijalne sigurnosti države članice podrijetla građanina Unije. Komisija navodi primjer primatelja rente ili mirovine koji imaju pravo na medicinsko liječenje na temelju zakonodavstva države članice koja im isplaćuje njihovu mirovinu ili rentu. Ta institucija navodi i slučaj u kojem zakonodavstvo države članice podrijetla pokriva usluge zdravstvene zaštite studenta koji dolazi u drugu državu članicu radi školovanja a da pritom nije prenio svoje boravište u tu drugu državu članicu u smislu Uredbe br. 1408/71 koja je postala Uredba br. 883/2004.

51 Obveza da osoba ima zdravstveno osiguranje navodi se u drugim dvjema odredbama Direktive 2004/38, u njezinu članku 12. stavku 2. i članku 13. stavku 2. drugom podstavku. Obveza je definirana malo uže na način da se njome dotičnim osobama nalaže da „imaju sveobuhvatno” zdravstveno osiguranje u državi članici domaćinu, ali kao i u članku 7. stavku 1. točkama (b) i (c) te direktive tekst je neutralan u pogledu načina osiguranja.

52 Ta uvodna izjava odgovara uvodnoj izjavi 4. Direktive 90/364. Vidjeti i presudu od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 40.).

94. Naime, to ekonomsko pitanje već se navodi u trima direktivama iz 1990. koje su prethodile Direktivi 2004/38 [53], osobito u Direktivi 90/364, a uslijedilo je nakon izvješća *ad hoc* odbora „Europa građana", takozvanog „izvješća Adonnino" iz 1985. [54]. Potonji odbor predložio je da se, osim uvjeta da osoba ima dostatna sredstva, predvidi i uvjet da ima „odgovarajuće zdravstveno osiguranje" kako bi se olakšalo donošenje nacrta Direktive 90/364 kojim se predviđa pravo boravka za ekonomski neaktivne građane Unije [55].

95. Što se tiče Smjernica o primjeni Direktive 2004/38, u njima se navodi da je „[s]vako osiguranje, privatno ili javno, koje je ugovoreno u državi članici domaćinu ili izvan nje u načelu prihvatljivo jer se njime predviđa [sveobuhvatno osiguranje] i *ne dovodi do nastanka tereta za javne financije države članice domaćina*" [56].

96. Uostalom, napominjem da je Komisija u svojem nacrtu izmjene Uredbe br. 883/2004, čiji je cilj da se uzme u obzir sudska praksa Suda, predvidjela da građanin Unije ima pristup sustavu socijalne sigurnosti države članice domaćina ako ondje uobičajeno boravi, pri čemu uplaćuje razmjerne doprinose za zdravstveno osiguranje [57].

97. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da sveobuhvatno zdravstveno osiguranje može biti privatno ili javno i proizlaziti iz uključenja u sustav socijalne sigurnosti države članice, osobito države članice podrijetla građanina Unije, kao što je to u predmetu u kojem je donesena presuda Baumbast, ali i države članice domaćina [58]. Budući da u Direktivi 2004/38 nema pojašnjenja o pojmu „sveobuhvatno zdravstveno osiguranje, smatram da uvjet da je osoba sveobuhvatno zdravstveno osigurana treba shvatiti kao obvezu da ima sveobuhvatno osiguranje u području zdravstvene zaštite, neovisno o izvoru tog osiguranja i eventualnom načinu uključenja u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina. Izraz „sveobuhvatno zdravstveno osiguranje" kao uvjet zakonitog boravka građanina Unije u skladu s Direktivom 2004/38 ne može, prema mojem mišljenju, sam po sebi biti prepreka postojanju prava na to da se ekonomski neaktivnog građanina Unije uključi u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina. K tomu, takvo uključenje dovodi do nastanka „prekomjernog tereta" za financijsku ravnotežu države članice domaćina.

98. Međutim, kao što ću to dokazati u nastavku, ta posljedica nije automatska.

53 Vidjeti točku 11. ovog mišljenja.

54 Izvješće Adonnino koje je upućeno Europskom vijeću u Bruxellesu 29. i 30. ožujka 1985. (Bilten Europskih zajednica, dodatak br. 7/85, str. 9. i 10.). U tom se izvješću utvrdio niz prijedloga, na zahtjev šefova država i vlada, kako bi se povećala prava građana Unije, osobito pravo boravka. Vidjeti u tom smislu i mišljenje nezavisnog odvjetnika A. M. La Pergole u predmetu Kaba (C-356/98, EU:C:1999:470, bilješka 123.) u kojem se upućuje na navedeno izvješće.

55 Vidjeti prijedlog direktive Vijeća o pravu boravka (COM(89) 275 *final*) (SL 1989., C 191, str. 5.). Ističem da je prvi prijedlog o općem pravu boravka s kraja sedamdesetih godina prošlog stoljeća. U tom se prijedlogu ne navodi uvjet da osoba ima zdravstveno osiguranje. Vidjeti Prijedlog direktive Vijeća o pravu boravka državljana država članica na državnom području druge države članice koji je 31. srpnja 1979. Komisija podnijela Vijeću (SL 1979., C 207, str. 14.).

56 Moje isticanje (vidjeti točku 2.3.2. tih smjernica). Dodajem da potonje smjernice nisu pravno obvezujuće, ali mogu biti izvor tumačenja.

57 Vidjeti prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe br. 883/2004 (COM (2016) 815 *final*), osobito članak 1. stavak 3. tog prijedloga.

