Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

25 юли 2018 година*

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Членове 20 и 21 ДФЕС — Свобода на движение и на пребиваване в държавите членки — Социална сигурност — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Социално подпомагане — Обезщетения за болест — Услуги за лица с увреждания — Задължение за община в държава членка да предоставя на един от своите жители предвидена в националната правна уредба услуга „лично асистиране“ за периода, през който този жител следва висше образование в друга държава членка“

По дело C-679/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) с акт от 23 декември 2016 г., постъпил в Съда на 30 декември 2016 г., в рамките на производство между

A

в присъствието на:

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça, председател на състава, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (докладчик) и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: P. Mengozzi,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за финландското правителство, от H. Leppo, в качеството на представител,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil и J. Pavliš, в качеството на представители,

– за шведското правителство, от A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren и L. Swedenborg, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от D. Martin и I. Koskinen, в качеството на представители,

* Език на производството: фински.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 31 януари 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 20 и 21 ДФЕС, както и на член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕС) № 988/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. (ОВ L 284, 2009 г., стр. 43) (наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“).

2 Запитването е отправено в рамките на производство, образувано по искане на A да му бъде предоставена от Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto (Отдел за разглеждане на индивидуални спорове на комисията по социалните въпроси и здравеопазването на град Еспоо, Финландия, наричана по-нататък „община Еспоо“) услугата „лично асистиране“ в Талин, Естония, където A преминава три години редовно обучение по право.

Правна уредба

Международното право

3 Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания, сключена в Ню Йорк на 13 декември 2006 г. (*Сборник договори на ООН*, том 2515, стр. 3, начина по-нататък „Конвенцията за правата на хората с увреждания“) е влязла в сила на 3 май 2008 г. Тази конвенция е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2010/48/ЕО на Съвета от 26 ноември 2009 година (ОВ L 23, 2010 г., стр. 35).

4 Член 19 от Конвенцията за правата на хората с увреждания, озаглавен „Самостоятелен живот и включване в общността“, гласи следното:

„Държавите страни по настоящата конвенция […] предприемат ефективни и подходящи мерки за улесняване на пълноценното упражняване от хората с увреждания на това тяхно право и пълното им включване и участие в общността, включително чрез осигуряване на:

[…]

б) достъп на хората с увреждания до набор от служби за социално подпомагане, у дома, по местоживеене или други, включително до лично съдействие за тяхното живеене и включване в общността, за предотвратяване на тяхната социална изолация или сегрегация;

[…]“.

5 Съдът потвърждава, че разпоредбите на тази конвенция са неразделна част от правния ред на Съюза и че разпоредбите на правото на Съюза трябва да бъдат тълкувани, доколкото това е възможно, в съответствие с посочената конвенция (решение от 11 април 2013 г., HK Danmark, C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 30 и 32).

6 Република Финландия е ратифицирала Конвенцията за правата на хората с увреждания и Факултативния протокол към нея на 11 май 2016 г. Тази конвенция и факултативният протокол към нея влизат в сила за тази държава членка на 10 юни 2016 г.

Правото на Съюза

7 Съображение 15 от Регламент № 883/2004 гласи:

„Необходимо е лицата, които се движат в Общността, да бъдат подчинени на схемата за социално осигуряване само на една отделна държава членка, за да се избегне съвпадане на приложимите разпоредби на националното законодателство и усложненията, които биха могли да възникнат от това“.

8 В член 1, букви й)—л) от този регламент се съдържат следните определения:

„й) „пребиваване“ означава мястото, където лицето обичайно пребивава;

к) „престой“ означава временно пребиваване;

л) „законодателство“ означава, по отношение на всяка държава членка, законови, подзаконови актове и други правни разпоредби и всички други мерки за прилагане, във връзка с клоновете на социалното осигуряване, обхванати от член 3, параграф 1.

[…]“.

9 Член 3 от посочения регламент, озаглавен „Материален обхват“, гласи следното:

„1. Настоящият регламент се прилага към всички законодателства относно следните клонове на социална сигурност:

а) обезщетения за болест;

[…]

2. Освен ако е предвидено друго в приложение XI, настоящият регламент се прилага към общи и специални схеми за социална сигурност, независимо дали са зависещи от вноски или не са, и към схеми, свързани с отговорността на работодателя или корабособственика.

3. Настоящият регламент се прилага също и към специалните парични обезщетения, независещи от вноски, уредени в член 70.

[…]

5. Настоящият регламент не се прилага за:

а) социалното или медицинско подпомагане, […]

[…]“.

10 Член 9 от Регламент № 883/2004 е озаглавен „Декларации на държавите членки относно приложното поле на настоящия регламент“ и по-специално предвижда, че държавите членки всяка година писмено уведомяват Европейската комисия за законодателството и схемите, посочени в член 3 от този регламент.

