

**Дело C-535/19****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

12 юли 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Augstākā tiesa (Senāts) (Върховен съд, Латвия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

9 юли 2019 г.

**Жалбоподател:**

А

**Ответник в касационното производство:**Veselības ministrija (Министерство на здравеопазването,  
Латвия)**Предмет на главното производство**

Касационно производство във връзка с решение на националните органи, с което не се допуска вписването на чуждестранен гражданин в регистъра на лицата, имащи право на здравни услуги, финансирани от държавния бюджет, и се отказва издаването на европейска здравноосигурителна карта на този гражданин.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

На основание член 267ДФЕС запитващата юрисдикция иска да ѝ бъде предоставено тълкуване на Регламент № 883/2004, на Директива 2004/38 и на членове 18, 20 и 21ДФЕС с цел да се изясни приложимостта на Регламент № 883/2004 спрямо публичните здравни услуги, както и условията, при които дадена държава членка може да откаже достъп до здравно обслужване на чужденец — безработен гражданин на Съюза. Поставя се и въпросът за законосъобразността на положение, при което на

това лице се отказва правото да ползва финансирани от държавния бюджет здравни услуги във всяка една от засегнатите държави членки.

### Преюдициалните въпроси

- 1) Трябва ли да се счита, че публичното здравно обслужване е включено в понятието „обезщетения за болест“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от Регламент № 883/2004?
- 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, допустимо му ли е с оглед на член 4 от Регламент № 883/2004 и член 24 от Директива 2004/38 и с цел да се избегнат непропорционални искания за социалните обезщетения, предвидени, за да се гарантира здравното обслужване, държавите членки да отказват такива обезщетения — които се отпускат на техните граждани и на членовете на семейството на гражданин на Съюза с качеството на работник, намиращи се в същото положение — на граждани на Съюза, които към съответния момент нямат качеството на работници?
- 3) При отрицателен отговор на първия въпрос, допустимо ли е с оглед на членове 18 и 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз и на член 24 от Директива 2004/38 и с цел да се избегнат непропорционални искания за социалните обезщетения, предвидени, за да се гарантира здравното обслужване, държавите членки да отказват такива обезщетения — които се отпускат на техните граждани и на членовете на семейството на гражданин на Съюза с качеството на работник, намиращи се в същото положение — на граждани на Съюза, които към съответния момент нямат качеството на работници?
- 4) Съвместимо ли е с разпоредбата на член 11, параграф 3, буква д) от Регламент (ЕО) № 883/2004 положение, при което на гражданин на Европейския съюз, който упражнява правото си на свободно движение, се отказва правото да ползва публични здравни услуги, финансирани от държавния бюджет, във всяка от засегнатите в разглеждания случай държави членки?
- 5) Съвместимо ли е с разпоредбите на член 18, член 20, параграф 1 и член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз положение, при което на гражданин на Европейския съюз, който упражнява правото си на свободно движение, се отказва правото да ползва публични здравни услуги, финансирани от държавния бюджет, във всяка от засегнатите в разглеждания случай държави членки?
- 6) Трябва ли законосъобразността на пребиваването по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 да се разбира в смисъл, че предоставя на дадено лице право на достъп до системата за социална сигурност, както и в смисъл, че може да бъде основание за

изключването на това лице от социалната сигурност? По-конкретно, трябва ли в разглеждания случай да се счита, че тъй като заинтересованото лице има пълно здравно застрахователно покритие — което представлява едно от предварителните условия за законосъобразност на пребиваването съгласно Директива 2004/38 — може да бъде обоснован отказът това лице да бъде включено в системата за здравно обслужване, финансирана от държавата?

### **Правото на Съюза**

Договор за функционирането на Европейския съюз. Член 18, член 20, параграф 1, член 20, параграф 2, първа алинея, буква а), член 21 и член 168, параграф 7.

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки. Съображения 1, 2, 3, 4 и 10. Член 7, параграф 1, буква б), член 14, параграфи 1 и 2 и член 24.

Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност. Съображение 45. Член 3, параграф 1, буква а) и параграф 5, член 4 и член 11, параграф 3, буква д).

### **Практика на Съда**

Решения на Съда:

от 27 март 1985 г. *Hoesckx* (249/83, EU:C:1985:139, т. 12);

от 27 март 1985 г., *Scivir и Cole* (122/84, EU:C:1985:145, т. 19);

от 12 юни 1986 г., *Ten Holder* (302/84, EU:C:1986:242, т. 21);

от 16 юли 1992 г., *Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, т. 17);*

от 11 юли 1996 г., *Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, т. 22);*

от 5 юни 1997 г., *Uecker и Jacquet (C-64/96 и C-65/96, EU:C:1997:285, т. 23);*

от 5 март 1998 г., *Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, т. 19, 20 и 21);*

от 20 септември 2001 г., *Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31);*

от 11 юли 2002 г., *D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, т. 28);*

от 17 септември 2002 г., *Vaubast и R* (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 84 и сл., т. 91);

от 7 ноември 2002 г., *Maaheimo* (C-333/00, EU:C:2002:641, т. 23);

от 2 октомври 2003 г., *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, т. 26);

от 7 септември 2004 г., *Trojani* (C-456/02, EU:C:2004:488, т. 31 и сл.);

от 19 октомври 2004 г., *Zhu и Chen* (C-200/02, EU:C:2004:639, т. 32);

от 15 март 2005 г., *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169, т. 33);

от 12 юли 2005 г., *Schempp* (C-403/03, EU:C:2005:446, т. 17, 18 и 20);

от 18 юли 2006 г., *De Cuypere* (C-406/04, EU:C:2006:491, т. 23);

