



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
ELEANOR SHARPSTON  
od 21. veljače 2013.<sup>1</sup>

**Spojeni predmeti C-523/11 i C-585/11**

**Laurence Prinz**  
**protiv**  
**Region Hannover**  
**(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Hannover (Njemačka))**  
**Philipp Seeberger**  
**protiv**  
**Studentenwerk Heidelberg**

**(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Karlsruhe (Njemačka))**

„Sloboda kretanja građana Unije – Financijska pomoć za visokoškolsko obrazovanje u inozemstvu –  
Zahtjev u pogledu boravišta – ‚Pravilo o razdoblju od tri godine’ – Proporcionalnost“

1. Njemačka je jedna od država članica u kojima građani Europske unije (EU-a) mogu podnijeti zahtjev za financijsku pomoć za visokoškolsko obrazovanje i osposobljavanje u ustanovama koje se nalaze drugdje u Europskoj uniji. L. Prinz i P. Seeberger, oboje njemački državljani, podnijeli su zahtjev za takvu financijsku pomoć. Njihovi su zahtjevi odbijeni jer nisu mogli dokazati da su tri godine neprekidno boravili u Njemačkoj neposredno prije nego što su počeli studirati u inozemstvu (u daljnjem tekstu: pravilo o razdoblju od tri godine). Njemačka vlada ističe da je pravilo o razdoblju od tri godine predviđeno kako bi se uklonila opasnost od prekomjernog ekonomskog opterećenja koje može utjecati na ukupnu razinu dostupne financijske pomoći (u daljnjem tekstu: ekonomski cilj), kako bi se prepoznali oni koji su integrirani u njemačko društvo te osiguralo da se pomoć dodijeli onima za koje je najvjerojatnije da će se nakon završetka studija vratiti u Njemačku i ondje doprinijeti društvu (u daljnjem tekstu: društveni cilj). Financijska pomoć za čitavo trajanje njihova studija u inozemstvu odbija se studentima koji ne mogu dokazati neprekidan trogodišnji boravak. Međutim, financijsku pomoć mogu dobiti za prvu godinu takvog studija, ili, ako ga pohađaju u Njemačkoj, za čitavo vrijeme njegova trajanja.

<sup>1</sup> — Izvorni jezik: engleski

## Pravna pozadina

### *Pravo Unije*

#### Ugovor o funkcioniranju Europske unije

2. U članku 20. UFEU-a navedeno je:

„1. Ovime se ustanovljuje građanstvo Unije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

2. Građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima. Oni, među ostalim, imaju:

(a) pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica;

[...]

Ta se prava ostvaruju u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora.”

3. U skladu s člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, svaki građanin Unije „ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe”.

4. Sukladno članku 165. stavku 1. UFEU-a, države članice odgovorne su „za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sustava”. U članku 165. stavku 1. navodi se da „Unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje među državama članicama te, ako je to potrebno, podupiranjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti”. U skladu s člankom 165. stavkom 2. drugom alinejom, cilj djelovanja Unije je i „poticanje mobilnosti studenata”.

#### Direktiva 2004/38/EZ

5. U članku 24. Direktive 2004/38<sup>2</sup> predviđeno je:

„1. Podložno posebnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom zakonodavstvu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na području države članice domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice unutar okvira Ugovora. Ovo pravo se proširuje i na članove obitelji koji nisu državljanici države članice, a imaju pravo boravišta ili stalnog boravišta.

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije [...], prije stjecanja prava stalnog boravišta<sup>[3]</sup>, dužna dodijeliti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.”

2 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavlja ju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004. L 158, str. 77. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)), te ispravci u SL 2004. L 229, str. 35., SL 2005. L 30, str. 27., SL 2005. L 197, str. 34., i SL 2007. L 204, str. 28.).

3 — Kao opće pravilo, pravo stalnog boravišta stječe se nakon pet godina neprekidnog zakonitog boravka: vidjeti članak 16. Direktive 2004/38.

### *Nacionalno pravo*

6. Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung - Bundesausbildungsförderungsgesetz: u daljnjem tekstu: BAföG ili zakon o pomoći za studente) njemački je zakon u kojem su predviđeni uvjeti za stjecanje financijske pomoći za studiranje i osposobljavanje. Izmijenjen je nekoliko puta<sup>4</sup>, među ostalim i zato da bi se provela presuda Suda u predmetu Morgan i Bucher<sup>5</sup>. Sud je u toj presudi zaključio da je sadašnjim člancima 20. i 21. UFEU-a protivan uvjet poput onog iz članka 5. stavka 2. točke 3. (starog) zakona o pomoći za studente, sukladno kojem je dodjela financijske pomoći za studiranje u obrazovnoj ustanovi u inozemstvu ovisila o tome jesu li ti studiji nastavak školovanja ili osposobljavanja koje se najmanje jednu godinu pohađalo u državi članici podrijetla (u daljnjem tekstu: uvjet prve faze).

7. U stavku 1. izmijenjenog članka 5., „stalno boravište” je definirano kao mjesto koje nije tek privremeno središte životnih interesa osobe, pri čemu nije važna namjera stalnog nastanjenja u tom mjestu. U njemu je dalje predviđeno da mjesto u kojem osoba boravi isključivo u svrhu obrazovanja ili osposobljavanja nije stalno boravište te osobe.

8. U članku 5. stavku 2. točki 3. navedeno je da se studentima koji imaju stalno boravište u Njemačkoj dodjeljuje financijska pomoć za pohađanje ustanove za obrazovanje ili osposobljavanje u državi članici Unije ili u Švicarskoj kako bi ondje započeli ili nastavili svoje obrazovanje ili osposobljavanje.

9. U skladu s člankom 6., pod naslovom „Financijska pomoć za Nijemce u inozemstvu”, njemačkim državljanima koji imaju stalno boravište izvan Njemačke može se dodijeliti financijska pomoć za obrazovanje ili osposobljavanje kako bi studirali tamo gdje borave ili u susjednoj državi ako posebne okolnosti konkretnog slučaja to opravdavaju.

10. U članku 8. stavku 1. ističe se da njemački državljani i drugi građani Unije koji imaju pravo stalnog boravka mogu podnijeti zahtjev za financijsku pomoć.

11. U članku 16. predviđeno je trajanje financijske pomoći za studiranje ili osposobljavanje. Članak 16. stavak 3. sadrži pravilo o razdoblju od tri godine te glasi:

„[...] u slučajevima iz članka 5. stavka 2. točke 3., financijska pomoć za obrazovanje i osposobljavanje dodjeljuje se na razdoblje dulje od jedne godine samo ako je student na početku svog boravka u inozemstvu, započetog nakon 31. prosinca 2007., već najmanje tri godine stalno boravio u Saveznoj Republici Njemačkoj.”

12. U memorandumu s objašnjenjima, koji je Savezna vlada priložila nacrtu zakonodavstva kojim je uvedeno pravilo o razdoblju od tri godine, bilo je navedeno da je namjena tog pravila bila da se osigura da se financijska pomoć za čitavo trajanje programa obrazovanja ili osposobljavanja u inozemstvu ne dodijeli studentima koji su jedva boravili u Njemačkoj. U njemačkoj obrazovnoj politici vrijedi načelo da stjecanje financijske pomoći za obrazovanje i osposobljavanje obično ovisi o tome da se obrazovanje ili osposobljavanje završi u Njemačkoj, ili barem o postojanju posebne veze s Njemačkom. U memorandumu s objašnjenjima ističe se da i druge države članice predviđaju uvjet u pogledu boravišta kao dodatni uvjet za dugoročnu financijsku pomoć za studiranje u inozemstvu. Tim se uvjetom konkretizira opravdani interes države koja isplaćuje socijalna davanja da davanja koja se isplaćuju iz proračunskih sredstava ograniči na one osobe koje mogu dokazati minimalnu razinu uske povezanosti s tom državom.

4 — Na temelju očitovanja njemačke vlade, čini se da je Sudu podnesena verzija koja je objavljena 7. prosinca 2010.

5 — Presuda od 23. listopada 2007. u spojenim predmetima C-11/06 i C-12/06, Morgan i Bucher, Zb., str. I-9161.

## Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

### *Prinz*

13. Laurence Prinz rođena je u Kölnu 1991. te je njemačka državljanka. Živjela je približno deset godina sa svojom obitelji u Tunisu gdje je njezin otac radio za njemačko poduzeće. Od siječnja 2007. živi u Njemačkoj sa svojom obitelji.

14. L. Prinz od veljače 2007. pohađala je školu u Njemačkoj gdje je u lipnju 2009. završila svoje srednjoškolsko obrazovanje. Dana 1. rujna 2009. započela je studij menadžmenta na sveučilištu Erazmo Roterdamski u Nizozemskoj.