11 Член 11, параграфи 1 и 3 от дял II от Регламент № 883/2004, озаглавен „Определяне на приложимото законодателство“, гласи:

„1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.

[…]

3. Съгласно членове 12—16:

а) спрямо лице, осъществяващо дейност като нает или като самостоятелно зает в една държава членка се прилага законодателството на тази държава членка;

[…]

д) всяко друго лице, към което букви а)—г) не се прилагат, е подчинено на законодателството на държавата членка по пребиваване, без да се засягат останалите разпоредби на настоящия регламент, гарантиращи му обезщетения съгласно законодателството на една или повече други държави членки“.

Финландското право

Законът за социалното подпомагане

12 Член 13, точка 1 от Sosiaalihuoltolaki (Закон за социалното подпомагане) (17.9.1982/710) гласи следното:

„В рамките на функциите си в областта на социалното подпомагане общината, като зачита съдържанието и обхвата, определени в законодателството, е длъжна да се грижи за:

1) организацията на социалните услуги за своите жители;

[…]“.

13 Член 14, първа алинея от Закона за социалното подпомагане предвижда следното:

„Жител по смисъла на настоящия закон е всяко лице, което пребивава на територията на общината по смисъла на Väestökirjalaki (Закон за регистрите за гражданско състояние (141/69).

[…]“.

Закон за услугите и мерките за подпомагане, предназначени за хора с увреждания

14 Член 1 от Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (Закон за услугите и мерките за подпомагане, предназначени за хора с увреждания) (3.4.1987/380) в редакцията му, приложима към фактите по главното производство (наричан по-нататък „Законът за услугите, предназначени за хора с увреждания) гласи:

„Целта на настоящия закон е създаването на възможности за хората с увреждания да живеят и да бъдат активни като равноправни членове на обществото, наравно с всички останали, както и предотвратяването и премахването на всякакви неудобства и пречки, причинени от увреждане“.

15 Член 3 от този закон, озаглавен „Отговорност във връзка с организацията на услугите и мерките за подпомагане“, гласи следното:

„Общината е длъжна да се грижи за организирането на услуги и мерки за подпомагане, предназначени за хора с увреждания, по такъв начин, че те да задоволяват потребностите в общината с оглед на тяхното естество и обхват.

При организацията на услугите и мерките за подпомагане по реда на този закон трябва да се вземат под внимание индивидуалните потребности от асистиране на потребителя“.

16 Член 8 от посочения закон, озаглавен „Услуги за хора с увреждания“, гласи следното в параграф 2:

„За лицата с тежки увреждания общината има задължение да организира разумни транспортни услуги с възможност за придружаване, дневни активности, лично асистиране и настаняване с осигурено подпомагане, когато поради увреждането или заболяването си тези лица безусловно се нуждаят от ползването на услуги за извършването на обичайни жизнени дейности. Общината обаче няма специално задължение да организира настаняване с осигурено подпомагане или лично асистиране, ако необходимите за лицето с тежко увреждане грижи не могат да бъдат осигурени в рамките на извънболнични грижи“.

17 Член 8c от същия закон, озаглавен „Лично асистиране“, гласи следното:

„По смисъла на този закон „лично асистиране“ е оказването на помощ на лица с тежки увреждания у дома и извън дома, която е необходима при:

1) извършването на ежедневни дейности;

2) полагането на труд и при обучение;

3) занимания в свободното време;

4) участието в обществения живот; или

5) поддържането на социални контакти.

Целта на личното асистиране е да подпомогне лицата с тежки увреждания да реализират правото си на личен избор при упражняване на дейностите, посочени в първа алинея. Организацията на услугата „лично асистиране“ предполага лицето с тежко увреждане да разполага с ресурси за определяне на съдържанието и условията и реда за нейното осъществяване.

С оглед на предоставянето на услугата „лично асистиране“ за лица с тежки увреждания се считат лицата, които поради трайно или напредващо увреждане или заболяване се нуждаят безусловно и постоянно от помощта на друго лице за извършването на дейностите, посочени в първа алинея, когато тази потребност не се дължи основно на заболявания и намалени способности, обусловени от възрастта.

Личното асистиране се предоставя за извършването на ежедневни дейности, както и за полагането на труд и при обучение, в обхвата, в който лице с тежко увреждане безусловно се нуждае от него.

За изброените по-горе дейности по първа алинея, точки 3—5 услугата „лично асистиране“ се предоставя в рамките на поне 30 часа месечно, ако по-малък брой часове не е достатъчен, за да се гарантира необходимата за лицето с тежко увреждане помощ“.

18 Член 8d от Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, озаглавен „Условия и ред за предоставяне на услугата „лично асистиране“, гласи следното:

„При вземането на решение относно условията и реда за предоставяне на услугата „лично асистиране“ и организацията на тази услуга общината отчита мнението и желанието на лицето с тежко увреждане, както и индивидуалната нужда от асистиране, определена в план за предоставяне на услугата, включително условията на живот като цяло.