от 1 април 2008 г., *Gouvernement de la Communauté française и Gouvernement wallon* (C-212/06, EU:C:2008:178, т. 39);

от 22 май 2008 г., *Nerkowska* (C-499/06, EU:C:2008:300, т. 26 и 29);

от 25 юли 2008 г., *Metock и др.* (C-127/08, EU:C:2008:449, т. 82);

от 4 март 2010 г., *Chakroun* (C-578/08, EU:C:2010:117, т. 43);

от 5 май 2011 г., *McCarthy* (C-434/09, EU:C:2011:277, т. 39);

от 30 юни 2011 г., *da Silva Martins* (C-388/09, EU:C:2011:439, т. 38 и цитираната съдебна практика, както и т. 41);

от 24 април 2012 г., *Kamberaj* (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 86);

от 21 февруари 2013 г., *LN* (C-46/12, EU:C:2013:97, т. 27 и 28);

от 19 септември 2013 г., *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 46, 70 и 71);

от 11 ноември 2014 г., *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 59 и 60);

от 26 февруари 2015 г., *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, т. 25);

от 15 септември 2015 г., *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597, т. 62);  
заклучението на генералния адвокат по това дело, т. 85;

от 16 септември 2015 г., *Комисия/Словакия* (C-433/13, EU:C:2015:602, т. 70, 71 и 73);

от 25 февруари 2016 г., *García Nieto и др.* (C-299/14, EU:C:2016:114, т. 38 и 50);

от 14 юни 2016 г., Комисия/Обединеното кралство (C-308/14, EU:C:2016:436, т. 76).

от 30 май 2018 г., Czenviński (C-517/16, EU:C:2018:350, т. 33);

от 25 юли 2018 г., А (Помощ за лице с увреждане) (C-679/16, EU:C:2018:601, т. 33, 56, 57 и 60).

Заклучение на генералния адвокат [Wathelet] от 26 юли 2017 г., представено по дело Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, т. 52).

### **Основни разпоредби от националното право**

Ārstniecības likums (Закон за медицинското лечение; в сила до 31 декември 2017 г.), член 17.

Veselības aprūpes finansēšanas likums (Закон за финансиране на здравното обслужване; в сила от 1 януари 2018 г.), членове 7, 9 и 11.

### **Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 Жалбоподателят е италиански гражданин, който е сключил брак с латвийска гражданка. В края на 2015 г. или през януари 2016 г. жалбоподателят напуска Италия и се премества в Латвия, за да живее със семейството си. Намерението му е да остане дългосрочно в Латвия, за да се грижи за децата си. Декларираното място на пребиваване на жалбоподателя е в Латвия. Той твърди, че е високо квалифициран инженер и че към датата на подаване на жалбата е бил в процес на търсене на работа. Според него търсенето на работа следва да се тълкува като желание да се интегрира в латвийското общество и да стане негов пълноправен член, подобно на латвийските граждани. Понастоящем жалбоподателят работи по трудово правоотношение. Пребиваването му в Латвия се основава на удостоверение за регистрация на гражданин на Европейския съюз, което съгласно латвийското право се счита за разрешение за временно пребиваване.
- 2 В края на 2015 г., жалбоподателят уведомява компетентните италиански органи за преместването си в Латвия. В резултат на това той е вписан в регистъра „A.I.R.E.“ (*Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero*) — регистър на италианските граждани, живеещи в чужбина; в този регистър се вписват лицата, които се преместват с цел пребиваване извън Италия за срок, по-дълъг от 12 месеца. Тъй като вписаните в този регистър лица са с място на пребиваване в чужбина, на тях се отнема достъпът до публичното здравно обслужване в Италия.
- 3 На 22 януари 2016 г. жалбоподателят подава до Latvijas Nacionālajais veselības dienests (Национална здравна служба на Латвия) искане да бъде

вписан в регистъра на лицата, имащи право на здравни услуги, както и да му бъде издадена европейска здравноосигурителна карта. С решение от 17 февруари 2016 г. Националната здравна служба отказва да включи жалбоподателя в регистъра, както и издаването на картата. С решение от 8 юли 2016 г., *Veselības ministrija* (Министерство на здравеопазването, Латвия) потвърждава решението на Националната здравна служба с довода, че видно от член 17, първа алинея от Закона за медицинското лечение, гражданите на Съюза, които не са наети или самостоятелно заети лица, са изключени от категориите лица, имащи право да получават здравни услуги, финансирани от държавата. Тъй като жалбоподателят не е наето или самостоятелно заето лице в Латвия, а е италиански гражданин, който пребивава в Латвия въз основа на удостоверение за регистрация на гражданин на Европейския съюз, той не попада сред категориите лица, посочени в член 17 от Закона за медицинското лечение, за които предоставянето на тези услуги се финансира от държавния бюджет. Съгласно член 17, пета алинея от Закона за медицинското лечение, жалбоподателят следва да заплаща за ползването на здравни услуги.

- 4 Жалбоподателят подава жалба срещу решението на Министерството на здравеопазването пред *Administratīvā rajona tiesa* (Районен административен съд, Латвия), който я отхвърля.
- 5 С решение от 5 януари 2018 г. *Administratīvā apgabaltiesa* (Окръжен административен съд, Латвия), който разглежда делото като въззивна инстанция, отхвърля подадената пред него жалба по изложените по-долу съображения.
- 6 Жалбоподателят е гражданин на Съюза с местожителство в Латвия, който не осъществява икономическа дейност. Ето защо съгласно член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 в разглеждания случай се прилага латвийското законодателство, включително член 17 от Закона за медицинското лечение. Жалбоподателят не попада сред категориите лица, посочени в член 17 от Закона за медицинското лечение, за които предоставянето на здравни услуги се финансира от държавния бюджет, което съгласно член 17, пета алинея от същия закон означава, че жалбоподателят трябва да ползва тези услуги срещу заплащане.
- 7 Съгласно член 7, параграф 1, буква б), член 14, параграфи 1 и 2, член 24 от Директива 2004/38 и практиката на Съда на Европейския съюз, държавите членки не са задължени да предоставят на граждани на други държави членки социално подпомагане при срок на пребиваването, надвишаващ три месеца и по-малък от пет години. Тази правна уредба преследва легитимната цел за защита на финансовите интереси на приемащата държава членка. Жалбоподателят иска да ползва пълно здравно обслужване в Латвия, но не отговаря на нито едно от условията, предвидени в Регламент № 883/2004 (нито по член 17, нито по член 12, нито по членове 23—26), за да може това право да му бъде признато.