15. Prije nego što je započela svoj studij u Nizozemskoj, L. Prinz 18. kolovoza 2009. nadležnom njemačkom tijelu podnijela je zahtjev za financijsku pomoć. Odlukom od 30. travnja 2010. dodijeljena joj je financijska pomoć za studijsku godinu 2009/2010.

16. L. Prinz podnijela je zahtjev za financijsku pomoć i za sljedeću studijsku godinu. Njezin je zahtjev odbijen odlukom od 4. svibnja 2010. jer je u stalno boravište u Njemačkoj imala tek od siječnja 2007. te, stoga, nije udovoljavala pravilu o razdoblju od tri godine.

17. L. Prinz je Verwaltungsgerichtu Hannover (Upravni sud u Hanoveru) podnijela tužbu protiv te odluke. Kao prvo, tvrdila je da je u Njemačkoj boravila ukupno tri godine i četiri mjeseca, odnosno od rujna 1993. do travnja 1994.<sup>6</sup> te od siječnja 2007. do kolovoza 2009. Kao drugo, isticala je da je zahtjev u pogledu boravišta kao što je pravilo o razdoblju od tri godine protivan pravu slobodnog kretanja predviđenom u članku 21. UFEU-a.

18. Treće vijeće Verwaltungsgerichta prekinulo je postupak te je Sudu uputilo sljedeće prethodno pitanje:

„Predstavlja li, u smislu prava [Unije] neopravdano ograničenje prava slobodnog kretanja i boravka koje građanima Unije dodjeljuju članci 20. i 21. UFEU-a, činjenica da se njemačkoj državljanki, koja ima stalno boravište na državnom području Savezne Republike Njemačke i pohađa obrazovnu ustanovu koja se nalazi u državi članici Europske unije, dodjeljuje financijska pomoć za obrazovanje u skladu sa [zakonom o pomoći za studente] za pohađanje te strane obrazovne ustanove samo za razdoblje od godine dana jer ona u trenutku početka boravka u inozemstvu nije već imala stalno boravište na državnom području Savezne Republike Njemačke tijekom razdoblja od najmanje tri godine?”

19. Pisana očitovanja podnijele su austrijska, danska, finska, njemačka, grčka, nizozemska i švedska vlada te Komisija. Navedene stranke, osim nizozemske vlade, iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 29. studenoga 2012.

### *Seeberger*

20. Philipp Seeberger njemački je državljanin. Rođen je u Njemačkoj 1983. te je do 1994. ondje živio sa svojim roditeljima, također njemačkim državljanima. Od 1989. do 1994. pohađao je osnovnu i srednju školu u Njemačkoj.

6 — Iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi jasno koliko dugo se nakon svojeg rođenja L. Prinz preselila sa svojom obitelji u Tunis, ni zašto se nakratko vratila iz Tunisa u Njemačku u rujnu 1993. prije nego što je, kako se čini, ponovno otišla u travnju 1994.

21. Od 1994. do prosinca 2005. P. Seeberger je sa svojim roditeljima živio u Španjolskoj gdje je njegov otac radio kao samozaposleni korporativni savjetnik. Nacionalni sud navodi da je otac P. Seebergera tom selidbom izvršavao svoja prava iz sadašnjih članaka 45. i 49. UFEU-a. P. Seeberger završio je srednju školu u Španjolskoj nakon što ju je 2000. napustio nakon polaganja završnog srednjoškolskog ispita. U travnju 2005., još uvijek u Španjolskoj, stekao je zvanje agenta za nekretnine nakon što je tijekom 2004. i 2005. pohađao stručno osposobljavanje. U siječnju 2006., roditelji P. Seebergera vratili su se u Njemačku. Iako tvrdi da je od tada imao i stalno boravište u Njemačkoj, P. Seeberger nije do 26. listopada 2009. bio registriran u Münchenu. Čini se da izjava njegova bivšeg poslodavca upućuje na to da je između 2. travnja 2007. i 27. lipnja 2007. u Kölnu odradio vježbeništvo za web dizajnera.

22. U travnju 2009. P. Seeberger uspješno je položio vanjski ispit za prijem na balearsko sveučilište u Palma de Mallorci. Tamo je u rujnu 2009. započeo studij ekonomije. U Njemačkoj je podnio zahtjev za financijsku pomoć za taj studij.

23. Nadležno njemačko tijelo odbilo je njegov zahtjev zato što nije bilo dovoljno dokaza da je zaista imao stalno boravište u Njemačkoj tri godine neposredno prije početka studija.

24. P. Seeberger uložio je prigovor protiv te odluke, tvrdeći da je pravilo o razdoblju od tri godine protivno njegovu pravu slobodnog kretanja kao građanina Unije. Nakon što je njegov prigovor odbijen, P. Seeberger pokrenuo je postupak pred Verwaltungsgerichtom Karlsruhe (Upravni sud u Karlsruheu). Tvrdio je da je njegovo pravo slobodnog kretanja ograničeno jer se pravilom o razdoblju od tri godine od njega zahtijevalo da napusti svoje stalno boravište u drugoj državi članici te da se mnogo prije studija preseli nazad u Njemačku kako bi ispunjavao uvjete za financijsku pomoć za studiranje u inozemstvu.

25. Peto Vijeće Verwaltungsgerichta Karlsruhe prekinulo je postupak i Sudu uputilo sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se pravo Unije nacionalnom pravnom propisu koji uskraćuje dodjeljivanje financijske pomoći za obrazovanje za studij u drugoj državi članici isključivo zbog toga što student koji je koristio pravo na slobodno kretanje nije pri početku studija imao najmanje tri godine stalno boravište u svojoj državi članici podrijetla?”

26. Pisana očitovanja podnijeli su P. Seeberger, austrijska, danska, finska, njemačka, nizozemska i švedska vlada te Komisija. Grčka vlada i sve navedene stranke, osim nizozemske vlade, sudjelovale su na raspravi održanoj 29. studenoga 2012. te su iznijele usmena očitovanja.

## Ocjena

### *Uvodna zapažanja*

27. U oba se predmeta od Suda traži da razmotri protivi li se člancima 20. i 21. UFEU-a tome da države članice financijsku pomoć za studiranje u inozemstvu uvjetuju zahtjevom u pogledu boravišta kao što je pravilo o razdoblju od tri godine.

28. Sud koji je uputio zahtjev u predmetu Seeberger, za razliku od suda koji je takav zahtjev uputio u predmetu Prinz, svoje je pitanje formulirao na način koji ne govori ništa o tome je li student državljanin države članice koja dodjeljuje financijsku pomoć. Međutim, iz ostatka zahtjeva za prethodnu odluku u tom predmetu jasno proizlazi da se smjernice traže u pogledu položaja njemačkog državljanina.



29. Prije nego što su iskoristili svoju slobodu kretanja kako bi studirali drugdje u Uniji, i L. Prinz i P. Seeberger otišli su iz Njemačke zbog različitih razloga. L. Prinz otišla je iz Unije kada se njezin otac zaposlio u Tunisu. P. Seeberger preselio se u Španjolsku kada je njegov otac iskoristio svoje pravo na slobodu poslovnog nastana kako bi se bavio samostalnom djelatnošću.

30. Stoga se čini da je P. Seeberger, za razliku od L. Prinz, već prije koristio svoje pravo slobodnog kretanja predviđeno pravom Unije. Ta činjenica ne utječe na analizu pitanja upućenih Sudu jer se oboje, kao građani Unije, mogu protiv svojih država članica podrijetla pozivati na prava koja proizlaze iz tog statusa<sup>7</sup>, kao što je sloboda kretanja kako bi studirali drugdje u Uniji. Unatoč tomu, Komisija dvoji treba li se i položaj P. Seebergera razmotriti na temelju propisa o slobodi poslovnog nastana. To ću pitanje razmotriti u okviru relevantnog prava<sup>8</sup>.