Общината може да организира услугата „лично асистиране“, като:

1) на лицата с тежки увреждания се възстановят разходите, направени във връзка с наемането на асистент, включително законоустановените осигурителни вноски и обезщетения, поети от работодателя, както и други разумни необходими разноски, направени във връзка с дейността на асистента;

2) на лицата с тежки увреждания се предоставят ваучери на разумна стойност в съответствие с Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä [(Закон за ваучерите за услуги за социално и здравно подпомагане) (569/2009)], предназначени за получаването на асистентски услуги; или

3) на лицата с тежки увреждания се осигуряват асистентски услуги, предоставяни от публични или частни доставчици на услуги, като услугите се предоставят или от самата община или по силата на споразумение съвместно с друга община или други общини.

В случая по алинея втора, точка 1 по-горе лицата с тежки увреждания трябва да получат насоки и помощ по въпросите, свързани с наемането на личния асистент, когато това е необходимо.

Личният асистент по втора алинея, точка 1 по-горе не може да бъде роднина или друго лице, което е в близки отношения с лицето с тежко увреждане, освен ако има важна причина да се счита, че това е в интерес на последното“.

Закон за таксите за социално и здравно подпомагане

19 Член 4 от Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (Закон за таксите за социално и здравно подпомагане) (3.8.1992/734), озаглавен „Безплатни социални услуги“, гласи следното в точка 5:

„Следните социални услуги са безплатни:

[…]

5) услугите, посочени в член 8, първа алинея [от Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания], дневните активности, посочени в член 8, втора алинея, освен транспорта и храненето, услугата „лично асистиране“, както и специалните услуги, свързани с настаняване с осигурено подпомагане и прегледи, посочени в член 11; все пак е възможно да бъдат фактурирани специални разходи, свързани с настаняване с осигурено подпомагане, и разходи, свързани с лично асистиране, ако на заинтересованото лице тези разходи се възстановяват по силата на закон, различен от [Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

20 A, който е жалбоподател в главното производство, е роден през 1992 г. и живее в община Еспоо, Финландия. Според установеното от запитващата юрисдикция той се нуждае в съществена степен от помощ по-специално при извършване на ежедневните си дейности. Поради това община Еспоо му е предоставила личен асистент, за да му позволи да продължи средното си образование във Финландия.

21 През август 2013 г. A иска от община Еспоо да му бъде предоставена услугата „лично асистиране“ на основание на Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, за около пет часа седмично за изпълнението на ежедневни дейности, по-специално свързани с домакинството, в частност за пазаруване, почистване и пране. Към датата на това искане A е трябвало да замине да живее в Талин, Естония, за тригодишен редовен курс на обучение по право, като в резултат на това преместване той щял да пребивава три или четири дни седмично в столицата на Естония, като е било известно, че той има намерение да се връща в Еспоо в края на всяка седмица. Следователно исканите услуги е трябвало да се предоставят извън Финландия.

22 С решение от 12 ноември 2013 г., което е обжалвано по административен ред и потвърдено с решение от 4 февруари 2014 г., молбата на A за лично асистиране е отхвърлена, с мотива че макар общината по пребиваване на последния да не се е променяла, престоят му в чужбина не можел да се счита за инцидентен. Община Еспоо приема, че не е длъжна да предоставя услуги и да предприема мерки за социално подпомагане извън Финландия, тъй като естеството на този вид престой в чужбина се доближава до понятието „постоянно пребиваване“. Освен това е било установено, че услугата „лично асистиране“ може да бъде предоставена извън Финландия по време на ваканционни или служебни пътувания, като не се възстановявали суми, ако общината по пребиваване на лицето се променя поради престой извън Финландия или ако в други случаи лицето пребивава дългосрочно или постоянно в чужбина.

23 С решение от 27 юни 2014 г. Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд Хелзинки, Финландия) по същество потвърждава тези аргументи и отхвърля подадената от A жалба срещу решението, с което се отхвърля молбата за лично асистиране.

24 Сезираният с касационна жалба срещу това решение Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) счита, че за разрешаването на спора по главното производство е необходимо преюдициално заключение на Съда.

25 Във връзка с това запитващата юрисдикция приема, че по силата на Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, личното асистиране е услуга, попадаща в обхвата на специфичното задължение на общината, и че лицето, което отговаря на условията, за да кандидатства за нея, разполага със субективно право да получи такава помощ, която трябва да се предоставя на всяко лица с тежки увреждания по смисъла на посочения закон, когато услугата е необходима с оглед на индивидуалните потребности на засегнатото лице.

26 Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че доколкото съгласно националното право е безспорно, че общината по пребиваване на A продължава да е Еспоо, независимо от престоя му с цел обучение в естонската столица, задължение за предоставяне на поисканата услуга при престой извън Финландия не може да се изведе нито от текста на Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, нито от подготвителните документи към него.