58 Napominjem da je Komisija na raspravi u tom predmetu, u odgovoru na pitanje Suda o mogućnosti dobrovoljnog uključenja u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina, navela da, ako država članica domaćin predviđa mogućnost pristupa svojem javnom zdravstvenom sustavu u zamjenu za doprinos, koji je više nego simboličan, to rješenje treba primijeniti kako neaktivni građanin Unije koji je ostvario svoje pravo na slobodu kretanja ne bi bio obvezan ugovoriti privatno osiguranje.

3. Pojam „prekomjeran teret”

99. U presudi Baumbast Sud je naglasio da se pravo na slobodno kretanje i pravo boravka na temelju UFEU-a proširilo na *svakog* građanina Unije, neovisno o tome obavlja li taj građanin gospodarsku djelatnost, pri čemu je podsjetio da je to pravo podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u odredbama donesenima radi njihove provedbe [59]. Sud je objasnio da su ta ograničenja nadahnuta idejom da ostvarivanje prava boravka građana Unije može biti podređeno „legitimnim interesima” država članica, među kojima je i interes da nositelji tog prava ne postanu „prekomjeran teret za javne financije države članice domaćina” [60].

100. Sud je dodao da ta ograničenja i uvjete treba primijeniti u skladu s ograničenjima koja postavlja pravo Unije i u skladu s načelom proporcionalnosti [61].

101. U tom pogledu napominjem da se člankom 14. stavkom 3. Direktive 2004/38 predviđa da mjera protjerivanja ne smije biti automatska posljedica okolnosti da se građanin Unije koristi sustavom socijalne pomoći države članice domaćina. Ta odredba odražava ocjenu Suda u presudi Grzelczyk [62] prema kojoj sama činjenica da student traži pravo na najniži prihod u državi članici domaćinu ne može automatski dovesti do gubitka njegova prava boravka i odbijanja da mu se dodijeli traženo socijalno davanje [63]. Iz toga zaključujem da dodjela takvog socijalnog davanja ne predstavlja uvijek prekomjeran teret.

102. Kada teret postaje prekomjeran?

103. Pojam „prekomjeran teret” osobito je bio primijenjen u presudama García-Nieto, Alimanovic i Dano te pojašnjen u presudi Jobcenter Krefeld (odjeljak a). Taj se pojam ispitivao i u okviru predmeta u kojima je postojala veza integriranosti građanina Unije s državom članicom domaćinom (odjeljak b). Iako se u predmetima u kojima su donesene presude navedene u odjeljku a nije pojedinačno ispitivala situacija dotičnih građana, takvo je ispitivanje nužno u predmetu kao što je onaj u glavnom postupku (odjeljak c).

a) Pojam „prekomjeran teret” u smislu presuda García-Nieto, Alimanovic i Dano kako je pojašnjen u presudi Jobcenter Krefeld

104. U presudi Jobcenter Krefeld Sud je pojasnio da osoba, kao što je tužitelj u predmetu u kojem je donesena ta presuda, ne predstavlja prekomjeran teret za sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina, pri čemu je razlikovao njezinu situaciju od situacije J. García-Nieto, N. Alimanovica i E. Dano, odnosno građana Unije na koje se odnose istoimene presude.

105. Za razliku od J. García-Nieto, građanin Unije o kojem je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda Jobcenter Krefeld, otac obitelji i bivši radnik u državi članici domaćinu, nije podnio zahtjev za socijalno davanje za prva tri mjeseca svojeg boravka na državnom području te države.

106. Za razliku od N. Alimanovica, taj građanin Unije nije podnio ni zahtjev za takvo davanje na temelju prava boravka za razdoblje dulje od prva tri mjeseca, koji se temelji samo na tome da je tražio posao u državi članici domaćinu jer je imao autonomno pravo boravka na temelju članka 10. Uredbe br. 492/2011.

59 Vidjeti u tom smislu presudu Baumbast, t. 81. do 85. Vidjeti i bilješku 38. ovog mišljenja.

60 Vidjeti presudu Baumbast, t. 90.

61 Vidjeti presudu Baumbast, t. 91.

62 Presuda od 20. rujna 2001. (C-184/99, EU:C:2001:458, u daljnjem tekstu: presuda Grzelczyk)

63 Vidjeti u tom smislu presudu Grzelczyk, t. 44. i 45.

107. Naposljetku, za razliku od E. Dano, navedeni građanin Unije nije ušao na državno područje države članice domaćina a da nije imao posao ni dostatna sredstva isključivo kako bi ondje ostvario pravo na socijalnu pomoć koju potonja država dodjeljuje vlastitim državljanima.

108. Slijedom toga, iako je podnio zahtjev za davanja za podmirenje osnovnih životnih potreba, ne treba smatrati da dotični građanin Unije predstavlja prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina [64].

109. Ta su razmatranja relevantna za građanina Unije kao što je osoba A jer se i njezina situacija jasno razlikuje od situacije J. García-Nieto, N. Alimanovica i E. Dano.

