



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 2. lipnja 2016.¹

Predmet C-238/15

**Maria do Céu Bragança Linares Verruga,
Jacinto Manuel Sousa Verruga,
André Angelo Linares Verruga
protiv
Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luksemburg))

„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 – Neprekinuto trajanje rada – Neizravna diskriminacija – Opravdanja“

I – Uvod: uvodna napomena o paradoksu

1. Novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje i uvjeti za njihovo dodjeljivanje već su mnogo puta bili predmet sudske prakse. Ta je tema ponovno u središtu ovog zahtjeva za prethodnu odluku.
2. Naime, prethodno pitanje koje je postavio tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Upravni sud Velikog Vojvodstva Luksemburga) (Luksemburg) odnosi se na usklađenost nacionalnog zakonodavstva kojim se dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje studentima koji nemaju boravište na području predmetne države članice uvjetuje time da su ti studenti djeca radnika koji su bili zaposleni ili su obavljali profesionalne aktivnosti u toj državi članici u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć.
3. U sve konkurentnijem svijetu, obrazovanje mladih predstavlja prioritet za Europsku uniju i države članice². U svijetu čiji je prevladavajući gospodarski model pokazao svoje granice, proračunska ograničenja postala su svakodnevna stvarnost.
4. Od početka „europskog projekta”, sloboda kretanja jedna je od temeljnih sloboda. Njezina je važnost postala još istaknutija priznanjem, a zatim i razvojem građanstva Unije od kojeg studenti očito imaju koristi.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Vidjeti u tom pogledu komunikaciju Komisije i mišljenje Vijeća Europske unije koje nezavisni odvjetnik P. Mengozzi navodi u svojem mišljenju u predmetu Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:70, t. 42. do 44.).

5. Ta je sloboda kretanja danas dovedena u pitanje i poljuljana. Propisi o dodjeljivanju novčanih pomoći za visokoškolsko obrazovanje novi su primjer toga. Između, s jedne strane, održavanja priznavanja jednakosti koje vrlo vjerojatno može dovesti do smanjenja iznosa koji se dodjeljuju svakom korisniku i, s druge strane, erozije te jednakosti koja je povezana s mogućnošću održavanja većih pomoći za osposobljavanje i obrazovanje manjeg broja građana, koji su danas zahtjevi prava Unije?

6. U konačnici se postavlja upravo to pitanje.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

1. *Uredba (EU) br. 492/2011*

7. Zahtjev za prethodnu odluku suda koji je uputio zahtjev odnosi se na tumačenje članka 7. stavka 2. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika u Zajednici³, kako je izmijenjena Direktivom 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004.⁴.

8. Međutim, ta je uredba stavlјena izvan snage i zamijenjena Uredbom (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, s učinkom od 15. lipnja 2011.⁵.

9. U skladu s člankom 41. stavkom 2. potonje uredbe, upućivanje na Uredbu br. 1612/68 smatra se upućivanjem na Uredbu br. 492/2011. Konkretnije, ističem da stavci 1. i 2. članka 7. nisu bili izmijenjeni. Stoga će se pozivati isključivo na Uredbu br. 492/2011.

10. Člankom 7. te uredbe predviđa se sljedeće:

„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.

[...]"

3 — SL 1968., L 257, str. 2.

4 — SL 2004., L 158, str. 77. i ispravci SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)

5 — SL 2011., L 141, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.)

2. Direktiva 2004/38

11. U skladu s člankom 24. Direktive 2004/38:

„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 državljeni 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.”

B – Luksemburško pravo

12. Zakon od 22. lipnja 2000. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje izmijenjen je Zakonom od 26. srpnja 2010. (Mémorial A 2010, str. 2040.) (u dalnjem tekstu: Zakon od 22. lipnja 2000.). Članak 2. Zakona od 22. lipnja 2000. glasi:

„Korisnici novčane pomoći 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 državljeni ili član obitelji luksemburškog državljenja i imaju prebivalište u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, ili
- (b) ako su državljeni druge države članice Europske unije ili druge države stranke Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavje 11., svezak 106., str. 3.),] i Švicarske Konfederacije i ako borave, sukladno poglavju 2. izmijenjenog Zakona od 29. kolovoza 2008. o slobodnom kretanju osoba i imigraciji, u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu 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 [...] [...]”