- 8 От член 168, параграф 7ДФЕС, както и от практиката на Съда е видно, че Латвия разполага с правомощието да приема специфични разпоредби относно собствената си система за социална сигурност и че тази система не може да се счита за дискриминационна само защото води до неблагоприятни последици за жалбоподателя. Както Съдът на Европейския съюз, така и Satversmes tiesa (Конституционен съд, Латвия) нееднократно са признавали в практиката си, че Латвия разполага с дискреционното правомощие да определя категориите лица, на които да се предоставят здравни услуги, финансирани от държавния бюджет, в случаите, когато публичните средства за ограничени.
- 9 Въпреки че жалбоподателят пребивава законно в Латвия в съответствие с изискванията по член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 и може с основание да се позове на принципа на недопускане на дискриминация, установен член 24, параграф 1 от същата директива, различното третиране е оправдано, тъй като се основава на обективни съображения и има легитимната цел да защитава публичните финанси и правото на други лица да получават здравно обслужване, финансирано от държавния бюджет. От друга страна, в разглеждания случай това третиране е и пропорционално, защото държавата гарантира на жалбоподателя ползването на спешни медицински услуги, размерът на здравната застраховка не е прекомерно висок и това положение продължава само докато засегнатото лице придобие правото на постоянно пребиваване (след пет години).
- 10 Съгласно латвийското законодателство право да получат европейска здравноосигурителна карта имат само лицата с право да ползват здравни услуги, финансирани от държавния бюджет. Следователно жалбоподателят не може да получи тази здравноосигурителна карта.
- 11 Качеството на гражданин на Съюза на жалбоподателя не е сравнимо с това на латвийски гражданин, поради което жалбоподателят не разполага със същите права като латвийските граждани. Свободното движение на хора не е абсолютно; приемащата държава членка има право да прилага различни правила спрямо своите граждани, основавайки се на обективни съображения от правната уредба на тази държава, както и да защитава своите интереси като приемаща държава, така че гражданите на други държави членки да не се превръщат в неприемлива тежест за нейната система за социално подпомагане.
- 12 Член на семейството на работещ в Латвия гражданин на Съюза (който има право на здравно обслужване, финансирано от държавата, съгласно член 17, първа алинея, точка 3 от Закона за медицинското лечение) не може да се сравнява с член на семейството на работещ в Латвия латвийски гражданин (който няма право да получава здравно обслужване, финансирано от държавата). Обстоятелството, че даден латвийски гражданин работи в Латвия, не предполага наличието на трансгранични елементи, като в този случай латвийските граждани не упражняват правото си на свободно

движение. От друга страна, когато гражданите на Съюза упражняват правото си на свободно движение, те се подчиняват на определени условия, които също зависят от това дали съответният гражданин на Съюза работи или не по трудово правоотношение в държавата по пребиваване.

- 13 Жалбоподателят подава касационна жалба пред Senāts (Върховен съд, Латвия) срещу решението на argabaltiesa (Окръжен административен съд).

#### Основни доводи на страните в главното производство

- 14 Според жалбоподателя argabaltiesa (Окръжен административен съд) неправилно е приложил понятието „социално подпомагане“ по отношение на него. Жалбоподателят е поискал да има право на социална сигурност, а не на социално подпомагане.
- 15 Жалбоподателят твърди, че argabaltiesa (Окръжен административен съд) е тълкувал неправилно съществуващата връзка между Директива 2004/38 и Регламент № 883/2004, като погрешно е приел, че член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 се прилага спрямо поисканото от жалбоподателя право на социална сигурност.
- 16 Според жалбоподателя argabaltiesa (Окръжен административен съд) неправилно е приел, че произтичащото от Директива 2004/38 различно третиране, що се отнася до правото на даден гражданин на Съюза, който не осъществява икономическа дейност, да получава социално подпомагане в друга държава членка на Съюза, се разпростира спрямо правото на социална сигурност. Съгласно Регламент № 883/2004, жалбоподателят се подчинява на латвийското законодателство, що се отнася до правото на социална сигурност. Съгласно член 4 от Регламент № 883/2004 гражданите на Съюза, които не осъществяват икономическа дейност, имат право на социална сигурност, с други думи — на здравни услуги, при същите условия като гражданите на съответната държава членка.
- 17 Легитимната цел за ограничаване на правото на социално подпомагане в други държави членки на гражданите на Съюза, които не осъществяват икономическа дейност, се отнася до случаите, в които се поставя въпросът за първоначалното изпълнение от съответния гражданин на Съюза на условията по член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38. Ако тези условия са изпълнени, ограниченията във връзка със социалната сигурност и социалното подпомагане вече не подлежат на анализ.
- 18 Приложеното спрямо жалбоподателя различно третиране по смисъла на член 4 от Регламент № 883/2004 не е пропорционално, тъй като той не може да получи финансирано от бюджета здравно обслужване нито в Италия, нито в държавата, която понастоящем е неговото място на обичайно пребиваване и център на неговите интереси. Жалбоподателят няма за цел да



се облагодетелства от системата за социална сигурност на друга държава членка на Съюза, а да се събере със своето семейство.