31. Sud je već u nekoliko prilika razmatrao mogu li države članice financijsku pomoć za studiranje uvjetovati zahtjevom u pogledu boravišta koji je uglavnom iste naravi kao predmetni. Ti su se predmeti pred Sudom javljali u nekoliko oblika. Odnosili su se na radnike migrante i uzdržavane članove njihove obitelji<sup>9</sup>, ali i na studente koji svoje zahtjeve za financijsku pomoć nisu temeljili na svojoj vezi s građaninom Unije koji se bavi plaćenom gospodarskom djelatnošću<sup>10</sup>. Odnosili su se na zahtjeve za financijsku pomoć od države članice podrijetla<sup>11</sup>, države članice zaposlenja<sup>12</sup>, ili države članice domaćina u kojoj je student htio studirati<sup>13</sup>. Neki predmeti potječu iz razdoblja prije stupanja na snagu Direktive 2004/38 dok se drugi izravno ili neizravno odnose na članak 24. stavak 2. te direktive. U mnogim od tih predmeta se tvrdilo da je dotična mjera bila opravdana jer se njome, među ostalim, izbjegavalo prekomjerno opterećenje javnog proračuna države članice koja dodjeljuje financijsku pomoć i/ili se omogućavalo određivanje onih koji su dovoljno povezani s tom državom članicom i onih za koje je, nakon što završe studij, bilo vjerojatno da će se vratiti u državu članicu koja dodjeljuje financijsku pomoć.

32. Iako Sud prihvaća da države članice imaju široku diskreciju pri definiranju hoće li i na koji način pružati financijsku pomoć za studiranje te kome će je dodijeliti, smatram da nije jednako jasno objasnio koji se točno elementi trebaju uzeti u obzir prilikom razmatranja je li određeno ograničenje opravdano. Je li dovoljno da se država članica poziva na ekonomski cilj ili mora dokazati postojanje opasnosti od prekomjernog ekonomskog opterećenja? Može li država članica ograničenje poput pravila o razdoblju od tri godine opravdati ciljem da se financijska pomoć dodijeli studentima koji su pokazali određeni stupanj integriranosti u društvo navedene države, neovisno o pitanjima financijskog troška dotičnog programa? Je li primjereno proporcionalnost ograničenja kao što je pravilo o razdoblju od tri godine ocjenjivati u odnosu na ekonomski cilj tako da se analizira je li to pravilo ograničavajuće više nego što je potrebno da bi se dokazao potreban stupanj integriranosti?

33. Navedene i eventualne druge dvojbe mogu objasniti zašto neke države članice zahtjev u pogledu boravišta i dalje koriste kao jedinu mjeru za postizanje očito složenih ciljeva, zašto je šest država članica interveniralo u predmetni postupak podupirući Njemačku te zašto se od Suda opetovano traži da odluči je li neki oblik zahtjeva u pogledu boravišta sukladan pravu Unije.

7 — Presuda Morgan i Bucher, navedena u gornjoj bilješci 5, t. 22. i 23. te navedena sudska praksa

8 — Vidjeti t. 36. do 39. u nastavku.

9 — Vidjeti, primjerice, presudu od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, Zb., str. I-0000.

10 — Vidjeti, primjerice, presudu od 15. ožujka 2005., Bidar, C-209/03, Zb., str. I-2119.

11 — Vidjeti, primjerice, presudu Morgan i Bucher, navedenu u gornjoj bilješci 5.

12 — Vidjeti, primjerice, presudu Komisija/Nizozemska, navedenu u gornjoj bilješci 9.

13 — Vidjeti, primjerice, presudu Bidar, navedenu u gornjoj bilješci 10.

### *Relevantno pravo*

34. Sudovi koji su uputili zahtjeve od Suda su zatražili samo da protumači odredbe Ugovora o građanstvu Unije.

35. Očito su ispravno postupili ne zatraživši od Suda da razmotri članak 24. Direktive 2004/38. Tom je odredbom uređeno kada je država članica domaćin, na temelju direktive, obvezna građanima Unije koji borave na njezinu državnom području osigurati jednako postupanje kao i prema vlastitim državljanima, uključujući i pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja. Međutim, ništa ne upozorava na to da su L. Prinz i P. Seeberger podnijeli zahtjeve za financijsku pomoć u Nizozemskoj, odnosno Španjolskoj. Umjesto toga, zahtjeve za financijsku pomoć podnijeli su u svojoj državi članici podrijetla.

36. Što je s Komisijinim prijedlogom da se položaj P. Seebergera treba razmotriti s obzirom na propise koji se odnose na slobodu poslovnog nastana?

37. Pravilo o razdoblju od tri godine nije bilo na snazi kada su P. Seeberger i njegova obitelj koristili svoje pravo da se presele u Španjolsku. Stoga ono nije moglo utjecati na njihovu prvotnu selidbu.

38. Međutim, sada kada je to pravilo na snazi, ima potencijalno „negativan učinak” na bilo kojeg građanina Unije koji razmišlja o korištenju svog prava slobodnog kretanja unutar Unije kao radnik, samozaposlena osoba ili jednostavno kao građanin. Također dovodi u nepovoljniji položaj one koji su koristili ta prava te se nisu u Njemačku vratili dovoljno prije početka studija da bi udovoljili pravilu o razdoblju od tri godine.

39. Sud koji je uputio zahtjev upitan je da razmotri valjanost odluke kojom je P. Seebergeru odbijena financijska pomoć za studiranje. Nije donio nikakve zaključke o tome uzdržavaju li P. Seebergera njegovi roditelji (ijedan od njih) ili, ako ne, kada su ga prestali uzdržavati. Stoga, Sud ne raspolaže s dovoljno podataka da bi utvrdio treba li sud koji je uputio zahtjev predmetu koji se pred njim vodi pristupiti na temelju činjenice da je P. Seeberger koristio prava slobodnog kretanja u vezi s (i) pravom slobode poslovnog nastana koje je njegov otac koristio i (ii) kasnijom odlukom njegova oca da se vrati u svoju državu članicu podrijetla.

40. Dodajem da u odlukama kojima je upućeno prethodno pitanje ništa ne upućuje na to da se L. Prinz i P. Seeberger pozivaju na svoj status gospodarski aktivnih građana Unije ili na relevantne obiteljske veze s, primjerice, radnikom migrantom u Njemačkoj. Stoga ću, kao i sudovi koji su uputili zahtjeve, predmetnoj stvari pristupiti isključivo na temelju članaka 20. i 21. UFEU-a.

### *Definicija boravišta*

41. Mjesto gdje neka osoba fizički boravi činjenično je pitanje. Međutim, mjesto u kojem osoba doista živi, ili u kojem je registrirana da živi, ne mora nužno biti mjesto koje država članica pravno definira kao stalno boravište ili domicil te osobe.

42. Pravilo o razdoblju od tri godine temelji se na neprekidnom stalnom boravištu u Njemačkoj. U skladu s člankom 5. stavkom 1. zakona o pomoći za studente, stalno boravište definirano je kao „mjesto koje nije tek privremeno središte životnih interesa osobe, pri čemu nije važna namjera stalnog nastanjenja u tom mjestu”.

43. Međutim, barem u slučaju P. Seebergera, čini se da se odluka kojom mu je odbijena financijska pomoć za studiranje temeljila na drugačijem poimanju boravišta. P. Seeberger tvrdi da je u Njemačkoj boravio od siječnja 2006., ali da je tek od 26. listopada 2009. imao registrirano boravište u Münchenu.

44. Njemačka je vlada na raspravi potvrdila da nadležna tijela ponekad koriste datum registracije kao indiciju da bi utvrdila je li udovoljeno pravilu o razdoblju od tri godine. Ako je financijska pomoć za studiranje odbijena iz razloga što je od datuma registracije do početka studija proteklo manje od tri godine, podnositelj zahtjeva može tu odluku pobijati pred njemačkim sudovima i iznijeti dokaze da je u Njemačkoj boravio i prije registracije. Njemačka vlada naglasila je da je potrebno razmotriti sve činjenice i okolnosti prilikom ocjene ima li podnositelj zahtjeva boravište u Njemačkoj u smislu članka 5. stavka 1. zakona o pomoći za studente.

#### *Ograničenja prava građana Unije na slobodno kretanje*

45. Pravo Unije ne obvezuje države članice da dodjeljuju financijsku pomoć za studiranje na njihovu državnom području ili drugdje. Međutim, iako su države članice nadležne u tom području, svejedno te nadležnosti moraju ostvarivati u skladu s pravom Unije<sup>14</sup>.

46. Sudovi koji su uputili zahtjeve u predmetima Prinz i Seeberger smatraju da će pravilo o razdoblju od tri godine vjerojatno ograničiti prava građana Unije na slobodno kretanje koja proizlaze iz članaka 20. i 21. UFEU-a. Iz razloga sličnih onima koje je Sud primijenio u presudi Morgan i Bucher<sup>15</sup>, smatraju da pravilo o razdoblju od tri godine može građanina Unije obeshrabiliti u preseljenju iz jedne države članice u drugu kako bi tamo započeo studij ili osposobljavanje ili, ako su takav studij ili osposobljavanje u inozemstvu već započeli, staviti na studenta pritisak da prekine studij i vrati se u Njemačku.

