



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 31. januarja 2018¹

Zadeva C-679/16

A

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska))

„Predhodno odločanje – Člena 20 in 21 PDEU – Državljanstvo Unije – Prosto gibanje oseb – Socialna varnost – Uredba (ES) št. 883/2004 – Socialna pomoč – Dajatve za bolezen – Storitve za invalide – Obveznost občine države članice, da enemu od svojih prebivalcev med visokošolskim študijem v drugi državi članici zagotovi osebno pomoč, določeno z nacionalno zakonodajo“

I. Uvod

1. V tej zadevi Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) Sodišče v bistvu sprašuje o razlagi člena 3(1)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti,² kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009³ (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), ter členov 20 in 21 PDEU.

2. Po eni strani gre v bistvu za vprašanje, ali osebna pomoč, dodeljena hudemu invalidu, spada v opredelitev „dajatev za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004 ali nasprotno ne spada na področje uporabe zadnjenavedene. Po drugi strani se predložitveno sodišče ob tej drugi predpostavki sprašuje, ali člena 20 in 21 PDEU nasprotujeta temu, da pristojni finski organ zavrne dodelitev take pomoči hudemu invalidu, ki ima stalno prebivališče na Finskem, za visokošolski študij v drugi državi članici, v tem primeru v Estoniji.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72.

³ UL 2009, L 284, str. 43.

II. Pravni okvir

A. Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov

3. V členu 19 Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, ki je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2010/48/ES z dne 26. novembra 2009,⁴ je navedeno:

„Države pogodbenice te konvencije [...] sprejemajo učinkovite in ustrezne ukrepe, ki jim [invalidom] omogočajo polno uživanje te pravice ter polno vključenost v skupnost in sodelovanje v njej, ter zagotavljajo, da:

[...]

(b) imajo invalidi dostop do različnih storitev na domu ter bivalnih in drugih podpornih storitev v skupnosti, vključno z osebno pomočjo, potrebno za življenje in vključitev v skupnost ter za preprečevanje osamljenosti ali izločevanja iz skupnosti;

[...]“

4. Republika Finska je 11. maja 2016 ratificirala Konvencijo o pravicah invalidov in njen izbirni protokol. Konvencija in njen izbirni protokol sta na Finskem začela veljati 10. junija 2016.

B. Uredba št. 883/2004

5. Člen 1(j), (k) in (l) Uredbe št. 883/2004 določa naslednje opredelitve pojmov:

„(j) ‚stalno prebivališče‘ pomeni kraj, v katerem oseba običajno prebiva;

(k) ‚začasno bivanje‘ pomeni začasno prebivališče;

(l) ‚zakonodaja‘ pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge izvedbene ukrepe, ki se nanašajo na področja socialne varnosti iz člena 3(1).

[...]“

6. Člen 3 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Stvarna veljavnost“, določa:

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

(a) dajatve za bolezen;

[...]

2. Če v Prilogi XI ni določeno drugače, se ta uredba uporablja za splošne in posebne sisteme socialne varnosti, na podlagi plačevanja prispevkov ali brez njih, in za sisteme, ki se nanašajo na obveznosti delodajalca ali ladjarja.

3. Ta uredba se uporablja tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo [s] prispevki, iz člena 70.

⁴ Sklep Sveta z dne 26. novembra 2009 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov s strani Evropske skupnosti (UL 2010, L 23, str. 35).

[...]

5. Ta uredba se ne uporablja za:

(a) socialno in zdravstveno pomoč;

[...]“

7. Člen 9 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Izjave držav članic o področju uporabe te uredbe“, med drugim določa, da države članice vsako leto Evropsko komisijo pisno obvestijo o zakonodaji in sistemih iz člena 3.

8. Člen 70 Uredbe št. 883/2004 se glasi:

„1. Ta člen se uporablja za tiste posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ki se dodelijo po zakonodaji, ki ima zaradi osebne veljavnosti, ciljev in/ali pogojev za upravičenost značilnosti zakonodaje s področja socialne varnosti iz člena 3(1) in socialn[e] pomoči.

2. V tem poglavju ‚posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki‘ pomenijo dajatve, ki:

(a) so namenjene zagotavljanju:

- (i) dodatnega, nadomestnega ali pomožnega zavarovanja tveganj, ki so zajeta v področja socialne varnosti iz člena 3(1), in ob upoštevanju ekonomskih in socialnih razmer v zadevni državi članici osebam zagotavljajo minimalni dohodek; ali
- (ii) samo posebnega varstva invalidov, tesno povezanega s socialnim okoljem osebe v zadevni državi članici;

in

(b) se financirajo izključno iz obveznega obdavčenja, ki je namenjeno kritju splošne javne porabe in torej pogoji za dodelitev in izračun dajatev niso odvisni od kakršnega koli prispevka upravičenca. Vendar pa se dajatve, ki se kot dodatek dodelijo k dajatvi, za katero se plačujejo prispevki, samo zaradi tega ne štejejo za dajatve, za katere se plačujejo prispevki;

in

(c) tiste, ki so navedene v Prilogi X.

3. Člen 7 in druga poglavja tega naslova se ne uporabljajo za dajatve iz odstavka 2 tega člena.

4. Dajatve iz odstavka 2 se dodeljujejo izključno v državi članici, v kateri oseba stalno prebiva, v skladu z njeno zakonodajo. Te dajatve dodeljuje nosilec v kraju stalnega prebivališča na svoje stroške.“

C. Finsko pravo

1. Zakon o socialni pomoči

9. Člen 13(1) sosiaalihuoltolaki (zakon o socialni pomoči (17.9.1982/710)) določa:

„Člen 13

Občina mora v okviru svojih nalog, povezanih s socialno pomočjo, ter ob upoštevanju vsebine in obsega, določenih v zakonodaji, poskrbeti za:

(1) organizacijo socialnih storitev za prebivalce;

[...]“

10. Člen 14, prvi odstavek, zakona o socialni pomoči, določa:

„Prebivalec občine v smislu tega zakona je vsaka oseba, ki ima stalno prebivališče v občini v smislu väestökirjalaki (zakon o registrih prebivalstva (141/69)).

[...]“

2. Zakon o storitvah in podpornih ukrepih, ki jih je treba organizirati na podlagi invalidnosti

11. Členi 1, 3, 8, drugi odstavek, 8c in 8d laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (zakon o storitvah in podpornih ukrepih, ki jih je treba organizirati na podlagi invalidnosti (3.4.1987/380), v nadaljevanju: zakon o storitvah za invalide), določajo:

„Člen 1

Namen zakona

Namen zakona je spodbujati možnosti za enakovredno življenje in udejstvovanje invalidov v družbi ter preprečevati in odpravljati neprijetnosti in ovire zaradi invalidnosti.

[...]

Člen 3

Odgovornost glede organizacije storitev in podpornih ukrepov

Občina mora poskrbeti, da so storitve in podporni ukrepi za invalide organizirani tako, da po vsebini in obsegu pokrijejo potrebe v občini.

Pri organizaciji storitev in podpornih ukrepov na podlagi tega zakona je treba upoštevati osebne potrebe uporabnika po pomoči (19.12.2008/981).

Člen 8

Storitve za invalide

[...]