110. Naime, njezin se zahtjev ne odnosi na prva tri mjeseca od ulaska u državu članicu domaćina, nego na razdoblje nakon ta tri mjeseca. Njezino pravo boravka ne temelji se samo na potrazi za poslom u državi članici domaćinu u skladu s člankom 14. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2004/38 jer nije sporno da zakonito boravi u državi članici domaćinu na temelju članka 7. stavka 1. točke (b) te direktive. Naposljetku, za razliku od E. Dano, osoba A nije ušla na državno područje države članice domaćina kako bi ostvarila pravo na socijalnu pomoć te države članice ili besplatnu zdravstvenu zaštitu. Dok E. Dano nikada nije radila i nije tražila posao u državi članici domaćinu, osoba A već je radila u Italiji i tražila je posao u Latviji [65].

111. Čini mi se da se na temelju takvih utvrđenja može izbjeći rizik da građanin Unije, kao što je osoba A, predstavlja prekomjeran teret u smislu triju slučajeva koje je Sud prethodno analizirao.

112. Osim toga, umjesto da se ponaša kao „socijalni turist", što je izraz koji se upotrijebio kako bi se opisalo ponašanje E. Dano, osoba A stvorila je posebne veze s državom članicom domaćinom, koje, u skladu sa sudskom praksom Suda, utječu na pojam „prekomjeran teret". Te ću posljedice ispitati u sljedećem odjeljku.

b) Pojam „prekomjeran teret" koji se ispituje s obzirom na vezu integriranosti s državom članicom domaćinom

113. Od Suda se traži da ispita utjecaj koji je veza integriranosti ekonomski neaktivnog građanina Unije s državom članicom domaćinom mogla imati na pravo tog građanina na socijalnu pomoć jednako kao što ga imaju državljani te države članice domaćina. Sudska praksa Suda osobito se razvila u okviru predmeta koji se odnose na ekonomski neaktivne studente koji se školuju u državi članici domaćinu [66].

114. Sud je stoga u presudi Bidar [67] ispitao može li dodjela financijske pomoći studentima u obliku pomoći za uzdržavanje u svrhu školovanja kako bi im se pomoglo pri svakodnevnim troškovima života predstavljati prekomjeran teret koji može imati posljedice na opću razinu pomoći koju ta država može dodijeliti.

64 Podsjećam ipak, kao što to iznosim u bilješci 40. ovog mišljenja, da ta osoba ima pravo boravka u državi članici domaćinu na temelju Uredbe br. 492/2011 zbog toga što je ondje prethodno radila te su se njezina djeca ondje školovala.

65 Kao što sam to naveo u točki 22. ovog mišljenja, osoba je pronašla posao u Latviji 2018. Napominjem da ta okolnost uopće ne mijenja njezin pravni interes i, prema tome, dopuštenost prethodnih pitanja, koja se uostalom nije dovodila u pitanje. Sud koji je uputio zahtjev sam naglašava, s jedne strane, da je odluka o odbijanju uključenja u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina mogla biti nezakonita, čime se ostvaruje pravo na pokretanje postupka. S druge strane, ako radni odnos prestane, utvrđenjem nezakonitosti izbjeglo bi se da autor te odluke donese novu sličnu odluku u odnosu na nju (vidjeti po analogiji presudu od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 61., 63. i 64.).

66 Vidjeti osobito presude od 11. srpnja 2002., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432); od 15. ožujka 2005., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, u daljnjem tekstu: presuda Bidar); od 23. listopada 2007., Morgan i Bucher (C-11/06 i C-12/06, EU:C:2007:626); od 18. studenoga 2008., Förster (C-158/07, EU:C:2008:630); od 25. listopada 2012., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668); od 18. srpnja 2013., Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524); od 24. listopada 2013., Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683); od 26. veljače 2015., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118), kao i od 25. srpnja 2018., A (Pomoć za osobu s invaliditetom) (C-679/16, EU:C:2018:601).

67 Točka 56. te presude

115. Sud je u toj presudi odlučio da je radi izbjegavanja takvog učinka legitimno da država članica takvu pomoć dodijeli samo studentima koji su pokazali određeni stupanj integracije u društvo te države[68]. Smatrao je relevantnom činjenicu da je građanin Unije uspostavio stvarnu vezu s društvom te države time što je ondje zakonito boravio i što je ondje završio većinu srednjoškolskog obrazovanja. Sud je presudio da se nacionalno zakonodavstvo kojim se takvog građanina Unije sprečava da nastavi sveučilišno obrazovanje u državi članici domaćinu pod jednakim uvjetima kao i državljani te države članice domaćina u pogledu financijske pomoći, a da se pritom ne uzima u obzir stupanj stvarne integriranosti tog građanina u društvo te države, ne opravdava legitimnim ciljem koji se nastoji zajamčiti tim zakonodavstvom[69].

116. U presudi Förster[70], donesenoj nakon presude Bidar, Sud je ipak presudio, pri čemu je svoju odluku temeljio na tekstu Direktive 2004/38, da država članica može smatrati legitimnom činjenicu da se takva pomoć za uzdržavanje ne dodijeli studentima iz drugih država članica koji borave na državnom području te države članice u svrhu školovanja ako nisu boravili na njezinu državnom području tijekom pet godina. Međutim, naglašavam da Direktiva 2004/38 sadržava izričitu odredbu u tom smislu u svojem članku 24. stavku 2.

117. Slijedom toga, budući da ne postoji izričita odredba na temelju koje se može odstupiti od prava na jednako postupanje u slučaju zahtjeva za uključenje u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina, smatram da su sudska praksa Suda u pogledu stvarne veze integriranosti s društvom države članice domaćina i pojam „prekomjeran teret" relevantni u okviru ovog predmeta[71].