27 Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд) приема, че в този контекст тълкуването на правото на Съюза е необходимо за решаване на спора, с който е сезиран. Той най-напред си поставя въпроса дали, предвид своите особености, услугата „лично асистиране“, предвидена със Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, трябва да се квалифицира като „обезщетение за болест“, в който случай тя би попаднала в материалния обхват на Регламент

№ 883/2004, или става дума за услуга, която се доближава до социалното подпомагане, и в такъв случай е изключена от приложното поле на посочения регламент. Тъй като е склонен да подкрепи втората хипотеза, Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд) иска да се установи, на второ място, дали разпоредбите на ДФЕС относно гражданството на Европейския съюз допускат да бъде отказано предоставянето на поисканата в главното производство услуга „лично асистиране“.

28 При тези обстоятелства Korkein hallinto oikeus (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Обезщетение като услугата „лично асистиране“, предвидена в Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, представлява ли „обезщетение за болест“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос:

Налице ли е ограничение на предвиденото в членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС право на гражданите на Съюза свободно да се движат и пребиват на територията на държавите членки, когато предоставянето в чужбина на обезщетение като услугата „лично асистиране“ по Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, не е специално уредено и условията за предоставяне на обезщетението се тълкуват в смисъл, че услугата „лично асистиране“ не се предоставя в друга държава членка, в която съответното лице завършва тригодишно висше обучение с получаване на диплома?

– Има ли значение за преценката по делото обстоятелството, че на дадено лице може да бъде предоставено обезщетение като услугата „лично асистиране“ във Финландия в община, различна от общината по пребиваване, например когато това лице следва в община, различна от тази, в която пребивава?

– Имат ли значение правата, произтичащи от член 19 от Конвенцията […] за правата на хората с увреждания, за преценката по делото с оглед на правото на Съюза?

3) Ако в отговор на втория […] въпрос Съдът приеме, че тълкуването на националното право, така както е възприето по настоящото дело, представлява ограничение на свободата на движение на хора, може ли все пак такова ограничение да бъде обосновано с императивни съображения от общ интерес, които произтичат от задължението на общината да осъществява контрол върху предоставянето на услугата „лично асистиране“, от възможността на общината да избира подходящите условия и ред за предоставянето на асистентските услуги и от запазването на съгласуваността и ефективността на схемата за лично асистиране по Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

29 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 3, параграф 1, буква а) от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че обезщетение като разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, която по-специално се състои в поемане на разходите за ежедневни дейности на лице с тежко увреждане, за да може последното, бидейки икономически неактивно, да получи възможност да продължи образованието си във висше учебно заведение, би могло да се приравни към понятието „обезщетение за болест“ по смисъла на тази разпоредба.

30 Най-напред следва да се констатира, че от представените на Съда материали по делото е видно, че Република Финландия не е уведомила, че Законът за услугите, предназначени за хора с увреждания, попада в приложното поле на Регламент № 883/2004. Съдът обаче вече е постановявал, че обстоятелството, че държава членка е пропуснала да уведоми, както е предвидено в член 9 от Регламент № 883/2004, че даден закон попада в приложното поле на посочения регламент, не води до изключването му ipso facto от неговия материален обхват (вж. по-специално по аналогия решения от 11 юли 1996 г., Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, т. 20 и цитираната съдебна практика и от 19 септември 2013 г., Hliddal и Bornand, C-216/12 и C-217/12, EU:C:2013:568, т. 46).

31 Що се отнася до разграничението между обезщетенията, които попадат в приложното поле на Регламент № 883/2004, и обезщетенията, изключени от него, следва да се отбележи, че то се основава главно на елементите, характерни за всяко обезщетение, а именно неговата крайна цел и условията за отпускането му, а не на това дали едно обезщетение е квалифицирано от дадено национално законодателство като социалноосигурително обезщетение (вж. в този смисъл по-специално решения от 5 март 1998 г., Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, т. 19, от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия, C-433/13, EU:C:2015:602, т. 70 и от 30 май 2018 г., Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, т. 33).

32 Така съгласно постоянната съдебна практика едно обезщетение може да се счита за социалноосигурително, доколкото, от една страна, то е отпуснато на получателите без каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на нуждите на лицето въз основа на определеното от закона, и от друга страна, е свързано с един от рисковете, изрично изброени в член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004 (вж. по-специално решения от 27 март 1985 г., Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, т. 12—14, от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия, C-433/13, EU:C:2015:602, т. 71 и от 21 юни 2017 г., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, т. 20).

33 Предвид кумулативния характер на двете условия, посочени в предходната точка, неизпълнението на кое да е от тях води до изключване на въпросното обезщетение от приложното поле на Регламент № 883/2004.