Občina mora hudim invalidom zagotoviti razumne storitve prevoza s spremstvom, vsakodnevne dejavnosti, osebno pomoč in oskrbovano stanovanje, če oseba zaradi svoje invalidnosti ali bolezni te storitve nujno potrebuje za opravljanje običajnih življenjskih opravil. Vendar posebna obveznost zagotovitve oskrbovanega stanovanja ali osebne pomoči za občino ne velja, če oskrbe, ki jo potrebuje hud invalid, ni mogoče zagotoviti v okviru oskrbe v skupnosti (19.2.2010/134).

Člen 8c (19.12.2008/981)

Osebna pomoč

V tem zakonu ‚osebna pomoč‘ pomeni pomoč, ki jo hudi invalidi doma in zunaj doma nujno potrebujejo:

- (1) pri vsakdanjih opravilih;
- (2) pri delu in študiju;
- (3) pri dejavnostih v prostem času;
- (4) pri sodelovanju v življenju v skupnosti ali
- (5) pri ohranjanju socialne interakcije.

Namen osebne pomoči je pomagati hudim invalidom, da lahko pri opravljanju dejavnosti iz prvega odstavka udeležijo svoje odločitve. Pri organizaciji osebne pomoči se predpostavlja, da je hud invalid sposoben določiti vsebino in način izvajanja pomoči.

V zvezi z organizacijo osebne pomoči se za hude invalide štejejo osebe, ki zaradi dolgotrajne ali napredujoče invalidnosti ali bolezni nujno in večkrat potrebujejo pomoč druge osebe za opravljanje dejavnosti iz prvega odstavka, ne da bi ta potreba izhajala predvsem iz bolezni in nezmožnosti, povezanih s starostjo.

Osebna pomoč se pri vsakdanjih opravilih ter delu in študiju izvaja, kolikor jo hud invalid nujno potrebuje.

Za zgornje dejavnosti iz prvega odstavka, točke od (3) do (5), je treba osebno pomoč zagotavljati najmanj 30 ur na mesec, če z manjšim številom ur hudemu invalidu ni mogoče zagotoviti nujno potrebne pomoči.

Člen 8d (19.12.2008/981)

Načini zagotavljanja osebne pomoči

Občina pri odločitvi o načinu zagotavljanja osebne pomoči in pri zagotavljanju osebne pomoči upošteva mnenje in želje hudega invalida ter njegove osebne potrebe po pomoči, ki so opredeljene v načrtu storitev, in vse življenjske razmere.

Občina lahko zagotavlja osebno pomoč tako, da hudim invalidom:

- (1) povrne stroške, ki jim nastanejo z zaposlitvijo pomočnika, vključno z zakonsko določenimi prispevki in dajatvami, ki jih je zanj dolžan plačati njegov delodajalec, ter druge primerne in potrebne izdatke, ki jim nastanejo zaradi pomočnika;

- (2) na podlagi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä [(zakon o vrednostnih bonih za storitve socialnega in zdravstvenega varstva (569/2009))] izda vrednostne bone za storitve v primerni višini, s katerimi si lahko priskrbijo storitve pomočnika, ali (30.12.2014/1309)
- (3) zagotovi storitve pomoči, ki jih opravljajo javni ali zasebni ponudniki, ali da storitve opravlja samostojno ali v dogovoru z drugo občino ali drugimi občinami.

V primeru iz drugega odstavka, točka (1), zgoraj je treba hudega invalida po potrebi usmerjati in mu pomagati pri vprašanjih, povezanih z zaposlitvijo pomočnika.

Osebni pomočnik iz drugega odstavka, točka (1), zgoraj ne more biti eden od staršev ali druga bližnja oseba hudega invalida, razen če se iz posebno pomembnega razloga šteje, da je to v interesu invalidne osebe.“

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

12. A, pritožnik v postopku v glavni stvari, je rojen leta 1992 in prebiva v občini Espoo na Finskem. A je hud invalid s cerebralno paralizo, zelo oteženim gibanjem in tiki. Jasno je, da že pri vsakdanjih opravilih potrebuje precejšnjo pomoč. Mesto Espoo mu je zato na razpolago dalo osebnega pomočnika v okviru srednješolskega izobraževanja na Finskem.

13. A je avgusta 2013 pri mestu Espoo na podlagi zakona o storitvah za invalide zaprosil za osebno pomoč pri opravljanju gospodinjskih del, zlasti nakupovanja, gospodinjenja in pranja perila, za približno pet ur na teden. Iz spisa v postopku v glavni stvari izhaja, da se je A ob vložitvi vloge ravno odpravil v Talin v Estonijo na triletni redni študij prava, kar je pomenilo, da bo tri ali štiri dneve preživel v estonskem glavnem mestu, ob koncih tedna pa se vračal v Espoo.

14. Z odločbo z dne 12. novembra 2013, ki je bila po pritožbi potrjena z odločbo z dne 4. februarja 2014, je bila vloga A za dodelitev osebne pomoči zavrnjena z obrazložitvijo, da njegovega bivanja v tujini ni mogoče šteti za priložnostno, čeprav se njegova občina stalnega prebivališča ni spremenila. Po mnenju občine Espoo naj občini ne bi bilo treba zagotavljati storitev in podpornih ukrepov v tujini, ker naj bi pri njegovem bivanju v tujini šlo za bivanje, ki je blizu pojmu „stalno prebivanje“. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da je mogoče osebno pomoč v tujini organizirati samo, če je uporabnik v tujini na počitnicah ali na službeni poti. Nasprotno pa se stroški ne povrnejo, če se zaradi bivanja v tujini spremeni občina stalnega prebivališča zadevne osebe ali če gre za daljše ali običajno bivanje v tujini.

15. Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska) je s sodbo z dne 27. junija 2014 v bistvu potrdilo to sklepanje v okviru tožbe, ki jo je vložil A.

16. Vendar Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče), pri katerem je bila vložena pritožba zoper to sodbo, meni, da je za rešitev te zadeve potrebna predhodna odločba Sodišča.

17. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je na podlagi zakona o storitvah za invalide osebna pomoč storitev, ki spada v posebno obveznost občine, in je subjektivna pravica hudih invalidov. Osebna pomoč se dodeli osebam, ki so hudi invalidi v smislu tega zakona, če je nujno potrebna glede na osebne potrebe zadevne osebe. Vendar čeprav ni sporno, da je v smislu nacionalnega prava občina stalnega prebivališča A še vedno Espoo, kljub temu da ta študira v estonskem glavnem mestu, predložitveno sodišče ugotavlja, da niti besedilo zakona o storitvah za invalide niti pripravljeno gradivo za ta zakon ne moreta podpirati teze, da bi morala občina izplačati zaproseno pomoč v okviru bivanja v tujini.

18. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) zato meni, da bi bilo mogoče pritožbi ugoditi le na podlagi razlage prava Unije. V zvezi s tem se predložitveno sodišče najprej sprašuje, ali je treba osebno pomoč, uvedeno z zakonom o storitvah za invalide, glede na njene značilnosti opredeliti kot dajatev za bolezen, pri čemer bi v takem primeru spadala na stvarno področje uporabe Uredbe št. 883/2004, ali pa gre za dajatev socialne pomoči, ki torej ne spada na področje uporabe navedene uredbe. Predložitveno sodišče, ki se bolj nagiba k tej drugi možnosti, se nato sprašuje, ali določbe PDEU o državljanstvu Unije nasprotujejo zavrnitvi izplačila osebne pomoči, zaprosene v postopku v glavni stvari.

19. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) je torej prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali dajatev, kot je osebna pomoč iz zakona o storitvah za invalide, pomeni dajatev za bolezen v smislu člena 3(1) Uredbe št. 883/2004?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

- ali gre za omejitev pravice prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki jo imajo državljani Unije na podlagi členov 20 in 21 PDEU, če ni posebne ureditve za dodelitev dajatve, kot je osebna pomoč iz zakona o invalidih, v tujini in se pogoji za dodelitev dajatve razlagajo tako, da se osebne pomoči ne odobri v drugi državi članici, v kateri zadevna oseba opravlja triletni visokošolski študij, ki se zaključí z diplomom?
- Ali je za presojo zadeve pomembno, da se lahko dajatev, kot je osebna pomoč, zadevni osebi na Finskem dodeli v občini, ki ni njena občina stalnega prebivališča, na primer, če študira v drugi finski občini?
- Ali so pravice, ki izhajajo iz člena 19 Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, upoštevne za preučitev zadeve na podlagi prava Unije?

3. Če bi Sodišče pri odgovoru na drugo vprašanje za predhodno odločanje ugotovilo, da nacionalna zakonodaja, kot se razlaga v obravnavani zadevi, pomeni omejitev pravice prostega gibanja, ali je lahko taka omejitev vendarle utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki izhajajo iz dolžnosti občine, da nadzoruje zagotavljanje osebne pomoči, možnosti občine, da izbere primeren način zagotavljanja pomoči, ter ohranitve skladnosti in učinkovitosti sistema osebne pomoči na podlagi zakona o storitvah za invalide?“

20. Pisna stališča v zvezi s temi vprašanji so predložile finska, češka in švedska vlada ter Evropska komisija. Sodišče je glede na predložena stališča menilo, da ima na voljo dovolj informacij, in v skladu s členom 76(2) Poslovnika odločilo, da se obravnava ne opravi.

IV. Analiza

21. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali je treba osebno pomoč, kot je določena z zakonom o storitvah za invalide, šteti za dajatev za bolezen v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004, pri čemer bi v takem primeru spadala na področje uporabe navedene uredbe, ali pa gre nasprotno za dajatev „socialne pomoči“ v smislu člena 3(5) navedene uredbe, ki bi bila posledično izrecno izključena iz področja uporabe sistema koordinacije nacionalnih zakonodaj na področju socialne varnosti, določenega s tem aktom.

22. Pri tej drugi možnosti – h kateri se nagiba predložitveno sodišče – je Sodišče v bistvu pozvano, naj odgovori na vprašanje, ali člena 20 in 21 PDEU, ki uvajata status državljana Unije ter pravico državljana do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, nasprotujeta zavrnitvi občine države članice, da odobri osebno pomoč, za katero je zaprosil hud invalid, ki je prebivalec te občine, z obrazložitvijo, da ta prebivalec zaradi visokošolskega študija začasno biva v drugi državi članici.

23. Ta vprašanja bom preučil zaporedoma, pri čemer naj že zdaj navedem, da iz razlogov, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju, menim, da, kot predlaga predložitveno sodišče, zadevna osebna pomoč ne spada v opredelitev „dajatev za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004 in da je zavrnitev finske občine, da jo izplača prebivalcu, ki je hud invalid, kot je A, v nasprotju s členoma 20 in 21 PDEU.

A. Opredelitev osebne pomoči na podlagi člena 3 Uredbe št. 883/2004

24. Sistem, uveden z Uredbo št. 883/2004 (in akti pred njo),⁵ temelji na razlikovanju med dajatvami socialne varnosti, naštetimi v členu 3(1) navedene uredbe, ki spadajo na njeno področje uporabe, na eni strani in zlasti dajatvami „socialne pomoči“ v smislu člena 3(5) navedene uredbe, ki ne spadajo na njeno področje uporabe, na drugi.

25. Meje med socialno varnostjo in socialno pomočjo ni lahko določiti. Uredba št. 883/2004 namreč ne daje nobene splošne opredelitve teh področij, niti v ta namen ne napotuje na zakonodaje držav članic. Poleg tega dejstvo, da država članica v skladu s členom 9 Uredbe št. 883/2004 ni izjavila, da določen nacionalni sistem spada na področje uporabe navedene uredbe, ne pomeni, da je ta sistem *ipso facto* izključen iz stvarnega področja uporabe navedene uredbe.⁶

26. Sodišče, ki se je zelo zgodaj srečalo s to problematiko, je izdelalo dva pogoja, ki praviloma omogočata razlikovanje dajatev, ki spadajo pod socialno varnost, in dajatev, ki spadajo na področje socialne pomoči. Tako je v skladu z ustaljeno sodno prakso dajatev mogoče šteti za dajatev socialne varnosti, če:

- je upravičencem dodeljena na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez *vsakršne* individualne in diskrecijske presoje osebnih potreb, ter
- se nanaša na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004.⁷

27. Glede na kumulativno naravo pogojev, ki sta bila navedena, neizpolnjevanje enega od njiju pomeni, da zadevna dajatev ne bo spadala na področje uporabe Uredbe št. 883/2004.

28. Včasih se zgodi, da ima lahko isti sistem dajatev značilnosti, zaradi katerih je bližje socialni varnosti, obenem pa se zaradi nekaterih svojih vidikov približuje socialni pomoči, kar lahko zaplete analizo na podlagi dveh pogojev, navedenih v točki 26 teh sklepnih predlogov.

⁵ To sta Uredba Sveta št. 3 z dne 3. decembra 1958 o socialni varnosti delavcev migrantov (UL 1958, str. 561) in Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, kakor je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3).

⁶ Glej zlasti po analogiji s členom 5 Uredbe (ES) št. 1408/71 sodbo z dne 11. julija 1996, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, točka 20 in navedena sodna praksa).

⁷ Glej zlasti sodbe z dne 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, točke od 12 do 14); z dne 16. julija 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, točka 15); z dne 7. novembra 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, točki 22 in 24); z dne 30. junija 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, točka 38); z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602, točka 71), in z dne 21. junija 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, točka 20).

29. Glede na mešano naravo, ki je značilna za nekatere nacionalne zakonodaje, je Sodišče redno poudarjalo, da čeprav se lahko z vidika uporabe Uredbe zdi zaželeno vzpostaviti jasno razlikovanje med zakonodajnimi sistemi, ki spadajo pod socialno varnost, in tistimi, ki spadajo pod pomoč, ni mogoče izključiti možnosti, da so nekatere zakonodaje zaradi svojega osebnega področja uporabe, ciljev in podrobnih pravil za uporabo povezane z obema navedenima kategorijama, zaradi česar se izognejo kakršni koli splošni razvrstitvi.⁸

30. Res je, da je bil tak primer delno upoštevan s členoma 4(2a) in 10a Uredbe (ES) št. 1408/71 – ki sta bila v njeno besedilo vstavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 1247/92 z dne 30. aprila 1992⁹ –, zdaj pa je s členoma 3(3) in 70 Uredbe (ES) št. 883/2004. S členom 70 zadnjenavedene uredbe so namreč uvedene splošne določbe v zvezi s „posebnimi denarnimi dajatvami, za katere se ne plačujejo prispevki“, ki se uporabljajo za zakonodaje, ki imajo zaradi osebne veljavnosti, ciljev in/ali pogojev za upravičenost značilnosti zakonodaje s področja socialne varnosti in obenem socialne pomoči. Na področje uporabe te določbe spadajo med drugim dajatve, ki so namenjene zagotavljanju „samo posebnega varstva invalidov, tesno povezanega s socialnim okoljem osebe v zadevni državi članici“, kar upravičuje, da se v skladu s členom 70(4) Uredbe št. 883/2004 dodeljujejo izključno v državi članici stalnega prebivališča upravičenca in v skladu z zakonodajo te države članice.