13. Nastavno na presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), člankom 1., točkom 1. Zakona od 19. srpnja 2013. (Mémorial A 2013, str. 3214.) u Zakon od 22. lipnja 2000. umetnut je članak 2.a koji glasi kako slijedi:

„Student koji nema boravište u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu 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 druge države članice Europske unije ili druge države stranke 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 obvezno neprekinuto osigurana u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu 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.”

14. Međutim, Zakon od 22. lipnja 2000., kako je izmijenjen Zakonom od 19. lipnja 2013., brzo je stavljen izvan snage Zakonom od 24. srpnja 2014. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje (*Mémorial A* 2014, str. 2188.).

15. Člankom 3. tog potonjeg zakona sada je predviđeno sljedeće:

„Studenti i učenici definirani u članku 2., na koje se u nastavku upućuje kao na ‚studente‘, imaju pravo na državnu novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje ako ispunjavaju jedan od sljedećih uvjeta:

[...]

5. za studente koji nemaju boravište u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu:

- (a) da je radnik koji ima luksemburško državljanstvo ili je državljanin druge države članice Europske unije ili druge države stranke Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije, a koji je zaposlen ili koji obavlja svoju djelatnost u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje; ili
- (b) da je dijete radnika koji ima luksemburško državljanstvo ili je državljanin druge države članice Europske unije ili druge države stranke Sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije, a koji je zaposlen ili koji obavlja svoju djelatnost u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje pod uvjetom da taj radnik i dalje pridonosi uzdržavanju studenta i da je taj radnik bio zaposlen ili je obavljao svoju djelatnost u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu u razdoblju od najmanje pet godina od dana kada je student podnio zahtjev za novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje, u referentnom razdoblju od sedam godina od datuma podnošenja zahtjeva za dobivanje novčane pomoći ili da je, odstupajući od toga, osoba koja ima status radnika u trenutku prekida djelatnosti ispunjavala prethodno utvrđen kriterij u pogledu pet od sedam godina.“

III – Činjenice iz glavnog postupka

16. André Angelo Linares Verruga boravi s roditeljima, Marijom do Céu Bragança Linares Verruga i Jacintom Manuelom Sousom Verrugom, u Longwyju (Francuska).

17. M. Bragança Linares Verruga zaposlena je u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu kao radnica od 15. svibnja 2004. sa samo jednim prekidom radnog odnosa u razdoblju od 1. studenoga 2011. do 15. siječnja 2012. godine. J. Sousa Verruga bio je pak zaposlen u toj državi članici kao radnik u razdoblju od 1. travnja 2004. do 30. rujna 2011. te u razdoblju od 4. prosinca 2013. do 6. siječnja 2014. Od 1. veljače 2014. tamo radi kao samozaposlena osoba.

18. A. Linares Verruga, student upisan na sveučilište u Liègeu (Belgija), zatražio je od Luksemburške Države dodjelu novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje za zimski semestar akademske godine 2013./2014.

19. Odlukom od 28. studenoga 2013. ministar je odbio udovoljiti zahtjevu za novčanu pomoć zbog neispunjavanja uvjeta iz članka 2.a Zakona od 22. lipnja 2000., kako je izmijenjen Zakonom od 19. srpnja 2013.

20. A. Linares Verruga i njegovi roditelji (u dalnjem tekstu: obitelj Verruga) podnijeli su upravnu žalbu protiv te odluke 23. prosinca 2013. Odlukom od 14. siječnja 2014. ministar je odbio tu žalbu.

21. A. Linares Verruga je od Luksemburške Države također zahtijevao dodjelu novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje za ljetni semestar akademske godine 2013./2014. Odlukom od 24. ožujka 2014. ministar je odbio udovoljiti tom zahtjevu za novčanu pomoć iz istih razloga poput onih koji su navedeni u odluci od 28. studenoga 2013.