34 Относно първото условие следва да се припомни, че то е изпълнено, когато обезщетението се предоставя с оглед на обективни критерии, които пораждат право да се получи съответното обезщетение, щом критериите са изпълнени, без компетентният орган да може да взема под внимание други лични обстоятелства (вж. в този смисъл по-специално решения от 16 юли 1992 г., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, т. 17 и от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия, C-433)/13, EU:C:2015:602, т. 73).

35 Във връзка с това запитващата юрисдикция макар да констатира, че индивидуалните потребности на лицата с тежки увреждания се вземат под внимание при предоставянето на услугата „лично асистиране“, предвидена в Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, този закон дава на определените в него бенефициенти „субективно право“ да получават такава помощ въз основа на законоустановени условия, независимо от равнището на доходите, с които те разполагат.

36 Финландското и шведското правителство, от своя страна, считат че разглежданото по главното производство обезщетение може да бъде приравнено на това, във връзка с което е постановено решението от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия (C-433/13, EU:C:2015:602), предвид отчитането на индивидуалните потребности на бенефициента и правото на преценка на общината при определянето на реда и условията за предоставяне на това обезщетение, както и на неговия размер, тъй като посоченото обезщетение не отговаря на първото условие, посочено в точка 32 от настоящото съдебно решение, и следователно попада извън материалния обхват на Регламент 883/2004. За сметка на това както Комисията, така и чешкото правителство смятат, че посоченото обезщетение отговаря на това условие.

37 В решението от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия (C-433/13, EU:C:2015:602) Съдът приема, от една страна, че Комисията не е доказала, че критериите на словашката правна уредба относно различните медицински експертизи и социални оценки, които трябва да се изготвят, пораждат право разглежданите обезщетения да се получат, без компетентният орган да разполага с право на преценка във връзка с предоставянето им, и от друга страна, че този закон предвижда, че правото на помощ в рамките на компенсацията и на нейното изплащане възниква по решение на компетентния орган за признаване на това право, което потвърждава тезата на словашкото правителство, според която администрацията разполага с право на преценка при предоставяне на разглежданите обезщетения.

38 Както посочва генералният адвокат в точка 42 от заключението си, от това следва, че дискреционната преценка на индивидуалните нужди на бенефициента на разглежданото обезщетение трябва да се отнася преди всичко до пораждането на правото за неговото получаване, за да се изключи изпълнението на първото условие, посочено в точка 32 от настоящото съдебно решение, което потвърждава тезата на словашкото правителство, според която администрацията разполага с право на преценка при предоставяне на разглежданите обезщетения.

39 Следва да се констатира, че отчитането на индивидуалната потребност на заинтересованото лице многократно се споменава в Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, и по-конкретно в членове 8c и 8d от него. Все пак правото на преценка, предоставено на общината по пребиваване на бенефициента по-специално с посочения член 8d, не се отнася до пораждането на правото на лично асистиране, а до условията и реда за предоставяне на тази помощ и до нейния размер, като услугата „лично асистиране“ трябва да бъде предоставена от общината, когато молителят е лице с тежко увреждане, което пребивава на нейната територия независимо от доходите на това лице. Ето защо положението по главното производство е различно от това, въз основа на което е било постановено решението от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия (C-433/13, EU:C:2015:602).

40 Предвид тези съображения следва да се приеме, че в делото по главното производство първото условие е изпълнено.

41 Що се отнася до второто условие, следва да се провери дали разглежданото по главното производство обезщетение е свързано с един от рисковете, изрично изброени в член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004.

42 Що се отнася по-специално до осигуряването на риска „нужда от чужда помощ“, Съдът безспорно приема по същество, че обезщетенията за риска „нужда от чужда помощ“, независимо че имат белези, които са им присъщи, трябва да бъдат приравнени към „обезщетения по болест“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004 (вж. по-специално в този смисъл решения от 5 март 1998 г., Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, т. 23—25, от 30 юни 2011 г., Da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, т. 40—45 и от 1 февруари 2017 г., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, т. 46).

43 Все пак такова приравняване на риска „нужда от чужда помощ“ към риска от болест предполага, че обезщетенията, предназначени да покриват риска „нужда от чужда помощ“, са насочени към подобряване на здравословното състояние и качеството на живот на зависимите от грижи лица (вж. в този смисъл решения от 8 март 2001 г., Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, т. 28, от 21 февруари 2006 г., Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, т. 38—44 и от 30 юни 2011 г., Da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, т. 45).

44 Такъв по-специално е случаят, когато независимо от начина на финансиране на тези схеми става дума за поемане на разходи, които са направени поради състоянието на лицето, нуждаещо се от чужда помощ, и които са свързани или поне съпътстват полаганите за лицето и за

подобряването на ежедневните му условия на живот грижи, по-специално като покрият цената на съоръжения или на подпомагане от страна на трети лица (вж. по-специално решения от 5 март 1998 г., Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, т. 23, от 8 юли 2004 г., Gaumain-Cerri и Barth, C-502/01 и C-31/02, EU:C:2004:413, т. 3, 21 и 26 и от 12 юли 2012 г., Комисия/Германия, C-562/10, EU:C:2012:442, т. 46).