31. Čeprav se pojem „dajatev socialne varnosti“ v smislu člena 3(1) Uredbe št. 883/2004 in pojem „posebna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki“ v smislu člena 3(3) in člena 70 navedene uredbe medsebojno izključujeta,¹⁰ pa ostaja dejstvo, da uporaba zadnjenavedenih členov predpostavlja, da zadevne denarne dajatve spadajo na stvarno področje uporabe Uredbe št. 883/2004, to je da so opredeljene kot posebne denarne dajatve, za katere se prispevki ne plačujejo, obenem pa so načeloma navedeni na seznamu zakonodaj, naštetih za vsako državo članico, določenem v Prilogi X k navedeni uredbi. Kar zadeva Republiko Finsko pa zakon o storitvah za invalide ni naveden na seznamu iz Priloge X k Uredbi št. 883/2004. Zdi se torej, da je mogoče očitno namerno opustitev predložitvenega sodišča, da Sodišče vpraša glede razlage členov 3(3) in 70 te uredbe, in neobstoj stališč zainteresiranih strani v zvezi s tem pojasniti s to okoliščino.¹¹

32. Vendar je razen področja uporabe členov 3(2) in 70 Uredbe št. 883/2004 in torej, kar zadeva razmejitev med odstavkoma 1 in 5 člena 3 navedene uredbe, pogoj, ki ima pri presoji Sodišča največ teže, pogoj, ki se nanaša na tveganja, naštetih v členu 3(1) navedene uredbe. Čeprav namreč nacionalna zakonodaja upravičencem priznava zakonsko opredeljen položaj, na podlagi katerega so upravičeni do določene dajatve brez kakršne koli individualne in diskrecijske presoje potreb zadevne osebe, pa mora biti zaradi izčrpnosti seznama iz člena 3(1) Uredbe št. 883/2004 dajatev, ki se ne nanaša na kritje enega od tveganj, navedenih v tem členu, vsekakor izvzeta s področja uporabe Uredbe št. 883/2004.¹²

33. Čeprav je sodna praksa Sodišča, ki se nanaša na opredelitev dveh pogojev, navedenih v točki 26 teh sklepnih predlogov, torej ustaljena, pa je uporaba istih dveh pogojev v primerih, o katerih je Sodišče odločalo, bolj sporna.

8 Glej v tem smislu z vidika Uredbe št. 3 sodbo z dne 22. junija 1972, Frilli (1/72, EU:C:1972:56, točka 13), ter z vidika Uredbe (ES) št. 1408/71 sodbe z dne 28. maja 1974, Callemeyn (187/73, EU:C:1974:57, točka 6); z dne 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, točka 12), in z dne 27. marca 1985, Scrivner in Cole (122/84, EU:C:1985:145, točka 19).

9 Uredba Sveta (EGS) št. 1247/92 o spremembi Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 41).

10 Sodbi z dne 21. februarja 2006, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, točka 36), in z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602, točka 45).

11 Sodišče na splošno zavrne razširitev ali spremembo predmeta predloga za sprejetje predhodne odločbe, kadar mu vprašanja za razlago prava Unije namerno niso predložena: glej v zvezi s tem moje sklepe predloge v zadevi Fønshp in Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, točke od 19 do 24).

12 Glej v tem smislu sodbe z dne 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, točka 12); z dne 27. marca 1985, Scrivner in Cole (122/84, EU:C:1985:145, točka 19); z dne 11. julija 1996, Otte (C-25/95, EU:C:1996:295, točka 22); z dne 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, točka 20), in z dne 30. junija 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, točka 41).

34. Kar namreč zadeva prvi pogoj, ki ga je postavilo Sodišče, bi lahko na podlagi njegove strogosti upravičeno menili, da bi lahko že najmanjša individualna in diskrecijska presoja potreb zadevne osebe, priznana pristojni nacionalni upravi, povzročila, da dajatev ne bi bila več opredeljena kot dajatev socialne varnosti. Vendar je Sodišče – po mojem mnenju precej protislovno – navedeni pogoj štel za izpolnjen, čeprav je bil dodatek dodeljen samo glede na premoženje prosilca, njegove prihodke, število vzdrževanih otrok in njihovo starost, ker so bila ta merila objektivna in zakonsko opredeljena, ne da bi pristojni nosilec lahko „upošteval *druge* osebne okoliščine“. ¹³ Po drugi strani je Sodišče nedavno, kar zadeva dodatke za ublažitev socialnih posledic hude invalidnosti, v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je Komisija vložila proti Republiki Slovaški, razsodilo, da čeprav so bila zdravniško izvedensko mnenje in izvedensko mnenje socialne službe ter tako imenovano kompleksno strokovno mnenje, v okviru katerega je bil podan predlog glede vrste dodatka, ki ga je treba dodeliti iz naslova nadomestila, pripravljena na podlagi objektivnih in zakonsko določenih meril, Komisija ni dokazala, da je na podlagi teh meril nastala pravica do zadevnih dodatkov, ne da bi pristojni organ imel diskrecijsko pravico glede njihove dodelitve. ¹⁴

35. Kar zadeva uporabo drugega pogoja, je Sodišče kljub opozorilu, da so tveganja ali dajatve, izrecno naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004, izčrpani, ne glede na to, da ta ne omenja tveganja potrebe po pomoči in postrežbi, ¹⁵ priznalo, da je mogoče dodatke, ki se nanašajo na to tveganje, enačiti z „dajatvami za bolezen“ v smislu navedenega člena in da torej lahko spadajo na področje uporabe zakonodaje Unije v zvezi s koordinacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti. ¹⁶ Vendar za tako enačenje tveganja potrebe po pomoči in postrežbi s tveganjem boleznimi veljajo nekateri pogoji, da se področje uporabe Uredbe št. 883/2004 ne bi čezmerno razširilo, glede na neobstoje določbe v navedeni uredbi, ki bi se nanašala posebej na navedeno tveganje. Tako je Sodišče razsodilo, da morajo dajatve, namenjene kritju tveganja potrebe po pomoči in postrežbi, ne samo izpolnjevati prvi pogoj iz točke 26 teh sklepnih predlogov, ampak biti namenjene predvsem „izboljšanju zdravstvenega stanja in življenja oseb, ki potrebujejo pomoč in postrežbo“, ter „predvsem dopolniti dajatve zdravstvenega zavarovanja“. ¹⁷ Dajatve v zvezi s tveganjem potrebe po pomoči in postrežbi, ki so načeloma kot slednja dolgotrajne, so torej kvečjemu dopolnilne v primerjavi s „klasičnimi“ dajatvami za bolezen, ki se izplačujejo le kratek čas in ki *stricto sensu* spadajo v člen 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004. ¹⁸

36. Glede na te razmisleke je treba preveriti, ali sta pogoja, navedena v točki 26 teh sklepnih predlogov, v postopku v glavni stvari izpolnjena, saj, kot upravičeno poudarja predložitveno sodišče, v skladu s sodno prakso to, da Republika Finska za zakon o storitvah za invalide ni navedla, da spada pod člen 3 Uredbe št. 883/2004, ne pomeni, da ta zakon ne spada na stvarno področje uporabe tega akta Unije.

