



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. prosinca 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba – Jednako postupanje – Socijalne povlastice – Uredba (EU) br. 492/2011 – Članak 7. stavak 2. – Novčana pomoć za visokoškolsko obrazovanje – Uvjet za studente koji nemaju boravište na području dotične države članice koji se sastoji u tome da su djeca radnika koji su bili zaposleni ili koji su obavljali profesionalnu aktivnost u toj državi članici u neprekinutom trajanju od najmanje pet godina – Neizravna diskriminacija – Opravdanje – Cilj koji se sastoji u povećanju udjela osoba s boravištem koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju – Prikladnost – Proporcionalnost“

U predmetu C-238/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal administratif (Upravni sud, Luksemburg), odlukom od 20. svibnja 2015., koju je Sud zaprimio 22. svibnja 2015., u postupku

Maria do Céu Bragança Linares Verruga,

Jacinto Manuel Sousa Verruga,

André Angelo Linares Verruga

protiv

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Prechal, A. Rosas (izvjestitelj), C. Toader i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. travnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Mariju do Céu Bragança Linares Verruga i dr., G. Thomas i L. Urbany, odvjetnici,
- za luksemburšku vladu, D. Holderer, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Kinscha, odvjetnika,
- za dansku vladu, M. Wolff i C. Thorning, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski.

— za norvešku vladu, I. Jansen, C. Anker i M. Schei, u svojstvu agenata,
— za Europsku komisiju, M. Van Hoof, M. Kellerbauer i D. Martin, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. lipnja 2016.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. stavka 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.).
- 2 Taj zahtjev upućen je u okviru spora između Marije do Céu Bragança Linares Verruge, Jacinta Manuela Souse Verruge i Andréa Angela Linaresa Verruge te ministra visokoškolskog obrazovanja i istraživanja (Luksemburg) o odbijanju potonjeg da prizna A. Linares Verrugi status korisnice državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uredba (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL 1968., L 257, str. 2.), izmijenjena Direktivom 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. (SL 2004., L 158, str. 77, i ispravcima SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2004., L 197, str. 34.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1612/68) stavljena je izvan snage s učinkom od 16. lipnja 2011. Uredbom br. 492/2011.
- 4 U skladu s člankom 41. stavkom 2. potonje uredbe, upućivanje na Uredbu br. 1612/68 smatra se upućivanjem na Uredbu br. 492/2011.
- 5 Članak 7. potonje uredbe kojim je preuzet tekst članka 7. Uredbe br. 1612/68 propisuje:
„1. Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.
2. Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.
[...]"
- 6 U skladu s člankom 16. stavkom 1. prvom rečenicom Direktive 2004/38, „[g]rađanin Unije koji je pet godina neprekidno zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo stalnog boravišta [boravka]"

7 Članak 24. te direktive propisuje:

„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 državljani države članice, a imaju pravo boravišta [boravka] ili stalnog boravišta [boravka].

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca [boravka] odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog [boravka], 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.“

Luksemburško pravo

8 Državna novčana pomoć za visokoškolsko obrazovanje uređena je Zakonom od 22. lipnja 2000. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje (*Mémorial* A 2000, str. 1106., u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje) koji je više puta izmijenjen.

9 Ta novčana pomoć dodjeljuje se u obliku stipendije ili zajma i može se zahtijevati neovisno o državi u kojoj podnositelj zahtjeva namjerava slijediti visokoškolsko obrazovanje.

10 Nakon izmjena učinjenih člankom 1. točkom 2. Zakona od 26. srpnja 2010. (*Mémorial* A 2010, str. 2040.) članak 2. Zakona o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje definira korisnike te pomoći na sljedeći način:

„Studenti koji su primljeni na visokoškolski studij imaju pravo na državnu novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje ako ispunjavaju jedan od sljedećih uvjeta:

(a) ako su luksemburški državljani ili član obitelji luksemburškog državljanina i imaju prebivalište u Velikom Vojvodstvu Luksemburg, ili

(b) ako su državljani druge države članice Europske unije ili druge države članice Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.)] i Švicarske konfederacije i ako borave, sukladno poglavlju 2. izmijenjenog Zakona od 29. kolovoza 2008. o slobodnom kretanju osoba i imigraciji, u Velikom Vojvodstvu Luksemburg kao radnici, samozaposlene osobe i osobe koje zadržavaju taj status ili članovi obitelji jedne od navedenih osoba, ili ako su stekli pravo na trajni boravak [...]