45 Също така е постановено, че обезщетенията, свързани с риска „нужда от чужда помощ“, имат най-много допълващ характер по отношение на „класически“ обезщетения за болест, попадащи strictu sensu в приложното поле на член 3, параграф 1, буква а) от Регламент № 883/2004, и не са непременно тяхна съставна част (вж. по-специално решения от 30 юни 2011 г., Da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, т. 47 и от 1 февруари 2017 г., Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, т. 46 и цитираната съдебна практика).

46 Както посочват в писмените си защити финландското и шведското правителство и генералният адвокат в заключението си, налага се констатацията, че в делото по главното производство услугата „лично асистиране“, предвидена със Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, не може да се разглежда като насочена към подобряване на здравословното състояние на бенефициента, свързано с увреждането.

47 Всъщност член 1 от този закон гласи, че тя има за цел създаването на възможности за хората с увреждания да живеят и да бъдат активни като равноправни членове на обществото, наравно с всички останали, както и предотвратяването и премахването на всякакви неудобства и пречки, причинени от увреждане.

48 Освен това съгласно член 8c от Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, целта на личното асистиране е да подпомогне лицата с тежки увреждания да реализират правото си на личен избор при упражняване на изброените в този член дейности, а именно извършването на ежедневни дейности, полагането на труд и обучение, заниманията в свободното време, участието в обществения живот и поддържането на социални контакти.

49 Накрая, от подготвителните документи към този закон е видно, че потребностите от подпомагане, отнасящи се до грижа, лечение или наблюдение, изрично се изключват от приложното поле на услугата „лично асистиране“.

50 Следователно разглежданото по главното производство обезщетение не може да се счита като свързано с един от рисковете, изрично изброени в член 3, параграф 1 Регламент № 883/2004.

51 От това следва, че второто условие, посочено в точка 32 от настоящото съдебно решение, не е изпълнено. Следователно разглежданото по главното производство обезщетение не попада в приложното поле на Регламент № 883/2004.

52 С оглед на горепосоченото на първия въпрос следва да се отговори, че член 3, параграф 1, буква а) от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че обезщетение като разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, която по-специално се състои в поемане на разходите за ежедневни дейности на лице с тежко увреждане, за да може последното, бидейки икономически неактивно, да получи възможност да продължи образованието си във висше учебно заведение, не може да се приравни към понятието „обезщетение за болест“ по смисъла на тази разпоредба и следователно, че е изключено от приложното поле на посочения регламент.

По втория и третия въпрос:

53 С втория и третия си въпрос, отправени, в случай че разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“ не може да бъде квалифицирана като „обезщетение за болест“ и следователно не попада в приложното поле на Регламент № 883/2004, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали членове 20 и 21 ДФЕС не допускат гражданин на държава членка, който е с тежко увреждане, да получи отказ от общината си по пребиваване за предоставяне на обезщетение като разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, с мотива че пребивава в друга държава членка с цел да продължи образованието си във висше учебно заведение.

54 В самото начало следва да се припомни, че запитващата юрисдикция посочва, от една страна, че безспорно съгласно релевантната национална правна уредба местоживеенето на жалбоподателя по главното производство продължава да е във Финландия и че пребиваването му през определена част от седмицата в Естония за целите на следването му има само временен характер, тъй като е било предвидено той да се връща в общината по пребиваване в края на всяка седмица. От друга страна, същата тази юрисдикция уточнява, че за разлика от периодите на служебни и ваканционни пътувания, продължаването на образованието не е сред допустимите мотиви, даващи право на заинтересованото лице да се ползва от разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“ извън Финландия.

55 След това уточнение е важно да се припомни, че като финландски гражданин A се ползва от статута на гражданин на Съюза по смисъла на член 20, параграф 1 ДФЕС и следователно може да се позовава, включително по отношение на своята държава членка по произход, на присъщите на този статут права (вж. по-специално решение от 26 февруари 2015 г., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, т. 20 и цитираната съдебна практика).

56 Както Съдът е постановявал многократно, статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основен статут на гражданите на държавите членки, като този статут позволява на тези от гражданите, които са в еднакво положение, да получават в приложното поле ratione materiae на Договора еднакво правно третиране, независимо от тяхното гражданство и без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения (вж. по-специално решение от 2 юни 2016 г., Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, т. 29 и 30 и цитираната съдебна практика).

57 Сред положенията, попадащи в приложното поле ratione materiæ на правото на Съюза, се числят тези, свързани с упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, и по-специално свързаните със свободата на движение и на пребиваване на територията на държавите членки, предвидена в член 21 ДФЕС (вж. по-специално решение от 2 юни 2016 г., Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, т. 31 и цитираната съдебна практика).