¹³ Glej sodbo z dne 16. julija 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, točka 17) (moj poudarek). Glej tudi sodbo z dne 2. avgusta 1993, Acciardi (C-66/92, EU:C:1993:341, točka 15).

¹⁴ Glej sodbo z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602, točki 78 in 79).

¹⁵ Sodišče opredeljuje tveganje potrebe po pomoči in postrežbi tako, da v bistvu označuje položaj, v katerem je oseba zaradi zmanjšane samostojnosti odvisna od pomoči druge osebe pri opravljanju osnovnih vsakodnevnih dejavnosti: glej sodbi z dne 30. junija 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, točki 39 in 40), in z dne 12. julija 2012, Komisija/Nemčija (C-562/10, EU:C:2012:442, točka 44).

¹⁶ Glej v okviru člena 4(1) Uredbe (ES) št. 1408/71 sodbe z dne 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, točke od 23 do 25); z dne 8. marca 2001, Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, točka 28); z dne 8. julija 2004, Gaumain-Cerri in Barth (C-502/01 in C-31/02, EU:C:2004:413, točka 19); z dne 21. februarja 2006, Hosse (C-286/03, EU:C:2006:125, točke od 38 do 44); z dne 18. oktobra 2007, Komisija/Parlament in Svet (C-299/05, EU:C:2007:608, točke 10, 61 in 70); z dne 30. junija 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, točke od 40 do 45); z dne 12. julija 2012, Komisija/Nemčija (C-562/10, EU:C:2012:442, točka 45), in z dne 1. februarja 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, točka 46).

¹⁷ Glej zlasti sodbe z dne 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, točka 24); z dne 18. oktobra 2007, Komisija/Parlament in Svet (C-299/05, EU:C:2007:608, točka 61); z dne 30. junija 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, točka 45), in z dne 1. februarja 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, točka 46).

¹⁸ Glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, točki 47 in 48).

1. Pogoj v zvezi z dodelitvijo dajatve na podlagi zakonsko opredeljenega položaja, brez vsakršne individualne in diskrecijske presoje osebnih potreb

37. Zdi se, da je predložitveno sodišče neodločno glede izpolnjenosti tega prvega pogoja. Čeprav namreč poudarja, da se pri dodelitvi osebne pomoči, določene z zakonom o storitvah za invalide, upoštevajo osebne potrebe hudih invalidov, zaradi česar bi ta dajatev spadala bolj pod socialno pomoč, je z navedenim zakonom upravičencem, ki jih opredeljuje, podeljena „subjektivna pravica“ do dodelitve osebne pomoči na podlagi zakonsko opredeljenih pogojev ne glede na višino prihodkov upravičenca.

38. Finska in švedska vlada menita, da je glede na upoštevanje osebnih potreb upravičenca in diskrecijsko pravico, dodeljeno občini glede načinov zagotavljanja osebne pomoči in njenega obsega, zadevni položaj mogoče izenačiti d položajem glede dodatka, v zvezi s katerim je bila izdana sodba z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602). Nasprotno pa Komisija in v manjši meri češka vlada menita, da je prvi pogoj izpolnjen.

39. Glede na navedbe predložitvenega sodišča se strinjam s stališčem zadnjih dveh zainteresiranih strank.

40. Ni sicer mogoče zanikati, da je upoštevanje osebne potrebe zadevne osebe v zakonu o storitvah za invalide večkrat omenjeno, zlasti v členih 8c in 8d tega zakona.

41. Vendar pa ni sporno, da mora občina osebno pomoč zagotoviti, če oseba prebiva na njenem ozemlju in izpolnjuje pogoj hudega invalida, ne glede na prihodke te osebe.

42. Kot je v bistvu navedla češka vlada, se diskrecijska pravica, ki je s členom 8 zakona o storitvah za invalide priznana občini stalnega prebivališča upravičenca, ne nanaša na nastanek pravice do osebne pomoči, ampak na načine njenega dodeljevanja in njen obseg. Prav s tega vidika se ta zadeva razlikuje od položaja, v zvezi s katerim je bila izdana sodba z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška (C-433/13, EU:C:2015:602, točki 79 in 80). Sodišče je namreč v okviru te zadeve po eni strani ugotovilo, da Komisija ni dokazala, da je na podlagi meril slovaškega zakona v zvezi z različnimi zdravniškimi in socialnimi izvedenskimi mnenji, ki jih je treba izdelati, „*nasta[la] pravica* do zadevnih dajatev, ne da bi pristojni organ imel diskrecijsko pravico glede njihove dodelitve“, in po drugi strani, da je navedeni zakon določal, da „*pravica* do dodatka od nadomestila in do njegovega izplačila nastane na podlagi veljavne odločbe pristojnega organa o *priznanju te pravice*“, s čimer je potrdilo trditev slovaške vlade, da „ima uprava prosto presojo pri dodelitvi zadevnih dajatev“. ¹⁹ Glede na neodločnost predložitvenega sodišča bi torej bilo koristno, da Sodišče opozori, da se mora, da bi bila izpolnjenost prvega pogoja, navedenega v točki 26 teh sklepnih predlogov, izključena, diskrecijska presoja osebnih potreb upravičenca nanašati predvsem na nastanek pravice do zadevnega dodatka. ²⁰

43. Zato menim, da je treba prvi pogoj, naveden v točki 26 teh sklepnih predlogov, šteti za izpolnjenega.

¹⁹ Moj poudarek.

²⁰ Zato ni nujno, da Sodišče odloči o dodatnem argumentu, ki ga je predstavila Komisija in izhaja iz sodbe z dne 5. maja 1983, Piscitello (139/82, EU:C:1983:126), v skladu s katerim naj bi bilo dejstvo, da je imel pritožnik v postopku v glavni stvari pravico do pritožbe v tej zadevi, znak, da osebna pomoč ne pomeni socialne pomoči, ampak dajatev socialne varnosti, ki mu priznava zakonsko opredeljen položaj. Čeprav je res, da se je generalni pravobranilec G. F. Mancini v sklepnih predlogih, predstavljenih v navedeni zadevi (139/82, neobjavljeni, EU:C:1983:67, točka 5), dodatno oprl na tako okoliščino, je Sodišče v svoji sodbi ni nikjer omenilo. Poleg tega se uprava z izvajanjem diskrecijske pravice pri dodelitvi socialne pomoči ne izogne sodnemu nadzoru, sploh pa ne v sedanjem stanju razvoja prava Unije. Še več, glede na poroznost med socialno varnostjo in socialno pomočjo zadnjenavedena vse bolj postaja pravica v državah članicah, kot je Kraljevina Belgija, ki odslej priznava „pravico“ do socialnega vključevanja: glej v zvezi s tem Paolillo, M., „Entre assurance et assistance: L’articulation entre la sécurité sociale et l’aide sociale au sens large“, *Annales de Droit de Louvain*, 2012, št. 4, str. 438.