22. Obitelj Verruga podnijela je 15. travnja 2014. tužbu Tribunalu administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Upravni sud Velikog Vojvodstva Luksemburga) radi preinake ili poništenja odluka ministra od 28. studenoga 2013., 14. siječnja 2014. i 24. ožujka 2014. Presuđeno je da je ta tužba dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na poništenje tih odluka.

23. Pred tim sudom obitelj Verruga tvrdila je 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 sigurnosti⁶, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010.⁷, na koju svaki radnik ima pravo. Podredno, obitelj Verruga smatrala je da ta pomoć predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 tako da njezina dodjela treba biti u skladu s načelom jednakog postupanja iz tog članka.

IV – Zahtjev za prethodnu odluku i postupak pred Sudom

24. Na temelju presude od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg polazi od načela da je, ako financiranje studija djece radnika od strane države članice predstavlja socijalnu povlasticu za radnika migranta u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011, ta odredba primjenjiva na glavni postupak.

25. U tom okviru, sud koji je uputio zahtjev pita se nije li pretjeran uvjet koji je predviđen člankom 2.a Zakona od 22. lipnja 2000., kako je izmijenjen Zakonom od 19. srpnja 2013., kojim se zahtijeva da student podnositelj zahtjeva za novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje, koji nema boravište u Luksemburgu, bude dijete radnika ili samozaposlene osobe koja ima luksemburško državljanstvo ili je državljanin druge države članice Unije, te kojim se dodjela te pomoći uvjetuje time da je taj radnik bio zaposlen ili obavljao svoju djelatnost u Luksemburgu u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć.

26. Odlukom od 20. svibnja 2015., koju je Sud zaprimio 22. svibnja 2015., Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg odlučio je stoga prekinuti postupak i na temelju članka 267. UFEU-a Sudu postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Je li uvjet nametnut studentima koji nemaju boravište u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu člankom 2.a [Zakona od 22. lipnja 2000., kako je izmijenjen Zakonom od 19. srpnja 2013.], 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 te odgovarajuć i 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 svojih 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?“

6 — SL 2004., L 166, str. 1. i ispravak SL 2004., L 200, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavje 5., svežak 3., str. 160.)

7 — SL 2010., L 338, str. 35. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavje 5., svežak 2., str. 259.)

27. Pisana očitovanja podnijele su obitelj Verruga, luksemburška i danska vlada te Europska komisija. Osim toga, sve su se očitovale i na raspravi održanoj 14. travnja 2016. godine. Norveška vlada, koja nije podnijela pisana očitovanja, također je iznijela svoje argumente na toj raspravi.

V – Analiza

A – Razvoj sudske prakse: je li slobodno kretanje „radnika“ postalo iluzija?

1. Razlika između „radnika“ i „radno neaktivnih osoba“

28. Slobodno kretanje radnika zajamčeno je člankom 45. UFEU-a. Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja⁸.

29. Pojam „radnik“ u smislu članka 45. UFEU-a utvrđen je ustaljenom sudskom praksom Suda. Radnikom treba smatrati „svaku osobu koja obavlja stvarne i učinkovite djelatnosti, uz isključenje djelatnosti tako malog razmjera da ih se može smatrati isključivo marginalnim i dopunskim. Značajka je radnog odnosa, prema toj sudskoj praksi, da osoba tijekom određenog vremena u korist druge osobe i pod njezinim vodstvom obavlja činidbe za koje zauzvrat dobiva plaću“⁹.

30. Prema mišljenju Suda, članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 samo je „poseban izraz pravila o jednakom postupanju, zajamčenog u članku 45. stavku 2. UFEU-a, u specifičnom području dodjele socijalnih povlastica“¹⁰ te se primjenjuje i na pogranične radnike.

31. Naime, suprotno bi tumačenje bilo protivno tekstu Uredbe br. 492/2011 jer se njezinom uvodnom izjavom 5. izričito predviđa da pravo slobodnog kretanja trebaju „bez diskriminacije uživati stalno zaposleni, sezonski i pogranični radnici te radnici čija je djelatnost vezana uz pružanje usluga“¹¹ i jer se u njezinu članku 7. bezuvjetno upućuje na „radnika koji je državljanin države članice“¹².