[...]“

11 Propis koji se primjenjuje s obzirom na vrijeme nastupanja činjeničnih okolnosti u glavnom postupku rezultat je izmjene Zakona o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje Zakonom od 19. srpnja 2013. (*Mémorial* A 2013, str. 3214) (u daljnjem tekstu: izmijenjen Zakon od 22. lipnja 2000.).

- 12 Članak 2.a izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000., dopunjen člankom 1. točkom 1. Zakona od 19. srpnja 2013., propisuje:

„Student koji nema boravište u Velikom Vojvodstvu Luksemburg može također biti korisnik novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje pod uvjetom da je dijete radnika ili samozaposlene osobe koja ima luksemburško državljanstvo ili je državljanin Europske unije ili druge države članice Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske konfederacije, a koji je zaposlen ili koji obavlja svoju djelatnost u Luksemburgu u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina od dana kada je student podnio zahtjev za novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje. Zaposlenje u Luksemburgu mora biti najmanje jednako polovici uobičajenog trajanja rada u poduzeću na temelju zakona ili prema potrebi, kolektivnog ugovora iz područja radnih odnosa, koji je na snazi. Samozaposlena osoba mora biti obavezno neprekinuto osigurana u Velikom Vojvodstvu Luksemburg na temelju članka 1. točke 4. Zakonika o socijalnoj sigurnosti u razdoblju od pet godina koje prethode podnošenju zahtjeva o novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje.“

- 13 Nadalje, izmijenjeni Zakon od 22. lipnja 2000. stavljen je izvan snage Zakonom od 24. srpnja 2014. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje (*Mémorial A* 2014, str. 2188.) koji nije bio na snazi na dan nastupanja činjeničnih okolnosti u glavnom postupku. Osobito, uvjet rada u neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć koji mora ispuniti roditelj studenta bez boravišta u dotičnoj državi članici zamijenjen je uvjetom rada roditelja studenta bez boravišta, u razdoblju od najmanje pet godina u referentnom razdoblju od sedam godina koje prethode datumu podnošenja zahtjeva za dobivanje novčane pomoći.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 14 A. Linares Verruga, student Sveučilišta u Liègeu (Belgija), boravi s roditeljima, M. Bragança Linares Verrugom i J. Sousom Verrugom u Longwyju (Francuska).“ M. Bragança Linares Verruga zaposlena je u Luksemburgu kao radnica od 15. svibnja 2004. sa samo jednim prekidom radnog odnosa između 1. studenoga 2011. i 15. siječnja 2012. J. Sousa Verruga bio je zaposlen u toj državi članici kao radnik od 1. travnja 2004. do 30. rujna 2011. te između 4. prosinca 2013. i 6. siječnja 2014. Od 1. veljače 2014., kada je osnovao poduzeće, radi u njemu kao samozaposlena osoba.
- 15 U svojstvu studenta A. Linares Verruga podnio je zahtjev za luksemburšku državnu novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje u zimskom semestru akademske godine 2013./2014. radi diplomiranja.
- 16 Odlukom od 28. studenoga 2013. ministar visokoškolskog obrazovanja i istraživanja odbio je usvojiti zahtjev za novčanu pomoć zbog neispunjavanja uvjeta iz članka 2.a izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000.
- 17 A. Linares Verruga i njegovi roditelji podnijeli su upravnu žalbu protiv te odluke 23. prosinca 2013. Odlukom od 14. siječnja 2014. ministar visokoškolskog obrazovanja i istraživanja odbio je taj pravni lijek.
- 18 A. Linares Verruga zahtijeva je također luksemburšku državnu novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje za ljetni semestar akademske godine 2013./2014. Odlukom od 24. ožujka 2014. ministar visokoškolskog obrazovanja i istraživanja odbio je usvojiti taj zahtjev za novčanu pomoć iz istih razloga kao oni koji su navedeni u odluci od 28. studenoga 2013.
- 19 A. Linares Verruga i njegovi roditelji 15. travnja 2014. podnijeli su tužbu Tribunalu administratifu (Upravni sud) (Luksemburg) radi preinake ili poništenja odluka Ministra visokoškolskog obrazovanja i istraživanja od 28. studenoga 2013. 14. siječnja 2014. i 24. ožujka 2014.