47. Slažem se da pravilo o razdoblju od tri godine predstavlja ograničenje.

48. Mjera koja pravo na socijalnu pogodnost uvjetuje boravištem u državi članici koja je dodjeljuje vjerojatno će ograničiti slobodno kretanje. U nepovoljniji položaj dovodi sve građane Unije koji su već koristili svoja prava slobodnog kretanja (odnosno, sve građane koji borave ili su boravili drugdje u Uniji) prije podnošenja zahtjeva za pogodnost. Zahtjev u pogledu boravišta kakav je predmetni po samoj će svojoj naravi vjerojatno obeshrabiliti građanina Unije da koristi svoje pravo na preseljenje u drugu državu članicu<sup>16</sup> i tamo stekne srednjoškolsko obrazovanje prije nego što podnese zahtjev za financijsku pomoć za visokoškolsko obrazovanje (u daljnjem tekstu: negativan učinak).

49. U predmetnim slučajevima, P. Seeberger je u pogledu studiranja izvan Njemačke u nepovoljnijem položaju samo zato što su on i njegovi roditelji, prije nego što je počeo studirati, koristili svoju slobodu kretanja te se ne smatra da se vratio u Njemačku dovoljno prije nego što je počeo studirati. L. Prinz je također pod financijskim pritiskom da studira u Njemačkoj umjesto da pohađa studij koji želi u Nizozemskoj zato što financijsku pomoć za studiranje u Nizozemskoj može dobiti samo za prvu studijsku godinu, ne i za iduće.

50. Stoga se slažem da pravilo o razdoblju od tri godine predstavlja ograničenje prava građana Unije na slobodno kretanje koja proizlaze iz članaka 20. i 21. UFEU-a.

51. Takvo ograničenje može biti opravdano samo ako se temelji na objektivnim razlozima u općem interesu, ako je prikladno za ostvarenje dotičnog legitimnog cilja te istom proporcionalno, odnosno ako nije ograničavajuće više nego što je potrebno za ostvarenje cilja.

52. Njemačka vlada ističe dva cilja na temelju kojih se može opravdati pravilo o razdoblju od tri godine. Redom ću ih razmotriti.

14 — Presuda Morgan i Bucher, navedena u gornjoj bilješci 5, t. 24. i navedena sudska praksa

15 — Vidjeti presudu Morgan i Bucher, navedenu u gornjoj bilješci 5, t. 25. i 26.

16 — U kontekstu invalidske mirovine, vidjeti, primjerice, presudu od 22. svibnja 2008., Nerkowska, C-499/06, Zb., str. I-3993., t. 31. i navedenu sudska praksu.



## *Opravljanje na temelju ekonomskog cilja*

### Legitimnost cilja

53. Njemačka vlada poziva se na presude Suda u predmetima Bidar i Morgan i Bucher kako bi opravdala pravilo o razdoblju od tri godine. Taj je pristup dosljedan memorandumu s objašnjenjima priloženom nacrtu zakonodavstva kojim je uvedeno to pravilo<sup>17</sup>.

54. U presudi Bidar, Sud je naveo da, u pogledu gospodarski neaktivnih građana Unije, „[država članica može osigurati] da dodjela financijske pomoći namijenjene podmirivanju troškova života studenata koji dolaze iz drugih država članica [ne] postane prekomjerno opterećenje koje bi moglo imati posljedice na ukupnu razinu financijske pomoći koju ta država može dodijeliti”<sup>18</sup>. Posljedično, bilo je legitimno financijsku pomoć za studiranje dodijeliti „samo onim studentima koji su pokazali određeni stupanj integriranosti u društvo te države”<sup>19</sup>. U presudi Morgan i Bucher, Sud je isti pristup primijenio u pogledu financijske pomoći koju država članica dodjeljuje vlastitim državljanima koji žele studirati u drugoj državi članici<sup>20</sup> te potom zaključio da je uvjet da se prvi dio studija mora pohađati u Njemačkoj, koji se u tom predmetu razmatrao, bio suviše općenit i isključiv da bi udovoljio kriteriju proporcionalnosti<sup>21</sup>.

55. Dakle, Sud je priznao da cilj izbjegavanja prekomjernog opterećenja koje bi moglo imati posljedice na ukupnu razinu financijske pomoći koja se može dodijeliti načelno može opravdati ograničenje slobode kretanja kao što je pravilo o razdoblju od tri godine.

56. Međutim, je li dovoljno da država članica samo tvrdi da takav ekonomski cilj postoji?

57. Smatram da nije.

58. U presudi Morgan i Bucher Sud je utvrdio da se argumentacija poput one iz presude Bidar u načelu može primijeniti na dodjelu financijske pomoći za obrazovanje studentima koji žele pohađati studij u inozemstvu „ako [postoji] opasnost od takvog prekomjernog opterećenja”<sup>22</sup>. Komisija u predmetnim slučajevima ističe da Njemačka nije dokazala postojanje opasnosti koju želi izbjeći ili ograničiti.

59. Očito je da svaka država članica može odlučiti koliki dio svojeg javnog proračuna želi izdvojiti za financiranje studiranja doma i u inozemstvu te procijeniti koliko ukupno ekonomsko opterećenje smatra razumnim<sup>23</sup>. Neke države članice mogu odlučiti da će za pomoć studiranju izdvojiti samo malen iznos. Druge će, pak, u tu svrhu biti voljne izdvojiti znatno veći dio svojeg javnog proračuna. Iako nije na Sudu da preispituje odluku države članice o tome što je „razumno”, on može nacionalnim sudovima pružiti smjernice u pogledu njihove ocjene hoće li, *s obzirom na tu odluku*, pokriće troškova života (te eventualno drugih troškova) studenata iz drugih država članica stvoriti opasnost od prekomjernog opterećenja.

17 — Vidjeti gornju t. 12.

18 — Presuda Bidar, navedena u gornjoj bilješci 10, t. 56.

19 — Presuda Bidar, navedena u gornjoj bilješci 10, t. 57.

20 — Presuda Morgan i Bucher, navedena u gornjoj bilješci 5, t. 43. i 44.

21 — Presuda Morgan i Bucher, navedena u gornjoj bilješci 5, t. 46.

22 — Presuda Morgan i Bucher, navedena u gornjoj bilješci 5, t. 44. (moje isticanje)

23 — Također vidjeti, primjerice, moje mišljenje u predmetu Komisija/Nizozemska, koji je naveden u gornjoj bilješci 9, t. 103.

60. Ako bi se pravo na socijalnu pogodnost bilo čime uvjetovalo, time bi se vjerojatno ograničio broj osoba koje mogu za istu uspješno podnijeti zahtjev te, stoga, i ukupan proračunski trošak omogućavanja takve pogodnosti. Ta činjenica ne može sama za sebe opravdati ograničenje prava slobodnog kretanja iz članka 20. i 21. UFEU-a. Umjesto toga, smatram da država članica mora procijeniti stvarnu ili potencijalnu opasnost koja proizlazi iz omogućavanja određenih vrsta financijske pomoći. Na temelju te procjene može utvrditi što bi bilo prekomjerno ekonomsko opterećenje te definirati mjere za izbjegavanje ili ograničavanje opasnosti od nastanka takvog opterećenja.

61. U predmetnim slučajevima, njemačka vlada poziva se na podatke saveznog ureda za statistiku (Statistisches Bundesamt) koji pokazuju da je 2008. približno milijun Nijemaca živjelo u drugim državama članicama, od čega pola milijuna u susjednim državama članicama. Njemačka vlada ističe da bi ta skupina, zajedno s određenim nedržavljanima, ukidanjem zahtjeva u pogledu boravišta stekla pravo na financijsku pomoć za čitavo trajanje studija izvan Njemačke.

62. Iako nema razloga sumnjati u točnost tih podataka, oni očito ne govore ništa o postojanju stvarne ili potencijalne opasnosti od prekomjernog ekonomskog opterećenja. Upitno je namjeravaju li svi Nijemci koji borave drugdje u Uniji, od dojenčadi do umirovljenika, studirati (i to posebno izvan Njemačke). Također ništa ne upućuje ni na to da će oni koji namjeravaju studirati njemačkim tijelima podnijeti zahtjeve za financijsku pomoć.

63. Njemačka vlada je na raspravi potvrdila da nije imala dodatne, detaljnije materijale koje bi iznijela Sudu.

64. Smatram da je potrebna kvalitetnija procjena vjerojatne opasnosti od „prekomjernog ekonomskog opterećenja koje bi moglo imati posljedice na ukupnu razinu financijske pomoći [koja se] može dodijeliti”<sup>24</sup> kako bi se utvrdilo da je ograničenje kao što je pravilo o razdoblju od tri godine opravdano na temelju ekonomskog cilja. U takvoj bi se procjeni morala uzeti u obzir prikladnost ograničenja kao sredstva za izbjegavanje ili ograničenje opasnosti od nastanka takvog opterećenja.