- 19 Дори да се приеме, че понятието „социално подпомагане“ е приложимо спрямо жалбоподателя, въпросното право не може автоматично да бъде отказано на гражданин на Съюза, който не осъществява икономическа дейност, без да бъде извършена преценка на релевантните фактически обстоятелства във връзка с неговата интеграция в обществото или на пропорционалността на предоставената на съответното лице помощ във връзка със системата за социално подпомагане на съответната държава членка в нейната цялост.
- 20 Гарантирането на равно третиране на гражданите на Европейския съюз, които не осъществяват икономическа дейност, зависи единствено от това дали тези граждани отговарят на условията по член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 при пребиваването им в конкретна държава. Това следва както от член 18 ДФЕС, така и от член 24 от Директива 2004/38 и от член 4 от Регламент № 883/2004.

#### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 21 В разглеждания случай е необходимо да се изясни дали жалбоподателят е бил изцяло лишен от правото си да получава медицинско лечение (здравно обслужване), финансирано от държавния бюджет, на основание член 17 от Закона за медицинското лечение (понастоящем членове 9 и 11 от Закона за финансиране на здравното обслужване), който транспонира член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 в латвийския правен ред.
- 22 Въпреки че съгласно твърденията на жалбоподателя към настоящия момент той работи по трудово правоотношение, същият има правен интерес да поиска да се установи дали е имал право на благоприятно за него решение, освен друго, за да не се допусне подобно положение в бъдеще. Този интерес трябва да бъде признат като законно основание за продължаване на производството.
- 23 Според Senāts (Върховен съд), разглежданият случай засяга редица основни ценности на Европейския съюз. На първо място, гражданството на Съюза (член 20, параграф 1 ДФЕС). На второ място, свободното движение и пребиваване — основен принцип, който произтича от гражданството на Съюза (член 20, параграф 2, буква а) и член 21 ДФЕС). На трето място, забраната за дискриминация, основана на гражданство (член 18 ДФЕС).
- 24 Що се отнася до Директива 2004/38 и Регламент № 883/2004, целите на тези актове са тясно свързани с правото на свободно движение на гражданите на Съюза.

- 25 От първите четири съображения на Директива 2004/38, както и от член 1, буква а) от същата директива е видно, че нейната основна цел е улесняване на упражняването на основното право на гражданите на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки (решение *Brey*, т. 71; вж. също решение *Metock* и др., т. 82). Това личи и от заглавието на Директивата.
- 26 Регламент № 883/2004 е приет, за да се координират системите за социална сигурност на държавите членки с цел правото на свободно движение на хора да може да се упражнява ефективно (съображение 45 от Регламент № 883/2004), както и за да допринесе за подобряване на жизнения стандарт и условията за заетост (съображение 1 от Регламента) (решение *Brey*, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 27 Същевременно друга от целите на Директива 2004/38 е посочена в съображение 10 от тази директива: лица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначалния период на пребиваване. Тази втора цел обаче съществува само поради първата: тъй като Директивата цели да улесни упражняване на правото на пребиваване, а държавите членки са счели, че е необходимо финансовата тежест на тази свобода да бъде контролирана (заключение на генералния адвокат *Wathelet* по дело *Gusa*, т. 52).
- 28 С оглед на интересите, свързани с финансовата закрила на държавите членки, Директивата предвижда редица условия и ограничения по отношение на свободата на движение и пребиваване в Европейския съюз, допуснати с членове 20 и 21 ДФЕС. В разглеждания случай релевантно е предвиденото в член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 условие, за да могат гражданите на Европейския съюз, които не осъществяват икономическа дейност, да получат право на пребиваване в приемащата държава членка (за повече от три месеца), а именно — да притежават достатъчно средства с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване, и да притежават пълно здравно застрахователно покритие.
- 29 В разглеждания случай компетентните органи са приложили както разпоредбите на Директива 2004/38, така и тези на Регламент № 883/2004. *Senāts* (Върховен съд) не изпитва никакви съмнения относно приложимостта на Директива 2004/38, но счита, че трябва да се изясни **въпросът за относимостта на Регламент № 883/2004 към разглеждания случай.**
- 30 Съдът на Европейския съюз е постановил, че разграничението между обезщетенията, изключени от приложното поле на Регламент № 883/2004, и обезщетенията, които попадат в него, се основава най-вече на елементите от фактическия състав на всяко обезщетение, и по-специално на неговите цели и на условията за предоставянето му, а не на това дали националното

законодателство го квалифицира като осигурително (решения Molenaar, т. 19, Комисия/Словакия, т. 70 и Czenviński, т. 33).