- 20 Pred tim sudom A. Linares Verruga i njegovi roditelji smatrali su ponajprije da državna novčana pomoć za visokoškolsko obrazovanje predstavlja obiteljsku naknadu u smislu Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5, svezak 3., str. 160.) na koju svaki radnik ima pravo. Podredno, smatrali su da ta pomoć predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 tako da njena dodjela treba biti u skladu s načelom jednakog postupanja iz tog članka.
- 21 Luksemburška vlada smatrala je da navedena pomoć ne predstavlja obiteljsku naknadu u smislu Uredbe br. 883/2004 i prigovarala je primjeni Uredbe br. 1612/68 na glavni postupak. Ta vlada smatra također da položaj radnika jednog od roditelja studenta koji nema boravište u Luksemburgu nije dovoljno samo po sebi da bi potonji stekao pravo na državnu novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje. Prema navedenoj vladi, presudom od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411) dopušteno je nacionalnom zakonodavcu da uvjetuje dodjeljivanje takve pomoći poštovanjem uvjeta prema kojem je pogranični radnik trebao dulje razdoblje raditi u dotičnoj državi članici. No, u glavnom predmetu bračni drugovi Verruga ne ispunjavaju taj uvjet.
- 22 Na prvome mjestu, Tribunal administratif (Upravni sud) odbija argumentaciju A. Linaresa Verruge i njegovih roditelja o tome da državna novčana pomoć za visokoškolsko obrazovanje predstavlja obiteljsku naknadu u smislu Uredbe br. 883/2004. U tom smislu, on navodi da se ta uredba odnosi na naknade povezane s obveznim doprinosima radnika i samozaposlenih osoba te da je u njezinu području primjene samo naknada koja pokriva neki socijalni rizik. No, Tribunal administratif (Upravni sud) smatra da državna novčana pomoć za visokoškolsko obrazovanje nema namjeru pokriti takav rizik.
- 23 Prema tom sudu, navedena novčana pomoć ne može se smatrati zamjenom za ukinuta obiteljska davanja za studente starije od 18 godina. Određujući studente kao korisnike državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje, luksemburški zakonodavac želio je zaštititi koncept „autonomije studenta“ pod kojim se podrazumijeva pravo navedenih osoba da pohađaju visokoškolsko obrazovanje prema svom izboru, neovisno o financijskoj situaciji i želji njihovih roditelja, s osobitim ciljem poticanja povećanja udjela osoba koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju u stanovništvu s boravištem u Luksemburgu. Tribunal administratif (Upravni sud) u tom smislu naglašava da je državna novčana pomoć za visokoškolsko obrazovanje uvjetovana samo akademskim uvjetima i da se dodjeljuje u obliku stipendije ili zajma čiji se iznosi mijenjaju samo prema osobnoj financijskoj i socijalnoj situaciji studenta te troškovima upisa koje on snosi.
- 24 Na drugome mjestu, što se tiče argumenata A. Linaresa Verruge i njegovih roditelja koji se odnose na nesuglasnost između izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000. i Uredbe br. 1612/68, Upravni sud smatra da ako financiranje studija djece radnika od strane države članice predstavlja socijalnu povlasticu za radnika migranta u smislu članka 7. stavka 2. te uredbe, ta odredba primjenjiva je na glavni postupak.
- 25 Taj sud nadalje smatra da je u presudi od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), Sud presudio da uvjet boravišta iz članka 2. točke (b) Zakona o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje, izmijenjenog zakonom od 26. srpnja 2010., predstavlja neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva između osoba koje imaju boravište u Luksemburgu i osoba koje su djeca pograničnih radnika koji tamo obavljaju djelatnost, a koje nemaju boravište u toj državi članici.
- 26 Prema Tribunalu administratifu (Upravni sud), iako je u navedenoj presudi Sud potvrdio da je luksemburškom zakonodavcu bilo dopušteno, radi dodjeljivanja predmetne pomoći, zahtijevati da je pogranični radnik koji je roditelj studenta radio u Luksemburgu određeno minimalno razdoblje, Sud nije presudio da takav zahtjev treba predstavljati isključiv uvjet i da trajanje rada u toj državi članici od pet godina treba biti jedini prihvatljiv kriterij. Naprotiv, u istoj presudi Sud je naglasio previše isključivu narav pravila koje se zasniva na samo jednom kriteriju kako bi se procijenio stupanj

povezanosti pograničnog radnika s luksemburškim društvom te važnost i opravdanje kriterija koji omogućavaju predviđanje razumne vjerojatnosti povratka studenta u Luksemburg nakon okončanja studija.