32. Sud je iz toga zaključio da država članica „ne može uvjetovati dodjelu socijalne povlastice u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe [br. 492/2011] time da korisnici povlastice imaju boravište na nacionalnom području te države“¹³.

8 — Iako se sporno zakonodavstvo odnosi i na radnike i na samozaposlene osobe, zahtjev za prethodnu odluku usredotočen je na članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011. Stoga su se rasprave odnosile samo na položaj „radnika“. Međutim, smatram da se obrazloženje koje će primijeniti može *mutatis mutandis* primijeniti i na položaj samozaposlenih osoba. Naime, načelo jednakog postupanja prema nacionalnim radnicima i državljanima drugih država članica (osobito u pogledu dodjele socijalnih povlastica) također se primjenjuje na samozaposlene osobe (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 1988., Komisija/Italija, 63/86, EU:C:1988:9, t. 12. do 16.). Vidjeti također Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 4. izdanje, Oxford University Press, 2013., str. 313.

9 — Vidjeti presudu od 7. rujna 2004., Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, t. 15.). Zahtjev za obavljanje stvarnih i učinkovitih djelatnosti i njegova posljedica, isključivanje djelatnosti koje su isključivo marginalne i pomoćne, vrlo su se rano pojavili u sudskej praksi Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 23. ožujka 1982., Levin, 53/81, EU:C:1982:105, t. 17.).

10 — Vidjeti presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 35.). Vidjeti također presudu od 11. rujna 2007., Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, t. 53.).

11 — Moje isticanje

12 — Vidjeti u tom smislu, u pogledu Uredbe br. 1612/68 (čija je uvodna izjava 4. bila jednaka uvodnoj izjavi 5. Uredbe br. 492/2011), presude od 27. studenoga 1997., Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, t. 50.), i od 8. lipnja 1999., Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, t. 21.).

13 — Vidjeti presudu od 27. studenoga 1997., Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, t. 51. i t. 3. izreke). Vidjeti također presudu od 8. lipnja 1999., Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, t. 21. i t. 2. izreke).

33. Sud je također nedvosmisleno odbio dodjelu socijalne povlastice uvjetovati minimalnim trajanjem profesionalne aktivnosti zbog toga što pojma „radnik” sadržava narav „Zajednice”. Prema toj sudske praksi, donesenoj osobito u pogledu pomoći za uzdržavanje i obrazovanje radi pohadanja sveučilišnog obrazovanja, države članice „ne mogu jednostrano dodjelu socijalnih povlastica predviđenih u članku 7. stavku 2. Uredbe [br. 492/2011] uvjetovati određenim razdobljem profesionalne aktivnosti”¹⁴.

34. Usporedno se razvila sudska praksa u pogledu državljanja država članica koji su iskoristili svoju slobodu kretanja, a da pritom nisu bili radno aktivni. Sud je državama članicama priznao mogućnost da, prije nego što dotičnoj osobi odobre uživanje socijalnih povlastica, zahtijevaju dokaz o određenoj razini integriranosti u državu članicu domaćina¹⁵, i to osobito presudama od 11. srpnja 2002. D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432) i od 15. ožujka 2005., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169). Ta se povezanost mogla dokazati stvarnom (prethodnom) povezanošću s tržištem rada države članice domaćina ili razdobljem boravka u toj državi.

35. Stoga je između radno aktivnih građana Unije i ostalih građana Unije postojala jasna i precizna razlika. S prvima se od prvog radnog dana u državi članici domaćinu postupalo potpuno jednakom kao i s nacionalnim državljanima. Suprotno tomu, na druge se primjenjivao prilagođen pristup u pogledu jednakosti, temeljen na trajanju boravka u državi članici domaćinu i stvarnoj integriranosti u društvo te države¹⁶.

2. Zahtjev dovoljne integriranosti radnika

36. Međutim, sredinom 2000-ih ta je jasna razlika izblijedila jer je Sud u svoju sudske praksu u pogledu radnika uveo pojам dovoljne integriranosti ili stvarne povezanosti s državom članicom domaćinom¹⁷.