- 31 Според постоянната съдебна практика може да се счита, че обезщетението има социалноосигурителен характер, доколкото е отпуснато на ползващите се лица, без каквато и да е индивидуална и дискреционна преценка на личните нужди, въз основа на законно определено положение и доколкото то е свързано с един от рисковете, изрично изброени в член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004 (решение *da Silva Martins*, т. 38 и цитираната съдебна практика, и решение Комисия/Словакия, т. 71).
- 32 От постоянната съдебна практика следва, че първото от двете условия е изпълнено, когато обезщетението се предоставя с оглед на обективни критерии, които пораждаат право да се получи съответното обезщетение, щом критериите са изпълнени, без компетентният орган да може да взема под внимание други лични обстоятелства (решения *Hughes*, т. 17; *Molenaar*, т. 21; *Maahemo*, т. 23; *De Cuiper*, т. 23; Комисия/Словакия, т. 73; и *A (Помощ за лице с увреждане)*, т. 34).
- 33 Предвид кумулативния характер на двете условия, когато едното от тях не е изпълнено, съответното обезщетение ще бъде изключено от приложното поле на Регламент № 883/2004 (решение *A (Помощ за лице с увреждане)*, т. 33). Тъй като списъкът по член 3, параграф 1 от Регламент № 883/2004 е изчерпателен, обезщетение, което не е за някой от рисковете, посочени в този член, във всеки случай трябва да се изключи от приложното поле на Регламент № 883/2004 (решения *Hoesckx*, т. 12, *Scrivner и Cole*, т. 19, *Otte*, т. 22; *Molenaar*, т. 20, и *da Silva Martins*, т. 41).
- 34 Понастоящем латвийската система за здравно обслужване се основава предимно на здравни услуги, предоставяни за сметка на държавата, които се финансират от събраните налози. Считано от 2018 г., системата се финансира и от задължителни вноски в държавното социално осигуряване. Освен това източници на финансиране на здравното обслужване са и: доплащането от пациентите, средствата от доброволно осигуряване, финансирането от общинските бюджети в съответствие с общинските разпоредби, приходите на здравните заведения и частните инвестиции в медицинските центрове. Като цяло може да се каже, че финансирането на здравното обслужване в Латвия е предимно публично. С оглед на изложеното, към момента латвийската система на здравеопазване може да се опише като система на задължително национално здравно осигуряване; размерът на финансирането се определя със Закона за държавния бюджет за съответната година.
- 35 Съгласно латвийското законодателство няколко законоустановени категории лица имат право на здравно обслужване, финансирано от държавата. Останалите лица могат да получават медицинско лечение срещу заплащане

по тарифите, прилагани от съответното здравно заведение, или срещу заплащане на хонорарите, установени за услугите на специалистите.

- 36 Гражданите на държавите членки на Европейския съюз, които не осъществяват дейност като наети или самостоятелно заети лица в Латвия, не са сред категориите лица, които могат да ползват здравни услуги, финансирани от държавата.
- 37 С оглед на изложеното здравните услуги се предоставят на всички пребиваващи в Латвия лица, които са включени в някоя от категориите, предвидени в закона, независимо от финансовите средства, с които разполагат. Критериите, които се отчитат при преценката за включването на дадено лице, са напълно обективни и посочват условията, които това лице трябва да изпълнява, за да бъде включено в регистъра на лицата, имащи право на здравни услуги, и следователно да може да получава здравни услуги, финансирани от държавата. От правната уредба не се установява правомощие на компетентния орган да отчита каквито и да било други лични обстоятелства. Следователно е възможно предоставянето на здравни услуги (като социалноосигурително обезщетение в натура) да изпълнява първото условие за прилагането на Регламент № 883/2004. По същия начин би могло здравните услуги да отговарят на изискванията по член 3, параграф 1, буква а) от Регламент № 883/2004.
- 38 За приложимостта на Регламент № 883/2004 свидетелства, наред с друго, естеството на въведения въз основа на същия регламент формуляр S1, който се издава на гражданин на държава членка, пребиваващ в държава различна от тази, в която е осигурен. При това положение съответните лица и членовете на техните семейства имат право на всички видове обезщетения под формата на услуги (като здравно обслужване), предвидени в правната уредба на държавата, в която пребивават, все едно са осигурени лица в тази държава. В разглеждания случай жалбоподателят не е получил въпросния формуляр. Видно от преписката по делото обаче, това се дължи единствено на обстоятелството, че компетентният италиански орган е приел, че жалбоподателят трябва да бъде изключен от италианската система на здравно обслужване при преместването си в Латвия, поради което този формуляр не следва да му бъде издаден. В разглеждания случай е релевантен и формуляр E104, който съдържа информация за осигурителните периоди на съответното лице в държавата, която издава формуляра (в конкретния случай — Италия).
- 39 Същевременно трябва да се има предвид обстоятелството, че член 3, параграф 5 от Регламент № 883/2004 изключва от обхвата на последния социалното и медицинското подпомагане<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Бел. прев.: в текста на латвийски език — също като в този на български език — е използвано по-тясното понятие „медицинско подпомагане“, вместо използваното в текста на испански език „здравно подпомагане“.

- 40 С оглед на изложеното в настоящото производство е необходимо да се изясни дали Регламент (ЕО) № 883/2004 може да бъде приложен спрямо здравните услуги.
- 41 **В случай че Регламент № 883/2004 е приложим в разглеждания случай,** се налага да бъдат изложени следните съображения.
- 42 Целта на член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 е да се определи националното законодателство, приложимо във връзка с получаването на социалноосигурителните обезщетения, изброени в член 3, параграф 1 от същия регламент, в случаите, когато разпоредбите на член 11, параграф 3, букви а)—г) от Регламента не се прилагат спрямо дадено лице, по-конкретно спрямо лице, което не осъществява икономическа дейност. Целта на член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 е да се избегнат едновременното прилагане на няколко национални законодателства спрямо определено положение и усложненията, които могат да възникнат в резултат на това, както и да не се допусне лицата, попадащи в приложното поле на този регламент, да бъдат лишени от защита в областта на социалната сигурност поради липса на приложимо по отношение на тях законодателство (вж. по аналогия решение Brey, т. 38 и сл.).
- 43 Системата от съгласителни норми на Регламент № 883/2004 се характеризира с отнемането на компетентността на законодателя на всяка държава членка да определя обхвата и изискванията за приложение на собственото му национално законодателство, както по отношение на лицата, попадащи в приложното му поле, така и по отношение на териториалния обхват на националните разпоредби (вж. решение Ten Holder, т. 21).
- 44 В разглеждания случай, доколкото на жалбоподателя се отказва достъп до италианската и латвийската системи за здравно обслужване, е налице положение, при което същият е напълно лишен от закрила в областта на социалната сигурност. Това положение е възникнало, тъй като жалбоподателят е упражнил правото си на свободно движение. Не би следвало да се допуска изключването на дадено лице от системите за социална сигурност във всички засегнати в конкретния случай държави членки на Европейския съюз. Както е видно от посочената по-горе практика на Съда на Европейския съюз, разпоредбата на член 11, параграф 3, буква д) от Регламент № 883/2004 е включена именно за да не се допускат такива положения. Същевременно не е напълно ясно коя държава членка е допуснала грешка при прилагане на собственото си законодателство — Италия, като е изключила жалбоподателя от своята система на здравно обслужване поради преместването му, или Латвия, с отказа да го включи в националната си система на здравно обслужване, тъй като същият не е работел в Латвия към момента, в който е подал искането за това.
- 45 **Ако разпоредбите на Регламент № 883/2004 не са приложими в разглеждания случай,** отчитай обстоятелството, че жалбоподателят е