- 27 Tribunal administratif (Upravni sud) nadalje navodi da je A.Linaresu Verrugi odbijena dodjela državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje zbog toga što je njegova majka prekinula obavljanje plaćene aktivnosti u Luksemburgu na dva i pol mjeseca unatoč činjenici da je takvu aktivnost obavljala u ukupnom trajanju od gotovo osam godina, a do tog odbijanja ne bi došlo, u istim uvjetima, u slučaju radnika s boravištem u navedenoj državi članici.
- 28 U tim uvjetima Tribunal administratif (Upravni sud) pita je li uvjet iz članka 2.a izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000. pretjerane naravi. Treba napomenuti da je neizravna diskriminacija u načelu zabranjena osim ako je objektivno opravdana, odnosno ako može jamčiti ostvarenje legitimnog cilja i ako ne prekoračuje ono što je nužno da bi se postigao taj cilj. U tom smislu, taj sud navodi da je luksemburška vlada kao opravdanje spomenula nužnost osiguranja postojanja veze između pograničnog radnika i luksemburškog društva kojom se može pretpostaviti da će se student koji je dijete radnika, nakon korištenja državne pomoći za financiranje svog studija, vratiti u Luksemburg kako bi znanja koja je stekao stavio u službu razvoja gospodarstva te države članice.
- 29 Prema Tribunalu administratifu (Upravnom sudu), luksemburška vlada svjesna je pretjerane i diskriminatorne naravi uvjeta iz članka 2.a izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000. s obzirom na to da je Zakon od 24. srpnja 2014. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje zamijenio uvjet neprekinutog rada od pet godina uvjetom ukupnog rada od pet godina u referentnom razdoblju od sedam godina s ciljem da se omogući uzimanje u obzir prekida rada, osobito u razdobljima nezaposlenosti. Međutim, taj sud smatra da usprkos promjeni uvjeta dodjeljivanja navedene pomoći, pitanje sukladnosti izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000. i Uredbe br. 1612/68 još uvijek može utjecati na odluku koju treba donijeti u vezi s odlukama ministra visokoškolskog obrazovanja i istraživanja u glavnom postupku.
- 30 U tim je okolnostima Tribunal administratif (Upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li uvjet nametnut studentima koji nemaju boravište u Velikom Vojvodstvu Luksemburg člankom 2.a izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000., a koji isključuje uzimanje u obzir ijedne druge poveznice, a to je da moraju biti djeca radnika koji su bili zaposleni ili obavljali svoju djelatnost u Luksemburgu u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć, opravdan razlozima obrazovne i proračunske politike na koje se poziva luksemburška država i odgovarajući te proporcionalan u odnosu na cilj kojemu teži, a to je nastojati potaknuti povećanje udjela nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju, nastojeći pritom osigurati da se te osobe, nakon što iskoriste mogućnost financiranja njihovih studija koju im sustav pomoći nudi, a koje u određenim slučajevima pohađaju u inozemstvu, vrate u Luksemburg kako bi tako stečena znanja stavili u službu razvoja gospodarstva te države članice?“

O prethodnom pitanju

- 31 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 tumačiti na način da se protivi zakonodavstvu države članice, poput onog u glavnom postupku, koji uvjetuje dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje studentima koji nemaju boravište u dotičnoj državi članici pod uvjetom da je barem jedan od njihovih roditelja radio u toj državi članici u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć, ali ne propisuje takav uvjet kada je riječ o studentima koji imaju boravište na području te države, s ciljem poticanja povećanja udjela osoba s boravištem u toj državi članici koji su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju.