2. Pogoj v zvezi z dodelitvijo dajatve, ki se nanaša na eno od tveganj, izrecno naštetih v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004

44. Kar zadeva drugi pogoj, je treba določiti, ali osebna pomoč, obravnavana v postopku v glavni stvari, pomeni „dajatev za bolezen“ oziroma jo je treba enačiti z „dajatvijo za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004.

45. Kot sem že poudaril, je Sodišče že večkrat presodilo, da je cilj dajatev, ki so namenjene *izboljšanju zdravstvenega stanja in življenja oseb, ki potrebujejo pomoč in postrežbo*, predvsem dopolniti dajatve zdravstvenega zavarovanja in jih je torej treba enačiti z „dajatvami za bolezen“ v smislu navedenega člena.²¹

46. Kot sta v svojih pisnih stališčih navedli finska in švedska vlada, za osebno pomoč, določeno z zakonom o storitvah za invalide, po mojem mnenju ni mogoče šteti, da je namenjena *izboljšanju stanja, povezanega z invalidnostjo, niti zdravja upravičenca*. Najprej, v členu 1 zakona o storitvah za invalide je namreč navedeno, da je cilj zakona „spodbujati možnosti za enakovredno življenje in udejstvovanje invalidov v družbi ter preprečevati in odpravljati neprijetnosti in ovire zaradi invalidnosti“. Dalje, kot je navedeno v členu 8c zakona o storitvah za invalide, je cilj osebne pomoči pomagati hudim invalidom, da lahko pri opravljanju dejavnosti, ki so našete v navedenem členu, to je vsakdanjih opravilih, delu in študiju, prostočasnih dejavnostih, sodelovanju v družabnem življenju ali ohranjanju socialne interakcije, udeležujejo svoje odločitve. Nazadnje, kot je navedla finska vlada, pripravljalo gradivo za zakon o storitvah za invalide potrjuje, da so potrebe po pomoči, ki se nanašajo na nego, zdravljenje ali nadzor, izrecno izključene s področja uporabe osebne pomoči.

47. Cilj osebne pomoči torej ni zdravstvene narave, za razliko od finskega dodatka za nego (invalidnih) otrok (lapsen hoitotuki), ki je bil predmet zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 18. oktobra 2007, Komisija/Parlament in Svet (C-299/05, EU:C:2007:608, točke od 57 do 59), in za katerega je Sodišče menilo, da je dajatev za bolezen v smislu člena 4(1)(a) Uredbe (ES) št. 1408/71 (ki je postal člen 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004). Namen tega dodatka je bil namreč staršem invalidnih otrok omogočiti zagotavljanje njihove nege, nadzora in po potrebi rehabilitacije.

48. Zato je treba na tej stopnji preveriti, ali je mogoče osebno pomoč, katere namen ni *izboljšati zdravstveno stanje hudih invalidov*, ampak samo, priznavam, „*življenje osebe, ki potrebuje pomoč in postrežbo*“ v smislu sodne prakse, navedene v točki 45 teh sklepnih predlogov, enačiti z „dajatvijo za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004.

49. Kot sem že poudaril, tveganje potrebe po pomoči in postrežbi ni izrecno zajeto s členom 3(1) Uredbe št. 883/2004.

50. Sodišče je v svoji sodni praksi z dajatvami za bolezen enačilo dajatve, dodeljene iz naslova sistemov zavarovanja za primer potrebe po pomoči in postrežbi, kolikor so bile te dajatve namenjene *izboljšanju zdravstvenega stanja in življenja oseb, ki potrebujejo pomoč in postrežbo*. V teh zadevah je šlo, ne glede na način financiranja teh sistemov, za kritje stroškov, ki nastanejo zaradi potrebe osebe po pomoči in postrežbi ter se vsaj sočasno nanašajo na osebno *nego*, in *izboljšanje vsakdanjega življenja te osebe*, na primer z zagotovitvijo kritja pripomočkov in pomoči s strani tretjih oseb.²² Ta usmeritev ni bila omajana s sodbo z dne 1. februarja 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74), na katero se sklicuje Komisija, pri čemer trdi, da je Sodišče v točki 53 navedene sodbe vztrajalo pri tem, da je edini cilj dela dodatka za pomoč invalidom „za pomoč in postrežbo“ iz navedene zadeve *izboljšati življenje oseb, ki potrebujejo pomoč in postrežbo*. Po eni strani je bil namreč del tega dodatka „za pomoč in postrežbo“

²¹ Glej zlasti sodbi z dne 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, točka 24), in z dne 30. junija 2011, da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, točka 45).

²² Glej zlasti sodbe z dne 5. marca 1998, Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, točka 23); z dne 8. julija 2004, Gaumain-Cerri in Barth (C-502/01 in C-31/02, EU:C:2004:413, točke 3, 21 in 26), in z dne 12. julija 2012, Komisija/Nemčija (C-562/10, EU:C:2012:442, točki 40 in 46).

namenjen pokrivanju dodatnih stroškov, ki nastanejo zaradi potrebe po določenih vrstah nege oziroma kadar prejemnik ne more hoditi ali skoraj ne more hoditi,²³ kar po mojem mnenju pojasnjuje njegovo povezovanje z „dajatvami za bolezen“. Po drugi strani so se vprašanja, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, nanašala predvsem na to, ali je treba za del navedenega dodatka „za pomoč in postrežbo“ šteti, da spada pod opredelitev „dajatev za bolezen“, in ne dajatev, namenjenih kritju tveganj invalidnosti ali starosti, ki sta sami zajeti z Uredbo št. 883/2004.

51. Vsekakor menim, da se mora Sodišče izogibati temu, da bi z dajatvami za bolezen enačilo dodatke, kot je osebna pomoč, obravnavana v tej zadevi, ki je namenjena izključno izboljšanju vsakdanjega življenja hudih invalidov, ne da bi vključevala vsaj zagotovitev nege ali pripomočkov, namenjenih izboljšanju zdravstvenega stanja teh oseb. Če bi se Sodišče odločilo za tako sklepanje, bi bilo posledično tveganje potrebe po pomoči in postrežbi *kot tako* vključeno na izčrpen seznam iz člena 3(1) Uredbe št. 883/2004 in torej na področje uporabe zadnjenavedene, česar zakonodajalec Unije kljub številnim spremembam, ki so bile skozi leta vključene v predpise Unije na področju koordinacije nacionalnih sistemov socialne varnosti, ni želel storiti. Sodišču ne morem predlagati, naj sledi taki usmeritvi, saj bi sicer izkrivilo sam pojem „dajatve za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004.

52. Menim torej, da osebne pomoči, ki vključuje kritje stroškov, nastalih z vsakdanjimi opravili, kot so nakupovanje, gospodinjstvo in pranje perila hudega invalida, da bi se zadnjenavedenemu, ki je ekonomsko nedejaven, omogočil visokošolski študij, ni mogoče enačiti z „dajatvijo za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe št. 883/2004.

53. V teh okoliščinah se v nasprotju s tem, kar sta predlagali češka vlada in Komisija, ni treba izreči o vprašanju, ali je treba osebno pomoč, določeno z zakonom o storitvah za invalide, opredeliti kot „dajatev za bolezen“ „v denarju“ ali „v naravi“ v smislu Uredbe št. 883/2004, ker ta pomoč po mojem mnenju ne spada na področje uporabe te uredbe.