гражданин на Съюза, ще бъде необходимо произнасяне относно съвместимостта с членове 18 и 21 ДФЕС на предвиденото в латвийското законодателство решение.

- 46 Съдът на Европейския съюз е постановил, че статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки, позволяващ на тези от тях, които са в еднакво положение, да получават в приложното поле *ratione materiae* на Договора за функционирането на ЕС еднакво правно третиране, независимо от тяхното гражданство и без да се засягат изрично предвидените в това отношение изключения (решения *Grzelczyk*, т. 31; *D’Hoop*, т. 28; и *LN.*, т. 27).
- 47 Съдът също така е приел, че всеки гражданин на Съюза може да се позовава на предвидената в член 18 от Договора за функционирането на Европейския съюз забрана на дискриминацията, основана на гражданство, във всички случаи, които попадат в приложното поле *ratione materiae* на правото на Съюза. Тези случаи обхващат и хипотезите на упражняване на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, призната с член 20, параграф 2, първа алинея, буква а) и член 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз (решение *LN.*, т. 28 и цитираната съдебна практика, и решение *Dano*, т. 59).
- 48 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 от Договора за функционирането на Европейския съюз (решения *Martens*, т. 25, и *A* (Помощ за лице с увреждане), т. 60).
- 49 В решение *Trojani* Съдът е постановил по същество, че след като гражданин на Съюза притежава разрешение за пребиваване в държава членка, той може да се позовава на член 18 ДФЕС, за да му бъде предоставено социалноосигурително обезщетение при същите условия, както на гражданите на тази държава членка (решение *Trojani*, т. 46).
- 50 Положението в главното производство сочи, че е възможно да е налице сериозно засягане на правата на жалбоподателя — засягане, което ограничава правото му на свободно движение и го лишава от правата, във връзка с които Европейският съюз е приел редица актове за координиране в областта на социалната сигурност и социалното подпомагане. Само поради факта, че е гражданин на Съюза, жалбоподателят действително има право на публичното здравно обслужване, което е включено в обхвата на тези актове. Следователно това качество дава на жалбоподателя правото да получи поисканите предимства. Ето защо, дори да не съществуват разпоредби на вторичното право, достатъчно е жалбоподателят да се позове единствено на



статута си на гражданин на Съюза, за да поиска здравно обслужване, финансирано от държавата.

- 51 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 (решения Martens, т. 26 и A (Помощ за лице с увреждане), т. 61).
- 52 Член 18, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз предвижда, че в обхвата на приложение на Договорите и без да се засягат специалните разпоредби, съдържащи се в тях, се забранява всякаква дискриминация на основание гражданство. Същевременно Съдът на Европейския съюз е подчертал ограничения характер на свободното движение и пребиваване на територията на държавите членки. По-конкретно, в член 20, параграф 2, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз изрично се уточнява, че предоставените по този член права се упражняват при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане. Съгласно член 21, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз на гражданите на Съюза се признава правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки само ако са спазени ограниченията и условията, предвидени в Договорите и в приетите за тяхното прилагане разпоредби (решения Brey, т. 46 и цитираната съдебна практика, Dano, т. 60, Vaumbest и R., т. 84 и сл., и Trojani, т. 31 и сл.).
- 53 Ограничение на свободата на движение 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 (решение Martens, т. 34 и цитираната съдебна практика, и решение A (Помощ за лице с увреждане), т. 67).
- 54 Съгласно италианското законодателство италиански гражданин, регистриран в чужбина, губи правото си да ползва медицинското подпомагане на тази държава в чужбина. Ако се приеме, че латвийското законодателство е съвместимо с разпоредбите на Директива 2004/38 и Регламент № 883/2004, това ще доведе до положение, при което жалбоподателят ще бъде лишен от правото да ползва публични здравни услуги във всяка една от държавите членки — положение, което според

Senāts (Върховен съд) противоречи на усилията на Европейския съюз да гарантира свободното движение на хора на територията на Европейския съюз и европейската интеграция.