65. Budući da se legitiman cilj priznat u presudama Bidar te Morgan i Bucher odnosi na izbjegavanje prekomjernog ekonomskog opterećenja koje bi moglo imati posljedice na ukupnu razinu financijske pomoći koja se može dodijeliti, prikladnost i proporcionalnost ograničenja mora se ocijeniti s obzirom na taj cilj.

66. Međutim, iako se Njemačka u predmetnim slučajevima svakako poziva na ekonomski cilj, također tvrdi da je ograničenje proporcionalno potrebi da se financijska pomoć dodijeli samo onima koji pokazuju određeni stupanj integriranosti u njezino društvo.

67. To stajalište sugerira da država članica sudsku praksu Suda shvaća na način da ograničenje kao što je pravilo o razdoblju od tri godine može biti opravdano potrebom za određenim stupnjem integriranosti u društvo (u daljnjem tekstu: cilj integriranosti u društvo), neovisno o pitanjima koja se tiču financijskog troška programa (ekonomski cilj).

68. Točno je da je Sud prihvatio da se ekonomski cilj može *postići* tako da se financijska pomoć dodjeljuje samo studentima koji pokazuju određeni stupanj integriranosti u društvo države članice koja dodjeljuje pomoć – bilo da se radi o državi članici domaćinu ili o državi članici podrijetla. Ako se financijska pomoć traži od države članice domaćina, financijska solidarnost studentima koji su državljani druge države članice mora se iskazati tek nakon prvotnog razdoblja boravka<sup>25</sup>.

24 — Presuda Bidar, navedena u gornjoj bilješci 10, t. 56.

25 — Vidjeti uvodnu izjavu 10. u preambuli Direktive 2004/38; također vidjeti presudu od 4. listopada 2012., Komisija/Austrija, C-75/11, Zb., str. I-0000., t. 60.

69. U mom mišljenju u predmetu Komisija/Nizozemska iznosim svoje shvaćanje odluke Suda u predmetu Bidar. Kako sam razumjela tu odluku, Sud nije priznao zasebni cilj integriranosti u društvo. Umjesto toga, zahtijevanje dokaza o stupnju integriranosti smatralo se *sredstvom* za ograničavanje broja osoba koje imaju pravo na financijsku pomoć te, stoga, za izbjegavanje prekomjernog ekonomskog opterećenja<sup>26</sup>. Zahtjev u pogledu boravišta ima takvu svrhu. Sud u predmetu Komisija/Nizozemska nije odlučio o tom pitanju. Smatrao je da ekonomski cilj ne može opravdati nejednako postupanje prema radnicima migrantima, ali je, u okviru iste analize, priznao pravo država članica da od državljana drugih država članica zahtijevaju da dokažu određeni stupanj integriranosti u njihova društva kako bi stekli socijalne pogodnosti<sup>27</sup>.

70. U skladu s trenutno važećim pravom Unije, nerazumno je od države članice zahtijevati da preuzme financijsku odgovornost za studenta koji s njom nema veze. Suprotna tvrdnja implicirala bi da su se države članice dogovorile o punoj financijskoj solidarnosti u pogledu financijske pomoći za studente te da postoji puna „mobilnost” navedene socijalne pogodnosti, što očito nije slučaj. Stoga, države članice opravdano mogu odbiti financijsku pomoć studentima koji nemaju *značajnu vezu*, kako bi izbjegle prekomjerno opterećenje koje bi moglo imati posljedice na ukupnu razinu financijske pomoći koju mogu dodijeliti. Drugim riječima, mogu ograničiti raspon korisnika kako bi ostvarile ekonomski cilj; te je u tu svrhu prihvatljivo koristiti kriterij dokazivanja stupnja integriranosti u društvo.

71. U mom mišljenju u predmetu Komisija/Nizozemska ostavila sam otvorenom mogućnost drugačijeg tumačenja sudske prakse Suda: odnosno tumačenja da ta sudska praksa upućuje na to da država članica može zahtijevati određeni stupanj integriranosti, *neovisno* o pitanjima financijskog troška omogućavanja financijske pomoći za studiranje<sup>28</sup>. Sukladno takvom pristupu, cilj integriranosti u društvo (ako se prikladno definira) bio bi sam po sebi dovoljan da opravda ograničenje prava slobodnog kretanja. Ocjena proporcionalnosti zahtjeva u pogledu boravišta kao što je pravilo o razdoblju od tri godine tada bi ovisila o tome je li to pravilo ograničavajuće više nego što je potrebno za određivanje koji podnositelji zahtjeva pokazuju potreban stupanj povezanosti<sup>29</sup>.

72. Smatram da bi sudovima koji su uputili zahtjeve u predmetnim slučajevima pomoglo ako bi Sud razjasnio svoje stajalište o odnosu između ekonomskog cilja i cilja integriranosti u društvo. Predstavlja li cilj integriranosti u društvo zaseban legitiman cilj koji može opravdati ograničenje prava slobodnog kretanja<sup>30</sup>, i onda kada se to ograničenje primjenjuje na vlastite državljane države članice? Ili oba cilja predstavljaju interese koji su povezani te koji se, stoga, trebaju smatrati dijelom jedinstvenog cilja? Ili je kriterij u pogledu stupnja integriranosti samo sredstvo za ostvarenje ekonomskog cilja?

73. U ostatku analize ću redom, s obzirom na svaki od ciljeva, razmotriti prikladnost i proporcionalnost mjere kao što je pravilo o razdoblju od tri godine.

26 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Nizozemska, koji je naveden u gornjoj bilješci 9, t. 84.

27 — Presuda Komisija/Nizozemska, navedena u gornjoj bilješci 9, t. 63. i 69.

28 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Nizozemska, koji je naveden u gornjoj bilješci 9, t. 120.

29 — Vidjeti t. 80. do 82. u nastavku.

30 — Iako se predmet Stewart nije odnosio na istu vrstu socijalne pogodnosti kao što je ona o kojoj je riječ u predmetnim slučajevima, Sud je u presudi u tom predmetu smatrao da je legitimno htjeti (i) osigurati postojanje stvarne veze između podnositelja zahtjeva za davanje i nadležne države članice i (ii) zajamčiti financijsku ravnotežu nacionalnog sustava socijalne sigurnosti. Čini se da je potom razmatrao prikladnost i proporcionalnost dotične mjere u odnosu na prvi cilj nakon čega je, u pogledu drugog cilja, zaključio da „prethodna razmatranja vrijede i u pogledu [drugog cilja]” te da „nužnost dokazivanja stvarne i dostatne veze [...] omogućuje državi da osigura da financijski trošak plaćanja predmetnog davanja [...] ne postane prekomjeran”: presuda od 21. srpnja 2011., Stewart, C-503/09, još neobjavljena u Zborniku, str. I-0000, t. 89. i 103.

## Prikladnost ograničenja

### – Ekonomski cilj

74. Jasno je da će svaka mjera kojom se ograničava skupina korisnika smanjiti trošak programa u usporedbi s troškom programa kojim se financijska pomoć bez razlike davala svim građanima Unije. Pravilo o razdoblju od tri godine tako doista ograničava skupinu potencijalnih korisnika.

75. Međutim, nacionalni sud ipak mora odlučiti je li pravilo o razdoblju od tri godine razumno povezano s ciljem da se izbjegne prekomjerno opterećenje koje bi moglo imati posljedice na ukupnu razinu financijske pomoći koja se može dodijeliti. To će ovisiti o tome smanjuje li se primjenom pravila o razdoblju od tri godine ta opasnost na razinu razumnog opterećenja.

### – Cilj integriranosti u društvo

76. Uobičajeno boravište neke osobe pokazuje gdje je ona integrirana u društvo. Stoga, zahtjev koji se temelji na boravištu predstavlja *prima facie* prikladno sredstvo za ostvarenje cilja integriranosti u društvo.

## Proporcionalnost ograničenja

77. Čini se da su dvojbe oko toga može li se ograničenje kao što je zahtjev u pogledu boravišta sadržan u pravilu o razdoblju od tri godine opravdati na temelju ekonomskog cilja ili na temelju cilja integriranosti u društvo rezultirale pogrešnom logikom kada je riječ o ocjeni proporcionalnosti takvog ograničenja. Čini se da se države članice pozivaju na ekonomski cilj kako bi opravdale ograničenje, ali potom ističu da je mjera proporcionalna s obzirom na cilj integriranosti u društvo.