118. Ta stvarna veza integriranosti u državi članici domaćinu, koju treba dokazati, može se temeljiti na skupu indicija kao što su obiteljske okolnosti i ukorijenjenost obitelji u tu državu članicu[72], postojanje društvenih ili ekonomskih veza[73] ili bliskih veza poput braka s državljaninom te države članice i uobičajenog boravišta na državnom području potonje države[74] ili pak postojanje zaposlenja na tom državnom području članova obitelji o kojima ovisi građanin Unije[75].

119. Podsjećam da se stvarna veza integriranosti ne treba ujednačeno utvrđivati, nego je treba dokazati na temelju konstitutivnih elemenata predmetnog davanja, uključujući njegovu narav i svrhu[76]. Što se tiče uključenja u sustav socijalne sigurnosti, države članice mogu, prema mojem mišljenju, smatrati da se veza integriranosti koju osobito obilježava uobičajeno boravište u državi članici domaćinu dokazuje tek nakon razumno dugog razdoblja boravka u toj državi članici, pod uvjetom da ta država članica ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se uvjerila da je dotična osoba premjestila središte svojih interesa u potonju državu[77].

120. Međutim, u slučaju građanina Unije kao što je osoba A podsjećam da nije sporno da je ta osoba napustila svoju državu članicu podrijetla, Italiju, kako bi se na neograničeno razdoblje nastanila kod svoje supruge i njihove maloljetne djece u Latviji i da je, u skladu sa samim tvrdnjama suda koji je uputio zahtjev, premjestila „središte svojih interesa" u tu državu članicu s kojom je uspostavila „bliske osobne veze". Stoga je očito, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev to provjeri, da ta osoba ima stvarnu vezu integriranosti s društvom te države članice.

68 Vidjeti presudu Bidar, t. 57.

69 Vidjeti presudu Bidar, t. 61. i 63.

70 Presuda od 18. studenoga 2008. (C-158/07, EU:C:2008:630)

71 Naglašavam da je u presudi od 25. srpnja 2018., A (Pomoć za osobu s invaliditetom) (C-679/16, EU:C:2018:601, t. 69. do 71.), Sud odlučio da je cilj postojanja stvarne i dostatne povezanosti s dotičnom državom članicom osiguranje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, pri čemu se potonjoj državi omogućuje da se osigura da gospodarski teret povezan s isplatom tog davanja ne postane neprimjeren.

72 Vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, t. 100.).

73 Vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 2013., Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, t. 38.).

74 Vidjeti presudu od 25. listopada 2012., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 50.).

75 Vidjeti presudu od 26. veljače 2015., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, t. 41.).

76 Vidjeti presudu od 4. listopada 2012., Komisija/Austrija (C-75/11, EU:C:2012:605, t. 63.).

77 Vidjeti u tom smislu po analogiji presudu od 23. ožujka 2004., Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, t. 70. i 73.).

121. S obzirom na navedeno, zaključke koje treba izvesti iz postojanja takve veze integriranosti treba još ocijeniti s obzirom na činjenicu da sektor javnog zdravstva ima posebnosti koje se priznaju u UFEU-u i odražavaju u sudskoj praksi Suda. Sud je u više navrata presudio da je zaštita javnog zdravlja jedan od važnih razloga u općem interesu kojima se, na temelju članka 52. UFEU-a, mogu opravdati ograničenja slobode poslovnog nastana [78] i slobodnog pružanja usluga [79]. Jednako vrijedi i u pogledu slobode kretanja i boravka građanina Unije na temelju članka 27. Direktive 2004/38. Konkretnije, to odstupanje obuhvaća dva cilja, odnosno održavanje kvalitetne uravnotežene zdravstvene ili bolničke skrbi dostupne svima i sprečavanje opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti [80].

122. S obzirom na ta razmatranja, smatram da, budući da ekonomski neaktivan građanin Unije, koji ima stvarnu vezu integriranosti u državi članici domaćinu i dostatna sredstva, financijski pridonosi sustavu socijalne sigurnosti te države članice pod jednakim uvjetima kao i njezini državljani uplatom doprinosa, kad se sustav temelji na mehanizmu osiguranja, ili uplatom poreza, kad je riječ o nacionalnom zdravstvenom sustavu kao što je onaj koji se primjenjivao u Latviji 2016. [81], njegovo uključenje u taj sustav pod jednakim uvjetima kao i državljana te države članice domaćina u načelu ne može dovesti do opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže potonjeg sustava, odnosno predstavljati prekomjeran teret. Međutim, na svakoj je državi članici da to provjeri.

123. Naime, ne može se isključiti da se ekonomski neaktivnog građanina Unije, koji se nalazi u istoj situaciji kao državljanin države članice domaćina, ne obvezuje na uplatu ni poreza ni doprinosa u sustav socijalne sigurnosti ili da ga se na to obvezuje samo simbolično. Smatram da, u tom slučaju, ako je očito da uključenje u sustav socijalne sigurnosti građanina Unije pod jednakim uvjetima kao i državljana države članica domaćina može dovesti do opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže države članice domaćina, potonja država nije dužna jednako postupati prema tom građaninu. Postojanje takve opasnosti ipak treba provjeriti na temelju objektivnih, obrazloženih i brojčanih podataka [82].