Uvodna očitovanja

- 32 U predmetu u kojem je donesena presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411) Sud je već razmatrao luksemburški propis o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje koji je proizašao iz Zakona o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje, izmijenjenog Zakonom od 26. srpnja 2010.
- 33 Sud je ispitivao je li nacionalni propis koji je uvjetovao dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje boravištem studenta i koji je time uspostavio razliku u postupanju između osoba s boravištem u Luksemburgu i onih koje nemaju boravište u dotičnoj državi članici, a koje su djeca pograničnih radnika koji obavljaju djelatnost u toj državi članici, u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68..
- 34 Sud je presudio da razlika u postupanju koja proizlazi iz okolnosti da se uvjet boravišta zahtijeva od studenata koji su djeca pograničnih radnika predstavlja neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva koja je, u načelu, zabranjena osim ako je objektivno opravdana (vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C 20/12, EU:C:2013:411, t. 46.).
- 35 S tim u vezi, Sud je presudio da je uvjet boravišta propisan Zakonom o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje, izmijenjenim Zakonom od 26. srpnja 2010., prikladan za ostvarenje cilja općeg interesa priznatog na razini Unije kojim se želi promicati pohađanje visokoškolskih studija i znatno povećati udio nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju s boravištem u Luksemburgu (presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C 20/12, EU:C:2013:411, t. 53., 56. i 68.).
- 36 Nasuprot tome, kod analize nužne naravi uvjeta boravišta, Sud je smatrao da taj uvjet premašuje ono što je nužno za postizanje cilja povećanja udjela osoba s boravištem koji su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju, s obzirom na to da onemogućava uzimanje u obzir drugih potencijalno prikladnih kriterija koji stvarno mogu povezati podnositelja zahtjeva za predmetnu novčanu pomoć s društvom ili tržištem rada dotične države članice, kao što je to okolnost da je jedan od roditelja, koji se brine za dijete, pogranični radnik koji ima stabilno zaposlenje u toj državi članici i koji je već bio zaposlen u toj državi dulje razdoblje (presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C 20/12, EU:C:2013:411, t. 83.).
- 37 Nastavno na presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411) Zakon od 19. srpnja 2013. izmijenio je Zakon o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje na način da je proširio krug korisnika te pomoći na studenta koji nema boravište u Luksemburgu pod uvjetom da je dijete radnika ili samozaposlene osobe koja ima luksemburško državljanstvo ili je državljanin Europske unije, a koji je zaposlen ili koji obavlja svoju djelatnost u Luksemburgu u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina od dana kada je student podnio zahtjev za novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje.
- 38 Kako bi se odgovorilo na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, potrebno je ispitati je li propis poput onog koji proizlazi iz te izmjene potencijalno diskriminatoran i je li, u tom slučaju, objektivno opravdan.

Postojanje diskriminacije

- 39 Prema članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011 koji je sročeno jednako kao članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68, radnik koji je državljanin države članice uživa na području drugih država članica jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici. Ta odredba ide bez razlike u prilog kako radnicima migrantima koji imaju boravište u državi članici domaćinu tako i pograničnim radnicima koji, premda

obavljaju plaćenu djelatnost u potonjoj državi članici, imaju boravište u drugoj državi članici (vidjeti u tom smislu presude od 27. studenoga 1997., Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, t. 50., i od 20. lipnja 2013. Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 37.).

- 40 Iz ustaljene prakse Suda proizlazi da pomoć za uzdržavanje i obrazovanje radi pohađanja sveučilišnog obrazovanja nakon kojeg se stječe stručna kvalifikacija za radnika migranta predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 (presude od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 34., i od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 38.) na koju se može pozvati dijete radnika migranta ako se, na temelju nacionalnog prava, ta pomoć dodjeljuje izravno studentu (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 1992., Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, t. 26.; od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 48., i od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 40.).
- 41 Načelo jednakog postupanja iz članka 45. UFEU-a i iz članka 7. Uredbe br. 1612/68 zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva nego i sve druge neizravne oblike diskriminacije koji, uz primjenu drugih kriterija razlikovanja, u stvarnosti dovode do istog rezultata (vidjeti presudu od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 40.).
- 42 Nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku uvjetuje dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje ili uvjetom boravišta studenta na luksemburškom području ili, za studente koji nemaju boravište na njezinu području, uvjetom da su djeca radnika koji su bili zaposleni ili su obavljali profesionalne aktivnosti u Luksemburgu u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć. Premda se primjenjuje bez razlike na luksemburške državljane i državljane drugih država članica, uvjet minimalnog i neprekinutog rada nije propisan za studente koji imaju boravište na luksemburškom području.
- 43 Takva razlika koja se temelji na boravištu može predstavljati prednost ili nedostatak za državljane drugih država članica imajući u vidu da su osobe bez boravišta u dotičnoj državi članici najčešće one koje nisu njezini državljani (vidjeti u tom smislu presude od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 38. i od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 44.).
- 44 Ona također predstavlja neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva koja može biti dopuštena samo ako je objektivno opravdana. Kako bi bila opravdana, mora biti prikladna za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za njegovo ostvarenje.