78. Stoga, njemačka vlada u predmetnim slučajevima u biti tvrdi da se pravilom o razdoblju od tri godine određuju podnositelji zahtjeva koji su dostatno povezani s njemačkim društvom kako bi im se dodijelila financijska pomoć plaćena iz javnog proračuna. Ističe da je važno provjeriti postojanje te povezanosti za njezine vlastite državljane zato što je vrsta solidarnosti na kojoj se temelji plaćanje financijske pomoći za studiranje iz javnog proračuna solidarnost koja postoji između stanovnika države članice, a ne nužno između njezinih državljana<sup>31</sup>. Kao zasebni argument, njemačka vlada tvrdi da pravilo o razdoblju od tri godine djeluje na transparentan način, koji pruža pravnu sigurnost te je administrativno učinkovit.

79. Razmotrit ću proporcionalnost pravila o razdoblju od tri godine i s obzirom na ekonomski cilj i s obzirom na cilj integriranosti u društvo.

### – Ekonomski cilj

80. Mjera kao što je pravilo o razdoblju od tri godine proporcionalna je ako ograničenje koje nameće nije veće nego što je potrebno da bi ekonomsko opterećenje svela u granice razumnog. Prilikom ocjene toga potrebno je razmotriti dostupnost alternativnih, ali manje ograničavajućih mjera. Razlozi administrativne učinkovitosti, pravne sigurnosti i transparentnosti uzimaju se u obzir pri usporedbi stvarne (ili željene) mjere s alternativnim mjerama.

31 — Iako ti argumenti mogu upućivati na to da Njemačka pravo na financijsku pomoć za studiranje u inozemstvu uvjetuje postojanjem veze s njezinim poreznim sustavom, njemačka je vlada na raspravi potvrdila da to nije slučaj. Izričito je navela da joj nije bila namjera financijsku pomoć dodijeliti samo onim građanima Unije koji su prije doprinostili javnom proračunu iz kojeg se pomoć isplaćuje. Kada je na raspravi upitana da definira solidarnost na koju se pozivala u svojim pisanim očitovanjima, njemačka je vlada odgovorila da bi korisnici trebale biti one osobe koje su na određen način povezane s njemačkim društvom.

81. Nacionalni sud ne može provesti tu ocjenu bez znanja o tome (i) što se smatra prekomjernim ekonomskim opterećenjem i (ii) koji je procijenjeni kvantitativni učinak pravila o razdoblju od tri godine na to opterećenje.

82. Pretpostavimo, primjerice, da država članica odluči da je spremna izdvojiti 800 milijuna eura za financijsku pomoć studentima u visokoškolskom obrazovanju. Nakon preispitivanja programa koje predlaže uvida da, bez primjene nekog dodatnog kriterija, postoji opasnost da će morati platiti više od jedne milijarde eura. Tu opasnost smatra neprihvatljivom. Nakon analize boravišne prošlosti oglednog uzorka postojećih studenata koji primaju financijsku pomoć (dovoljno velikog uzorka da bi bio statistički pouzdan), dolazi do zaključka da bi se primjenom uvjeta sukladno kojem podnositelj zahtjeva mora prethodno boraviti četiri godine na njezinu državnom području isključio dovoljan broj potencijalnih kandidata da se ograniči opasnost od prekoračenja proračuna. Samo je jedan dodatni kriterij izabran za postizanje ekonomskog cilja. Ako je analiza opasnosti i troškova pravilno provedena, navedene programe same po sebi ne smatram spornima, iako mogu rezultirati ograničenjem prava građana Unije na slobodno kretanje. A kada se uspoređi s alternativnim mjerama, takav kriterij može biti proporcionalan. Međutim, naglašavam da bi takva analiza bila isključivo ekonomska. Zahtjev u pogledu boravišta *ne* bi bio uporabljen kao zamjenska mjera za „određeni stupanj integriranosti”.

– Cilj integriranosti u društvo

83. Njemačka vlada tvrdi da je ograničavanje skupine korisnika, neovisno o njihovom državljanstvu, na one koji udovoljavaju pravilu o razdoblju od tri godine proporcionalna mjera za osiguravanje da financijsku pomoć plaćenu iz javnog proračuna dobiju samo studenti koji mogu pokazati određeni stupanj povezanosti s njemačkim društvom. Osobito se poziva na presude Bidar i Förster u prilog svojem stajalištu.

84. Kako sam istaknula u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Nizozemska, Sud u presudi Bidar nije morao razmatrati proporcionalnost<sup>32</sup>. U presudi Förster na temelju teksta Direktive 2004/38 zaključio je da je ograničenje koje je proizlazilo iz dotičnog zahtjeva u pogledu boravišta opravdano. Sud se pritom usredotočio na činjenicu da su u direktivi predviđeni posebni zahtjevi u pogledu stupnja u kojem su nedržavljanjani integrirani u državu članicu domaćina<sup>33</sup>.

85. Direktiva 2004/38 ne primjenjuje se u ovim predmetima<sup>34</sup>. Zato sada nije prikladno osvrnuti se na presudu Förster ili pobliže razmotriti odnos između članka 24. stavka 2. te direktive i načela proporcionalnosti. U tom smislu, ne smatram da je analiza zahtjeva u pogledu petogodišnjeg boravišta potrebnog da bi se pokazala integriranost radi stjecanja financijske pomoći za studente od države članice *domaćina*, koja je provedena u presudi Förster, od velike pomoći u rješavanju predmetnih slučajeva.

86. U nedostatku usklađenja, smatram da se državama članicama treba dopustiti određena sloboda pri definiranju stupnja integriranosti koju moraju imati podnositelji zahtjeva za financijsku pomoć za studiranje ili osposobljavanje; te pri odabiru prikladne glavne mjere za dokazivanje te integriranosti.

87. Povezanost građanina Unije s društvom određene države članice složeno je pitanje, iz perspektive građanina i iz perspektive države. Takva se povezanost može uspostaviti rođenjem (dakle, nenamjerno) ili se može steći. Vjerojatno će se mijenjati tijekom vremena, s različitim intenzitetom. Može je se subjektivno ili objektivno ocijeniti. Čini se razumnim pretpostaviti da podrazumijeva, u svim kontekstima, pripadnost definiranoj zajednici.

32 — Presuda Komisija/Nizozemska, navedena u gornjoj bilješci 9, t. 113. mišljenja

33 — Vidjeti presudu od 18. studenoga 2008., Förster, C-158/07, Zb., str. I-8507., t. 54. i 55.

34 — Vidjeti gornju t. 35.



88. Međutim, iako se državama članicama treba dopustiti određena sloboda pri definiranju te zajednice, nije dovoljno ako tvrde da boravak tijekom određenog broja godina uvijek predstavlja dokaz dovoljnog stupnja povezanosti. Taj je argument kružne naravi jer sugerira da bi, u kontekstu predmetnih slučajeva, pravilo o razdoblju od tri godine bilo proporcionalno jer nije ograničavajuće više nego što je potrebno da bi se odredilo tko može dokazati tri godine neprekidnog boravka neposredno prije početka studija u inozemstvu.

89. Ako država članica odluči dokaz o integriranosti zahtijevati putem mjere koja ograničava pravo slobodnog kretanja, mora prihvatiti da je njezino vršenje nadležnosti u tom području podložno, među ostalim, načelima proporcionalnosti i nediskriminacije. Stoga je Sud u presudi *Bidar* izričito priznao da je zahtjev, u skladu s kojim podnositelj zahtjeva za studentski zajam mora biti nastanjen u Ujedinjenoj Kraljevini u smislu nacionalnog prava te ispunjavati zahtjev u pogledu trogodišnjeg boravka, uzrokovao neizravnu diskriminaciju nedržavljana: stoga je bio opravdan samo ako se temeljio na objektivnim razlozima koji su neovisni o državljanstvu osoba u pitanju i koji su proporcionalni legitimnom cilju koji se nacionalnim pravom želi postići<sup>35</sup>.

90. Čini se da je Sud već odbio pomisao da, s obzirom na cilj integriranosti u društvo, uporaba samo jednog kriterija može biti proporcionalna.

91. Primjerice, Sud je u presudi *Morgan i Bucher* zaključio da uvjet prve faze<sup>36</sup> nije bio proporcionalan jer se „stupanj integriranosti u društvo koji država članica može legitimno zahtijevati mora, u svakom slučaju, smatrati ispunjenim na temelju činjenice da su podnositelji zahtjeva [...] odrasli u Njemačkoj te da su ondje završili školovanje”. Iako je uvjet prve faze studiranja predviđen radi provjere stupnja integriranosti, Sud (i nacionalni sud) prihvatio je da je potreban stupanj integriranosti u pogledu podnositelja zahtjeva (koji su bili njemački državljani) „u svakom slučaju” dokazan na temelju *drugih čimbenika* kao što su mjesto njihova odrastanja i završetka školovanja<sup>37</sup>.