54. Na tej stopnji je torej treba preučiti drugo in tretje vprašanje, ki ju je predložilo predložitveno sodišče in sta postavljeni prav za primer, da osebna pomoč ne spada na področje uporabe Uredbe št. 883/2004.

B. Omejitev prostega gibanja državljanov Unije

55. Predložitveno sodišče se z drugim in tretjim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali člena 20 in 21 PDEU, ki določata pravico državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju drugih držav članic, nasprotujeta temu, da finskemu državljanu, kot je pritožnik v postopku v glavni stvari, njegova občina stalnega prebivališča zavrne osebno pomoč, kot je določena z zakonom o storitvah za invalide, ker zaradi visokošolskega študija biva v drugi državi članici.

56. Ti vprašanji temeljita na dvojni predpostavki.

57. Po eni strani ni sporno, da pritožnik v postopku v glavni stvari ohranja svoje stalno prebivališče na Finskem v smislu kotikuntalaki (11.3.1994/201) (zakon o občini stalnega prebivališča z dne 11. marca 1994, v nadaljevanju: zakon o občini stalnega prebivališča) in da je tedensko bivanje v Estoniji zaradi njegovega študija samo začasno, saj je predložitveno sodišče ugotovilo, da se je moral pritožnik v postopku v glavni stvari vsak konec tedna vrniti v svojo občino stalnega prebivališča.

²³ Glej sodbo z dne 1. februarja 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, točka 15).

58. Po drugi strani je predložitveno sodišče ugotovilo, da študij v nasprotju s službeno potjo in počitnicami ni med razlogi, za katere je bilo priznано, da se zadevni osebi omogoči koriščenje osebne pomoči v tujini. Res je, da je finska vlada tako kot pred predložitvenim sodiščem v svojih pisnih stališčih izpodbijala to razlago nacionalnega prava in trdila, da zakon o storitvah za invalide ne prepoveduje, da občina uporabi svojo diskrecijsko pravico pri odobritvi osebne pomoči v primeru, kot je ta v postopku v glavni stvari. Vendar ne glede na to, ali je ta pripomba utemeljena, naloga Sodišča v skladu z razdelitvijo pristojnosti, ki izhajajo iz člena 267 PDEU, ni, da se vmeša v razlago nacionalnega prava, ki jo je uporabilo predložitveno sodišče, saj to ostaja izključno pristojno zanj. ²⁴

59. Po teh pojasnilih je treba opozoriti, da ima pritožnik v postopku glavni stvari kot finski državljan status državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU in se torej lahko tudi v razmerju do svoje države članice izvora sklicuje na pravice, povezane s tem statusom. ²⁵

60. Namen tega statusa je, da postane temeljni status državljanov držav članic, kadar so v položaju, ki spada na področje uporabe *ratione materiae* Pogodbe DEU. ²⁶

61. Med položaji, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, so seveda tisti v zvezi z izvajanjem temeljnih svoboščin, ki so zagotovljene s Pogodbo DEU, zlasti svoboščin v zvezi s prostim gibanjem in prebivanjem na ozemlju držav članic, kot ju podeljuje člen 21 PDEU. ²⁷

62. Iz ustaljene sodne prakse tako izhaja, da nacionalni predpis, ki je za nekatere državljane manj ugoden zgolj zato, ker so uresničevali pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, pomeni omejitve svoboščin, ki sta s členom 21(1) PDEU priznani vsakemu državljanu Unije. ²⁸

63. Več zadev, v katerih je Sodišče opozorilo na zgoraj navedeno sodno prakso, se je nanašalo na pomoči za usposabljanje ali študij, katerih dodelitev je bila pogojena z izpolnjevanjem minimalnega merila prebivanja na ozemlju države članice, ki jih je dodelila, to je merila, ki ga zadevni študentje niso izpolnjevali. ²⁹

64. V primerjavi z navedeno smerjo sodne prakse ima ta zadeva dve posebnosti. Po eni strani osebna pomoč ni odobrena izključno za študiranje, ampak za socialno in ekonomsko vključevanje hudih invalidov, da bi lahko udeležili „lastne odločitve“, vključno z odločitvijo za študij. ³⁰ Po drugi strani je občina Espoo pritožniku v postopku v glavni stvari zavrnila osebno pomoč z obrazložitvijo, da je zaradi svojega visokošolskega študija v Talinu običajno prebival v Estoniji. Kot sem že navedel, je predložitveno sodišče zavrnilo ta pristop, ko je ugotovilo, da pritožnik v postopku v glavni stvari ohranja svoje stalno prebivališče v občini Espoo v smislu zakona o stalnem prebivališču, kar je poleg tega finska vlada priznala v svojih pisnih stališčih.

65. Torej je očitno, da je bila osebna pomoč zavrnjena izključno zato, ker je visokošolski študij, na katerega se je vpisal pritožnik v postopku v glavni stvari – ki je sicer izpolnjeval vse druge pogoje za prejetje te pomoči – potekal v državi članici, ki ni Finska.

²⁴ Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 14. junija 2017, *Online Games in drugi* (C-685/15, EU:C:2017:452, točka 45 in navedena sodna praksa).

²⁵ Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2015, *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 20 in navedena sodna praksa).

²⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2015, *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 21 in navedena sodna praksa).

²⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2015, *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 22 in navedena sodna praksa).

²⁸ Glej sodbo z dne 26. februarja 2015, *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 25 in navedena sodna praksa).

²⁹ Glej dejanske položaje, v zvezi s katerimi so bile izdane sodbe z dne 18. julija 2013, *Prinz in Seeberger* (C-523/11 in C-585/11, EU:C:2013:524); z dne 24. oktobra 2013, *Elrick* (C-275/12, EU:C:2013:684), in z dne 26. februarja 2015, *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118).

³⁰ V zvezi s tem ni nemogoče, da pritožnik v postopku v glavni stvari, ki študira pravo, nima druge možnosti kot študirati zunaj Finske. Trenutno namreč v tej državi članici obstajajo samo tri pravne fakultete (v Helsinkih, Turkuju in Rovaniemiju), za vpis na katere pa je treba uspešno opraviti zelo zahteven sprejemni izpit. Poleg tega sta razen mesta Helsinki, ki je od občine Espoo oddaljeno nekaj kilometrov, Turku in Rovaniemi od občine Espoo oddaljena 150 km oziroma 830 km, kar je precej dlje, kot je od nje oddaljeno mesto Talin, ki je s Helsinkimi med drugim povezano s številnimi dnevnimi pomorskimi linijami.