124. U takvim okolnostima smatram da se ništa ne protivi tomu da država članica domaćin uspostavi sustav dodatnih doprinosa ili, u nedostatku toga, u pogledu nacionalnog zdravstvenog sustava koji se temelji na porezu, tomu da ta država članica traži od građanina Unije da nastavi plaćati svoje privatno sveobuhvatno zdravstveno osiguranje radi uključenja u njezin sustav socijalne sigurnosti [83].

125. Stoga smatram, s obzirom na prethodnu analizu, da ekonomski neaktivan građanin Unije koji ima dostatna sredstva i stvarnu vezu integriranosti u državi članici domaćinu može, ovisno o slučaju, dobiti pravo na uključenje u sustav socijalne sigurnosti te države članice, čak i prije nego što je pronašao zaposlenje ili počeo obavljati samostalnu djelatnost u toj državi članici ili prije nego što ondje stekne pravo stalnog boravka u skladu s člankom 16. Direktive 2004/38 [84].

78 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, t. 46.).

79 Vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 1998., Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, t. 45.).

80 Vidjeti presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, t. 47.) i od 16. svibnja 2006., Watts (C-372/04, EU:C:2006:325, t. 103. i 104. kao i navedena sudska praksa).

81 Vidjeti, što se tiče različitih načina financiranja sustava socijalne sigurnosti država članica, Mantu, S. i Minderhoud P., „Exploring the Links between Residence and Social Rights for Economically Inactive EU Citizens", *European Journal of Migration and Law*, 2019., sv. 21., br. 3, str. 313. – 337., osobito točku 2.3.

82 Vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 13. travnja 2010., Bressol i dr. (C-73/08, EU:C:2010:181, t. 71.).

83 U takvom slučaju ništa ne sprečava države članice da u svojem zakonodavstvu predvide odredbu kojom se osiguravajuća društva obvezuje da u svoje ugovore uključe odredbu o izravnom povratu državi troškova zdravstvene skrbi koji su nastali za građanina Unije kako bi se izbjeglo da građanin Unije postane prekomjeran teret. Osim toga, kad utvrde razinu dodatnih doprinosa ili obvezu zadržavanja privatnog sveobuhvatnog zdravstvenog osiguranja, države članice u skladu s načelom proporcionalnosti ipak trebaju osigurati da taj građanin može ispuniti te zahtjeve i, prema tome, da potrebni iznosi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ispunjavanje potonjih uvjeta.

84 Iz toga proizlazi da se ne može isključiti da takav građanin Unije, koji je prvotno ugovorio privatno sveobuhvatno zdravstveno osiguranje, kako bi ispunio uvjete iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38, može, ovisno o situaciji opisanoj u točki 124. ovog mišljenja, prekinuti to osiguranje jer ga se uključilo u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina.

126. Iz toga proizlazi da automatsko odbijanje u svim okolnostima da se građanina Unije, kao što je osoba A, uključi u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina i da mu se omogući da ostvari pravo na usluge javne zdravstvene zaštite pod jednakim uvjetima kao državljani države članice domaćina, prema mojem mišljenju, nije u skladu s člankom 24. stavkom 1. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) i člankom 14. stavkom 2. te direktive.

127. To se razmatranje ne dovodi u pitanje okolnošću da situacija takvog građanina Unije zahtijeva pojedinačno ispitivanje kako bi se provjerilo da se integrirao u državu članicu domaćina.

c) Nužnost pojedinačnog ispitivanja situacije građanina Unije kako bi se utvrdilo predstavlja li taj građanin prekomjeran teret

128. Podsjećam da pojedinačno ispitivanje situacije građanina Unije, kako bi se utvrdilo može li imati pravo na socijalno davanje pod jednakim uvjetima kao i državljani države članice domaćina, treba provesti u brojnim situacijama kako se ne bi povrijedilo njegovo pravo na slobodno kretanje i pravo boravka. To je osobito slučaj studenta kao što je R. Grzelczyk koji je podnio zahtjev za podmirenje osnovnih životnih potreba i u pogledu kojeg treba provjeriti je li njegova potreba privremena [85]. To je i slučaj građanina Unije kao što je W. Baumbast u pogledu kojeg ispitivanje situacije zahtijeva da se provjere različiti parametri, uključujući i onaj je li prethodno bio teret državi članici domaćinu.

129. U presudama Alimanovic i García-Nieto Sud je doista presudio da se u vrsti predmeta u kojima su donesene te presude i presuda Dano ne mogu pojedinačno ispitati situacije dotičnih osoba kako bi se ocijenilo predstavljaju li te osobe prekomjeran teret [86]. Sud je naglasio da se pomoć koja se dodijelila *samo* jednom podnositelju zahtjeva teško može kvalificirati kao „prekomjeran teret" za državu članicu u smislu članka 14. stavka 1. Direktive 2004/38 i da je nužno uzeti u obzir sve pojedinačne zahtjeve koji su joj podneseni [87].

130. Iz tih razmatranja, kad ih se uzme u obzir zajedno, implicitno proizlazi da treba smatrati da situacije na kojima se temelji ta vrsta predmeta predstavljaju prekomjeran teret i da dotične države članice nisu dužne dodijeliti zatražena socijalna davanja.