92. Nedavno, u presudi *Komisija/Austrija*, Sud je općenito potvrdio da „dokaz o postojanju stvarne veze integriranosti koji država članica zahtijeva ne smije imati pretjerano isključujući karakter koji bi se očitovao u neopravdanom davanju prednosti jednom elementu koji nije nužno pokazatelj stvarnog i učinkovitog stupnja povezanosti podnositelja zahtjeva [...] s tom državom članicom [...] i koji istovremeno isključuje sve druge relevantne pokazatelje”<sup>38</sup>. Postojanje potrebne stvarne veze „treba se dokazati na temelju konstitutivnih elemenata dotičnog davanja, uključujući njegovu narav i svrhu ili svrhe”<sup>39</sup>.

93. Ta me razmatranja vode zaključku da je i predmetno pravilo o razdoblju od tri godine ograničavajuće više nego što je potrebno.

94. Komisija je na raspravi iznijela primjer dvojice njemačkih državljana: prvi se, nakon što je 17 godina živio izvan Njemačke, vraća u Njemačku tri godine prije nego što će započeti svoj studij u inozemstvu; drugi, nakon što je 17 godina živio u Njemačkoj, napušta Njemačku tri godine prije nego što će započeti svoj studij drugdje u Europskoj uniji. U skladu s pravilom o razdoblju od tri godine, prvi ima pravo na financijsku pomoć za studiranje, a drugi nema. Međutim, pitanje je koji je od njih više integriran u njemačko društvo?

35 — Vidjeti presudu *Bidar*, navedenu u gornjoj bilješci 10, t. 51. do 54. i navedenu sudsku praksu.

36 — Vidjeti gornju t. 6.

37 — Presuda *Morgan i Bucher*, navedena u gornjoj bilješci 5, t. 45. i 46.

38 — Navedena u gornjoj bilješci 25, t. 62.

39 — Navedena u gornjoj bilješci 25, t. 63.

95. Taj primjer pokazuje da je pravilo o razdoblju od tri godine suviše kruto. Njime se stvara opasnost da će financijska pomoć biti uskraćena studentima koji su, unatoč tome što nisu neprekidno boravili u Njemačkoj tri godine neposredno prije početka studija u inozemstvu, svejedno dovoljno povezani s njemačkim društvom na temelju svojeg njemačkog državljanstva, činjenice da su tamo boravili, školovali se ili bili zaposleni, svojih jezičnih vještina, obiteljskih i drugih društvenih ili ekonomskih veza, ili drugih elemenata koji mogu upućivati na tu povezanost.

96. Sukladno zakonu o pomoći za studente, potpuno je nevažno je li njemački student koji želi studirati u Francuskoj, primjerice, prethodno živio i studirao u Njemačkoj ili živi li njegova obitelj u blizini i/ili rade li njegovi roditelji u Njemačkoj. Nasuprot tomu, da je taj student, primjerice, Bugarin koji se u Njemačku doselio samo tri godine prije započinjanja studija u Poljskoj ili svojoj državi članici podrijetla, imao bi pravo na financijsku pomoć koja se plaća iz njemačkog javnog proračuna te se pri odlučivanju pripada li ciljanoj skupini „integriranih” korisnika ne bi trebalo razmotriti nijednu drugu činjenicu.

97. Naravno, pitanje u ovom predmetu nije imaju li bugarski ili njemački studenti pravo na financijsku pomoć njemačke vlade. Bitan je odnos između pravila o razdoblju od tri godine, cilja koji se njime nastoji postići i osnove na kojoj se (u navedenom primjeru) donosi odluka da će bugarski student dobiti financijsku pomoć, a njemački student neće.

98. U skladu s pravilom o razdoblju od tri godine, nevažno je ima li podnositelj njemačko državljanstvo. Međutim, kako je Sud naveo u presudi Rottman, državljanstvo je „poseban odnos solidarnosti i dobre vjere” koji zajedno s „uzajamnošću prava i dužnosti [...] čini temelj veze koju državljanstvo predstavlja”<sup>40</sup>. Teško mi je zamisliti da je to veza koja se može potpuno zanemariti prilikom ocjene proporcionalnosti mjera koje država članica usvaja radi postizanja cilja integriranosti u društvo.

99. Stoga, smatram da je mjera kao što je pravilo o razdoblju od tri godine suviše kruta te da ne omogućuje nacionalnim tijelima da utvrde postojanje stvarnog i učinkovitog stupnja integriranosti.

100. Postoje li alternativne, manje ograničavajuće mjere na raspolaganju?

101. Smatram da bi ih moglo biti.

102. Nacionalni sud bi mogao razmotriti da bi se pravilo moglo oblikovati na manje ograničavajući način, a da se ne izgubi sposobnost da se njime odrede oni studenti koji su u dovoljnom stupnju integrirani u Njemačku. Moguća alternativna pravila mogla bi biti manje ograničavajuća, ali svejedno učinkovita. Drugačiji pristup mogao bi uključivati veću fleksibilnost. Naglašavam da ne predlažem nikakvo konkretno pravilo – to je u nadležnosti države članice. Samo navodim da bi bilo moguće osmisлити manje kruta te, stoga, proporcionalnija uređenja.

103. Očito je prilikom usporedbe alternativnih mjera važno ocijeniti „počiva li primjena mjere na jasnim, unaprijed poznatim kriterijima te [pruža] li mogućnost sudske zaštite”<sup>41</sup>.

40 — Presuda od 2. ožujka 2010., Rottman, C-135/08, Zb., str. I-1449., t. 51.

41 — Presuda od 23. ožujka 2004., Collins, C-138/02, Zb., str. I-2703., t. 72. U tom predmetu zahtjev u pogledu boravišta bio je uvjet koji se primjenjivao za ograničenje pristupa socijalnoj pogodnosti koja bi, u skladu s prijašnjom sudskom praksom Suda, mogla biti povezana s dotičnim geografskim tržištem rada (vidjeti t. 67.).

104. U tom pogledu, slažem se s njemačkom vladom da je pravilo o razdoblju od tri godine transparentno i administrativno učinkovito te da pruža pravnu sigurnost. Relevantne informacije mogu se lako prikupiti, a odluka je mehanička, da ili ne. Troškovi provedbe programa vjerojatno su relativno niski, osobito u odnosu na ukupan iznos proračuna koji je izdvojen za financijsku pomoć studentima. Sve su to relevantna pitanja koja je potrebno uzeti u obzir prilikom usporedbe pravila o razdoblju od tri godine s drugim mogućim mjerama.

105. Međutim, najtransparentnija i najučinkovitija mjera nije nužno proporcionalna mjera. Ta značajka ovisi o drugim elementima kao što su oblik i struktura programa, njegova cjelokupna dosljednost i cilj kojem teži.

106. Mjera kao što je pravilo o razdoblju od tri godine vjerojatno će biti transparentnija i učinkovitija od one koja zahtijeva razmatranje individualnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju. Potonja bi vjerojatno bila manje ograničavajuća i uključivija. Trećom vrstom mjere moglo bi se predviđati da se boravište koristi kao glavni ili uobičajen način dokazivanja potrebnog stupnja integriranosti a da se pritom podnositelju zahtjeva ili nadležnom tijelu ne onemogućuje iznošenje činjenica koje pokazuju postojanje (ili nepostojanje) stvarne i učinkovite veze. Takva bi mjera bila transparentnija i učinkovitija od druge vrste koju sam opisala, a manje ograničavajuća od mjere kao što je pravilo o razdoblju od tri godine.

107. Prednosti mjere kao što je pravilo o razdoblju od tri godine moraju se ocijeniti i s obzirom na cjelokupni regulatorni sustav čiji je dio. U tom smislu, nacionalni sud bi trebao imati na umu da se u drugim aspektima – kao što je ocjena ima li student boravište u Njemačkoj<sup>42</sup> ili postoje li „posebne okolnosti” koje opravdavaju dodjelu financijske pomoći u skladu s člankom 6. Zakona o pomoći studentima<sup>43</sup> – čini mogućim pomiriti pažljivu ocjenu individualnih okolnosti s potrebom da se osigura pravna sigurnost, transparentnost i administrativna učinkovitost.