- 55 Съдът на Европейския съюз вече е имал възможността да се произнесе по въпроси относно тълкуването на Директива 2004/38 и Регламент № 883/2004. Според Senāts (Върховен съд) относимо в най-голяма степен в контекста на настоящия спор е дело Вреу. Въпреки това досега не са разглеждани дела, които са пряко свързани с предоставянето на публично здравно обслужване на гражданите на Европейския съюз в държавите членки, в които това здравно обслужване се предоставя на собствените им граждани.
- 56 Съдът е постановил, че докато Регламент № 883/2004 цели да гарантира, че гражданите на Съюза, които са упражнили правото си на свободно движение на работници, ще продължат да имат право на някои предоставени от държавата членка по произход социалноосигурителни обезщетения, Директива 2004/38 позволява от своя страна на приемащата държава членка да предвиди за гражданите на Съюза, които нямат или са загубили качеството на работници, законосъобразни ограничения по отношение на предоставянето на социални обезщетения, за да не се превърнат посочените граждани в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на тази държава членка (решение Вреу, т. 57).
- 57 Съдът е посочил правото на свободно движение на работниците и следващото от него право да получават социалноосигурителни обезщетения. Жалбоподателят твърди, че се е преместил в Латвия с цел да се събере със семейството си. Въпреки че, както бе посочено по-горе, член 11, параграф 3, буква д) от Регламент (ЕО) № 883/2004 се прилага спрямо лицата, които не осъществяват икономическа дейност, особено важно е да се отбележи, че би било разумно въпросът да се разгледа от гледна точка на свободното движение на работници. На молителя е издаден формуляр E104, който съдържа информация за осигурителните периоди на лицето в държавата издател на формуляра. Следователно е възможно жалбоподателят да е имал качеството на работник в Италия и с преместването си в Латвия да е упражнил и правото си на свободно движение като работник. Освен това жалбоподателят е търсил работа от момента, в който се е преместил в Латвия, като от януари 2018 г. работи по трудово правоотношение. Същевременно, тъй като при преместването си в Латвия жалбоподателят не е имал (или е престанал да има) качеството на работник, по силата на Директива 2004/38 ще бъде обосновано, както вече бе посочено, да бъдат наложени определени ограничения при предоставянето на обезщетения, за да не се допусне лицето да се превърне в тежест за латвийската система за социално подпомагане.
- 58 Член 24 от Директива 2004/38 и член 4 от Регламент № 883/2004 уточняват обхвата на **принципа на недопускане на дискриминация** спрямо

гражданите на Европейския съюз, които упражняват правото си да се движат и пребивават на територията на държавите членки, прогласен в член 18 ДФЕС. Senāts (Върховен съд) има притеснения, че в разглеждания случай е нарушен принципът на равенство, тъй като в резултат на това, че като италиански гражданин жалбоподателят е упражнил правото си на свободно движение, той се намира в по-неблагоприятно положение спрямо латвийските граждани и спрямо членовете на семейството на гражданин на Съюза, който се е преместил в Латвия по причини, свързани с трудова заетост.

- 59 В разглеждания случай латвийските органи са посочили, че защитата на финансовите средства на Латвия представлява легитимна цел за ограниченията при предоставянето на социални обезщетения. Тази цел може и да е легитимна, но Senāts (Върховен съд) изпитва съмнения дали в конкретния случай същата е пропорционална.
- 60 Тъй като в качеството му на основен принцип на правото на Съюза правото на свободно движение е общото правило, предвидените в член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 условия трябва да се тълкуват стеснително (решение *Brey*, т. 70; вж. също по аналогия решения *Kamberaj*, т. 86, и *Chakroun*, т. 43) и при спазване на пределите, установени от правото на Съюза и принципа на пропорционалност (решения *Baumbast* и *R*, т. 91, *Zhu* и *Chen*, т. 32, и *Brey*, т. 70).
- 61 При преценката дали дадено лице се е превърнало в неприемлива тежест за социалното подпомагане на дадена държава членка, националните органи трябва да прилагат установените с практиката на Съда на Европейския съюз насоки, и по-конкретно задължението да се отчитат обстоятелствата във всеки отделен случай.
- 62 Що се отнася до индивидуалната проверка, чрез която би следвало цялостно да се преценява каква тежест конкретно би съставлявало отпускането на дадено плащане за цялата национална система за социално подпомагане, разглеждана в главното производство, Съдът е постановил, че отпуснатата само на един молител помощ трудно може да се окачестви като „неприемлива тежест“ за държавата членка по смисъла на член 14, параграф 1 от Директива 2004/38, тъй като такава би могла да възникне за съответната държава членка не след отправянето на една индивидуална молба, а само вследствие на натрупване на всички подавани до нея индивидуални молби (решения *Alimanovic*, т. 62, и *García Nieto* и др., т. 50).
- 63 Съдът е постановил, че автоматичното изключване в приемащата държава членка на възможността икономически неактивен гражданин на друга държава членка да получава определена социална помощ, дори след изтичане на първите три месеца от пребиваването съгласно член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, не позволява на компетентните органи на първата държава, когато размерът на средствата на заинтересованото лице е