131. Stoga činjenica da situacija svake od tih osoba, kad se razmatra zasebno, ne predstavlja prekomjeran teret nije odlučujuća. Ako njihova situacija odgovara jednom od slučajeva koje je zakonodavac izričito naveo osobito u članku 24. stavku 2. Direktive 2004/38, kao u predmetima u kojima su donesene presude García-Nieto i Alimanovic, ili se odnosi na osobu koja je, poput E. Dano, ostvarila svoju slobodu kretanja samo s ciljem da ostvari pravo na socijalna davanja države članice domaćina, treba smatrati da takvi zahtjevi mogu postati prekomjeran teret za financijsku ravnotežu države članice domaćina i da ih potonja država nije dužna prihvatiti.

132. Suprotno tomu, što se tiče situacije osobe kao što je osoba A, koja nije obuhvaćena tim slučajevima, smatram da je potrebno primijeniti obrnut pristup. Ispitivanje pojedinačne situacije dotične osobe treba provesti kako bi se osiguralo da se integrirala u državu članicu domaćina, konkretno, da ondje „uobičajeno boravi" u smislu Uredbe br. 883/2004 i, prema tome, da je se može uključiti u njezin sustav socijalne sigurnosti pod jednakim uvjetima kao i njezine državljane, pod

85 Vidjeti u tom smislu presudu Grzelczyk, t. 44.

86 Vidjeti u tom smislu presude García-Nieto, t. 46. i Alimanovic, t. 62.

87 Vidjeti presudu García-Nieto, t. 50. Sud je stoga istaknuo da se u Direktivi 2004/38, kojom se uspostavlja stupnjevani sustav zadržavanja položaja radnika, koji osigurava pravo boravka i pristup socijalnoj pomoći, vodi računa o različitim čimbenicima koji obilježavaju pojedinačni položaj svakog podnositelja zahtjeva za socijalnu pomoć (vidjeti presude García-Nieto, t. 47. i Alimanovic, t. 60.).

uvjetom da nije obuhvaćena situacijom navedenom u točkama 123. i 124. ovog mišljenja. Relevantni elementi osobito uključuju elemente navedene u članku 11. Uredbe (EZ) br. 987/2009[88], kao što su obiteljsko stanje, trajnost stambenih prilika, država članica u kojoj se pretpostavlja da građanin ima boravište za potrebe oporezivanja ili pak razlozi koji su naveli tog građanina da se preseli.

133. Prethodna analiza, koja se odnosi na pojam „prekomjeran teret", na jednak se način može primijeniti u okviru tumačenja Uredbe br. 883/2004.

4. Zaključci koje treba izvesti iz pojma „prekomjeran teret" u pogledu tumačenja Uredbe br. 883/2004

134. Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, latvijski sudovi smatrali su da je primjenjiv zakon države članice boravišta, u ovom slučaju latvijski zakon, na temelju članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004.

135. Tim se zakonom mogu definirati opseg davanja za slučaj bolesti koja dodjeljuje država članica i uvjeti koje treba ispuniti kako bi se ostvarilo pravo na ta davanja. Kao što sam to naveo u točki 53. ovog mišljenja, države članice nadležne su urediti svoj sustav socijalne sigurnosti i, prema tome, definirati opseg davanja kao i uvjete stjecanja prava na ta davanja. Iz toga proizlazi da preseljenje građanina Unije može, ovisno o slučaju, biti više ili manje povoljno ili nepovoljno za njega, ovisno o kombinaciji nacionalnih propisa primjenjivih na temelju Uredbe br. 883/2004[89].

136. Međutim, u ovom predmetu problem nije u tome mogu li se građaninu Unije koji je ostvario slobodu kretanja dodijeliti davanja manja od onih na koje je mogao imati pravo u svojoj državi članici podrijetla, nego može li mu se odbiti pravo na sve usluge zdravstvene zaštite koja se pruža na trošak države, osim hitne pomoći i opstetričke njege.

137. Kao što sam na to podsjetio u točki 52. ovog mišljenja, cilj kojem teži Uredba br. 883/2004, osobito njezin članak 11. stavak 3. točka (e), jest, među ostalim, to da se izbjegne da osobe koje su obuhvaćene područjem primjene te uredbe ostanu bez zaštite u području socijalne sigurnosti zbog nepostojanja zakonodavstva koje bi se na njih primijenilo[90].

138. U slučaju kao što je onaj osobe A, građanin Unije više nije uključen u sustav socijalne sigurnosti u svojoj državi članici podrijetla jer je prestao obavljati svoju profesionalnu djelatnost u toj državi članici i svoje je boravište premjestio u drugu državu članicu[91]. Određivanjem zakona države članice boravišta u načelu se nastoji izbjeći da se građaninu Unije uskrati svako uključenje u sustav socijalne sigurnosti[92].

139. Sud je tako presudio da se u situaciji koja se uređuje člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004 i, slijedom toga, zakonom države članice boravišta dotične osobe, primjena tog zakona ne može dovesti u pitanje okolnošću prema kojoj određene države članice pripadnost dotične osobe nacionalnom sustavu socijalnog osiguranja uvjetuju time da ta osoba na njihovu državnom području obavlja djelatnost kao zaposlena osoba, tako da bi, ako dotična osoba ne ispunjava taj uvjet, moglo doći do toga da ne pripada nijednom sustavu socijalnog osiguranja i da bude lišena socijalne zaštite[93].

88 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe br. 883/2004 (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.). Vidjeti također točku 118. ovog mišljenja.