#### *Opravljanje na temelju društvenog cilja*

108. Iz pisanih očitovanja njemačke vlade nije bilo potpuno jasno iznosi li ona dodatan temelj za opravdanje pravila o razdoblju od tri godine, odnosno, je li htjela financijsku pomoć dodijeliti samo onim studentima koji bi, nakon završetka studija u inozemstvu, postali učinkovitim dijelom njemačke radne snage ili bi se na neki drugi način uključili u njemačko gospodarstvo i društvo.

109. Međutim, nekoliko drugih država članica koje su podnijele očitovanja istaknulo je da uspjeh omogućavanja financijske pomoći za studiranje u inozemstvu djelomično ovisi o tome hoće li se student nakon završetka studija vratiti u državu članicu koja je dodijelila financijsku pomoć. Države članice takvu financijsku pomoć često dodjeljuju zbog očekivanih pozitivnih učinaka na njihovo tržište rada, na temelju uvjerenja da će se student koji je primio takvu pomoć vjerojatno vratiti i doprinijeti društvu te države članice.

110. Njemačka je vlada na raspravi potvrdila da je zauzela stajalište da je pravilo o razdoblju od tri godine opravdano i na temelju društvenog cilja.

42 — Vidjeti gornju t. 44.

43 — Vidjeti gornju t. 9. Na raspravi se pojavilo neslaganje u pogledu područja primjene tog pravila. Njemačka vlada ga je opisala kao „pravilo u slučaju poteškoća” koje se primjenjuje u iznimnim okolnostima kada se student ne može preseliti u Njemačku kako bi ondje studirao (primjerice, zato što je invalid ili je maloljetan). Odvjetnik P. Seebergera naveo je da se rabi u korist djece njemačkih diplomata koja žive u inozemstvu. Sud će članak 6. BAFöG-a imati priliku razmotriti u predmetu Thiele Meneses, C-220/12, koji je trenutno u tijeku.

## Legitimnost cilja

111. Taj cilj djelomično odgovara društvenom cilju na koji se pozivalo u predmetu Komisija/Nizozemska kako bi se opravdalo pravilo o razdoblju od tri od šest godina koje se u tom predmetu razmatralo<sup>44</sup>. Sud je u tom predmetu prihvatio da je poticanje mobilnosti studenata bilo cilj u općem interesu koji može opravdati ograničenje<sup>45</sup>. Također je prihvatio dvije pretpostavke da je (i) cilj sustava bio potaknuti studente koji borave u Nizozemskoj da razmisle o studiranju u inozemstvu, a ne doma, te da je (ii) Nizozemska očekivala da će se studenti koji su primili financijsku pomoć vratiti u Nizozemsku nakon završetka studija kako bi ondje boravili i radili<sup>46</sup>.

112. Smatram da se tim ciljem može opravdati predmetno pravilo o razdoblju od tri godine.

## Prikladnost ograničenja

113. U presudi Komisija/Nizozemska, Sud je prihvatio da je pravilo o razdoblju od tri od šest godina prikladno za ostvarenje društvenog cilja jer studenti inače obično studiraju u državi članici u kojoj borave, a studiranje u inozemstvu obogaćuje i studente, ali i društvo i tržište rada država članica<sup>47</sup>.

114. U mom mišljenju u tom predmetu zauzela sam drugačije stajalište, koje se temelji na aspektu o kojem se ne govori u presudi Suda. U tom predmetu nisam bila uvjerena da postoji očita veza između mjesta u kojem studenti borave prije studiranja u inozemstvu i mjesta u kojem će boraviti i raditi nakon studija<sup>48</sup>.

115. Nisam promijenila svoje stajalište; a samo pravilo o razdoblju od tri godine pomaže objasniti zašto.

116. Kao prvo, tim se pravilom financijska pomoć uskraćuje svim studentima koji ne mogu dokazati da su tri godine neprekidno boravili u Njemačkoj. Tvrdi se da će se na temelju takvog pravila vjerojatno odrediti oni koji će se vratiti u Njemačku. Međutim, ne vodi li ta ista logika jednako tako i zaključku da će student nakon što diplomira, s obzirom da je tri godine ili dulje od toga studirao i boravio u inozemstvu, ostati raditi i živjeti u državi članici u kojoj je studirao?

117. Kao drugo, mjesto u kojem će se diplomant nakon završetka studija u inozemstvu zaposliti djelomično može ovisiti o praktičnim pitanjima kao što su dostupnost poslova, jezik (jezici) koji govori i opće stanje tržišta rada u Uniji. Naravno, moguće je da će se vratiti u državu članicu u kojoj je prethodno boravio; ali je jednako tako moguće da će ostati tamo gdje je studirao ili se drugdje preseliti. Treba li doista pretpostaviti da će njegova povezanost s državom članicom u kojoj je neprekidno boravio tri godine neposredno prije nego što je započeo svoj studij automatski prevagnuti u odnosu na sve druge okolnosti?

118. Iz tih razloga, smatram da se veza između pravila o razdoblju od tri godine i društvenog cilja nipošto ne podrazumijeva sama po sebi.

119. Ipak ću, radi cjelovitosti, ukratko razmotriti proporcionalnost pravila o razdoblju od tri godine s obzirom na društveni cilj.

44 — U skladu s tim pravilom, podnositelj zahtjeva za „prenosivu” financijsku pomoć, osim što je morao ispunjavati uvjete za financijsku pomoć za studiranje u Nizozemskoj, morao je i zakonito boraviti u Nizozemskoj najmanje tri od prethodnih šest godina.

45 — Presuda Komisija/Nizozemska, navedena u gornjoj bilješci 9, t. 72.; također vidjeti t. 135. do 140. mojeg mišljenja u tom predmetu.

46 — Presuda Komisija/Nizozemska, navedena u gornjoj bilješci 9, t. 77.

47 — Presuda Komisija/Nizozemska, navedena u gornjoj bilješci 9, t. 76. do 79.

48 — Vidjeti t. 147. mojeg mišljenja u predmetu Komisija/Nizozemska, koji je naveden u gornjoj bilješci 9.

## Proporcionalnost ograničenja

120. U tom su pogledu pisana i usmena očitovanja njemačke vlade bila puno slabije razrađena nego u usporedbi s pitanjima ekonomskog cilja i cilja integriranosti u društvo.

121. Iako je njemačka vlada u kontekstu ekonomskog cilja naglasila privlačnost pravila o razdoblju od tri godine iz razloga pravne sigurnosti, transparentnosti i administrativne učinkovitosti, nije izričito navela poziva li se na te argumente i u pogledu društvenog cilja. Pod pretpostavkom da je to namjeravala, iz već navedenih razloga<sup>49</sup> smatram da ti elementi nisu dovoljni da bi se dokazalo da pravilo o razdoblju od tri godine nije ograničavajuće više nego što je potrebno za ostvarenje društvenog cilja.

122. U sličnim okolnostima u predmetu Komisija/Nizozemska, Sud je smatrao da država članica mora objasniti zašto je izabrala zahtjev u pogledu boravišta, isključujući druge reprezentativne elemente. Sud je taj zahtjev smatrao „suviše isključivim” jer je „prioritet davao elementu koji nije nužno jedini element u kojem se ogleda stvarni stupanj povezanosti između dotične stranke i [države članice koja dodjeljuje financijsku pomoć]”<sup>50</sup>.

123. Do istog zaključka dolazim u pogledu pravila o razdoblju od tri godine. Nisam uvjerena da se prijašnji boravak u državi članici može koristiti kao jedini kriterij za predviđanje budućeg boravišta nakon međurazdoblja u kojem se boravilo u drugoj državi članici<sup>51</sup>. Umjesto toga, kako je Komisija navela u svojoj zelenoj knjizi, „Za Europljane koji su u mladosti mobilni radi obrazovanja postoji veća vjerojatnost da će biti mobilni kao radnici poslije u životu”<sup>52</sup>.

## Zaključak

124. Stoga, Sudu predlažem da na sljedeći način odgovori na upućena pitanja:

Članci 20. i 21. UFEU-a moraju se tumačiti na način da država članica za dodjelu financijske pomoći za pohađanje obrazovne ustanove u inozemstvu tijekom čitavog trajanja studija ne smije predvidjeti uvjet kojim se od građana Unije, uključujući njezine vlastite državljane, zahtijeva da tri godine neposredno prije početka studija u inozemstvu neprekidno borave na njezinu državnom području.

49 — Vidjeti gornje t. 103. do 106.

50 — Presuda Komisija/Nizozemska, navedena u gornjoj bilješci 9., t. 86.

51 — Također vidjeti gornju t. 117.

52 — Zelena knjiga Komisije o poticanju obrazovne mobilnosti mladih [neslužbeni prijevod], COM(2009) 329 *final*, str. 2.