58 В това отношение Съдът е уточнил, че макар по силата на член 165, параграф 1 ДФЕС държавите членки да са компетентни по отношение на съдържанието на учебния процес и организацията на съответните си образователни системи, те трябва да упражняват тази компетентност при спазване на правото на Съюза, и по-конкретно на разпоредбите на Договора относно правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставено с член 21, параграф 1 ДФЕС на всеки гражданин на Съюза (решение от 26 февруари 2015 г., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, т. 23 и цитираната съдебна практика).

59 Освен това правото на Съюза изобщо не задължава държавите членки да предвидят система за финансиране на висше образование, провеждано в държава членка или извън нея. След като обаче държава членка предвижда такава система, която позволява на учащите да се ползват от подобна помощ, тя трябва да следи за това правилата за предоставяне на въпросното

финансиране да не водят до неоправдано ограничение на правото на движение и пребиваване на територията на държавите членки (вж. по-специално решение от 26 февруари 2015 г., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, т. 24).

60 Също от постоянната съдебна практика следва, че национална правна уредба, с която някои граждани на държава членка се поставят в по-неблагоприятно положение единствено поради обстоятелството че са упражнили правото си на свободно движение и пребиваване в друга държава членка, представлява ограничение на свободите, признати на всеки гражданин на Съюза с член 21, параграф 1 ДФЕС (решение от 26 февруари 2015 г., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118 т. 25).

61 Всъщност предвидените в Договора улеснения за движението на гражданите на Съюза не могат да проявят пълното си действие, ако гражданин на държава членка е възпрепятстван да се възползва от тях поради пречки, дължащи се на пребиваването му в друга държава членка, произтичащи от правна уредба в държавата му на произход, която го поставя в по-неблагоприятно положение поради самото обстоятелство, че се е възползвал от тези улеснения (вж. по-специално решение от 26 февруари 2015 г., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, т. 26).

62 Това съображение е особено важно в областта на образованието, като се имат предвид преследваните от член 6, буква д) и член 165, параграф 2, второ тире ДФЕС цели, а именно насърчаването на мобилността на студентите и на преподавателите (вж. по-специално решение от 26 февруари 2015 г., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, т. 27).

63 Макар да е вярно, че разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“ не се предоставя само за продължаване на образованието, а и за социалната и икономическата интеграция на хора с тежки увреждания, така че последните да могат да реализират правото си на личен избор, включително да продължат образованието си, посочената в точки 55—62 от настоящото съдебно решение съдебна практика все пак е приложима.

64 В случая запитващата юрисдикция констатира, че съгласно релевантната национална правна уредба местоживеенето на жалбоподателя по главното производство продължава да е в община Еспоо.

65 Безспорно е обаче, че причината да се откаже разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, е свързана изключително с мотива, че A — който впрочем отговаря на всички останали условия за получаване на тази помощ — продължава висшето си образование в държава членка, различна от Финландия.

66 Подобен отказ трябва да се счита за ограничение на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, признато на всеки гражданин на Съюза с член 21, параграф 1 ДФЕС.

67 Подобно ограничение може да бъде оправдано от гледна точка на правото на Съюза единствено ако се основава на обективни съображения от общ интерес, които не зависят от гражданството на заинтересованите лица, и ако е пропорционално на целта, законно преследвана от националното право. От практиката на Съда е видно, че една мярка е пропорционална, когато позволява да се осъществи преследваната цел и същевременно не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл по-специално решение от 26 февруари 2015 г., Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, т. 34 и цитираната съдебна практика).

68 Относно обосноваността на националната мярка финландското правителство счита, че не съществува императивно съображение от общ интерес, което да е в състояние да обоснове разглежданото в главното производство ограничение. За сметка на това шведското правителство

счита, че възложените на общината задължения за осъществяване на контрол на реда и условията за организиране на разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, и в този контекст гарантирането на финансовото равновесие на системата за социална сигурност, обосновават ограничаването на предоставянето на тази помощ само до територията на Финландия. Освен това, като се позовава на точки 89 и 90 от решението от 21 юли 2011 г., Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), запитващата юрисдикция посочва в акта за преюдициално запитване като цел от общ интерес, която може да обоснове такова ограничение, запазването на съгласуваността и ефективността на схемата за лично асистиране, предвидена от Закона за услугите, предназначени за хора с увреждания, както и гарантирането на съществуване на реална връзка между заявителя на помощта и държавата членка, която е компетентна да му я предостави.

69 Безспорно преследваните от дадена национална правна уредба цели, насочени към установяване на реална връзка между заявителя на краткосрочно обезщетение при неработоспособност на млади хора с увреждания и компетентната държава членка, както и към запазване на финансовото равновесие на националната система за социална сигурност, по принцип представляват легитимни цели, които могат да обосноват ограничения на правата на свободно движение и пребиваване, предвидени в член 21, параграф 1 ДФЕС (решение от 21 юли 2011 г., Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, т. 90).