89 Vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2009., von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, t. 85.). To preseljenje može čak dovesti do potpunog gubitka određenih prava na neko razdoblje, osobito prava na mirovinu. Napominjem da je u takvom slučaju u presudi od 19. rujna 2019., van den Berg i dr. (C-95/18 i C-96/18, EU:C:2019:767, t. 65.), Sud ipak naglasio da je posebno primjereno, kako bi se izbjegao takav gubitak, da države članice iskoriste mogućnost koju imaju na temelju Uredbe br. 883/2004 da međusobnim ugovorom odrede iznimke od načela jednog primjenjivog zakonodavstva.

90 Vidjeti presudu od 8. svibnja 2019., Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, t. 38. i 39.).

91 Vidjeti presudu od 5. ožujka 2020., Pensionsversicherungsanstalt (davanje za rehabilitaciju) (C-135/19, EU:C:2020:177, t. 52.).

92 Vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, t. 38., 39. i 42.).

93 Vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, t. 42. i 43.).

140. Sud je pojasnio da, iako je na zakonodavstvu svake države članice da utvrdi uvjete za priznanje prava u sustavu socijalne sigurnosti, države članice su dužne i dalje, prilikom utvrđivanja tih uvjeta, poštovati odredbe prava Unije. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, posljedica uvjeta priznanja prava u sustavu socijalne sigurnosti ne smije biti isključenje iz područja primjene zakonodavstva o kojem je riječ osoba na koje se, u skladu s Uredbom br. 883/2004, to zakonodavstvo primjenjuje [94].

141. U tom pogledu, kako bi se utvrdilo jesu li uvjeti koji se predviđaju nacionalnim zakonodavstvom, kao što je Zakon o medicinskom liječenju, u skladu s Uredbom br. 883/2004, važno je da se, s obzirom na vezu između članka 4. Uredbe br. 883/2004 i članka 24. Direktive 2004/38, uzme u obzir tumačenje tog članka 24. i, među ostalim, zaključak do kojeg sam došao u točkama 125. i 126. ovog mišljenja.

142. Iz toga proizlazi da ni uvjet da je osoba zaposlena ili samozaposlena na državnom području države članice domaćina, kao što je onaj koji se predviđa Zakonom o medicinskom liječenju, koji se nalaže *samo* državljanima drugih država članica i to u svim okolnostima dok ne steknu pravo stalnog boravka u državi članici domaćinu, nije u skladu s pravom na jednako postupanje koje se predviđa u članku 4. Uredbe br. 883/2004.

143. Štoviše, utvrđujem da to nejednako postupanje ne odgovara cilju Uredbe br. 883/2004 da se olakša slobodno kretanje svih građana Unije. Naime, za razliku od prethodne Uredbe br. 1408/71 koja se odnosila samo na zaposlene i samozaposlene osobe kao i članove njihovih obitelji, Uredba br. 883/2004 sad se primjenjuje na sve građane Unije, uključujući osobe koje su ekonomski neaktivne i stoga nezaposlene [95].

144. Iz prethodne analize proizlazi da se na temelju zakona države članice domaćina građaninu Unije, koji je premjestio središte svojih interesa na državno područje te države članice i koji s tom državom ima stvarnu vezu integriranosti, ne može odbiti svako pravo na uključenje u sustav socijalne sigurnosti samo zato što nije zaposlen ili samozaposlen na njezinu državnom području.

145. Što se tiče konkretno građanina Unije, kao što je osoba A, koji se seli u drugu državu članicu radi spajanja obitelji, smatrati da gubi sva prava na socijalnu sigurnost u području zdravstva dok ondje ne živi pet godina ili dok ondje ne pronađe zaposlenje ili počne obavljati samostalnu djelatnost nije, prema mojem mišljenju, u skladu s pravom na slobodu kretanja građanina Unije zajamčenim u članku 21. UFEU-a i konkretiziranim Direktivom 2004/38 te Uredbom br. 883/2004 odnosno sa samim pojmom „građanstvo Unije”.

5. Cilj slobodnog kretanja građanina Unije

146. Pravo na slobodu kretanja odražava se mogućnošću građanina Unije da privremeno ode u drugu državu članicu koja nije država članica njegova podrijetla u svrhu rada, obrazovanja ili razonode. Međutim, to pravo obuhvaća i pravo da se dugoročno nastani u drugoj državi članici i da ondje gradi svoj život. Potonji izbor, koji je svojstven slobodi kretanja, podrazumijeva mogućnost da se građanin Unije u potpunosti integrira u društvo države članice domaćina, tako da se ondje prema njemu postupa kao prema njezinu državljaninu.

147. Ako građanin Unije, kao što je osoba A, pred tijelima države članice domaćina u dovoljnoj mjeri dokaže da je premjestio središte svojih interesa u potonju državu, tako da ima stvarnu vezu integriranosti s državnim područjem te države, povrijedila bi se njegova sloboda kretanja, kao što to naglašava sud koji je uputio zahtjev, kad ga se ne bi moglo uključiti u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina pod jednakim uvjetima kao i njezine državljane [96].

94 Vidjeti presudu od 8. svibnja 2019., Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, t. 45. i 46. i navedena sudska praksa).

95 Vidjeti u tom smislu uvodnu izjavu 42. Uredbe br. 883/2004.

96 Osim u situaciji navedenoj u točkama 123. i 124. ovog mišljenja.

148. Podsjećam da je pravo na socijalnu sigurnost temeljno načelo propisano u članku 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao i pravo na zdravstvenu zaštitu koje je propisano u njezinu članku 35.