66. Kot sta priznali finska in švedska vlada, taka zavrnitev pomeni omejevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, ki je s členom 21(1) PDEU priznana vsakemu državljanu Unije. Kot je Sodišče že razsodilo, ugodnosti, ki jih daje Pogodba na področju gibanja državljanov Unije, namreč ne bi polno učinkovale, če bi državljana države članice od njihove uporabe lahko odvrnile ovire, ki zaradi njegovega prebivanja v drugi državi članici izhajajo iz ureditve njegove države izvora, ki ga postavlja v slabši položaj zgolj zato, ker je navedene ugodnosti uporabil.³¹

67. Taka omejitev ene od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, je lahko z vidika prava Unije utemeljena le, če temelji na objektivnih preudarkih v splošnem interesu, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerna s ciljem, ki mu legitimno sledi nacionalno pravo.³²

68. V zvezi s tem predložitveno sodišče s sklicevanjem na točki 89 in 90 sodbe z dne 21. julija 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), v svojem predlogu navaja dve mogoči utemeljitvi. Prvič, omejitev bi lahko bila dopustna zaradi obveznosti občine, da nadzoruje organizacijo osebne pomoči. Drugič, z omejitvijo zagotavljanja osebne pomoči na finsko ozemlje bi se lahko ohranila skladnost in učinkovitost sistema osebne pomoči, tudi glede možnosti občine, da odloča o ustreznih načinih organiziranja in zagotavljanja te pomoči.

69. Medtem ko nista niti češka vlada niti Komisija izrazili stališča do tega vprašanja, finska vlada pa meni, da noben razlog v splošnem interesu ne more utemeljiti sporne omejitve v postopku v glavni stvari, švedska vlada meni, da obveznosti nadzora, ki jih ima občina, in finančno ravnovesje sistema socialne varnosti utemeljujejo, da je dodelitev osebne pomoči omejena na finsko ozemlje.

70. Sam najprej opažam določeno zmedo pri ciljih splošnega interesa, ki jih je navedlo predložitveno sodišče. Zdi se namreč, da predložitveno sodišče, ki se sklicuje na točki 89 in 90 sodbe z dne 21. julija 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), meni, da so to tisti cilji, s katerimi se zagotovi obstoj dejanske povezave med prosilcem za pomoč in pristojno državo članico ter zagotovitev finančnega ravnovesja nacionalnega sistema socialne varnosti, medtem ko se izrecno sklicuje na skladnost in učinkovitost sistema osebne pomoči, to pa je utemeljitev, podobna tisti, ki jo države članice pogosto navajajo v okviru uporabe svojih davčnih sistemov, vendar ki nikakor ne izhaja iz sodbe, ki jo navaja.

71. Vendar je Sodišče v točkah 89 in 90 sodbe z dne 21. julija 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), dejansko priznalo, da so cilji, ki se uresničujejo z nacionalno ureditvijo, katere namen je vzpostaviti dejansko povezavo med prosilcem za kratkoročno dajatev za nezmožnost za delo za mlade invalidne osebe in pristojno državo članico ter ohraniti finančno ravnovesje nacionalnega sistema socialne varnosti, načeloma legitimni cilji, s katerimi je mogoče utemeljiti omejitev pravic do prostega gibanja in prebivanja, ki ju določa člen 21(1) PDEU.

72. Sodišče je v navedeni zadevi ugotovilo, da pogojev navzočnosti prosilca na nacionalnem ozemlju (v Združenem kraljestvu) pred vložitvijo zahtevka in tudi ob njegovi vložitvi ni mogoče upravičiti z zgoraj navedenima ciljema.³³ Sodišče je namreč zlasti menilo, da čeprav je prosilec dajatve za nezmožnost prebival v drugi državi članici, ki ni Združeno kraljestvo (v tem primeru v Španiji), je bilo obstoj „dejanske in zadostne povezave“ z ozemljem Združenega kraljestva mogoče dokazati z drugimi dejavniki, ki ni navzočnost prosilca na ozemlju te države članice pred zahtevkom, kot so razmerja med tem prosilcem in sistemom socialne varnosti zadnjenavedene države članice in družinske okoliščine.³⁴

31 Glej sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 26 in navedena sodna praksa).

32 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2015, Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, točka 34 in navedena sodna praksa).

33 Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, točki 104 in 109).

34 Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, točke od 97 do 102).

Poleg tega je Sodišče razsodilo, da je bila ta presoja veljavna glede na cilj zagotovitve finančnega ravnovesja nacionalnega sistema socialne varnosti, saj je dejanska in zadostna povezava med prosilcem in pristojno državo članico tej državi omogočala zagotoviti, da gospodarsko breme v zvezi s plačevanjem zadevne dajatve ne postane nerazumno.³⁵

73. Menim, da je ugotovitev, do katere je Sodišče prišlo v navedeni sodbi, še toliko bolj upoštevna v postopku v glavni stvari. Čeprav se bom ponavljal, je namreč nesporno, da A ohranja svoje stalno prebivališče v občini, v kateri je vložil prošnjo za osebno pomoč, in da se med študijem v Estoniji vsak teden vrne vanjo. Zato po mojem mnenju ni mogoče upravičeno trditi, da bi se lahko ta občina srečevala s posebnimi težavami pri nadzorovanju spoštovanja pogojev ter načina organiziranja in dodeljevanja te pomoči. Poleg tega predložitveno sodišče ni predložilo nobenih informacij glede narave ovir, ki bi dodatno vplivale na nadzor občine nad upoštevanjem pogojev uporabe osebne pomoči v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, v primerjavi s položajem, prizanim s finsko zakonodajo, v katerem finski državljan enako osebno pomoč koristi v tujini med službeno potjo ali počitnicami.³⁶

74. Poleg tega poudarjam, da je finska vlada pojasnila, da trenutno na podlagi nobenega elementa ni mogoče meniti, da bi lahko dodelitev osebne pomoči v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, ogrozila ravnovesje nacionalnega sistema socialne varnosti. Brez dodatne konkretne navedbe predložitvenega sodišča, na podlagi katere bi bilo mogoče sklepati o obstoju take grožnje, je treba po mojem mnenju upoštevati tako ugotovitev.

75. Zato menim, da v okoliščinah, kot so te v glavni stvari, nobeden od ciljev, ki jih navaja predložitveno sodišče, ne omogoča utemeljitve omejitve pravice do prostega gibanja in prebivanja državljana Unije, kot je A.

76. V teh okoliščinah se ni treba izreči o razlagi člena 19 Konvencije o pravicah invalidov, za katero prav tako zaproša predložitveno sodišče, saj ta ne more spremeniti odgovora, ki ga predlagam za drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje.

V. Predlog

77. Glede na vse zgornje premisleke predlagam, naj se na predlog za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska), odgovori:

1. Dajatev, kot je osebna pomoč v postopku v glavni stvari, ne spada pod opredelitev „dajatve za bolezen“ v smislu člena 3(1)(a) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti.
2. Člena 20 in 21 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotujeta temu, da občina države članice zavrne dodelitev osebne pomoči, kot je ta v postopku v glavni stvari, ker prosilec, ki je hud invalid in prebiva na ozemlju te občine, študira ali želi za pridobitev diplome študirati v drugi državi članici.

³⁵ Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, točka 103).

³⁶ Sprašujem se, ali niso glede na dejstvo, ki ga je navedlo predložitveno sodišče, da se lahko osebna pomoč še naprej zagotavlja, če zadevna oseba študira v drugih finskih občinah, ki niso njena občina stalnega prebivališča, možnosti nadzora zadnjenavedene nad uporabo pomoči preprostejše v položaju, v katerem pritožnik v postopku v glavni stvari študira v Talinu, pri čemer se vsak konec tedna vrača v Espoo, kot pa če bi bil sprejet na pravno fakulteto v Rovaniemiju, ki je od njegove občine stalnega prebivališča oddaljen skoraj 900 km.