37. Sud je priznao da države članice dodjelu socijalne povlastice mogu uvjetovati postojanjem *dovoljne* povezanosti s predmetnom državom članicom¹⁸, pri čemu je podsjetio na primjenjivost članka 7. Uredbe br. 492/2011 na pogranične radnike¹⁹. Tako se za nepostojanje dovoljno značajne profesionalne aktivnosti radnika bez boravišta u državi članici domaćinu smatralo da „može predstavljati zakonito opravdanje za odbijanje dodjele socijalne povlastice”²⁰.

14 — Vidjeti presudu od 21. lipnja 1988., Lair (39/86, EU:C:1988:322, t. 42.). Vidjeti također presudu od 6. lipnja 1985., Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, t. 25.), donesenu tri godine ranije u pogledu zahtjeva za dodjelu posebnog starosnog dodatka.

15 — Vidjeti u tom pogledu Pataut, E., „La détermination du lien d'intégration des citoyens européens”, *RTD Eur.*, 2012., str. 623. i sljedeće stranice.

16 — Vidjeti u tom smislu Barnard, C., „Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 march 2005, not yet reported”, *CML Rev.*, 42, 2005., str. 1465. do 1489., osobito str. 1488.

17 — Vidjeti u tom smislu O’Leary, S., „The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*”, *CML Rev.*, 51, 2014., str. 601. do 622., osobito str. 609. Vidjeti također komentar Martina, D., koji u pogledu presude od 18. srpnja 2007., Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437), navodi: „Not only the acceptance of a social policy cause of justification in the field of free movement is a reversal of a consistent case-law” [Martin, D., „Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)”, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007., str. 457. do 471., osobito str. 467.; moje isticanje].

18 — Vidjeti u tom smislu presude od 18. srpnja 2007., Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, t. 24.); od 18. srpnja 2007., Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, t. 15.); od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, t. 33.), kao i od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 37.).

19 — Vidjeti u tom smislu Cavallini, J., „Subordonner l’octroi d’une allocation à une condition de résidence peut caractériser une discrimination indirecte”, *JCP/La Semaine Juridique – Édition sociale*, br. 40., 2007., str. 32. do 34.

20 — Presude od 18. srpnja 2007., Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, t. 36.), i od 18. srpnja 2007., Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, t. 26.)

38. Međutim, pojašnjenje je pruženo u presudi od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346). Naime, Sud je u toj presudi podsjetio države članice da je, „[i]ako mogućnost koju je Sud priznao državama članicama da uz poštovanje određenih uvjeta od državljana drugih država članica zahtijevaju određenu razinu integriranosti u njihovo društvo kako bi mogli uživati socijalne povlastice nije ograničena na situacije u kojima su podnositelji zahtjeva za predmetnu pomoći radno neaktivni građani, zahtjev uvjeta boravišta [...] radi dokazivanja potrebne integriranosti u načelu neprikladan u pogledu radnika migranata i pograničnih radnika”²¹.

39. Naime, za njih „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”²².

3. Nužnost uskog tumačenja zahtjeva dovoljne integriranosti radnika

40. Taj povjesni pregled sudske prakse Suda u pogledu tumačenja članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 treba dovesti do uskog tumačenja mogućnosti da se dodjela socijalne pogodnosti radniku migrantu ili pograničnom radniku uvjetuje dokazivanjem njegove dovoljne integriranosti u državu članicu domaćina.

41. Tekstovi koje je zakonodavac Unije donio na temelju članka 45. UFEU-a potvrđuju to stajalište.

42. Najprije, načelo nediskriminacije pri dodjeli socijalnih povlastica između radnika migranata ili pograničnih radnika te nacionalnih radnika potvrđeno je u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011.

43. Ta je odredba stoga, u skladu s člankom 288. drugom alinejom UFEU-a, u potpunosti obvezujuća i izravno primjenjiva u svim državama članicama. Te države stoga u načelu ne raspolažu nikakvim manevarskim prostorom pri provedbi članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011²³.

44. Nadalje, postojanje razlike između, s jedne strane, radnika migranata i članova njihovih obitelji te, s druge strane, građana Unije koji traže pomoći, a da pritom nisu radno aktivni, proizlazi iz članka 24. Direktive 2004/38.