Postojanje objektivnog cilja

- 45 U pisanom očitovanju luksemburška vlada navodi da je cilj izmijenjenog Zakona od 22. lipnja 2000. istovjetan socijalnom cilju koji je naveden kao opravdanje zakonodavstva primjenjivog u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411). Tim ciljem želi se znatno povećati udio nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju s boravištem u Luksemburgu.
- 46 No, u točkama 53. i 56. presude od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411) Sud je smatrao da je socijalni cilj na koji se pozvala luksemburška vlada kako bi opravdala zakonodavstvo primjenjivo u predmetu u kojem je donesena ta presuda i kojim se željelo promicati pohađanje visokoškolskih studija, cilj od općeg interesa koji je priznat na razini Unije. Naime, aktivnost koju država članica poduzima kako bi osigurala visoku razinu obrazovanja stanovništva koje u njoj ima boravište ima legitiman cilj koji je prikladan za opravdanje neizravne diskriminacije na temelju državljanstva.
- 47 Ostaje ispitati je li uvjet neprekinutog trajanja rada od pet godina od trenutka podnošenja zahtjeva za stipendiju za školovanje prikladan i nužan za ostvarenje spomenutog cilja.

Nužna narav i uvjet minimalnog i neprekinutog trajanja rada

- 48 Prema luksemburškoj vladi, čije mišljenje dijele danska i norveška vlada, uvjetom minimalnog i neprekinutog trajanja rada od pet godina želi se osigurati da novčanu pomoć primaju samo studenti koji s luksemburškim društvom održavaju vezu kod koje postoji visoka vjerojatnost stanovanja u Luksemburgu i integracije u luksemburško tržište rada nakon završetka visokog školovanja. Taj je cilj ostvaren ako roditelj koji je pogranični radnik ima stabilno zaposlenje u Luksemburgu i tamo je već dulje bio zaposlen jer to je čimbenik koji upućuje na stvarnu povezanost s luksemburškim društvom ili tržištem rada. Iz takvih okolnosti moguće je pretpostaviti da će roditeljski primjer biti takve naravi da utječe, sa stupnjem dovoljne vjerojatnosti, na karijerni izbor studenta.
- 49 Na prvome mjestu, valja podsjetiti da je ustaljena sudska praksa, kad se radi o radnicima migrantima i pograničnim radnicima, da okolnost postojanja pristupa tržištu rada države članice, u načelu, stvara dovoljnu poveznicu u vidu integriranosti u društvo te države koja im omogućava da tamo uživaju načelo jednakog postupanja u odnosu na nacionalne radnike kada je riječ o socijalnim povlasticama (vidjeti u tom smislu presude od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 65. i od 20. lipnja 2013. Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 63.).
- 50 Poveznica u vidu integriranosti proizlazi osobito iz činjenice da radnici migranti doprinose financiranju socijalnih politika države članice domaćina poreznim i socijalnim doprinosima koje uplaćuju u toj državi na temelju plaćene djelatnosti koju tamo obavljaju. Trebaju, stoga, od njih moći imati koristi pod istim uvjetima kao nacionalni radnici (vidjeti u tom smislu presude od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 66. i od 20. lipnja 2013. Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 63.).
- 51 Međutim, Sud je već presudio da može biti objektivno opravdan i proporcionalan željenom cilju neizravno diskriminatoran nacionalni propis koji za pogranične radnike ograničava dodjeljivanje socijalnih povlastica iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 kada ne postoji dovoljna povezanost s društvom u kojem obavljaju djelatnost a da tamo nemaju boravište (vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2007., Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, t. 30. do 35. i 37.; od 18. srpnja 2007., Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, t. 26.; od 11. rujna 2007., Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, t. 54. i 55., i 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 64.).
- 52 U točkama 26. i 28. do 30. presude od 18. srpnja 2007., Geven (C-213/05, EU:C:2007:438) Sud je presudio da nije suprotno članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1612/68 zakonodavstvo države članice koje propisuje da socijalnu povlasticu u smislu te odredbe mogu zahtijevati samo radnici koji su, izborom mjesta boravišta, uspostavili stvarnu vezu s društvom te države članice, kao i, kad se radi o pograničnim radnicima koji obavljaju profesionalnu djelatnost u navedenoj državi članici, a imaju boravište u drugoj državi članici, oni radnici koji obavljaju profesionalnu aktivnost koja prelazi prag beznačajnog zaposlenja jer se objektivni doprinos nacionalnom tržištu rada smatra jednako tako valjanim elementom integracije u društvo dotične države članice.
- 53 U propisu primjenjivom u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), uvjet prethodnog boravišta studenta u Luksemburgu smatrao se jedinim uvjetom koji može uspostaviti odnos povezanosti s tom državom članicom.
- 54 Sud je presudio da je takav uvjet boravišta prikladan za ostvarenje cilja kojim se želi promicati pohađanje visokoškolskih studija i znatno povećati udio nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju s boravištem u Luksemburgu, no da ima previše isključivu narav (presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 76.). Naime, postojanje razumne vjerojatnosti da će se korisnici pomoći ponovo naseliti u Luksemburgu i biti raspoloživi na tržištu rada te države članice kako bi doprinosili njezinu gospodarskom razvoju, moglo bi se utvrditi na temelju elemenata različitih od tog uvjeta (presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 77.).