70 Съдът обаче е достигнал до извода, че условията за присъствие на заявителя на обезщетение при неработоспособност не може да се обосноват от целите, посочени в предходната точка на настоящото съдебно решение. По-специално Съдът всъщност приема, че въпреки че заявителят на това обезщетение пребивава в държава членка, различна от съответната държава членка, наличието на реална и достатъчна връзка с територията на същата може да бъде доказана с други фактори извън присъствието му на територията на тази държава членка преди подаването на заявлението, като отношенията между заявителя и системата за социална сигурност на последната държава членка, както и семейния контекст (решение от 21 юли 2011 г., Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, т. 97—102, 104 и 109).

71 От друга страна, Съдът е постановил, че тази преценка е валидна и по отношение на целта за гарантиране на финансовото равновесие на националната система за социална сигурност, тъй като необходимостта да се установи реална и достатъчна връзка между заявителя на разглежданото обезщетение и компетентната държава членка, позволява на посочената държава да се увери, че икономическата тежест, свързана с изплащането на това обезщетение, не е станала прекомерна (решение от 21 юли 2011 г., Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, т. 103).

72 Този извод е приложим към положението, в което се намира A по делото по главното производство. Всъщност, от една страна, е безспорно, както беше отбелязано в точка 54 от настоящото съдебно решение, че A продължава да пребивава в община Еспоо, в която е подал молбата си за лично асистиране, и че в периода на следването си в Естония се връща там всяка седмица.

73 Следователно няма основание да се твърди, че тази община може да срещне особени затруднения при упражняването на контрол върху спазването на условията за отпускане, както и на реда за организиране и предоставяне на тази помощ.

74 Освен това в представените на Съда материали по делото не е посочена никаква информация относно естеството на пречките, които биха възпрепятствали в по-голяма степен упражняването от страна на общината на контрола за зачитането на условията за използване на услугата „лично асистиране“ в положение като това по главното производство в сравнение с приетото от финландското законодателство положение, при което финландски жител използва услугата „лично асистиране“ извън Финландия в рамките на служебни или ваканционни пътувания.

75 В този контекст също както в повдигнатия от генералния адвокат в заключението му въпрос, е важно да се изтъкне посоченият от запитващата юрисдикция факт, че разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“ може да продължи да бъде предоставяна, когато заинтересованото лице следва във висше учебно заведение във финландска община, която би могла да бъде отдалечена от общината му по пребиваване, като при това положение ограниченията във връзка с възможностите за контрол от страна на последната за използване на тази помощ не са много по-малки, отколкото в положение като разглежданото по главното производство, при което А продължава образованието си извън Финландия, но в граничен район, като в края на всяка седмица се връща в общината на своето пребиваване във Финландия.

76 От друга страна, от представените на Съда материали по делото е видно, че финландското правителство е уточнило, че понастоящем няма елемент, който да позволява да се счита, че предоставянето на услугата „лично асистиране“ при обстоятелства като разглежданите в главното производство може да застраши равновесието на националната система за социална сигурност.

77 Ето защо при обстоятелства като тези в главното производство нито една от изтъкнатите от запитващата юрисдикция и от шведското правителство цели не може да обоснове ограничението на свободата на движение и пребиваване на гражданин на Съюза като А.

78 При тези обстоятелства не е необходимо Съдът да се произнася относно тълкуването на член 19 от Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, както иска и запитващата юрисдикция, тъй като това не е в състояние да промени отговора, който следва да се даде на втория и третия въпрос.

79 С оглед на изложеното по-горе на втория и третия въпрос следва да се отговори, че членове 20 и 21 ДФЕС не допускат гражданин на държава членка, който е с тежко увреждане, да получи отказ от общината си по пребиваване за предоставяне на обезщетение като разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, с мотива че пребивава в друга държава членка с цел да продължи образованието си във висше учебно заведение.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Член 3, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност, изменен с Регламент (ЕО) № 988/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г., трябва да се тълкува в смисъл, че обезщетение като разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, която по-специално се състои в поемане на разходите за ежедневни дейности на лице с тежко увреждане, за да може последното, бидейки икономически неактивно, да получи възможност да продължи образованието си във висше учебно заведение, не може да се приравни към понятието „обезщетение за болест“ по смисъла на тази разпоредба и следователно, че е изключено от приложното поле на посочения регламент.

2) Членове 20 и 21 ДФЕС не допускат гражданин на държава членка, който е с тежко увреждане, да получи отказ от общината си по пребиваване за предоставяне на обезщетение като разглежданата по главното производство услуга „лично асистиране“, с мотива че пребивава в друга държава членка с цел да продължи образованието си във висше учебно заведение.

Подписи