45. Naime, „[i]ako se u toj potonjoj odredbi, u njezinu stavku 1., navodi da svaki građanin Unije koji boravi na području države članice domaćina na temelju te direktive ima pravo na jednako postupanje , u području primjene Ugovora’, u njezinu se stavku 2. pojašnjuje da država članica *osobama koje nisu radnici, samozaposlenim osobama, osobama koje zadržavaju taj status ili članovima njihovih obitelji* može ograničiti dodjelu pomoći za uzdržavanje studenata koji nisu stekli pravo stalnog boravka, u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova”²⁴.

21 — Presuda od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, t. 63.). Moje isticanje. Nacionalnim zakonom o kojemu je riječ u tom predmetu financiranje pohađanja visokoškolskog obrazovanja izvan predmetne države članice uvjetovalo se time da je student u razdoblju od šest godina prije upisa boravio na području te države najmanje tri godine.

22 — Presuda od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, t. 65.)

23 — Vidjeti u tom smislu Martin, D., „Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)”, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007., str. 457. do 471., osobito str. 467.

24 — Presuda od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, t. 64.). Moje isticanje

B – *Prethodno pitanje*

46. Kao što sam to naveo u prikazu pravnog okvira, nastavno na presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), luksemburško zakonodavstvo u pogledu državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje izmijenjeno je u dvama navratima. Stoga se ta presuda ne može isključiti u odgovoru na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

1. Razvoj luksemburškog zakonodavstva o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje

47. U skladu sa Zakonom od 22. lipnja 2000., dodjela državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje uvjetovana je stalnom adresom ili boravkom studenta na luksemburškom području.

48. Nastavno na presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), Zakonom od 19. srpnja 2013. izmijenjen je Zakon od 22. lipnja 2000. na način da je proširio krug korisnika državne novčane pomoći na studenta koji nema boravište u Luksemburgu pod uvjetom „da je dijete radnika ili samozaposlene osobe koja ima luksemburško državljanstvo ili je državljanin druge države članice 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”²⁵.

49. Međutim, taj je zakon ubrzo stavljen izvan snage Zakonom od 24. srpnja 2014. kojim se predviđa da se uvjet rada roditelja studenta bez boravišta u dotičnoj državi članici tumači kao „razdoblje od najmanje pet godina od dana kada je student podnio zahtjev za novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje, u referentnom razdoblju od sedam godina od datuma podnošenja zahtjeva za dobivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje”²⁶.

2. Presuda Giersch i dr.

50. Više je razmatranja Suda u presudi od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), ostalo relevantno nakon izmjene zakonodavstva do koje je došlo tijekom 2013.

51. Kao prvo, „financiranje obrazovanja koje država članica odobri djeci radnika, za radnika migranta [koji brine za dijete] predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe [br. 492/2011]”²⁷.

52. Kao drugo, članovi obitelji radnika migranta neizravno imaju pravo na jednako postupanje koje je tom radniku dodijeljeno člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011. „Budući da financiranje obrazovanja djeteta radnika migranta za tog radnika predstavlja socijalnu povlasticu, dijete se sâmo može pozvati na tu odredbu za dobivanje tog financiranja ako je, na temelju nacionalnog prava, to financiranje odobreno izravno studentu”²⁸.

53. Kao treće, zahtjev uvjeta boravišta na luksemburškom području, kao što je onaj propisan odredbom o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), može našteti prvenstveno državljanima drugih država članica koji nisu državljeni države članice domaćina jer osobe koje nemaju boravište u državi članici o kojoj je riječ najčešće nisu

25 — Članak 2.a Zakona od 22. lipnja 2000., dopunjeno člankom 1. točkom 1. Zakona od 19. srpnja 2013.

26 — Članak 3. Zakona od 24. srpnja 2014. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje. O tom zakonu nije riječ u ovom predmetu.

27 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 39.)

28 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 40. i navedena sudska praksa)

državljeni te države²⁹. „Nejednako postupanje koje proizlazi iz okolnosti da se uvjet boravišta zahtijeva od studenata koji su djeca pograničnih radnika tako predstavlja neizravnu diskriminaciju koja je, u načelu, zabranjena, osim ako je objektivno opravdana”³⁰. Kako bi bila opravdana, mora biti prikladna za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za njegovo ostvarenje³¹.