- по-нисък от референтния размер за отпускане на помощта, да извършват обща преценка — в съответствие с изискванията по-специално по член 7, параграф 1, буква б) и член 8, параграф 4 от тази директива и с принципа на пропорционалност — на тежестта, която конкретно би произтекла от предоставянето на тази помощ за цялата система за социално подпомагане с оглед на личното положение на заинтересованото лице (решение *Brey*, т. 77).
- 64 В разглеждания случай както компетентните латвийски органи, така и по-долните съдебни инстанции са преценили, че това конкретно положение представлява само по себе си неприемлива тежест за латвийската система за социално подпомагане. Предвид изводите на Съда на Европейския съюз обаче е възможно да възникнат съмнения във връзка с тази преценка. В случая трябва да се прецени конкретното положение на молителя, отчитайки например обстоятелството, че жалбоподателят се е преместил в Латвия, за да се събере със семейството си, че жалбоподателят е работил в Италия и е търсил работа в Латвия, както и че същият има две ненавършили пълнолетие деца, които са на негова издръжка и са едновременно италиански и латвийски граждани. Тези обстоятелства сочат, че молителят има тесни лични връзки с Латвия, което не допуска автоматичното му изключване от системата на здравно обслужване, финансирано от държавата.
- 65 От значение е и фактът, че що се отнася до мерките за социално подпомагане, гражданите на Съюза могат да изискват да бъдат третирани еднакво с гражданите на приемащата държава членка съгласно член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 само ако пребиваването им на територията на приемащата държава членка отговаря на условията по тази директива (решения *Dano*, т. 69, *Alimanovic*, т. 49, и *García Nieto* и др., т. 38). Няма пречка за съществуването на национална правна уредба, в която предоставянето на социалноосигурителни обезщетения на икономически неактивни граждани се поставя в зависимост от материалноправното условие те да отговарят на необходимите изисквания, за да разполагат с право на законно пребиваване в приемащата държава членка (решения *Brey*, т. 44, и *Dano*, т. 69, заключение на генералния адвокат по дело Комисия/Обединеното кралство, т. 77). Съдът обаче е приел също, че такава правна уредба все пак е проява на непряка дискриминация. Поради това, за да бъде обоснована, тя трябва да преследва легитимна цел и да не надхвърля това, което е необходимо за постигането на тази цел (решение Комисия/Обединеното кралство, т. 76).
- 66 В разглеждания случай няма спор, че жалбоподателят изпълнява условията за пребиваване, предвидени в член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38. Видно от административните решения обаче, предварителното условие за законно пребиваване се превръща в пречка, чиято последица е непредоставяне на определено социалноосигурително обезщетение (здравно обслужване, финансирано от държавата). *Senāts* (Върховен съд) има съмнения относно съвместимостта на това положение с разпоредбите на Директива 2004/38 и на Регламент № 883/2004. С други думи, възниква

въпросът дали фактът, че молителят има пълно здравно застрахователно покритие, което е едно от предварителните условия за законосъобразността на пребиваването, предвидено в Директива 2004/38, може да бъде основание за отказ той да бъде включен в системата за здравно обслужване, финансирано от държавата. Същевременно възниква и въпросът дали установените с цел защита на финансовите интереси на латвийската система за социално подпомагане ограничения са подходящи и дали не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

- 67 В допълнение, следва да се разгледа и въпросът за **обратната дискриминация** (*reverse discrimination*). В разглеждания случай, видно от Закона за финансиране на здравното обслужване, член на семейството на работещ гражданин на Европейския съюз би имал право на публично здравно обслужване. Въпреки това, тъй като жалбоподателят е женен за латвийска гражданка, която не е упражнила правото си на свободно движение, на него му е отказан достъп до здравно обслужване в качеството му на член на семейството поради сключен брак.
- 68 Съдът е постановил, че доколкото никога не е използвал правото си на свободно движение и винаги е пребивавал в държава членка, на която е гражданин, съответният гражданин на Съюза не попада в обхвата на понятието „бенефициент“ по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38, поради което последната не се прилага за него (решение McCarthy, т. 39).
- 69 Съдът е приел също, че гражданството на Съюза няма за цел да разшири материалното приложно поле на Договора по отношение на вътрешни положения, без каквато и да е връзка с правото на Съюза. В този случай всяка дискриминация на гражданин на дадена държава членка трябва да се урежда от правните актове на тази държава (решение Uecker и Jacquet, т. 23, вж. също решения Garcia Avello, т. 26, Schempp, т. 20, и Gouvernement de la Communauté française и Gouvernement wallon, т. 39).
- 70 Едновременно с това Съдът на Европейския съюз е постановил, че положенията, които попадат в приложното поле *ratione materiae* на правото на Съюза, по-специално включват положенията, свързани с упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, и с упражняването на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки (решения Nerowska, т. 26, Bidar, т. 33, и Schempp, т. 17 и 18).
- 71 Ако дадено лице е упражнило призната му от правния ред на Съюза свобода и това е повлияло на правото на това лице да получава предвидено в националното законодателство обезщетение, не може да се счита, че става въпрос за вътрешно положение без никаква връзка с правото на Съюза (решение Nerowska, т. 29).



- 72 По едно конкретно дело Съдът на Европейския съюз е постановил, че правото на Европейския съюз намира приложение спрямо положение, при което правото на свободно движение е упражнено не от самия жалбоподател, а от неговата бивша съпруга. По-конкретно, според Съда обстоятелството, че друго лице се е възползвало от предоставените от Европейския съюз права и че положението в неговата цялост създава достатъчна връзка с правото на Съюза, води до това, че тези права се предоставят също и на жалбоподателя (решение Schempp, т. 25).
- 73 Разглежданият случай се различава от този по описаното дело, тъй като самият жалбоподател, а не неговата съпруга, е упражнил правото на свободно движение в Европейския съюз. Въпреки това, също като в посоченото решение на Съда на Европейския съюз, не може да се приеме, че това положение е чисто вътрешно, без никаква връзка с правото на Съюза. Трябва да се има предвид, че е забранена всяка дискриминация, основана на гражданство. Освен това Senāts (Върховен съд) има притеснения, че в случая са сериозно засегнати не само европейското гражданство на жалбоподателя, но и същността на произтичащите от него права (правото на свободно движение). Така, що се отнася до жалбоподателя, независимо че неговата съпруга, която е латвийска гражданка, не е упражнила правото си на свободно движение, спрямо него трябва да се прилагат същите разпоредби от правото на Съюза, които биха били приложими спрямо член на семейството на гражданин на Съюза.
- 74 Като съпруг на латвийска гражданка жалбоподателят би следвало да може да се ползва от същите предимства, както член на семейството на гражданин на Съюза, който се мести в Латвия по свързани със заетостта причини.