- 55 Među tim elementima Sud je naveo da dulje zaposlenje roditelja dotičnog studenta u državi članici koja je davateljica tražene pomoći može biti prikladno za pokazivanje stvarne razine povezanosti s društvom ili tržištem rada te države (presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 78.).
- 56 U glavnom postupku, kao u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), na prvome mjestu, korisnici novčane pomoći nisu sami radnici nego njihova djeca koja nemaju boravište u Luksemburgu a koja žele studirati bilo u Luksemburgu, bilo u kojoj god drugoj državi i, na drugome mjestu, veza s luksemburškim društvom može se, u tom smislu, doimati manje jaka kada su posrijedi djeca pograničnih radnika nego kad je riječ o djeci radnika migranata s boravištem u Luksemburgu.
- 57 U tim okolnostima čini se legitimnim da se država davateljica pomoći želi osigurati da pogranični radnik stvarno pokaže postojanje poveznice u vidu integriranosti u luksemburško društvo tako da zahtijeva dovoljnu povezanost kako bi se borilo protiv rizika nastanka „turizma studentskih stipendija“ na koje se pozivaju vlade koje su dale očitovanja.
- 58 U tom smislu valja navesti da je uvjet minimalnog trajanja rada u Luksemburgu za roditelja koji je pogranični radnik, a čije je ispunjenje propisano izmijenjenim Zakonom od 22. lipnja 2000. kako bi djeca pograničnih radnika mogla zahtijevati korist od državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje takve naravi da uspostavlja odnos povezanosti tih radnika s luksemburškim društvom i razumnu vjerojatnost povratka studenta u Luksemburg nakon okončanja studija.

Nužna narav i uvjet minimalnog i neprekinutog trajanja rada

- 59 Kako bi bio u skladu s pravom Unije, uvjet koji se odnosi na minimalno i neprekinuto trajanje rada u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje željenog cilja.
- 60 U točki 76. presude od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411) Sud je smatrao da, propisujući uvjet boravišta poput onog u predmetu u kojem je donesena ta presuda, Veliko Vojvodstvo Luksemburg dalo je povlašteni položaj jednom elementu koji nije nužno bio jedini čimbenik koji upućuje na stvarnu povezanost zainteresirane osobe s tom državom članicom.
- 61 Sud je također naveo da dovoljna povezanost studenta i Velikog Vojvodstva Luksemburg koja omogućava zaključak o postojanju razumne vjerojatnosti da će se on vratiti u tu državu članicu kako bi se u njoj nastanio i bio raspoloživ na njezinu tržištu rada može isto tako proizlaziti iz činjenice da taj student boravi sam ili sa svojim roditeljima u državi članici koja graniči s Velikim Vojvodstvom Luksemburg i da njegovi roditelji već dulje rade u Luksemburgu i žive u blizini potonje države članice (presuda od 20. lipnja 2013. Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 78.).
- 62 Što se tiče mogućnosti koje nudi luksemburški zakonodavac, Sud je naveo da, ako je dodijeljena pomoć dana, na primjer, u obliku zajma, sustav financiranja koji uvjetuje dodjeljivanje tog zajma ili čak njegov preostali dio ili vraćanje time da se student korisnik vrati u Luksemburg nakon završetka studija u inozemstvu kako bi ondje radio i imao boravište, omogućava ostvarivanje željenog cilja a ne zakida djecu pograničnih radnika (presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 79.).
- 63 Nadalje, kako bi se izbjegao rizik pojavljivanja „turizma studentskih stipendija“ i kako bi se osiguralo da pogranični radnik dokaže postojanje dovoljnih veza s luksemburškim društvom, Sud je naveo u točki 80. presude od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411) mogućnost propisivanja da se dodjeljivanje novčane pomoći uvjetuje time da je pogranični radnik, koji je roditelj studenta koji nema boravište u Luksemburgu, radio u toj državi članici određeno minimalno razdoblje.