54. Kao četvrtu, „aktivnost koju država članica poduzima kako bi osigurala visoku razinu obrazovanja stanovništva koje u njoj ima boravište i promicala razvoj svojeg gospodarstva ima legitiman cilj koji je prikladan za opravdanje neizravne diskriminacije na temelju državljanstva”³².

3. Postojanje moguće objektivno opravdane diskriminacije

(a) Postojanje diskriminacije

55. U skladu s člankom 2.a Zakona od 22. lipnja 2000., kako je izmijenjen Zakonom od 19. srpnja 2013., „student koji *nema boravište* u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu 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 druge države članice 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”³³.

56. Stoga, iako se taj uvjet bez razlike primjenjuje na luksemburške državljanе i državljanе drugih država članica, kao što je propis o kojem je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), on ipak predstavlja razliku koja se temelji na boravištu.

57. Nacionalno zakonodavstvo, koje se primjenjuje u sporu u glavnom predmetu, uvjetuje dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje studentima koji nemaju boravište na luksemburškom području time da su djeca radnika koji su bili zaposleni ili su obavljali profesionalne aktivnosti u toj državi članici u neprekinutom razdoblju od najmanje pet godina u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć.

58. Taj uvjet nije predviđen za studente koji borave na luksemburškom području jer je cilj koji ta država članica navodi potaknuti povećanje udjela osoba s boravištem u toj državi članici koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju.

59. Čini mi se da je očito da takva razlika može još više našteti državljanima drugih država članica jer, kao što je Sud to utvrdio u presudi od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 44.), osobe koje nemaju boravište u državi članici o kojoj je riječ najčešće nisu državljeni te države. Ona stoga predstavlja, prema mojem mišljenju, neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva koja može biti dopuštena samo ako je objektivno opravdana.

29 — Vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 44.).

30 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 46.)

31 — Vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 46. i navedena sudska praksa).

32 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 56.)

33 — Moje isticanje

(b) Postojanje legitimnog cilja

60. U pisanom očitovanju luksemburška vlada navodi da je cilj novog luksemburškog propisa 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).

61. Čini se da tu tvrdnju nije moguće dovesti u pitanje. Naime, iz prikaza obrazloženja nacrta zakona br. 6585³⁴, na kojem se temelji Zakon od 19. srpnja 2013., proizlazi da je cilj izmjene sustava luksemburške državne novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje bio samo „poduzeti potrebne mjere“ slijedom presude od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411).

62. Sud je taj cilj, odnosno značajno povećanje u Luksemburgu udjela osoba s boravištem u toj državi članici koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju³⁵, priznao kao cilj u općem interesu, koji je priznat na razini Unije³⁶.

63. Sud je naime presudio da 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 državljanstva³⁷.

64. U tim okolnostima smatram da ne treba dovesti u pitanje taj cilj spornog propisa kao ni njegovu legitimnost.

(c) Primjerenost uvjeta minimalnog i neprekinutog trajanja rada

65. Nije naodmet još jednom podsjetiti da su radnici migranti i pogranični radnici, s obzirom na to da su pristupili tržištu rada države članice, u načelu stvorili dovoljnu poveznicu u vidu integriranosti u društvo te države koja im omogućava da tamo uživaju načelo jednakog postupanja u odnosu na nacionalne radnike i radnike s boravištem kada je riječ o socijalnim povlasticama³⁸.

66. 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 radnici³⁹.

67. Točno je da je Sud priznao određene razloge kojima je moguće opravdati propise kojima se uspostavlja razlika između osoba s boravištem i osoba bez boravišta u državi članici o kojoj je riječ koje obavljaju profesionalnu aktivnost u predmetnoj državi članici, ovisno o njihovu stupnju integriranosti u društvo te države ili njihovoj povezanosti s njime⁴⁰.

34 — Nacrt zakona br. 6585 o izmjeni Zakona od 22. lipnja 2000. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje (dokument 6585 od 5. srpnja 2013., str. 2., dostupan na internetskoj stranici Chambre des députés (luksemburški parlament) Velikog Vojvodstva Luksemburga na sljedećoj adresi: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6585#>).