149. Zbog nemogućnosti da se građanina Unije tako uključi u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina, iako više nije obuhvaćen sustavom socijalne sigurnosti države članice podrijetla upravo zbog toga što je donio životnu odluku da napusti potonju državu te se dugoročno nastani u drugoj državi članici, dotičnoj se osobi može uskratiti temeljna zaštita.

150. U svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud) naglašava da se „ne može dopustiti da se osobu tako isključi iz sustava socijalne sigurnosti svih dotičnih država članica Unije" samo zato što je ostvarila svoje pravo na slobodu kretanja. Slažem se s tim stajalištem i smatram da je to isključenje bitna povreda statusa građanina Unije koji je postao temeljni status državljana država članica [97].

151. Smatram, poput suda koji je uputio zahtjev, da takvo isključenje iz sustava socijalne sigurnosti nije u skladu s ciljem Unije da se osigura slobodno kretanje osoba na području Unije i da se ojača europska integracija [98] većom solidarnosti između država članica [99].

152. Na temelju okolnosti da se, iako je financijski doprinosio sustavu socijalne sigurnosti države članice domaćina, ekonomski neaktivan građanin Unije koristi pogodnostima sustava koji je ta država članica uspostavila prije svega za vlastite državljane i koji se temelji na mehanizmu solidarnosti koji se predviđa za potonje državljane, ne može se dovesti u pitanje ta analiza.

153. Naglašavam da se pravo Unije temelji na vrijednostima solidarnosti koje su dodatno ojačane nakon stvaranja građanstva Unije i koje se osobito primjenjuju u slučaju kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku.

154. Stoga smatram da sustavno odbijanje osobi, kao što je osoba A, mogućnosti da je se uključi u sustav socijalne sigurnosti države članice domaćina jer u trenutku podnošenja zahtjeva za to uključivanje nije bila zaposlena, nije potkrijepljeno tekstom Direktive 2004/38 i Uredbe br. 883/2004 te ne odgovara cilju slobodnog kretanja zajamčenom tim dvama aktima sekundarnog prava ni cilju autora Ugovorâ koji je osobito propisan u članku 21. UFEU-a.

155. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da presudi da članak 21. UFEU-a, članak 4. Uredbe br. 883/2004 i članak 24. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) i člankom 14. stavkom 2. potonje, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se, u pogledu ekonomski neaktivnog građanina Unije koji ispunjava uvjete iz članka 7. stavka 1. točke (b) navedene direktive i koji, s obzirom na to da je premjestio središte svih svojih interesa u državu članicu domaćina, dokazuje stvarnu vezu integriranosti s tom državom, omogućuje toj državi da automatski i u svim okolnostima odbije uključiti ga u svoj sustav socijalne sigurnosti i osigurati mu da ostvari pravo na usluge zdravstvene zaštite na trošak države pod jednakim uvjetima kao i državljani države članice domaćina jer nije zaposlen ili samozaposlen na njezinu državnom području.

97 Vidjeti presudu Grzelczyk, t. 31.

98 Vidjeti presudu od 10. prosinca 2018., Wightman i dr. (C-621/18, EU:C:2018:999, t. 61.), u kojoj je Sud naglasio da je cilj Ugovorâ „stvaranje sve tješnje povezane unije među narodima Europe".

99 Vidjeti šestu uvodnu izjavu UEU-a.

V. Zaključak

156. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputila Augstākā tiesa (Senāts) (Vrhovni sud, Latvija) odgovori kako slijedi:

1. Usluge javne zdravstvene zaštite, kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, koje se dodjeljuju korisnicima na temelju zakonski definirane situacije, a ne na temelju pojedinačne i diskrecijske ocjene osobnih potreba, nisu obuhvaćene pojmom „socijalna i medicinska pomoć" u smislu članka 3. stavka 5. točke (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1372/2013 od 19. prosinca 2013., nego pojmom „davanja za slučaj bolesti" u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) te uredbe.

2. Člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1372/2013, omogućuje se samo određivanje zakonodavstva primjenjivog na davanja za slučaj bolesti kao što su ona o kojima je riječ u glavnom postupku i taj se članak ne odnosi na materijalne uvjete kojima se stječe pravo na takva davanja. Ta odredba sama po sebi ne omogućuje da se ocijeni usklađenost s pravom Unije nacionalnog propisa kojim se iz prava na usluge zdravstvene zaštite na trošak države isključuje građanin Unije koji ostvaruje svoje pravo na slobodu kretanja, time što je napustio državu članicu podrijetla kako bi se nastanio u drugoj državi članici, uz obrazloženje da nije zaposlen ili samozaposlen na državnom području potonje države.

3. Članak 21. UFEU-a, članak 4. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1372/2013 i članak 24. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, u vezi s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) i člankom 14. stavkom 2. te direktive, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se, u pogledu ekonomski neaktivnog građanina Unije koji ispunjava uvjete iz članka 7. stavka 1. točke (b) navedene direktive i koji, s obzirom na to da je premjestio središte svih svojih interesa u državu članicu domaćina, dokazuje stvarnu vezu integriranosti s tom državom, omogućuje toj državi da automatski i u svim okolnostima odbije uključiti ga u svoj sustav socijalne sigurnosti i osigurati mu da ostvari pravo na usluge zdravstvene zaštite na trošak države pod jednakim uvjetima kao i državljani države članice domaćina jer nije zaposlen ili samozaposlen na njezinu državnom području.