- 64 U tom pogledu, luksemburška vlada navodi da je nacionalni zakonodavac iskoristio mogućnost iz točke 80. presude Giersch i dr. od 20. lipnja 2013. (C-20/12, EU:C:2013:411), nadahnut, analogijom, člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 koja se poziva na uvjete stjecanja prava na stalni boravak uređen u članku 16. stavku 1. te direktive. No, ta posljednje navedena odredba izričito propisuje stjecanje prava na stalni boravak za „[g]rađanin[a] Unije koji je pet godina neprekidno zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo stalnog boravišta [boravka]“.
- 65 Međutim, kao što navodi nezavisni odvjetnik u točkama 83. do 85. svojeg mišljenja, analogija s člankom 16. stavkom 1. i člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38, koju navodi luksemburška vlada, nije od značaja za opravdanje uvjeta neprekinutog razdoblja rada od pet godina koji propisuje nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 66 Naime, članak 16. Direktive 2004/38 koji propisuje uvjet minimalnog i neprekinutog boravka od pet godina radi stjecanja prava na stalni boravak za osobe koje su se dugoročno naselile u državi članici domaćinu primjenjiv je, kao što je Sud izričito naglasio u točki 80. presude Giersch i dr. od 20. lipnja 2013. (C-20/12, EU:C:2013:411), u kontekstu različitom od onog koji se odnosi na jednako postupanje između nacionalnih radnika i radnika migranata. Osim toga, članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 izričito određuje da se mogućnost, predviđena tom odredbom, da se prije stjecanja prava na stalni boravak odbije dodjeljivanje pomoći za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, primjenjuje jedino na osobe koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobe koje zadržavaju taj status i članovi njihovih obitelji.
- 67 Dakle, samo radi dočaravanja na koji način pravo Unije dopušta, u kontekstu ekonomski neaktivnih građana Unije, izbjegavanje rizika pojavljivanja „turizma studentskih stipendija“ Sud se pozvao u točki 80. presude od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411) na članak 16. stavak 1. i članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38.
- 68 Valja navesti da je u glavnom postupku dodjeljivanje državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje odbijeno A. Linaresu Verrugi iako su njegovi roditelji radili u Luksemburgu u ukupnom vremenu duljem od pet godina sa samo kratkim prekidima u vremenu od pet godina koji su prethodili podnošenju zahtjeva za dodjeljivanje novčane pomoći.
- 69 Pravilo predviđeno nacionalnim propisom koje je predmet glavnog postupka, koje uvjetuje dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje studentima koji nemaju boravište pod uvjetom da je barem jedan roditelj radio u Luksemburgu u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć, a da ne omogućuje nadležnim tijelima da dodijele tu pomoć, kao u predmetu o kojem se vodi glavni postupak, kad su roditelji, unatoč nekoliko kratkih prekida, dulje radili u Luksemburgu, konkretno osam godina, koje je prethodilo podnošenju tog zahtjeva, sadržava ograničenja koja prekoračuju ono što je potrebno za postizanje legitimnog cilja kojim se željelo povećati broj nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju u stanovništvu koje ondje ima boravište, ako ti prekidi nisu takve naravi da dokidaju odnos povezanosti između podnositelja zahtjeva za novčanu pomoć i Velikog Vojsvodstva Luksemburg.
- 70 Iz ukupnih prethodnih razmatranja proizlazi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice, poput onog u glavnom postupku, koje uvjetuje dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje studentima koji nemaju boravište u dotičnoj državi članici time da je barem jedan od njihovih roditelja radio u toj državi članici u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć, ali ne propisuje takav uvjet kada je riječ o studentima koji imaju boravište na području te države, s ciljem poticanja povećanja udjela osoba s boravištem u toj državi članici koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju.

Troškovi

- ⁷¹ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 7. stavak 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice, poput onog u glavnom postupku, koje uvjetuje dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje studentima koji nemaju boravište u dotičnoj državi članici s time da je barem jedan od njihovih roditelja radio u toj državi članici u minimalnom i neprekinutom razdoblju od pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć, ali ne propisuje takav uvjet kada je riječ o studentima koji imaju boravište na području te države, s ciljem poticanja povećanja udjela osoba s boravištem u toj državi članici koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju.

Potpisi