35 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 48.)

36 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 53.)

37 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 56. i izreka)

38 — 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.).

39 — 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.).

40 — Vidjeti u tom pogledu razmatranja u poglavju A ovog mišljenja.

68. Ipak ponavljam da sam suzdržan u pogledu tog razvoja sudske prakse⁴¹. Naime, „[k]ad se radi o radnicima migrantima i pograničnim radnicima, 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”⁴². Zahtjev koji se odnosi na dokazivanje posebne integriranosti za te osobe stoga predstavlja iznimku od pravila te se zbog toga treba primjenjivati usko.

69. Na neki način postoji *pretpostavka* integriranosti radnika migranta ili pograničnog radnika u državu članicu u kojoj radi i kojoj plaća poreze i socijalne doprinose kojima doprinosi financiranju socijalne politike te države⁴³.

70. Stoga, iako mogu „priznati da je moguće prepostaviti da je vjerojatnost stanovanja u Luksemburgu i integracije u luksemburško tržište rada nakon završetka visokog školovanja, čak i kada je to obrazovanje završeno u inozemstvu, veća u pogledu studenata koji borave u Luksemburgu u trenutku početka visokoškolskog obrazovanja nego u pogledu studenata bez boravišta u toj državi članici”⁴⁴, još sam suzdržaniji u pogledu utjecaja koji bi u tom pogledu moglo imati trajanje rada jednog od roditelja studenta na području države članice domaćina.

71. Osim toga, Sud je u svojoj prvotnoj sudske praksi čvrsto odbijao mogućnost da se dodjela socijalne povlastice uvjetuje minimalnim trajanjem profesionalne aktivnosti⁴⁵.

72. Stoga se slažem s mišljenjem Komisije da se čini da uvjet dovoljne integriranosti jednog od roditelja studenta na tržištu rada države članice domaćina nije povezan s postavljenim ciljem, odnosno značajnim povećanjem u Velikom Vojvodstvu Luksemburgu udjela osoba s boravištem u toj državi članici koje su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju⁴⁶.

73. Međutim, čini se da je uvjet trajanja rada jednog od roditelja studenta na području države članice domaćina predložio sam Sud, iako je to predložio samo kao primjer. Naime, u svojem ispitivanju *nužnosti* uvjeta boravišta primjenjivog u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411), sam je Sud smatrao da se činilo mogućim da dovoljna povezanost studenta s Velikim Vojvodstvom Luksemburgom, na temelju koje je moguće zaključiti da postoji razumna vjerojatnost da će se korisnici pomoći vratiti i nastaniti u Luksemburgu te biti na raspolaganju tržištu rada te države članice, proizlazi „također iz činjenice da taj student boravi sam ili sa svojim roditeljima u državi članici koja graniči s tom državom [...] i da njegovi roditelji već dulje razdoblje rade u Luksemburgu i žive blizu te države članice”⁴⁷.

41 — Vidjeti t. 40 ovog mišljenja.

42 — Presuda od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, t. 65.). Moje isticanje.

43 — Vidjeti u tom smislu O’Leary, S., „The curious case of frontier workers and study finance: Giersch”, *CML Rev.*, 51, 2014., str. 601. do 622., osobito str. 610.

44 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 67.)

45 — Vidjeti u tom smislu presude od 21. lipnja 1988., Lair (39/86, EU:C:1988:322, t. 42.), i od 6. lipnja 1985., Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, t. 25.).

46 — Vidjeti pisana očitovanja Komisije (t. 44.). Oba primjera koja je Komisija navela na raspravi održanoj 14. travnja 2016. u tom su pogledu dovoljno jasna. U skladu sa spornim zakonodavstvom, litavsko dijete čiji je otac, također litavski državljanin, boravio i radio u Luksemburgu samo jedan mjesec, u načelu ima pravo na novčanu pomoć za visokoškolsko obrazovanje. Suprotno tomu, dijete čiji je otac belgijski pogranični radnik, koji radi u Luksemburgu već više od petnaest godina, ali s prekidom u posljednjih pet godina, nema pravo na gore navedenu pomoć iako je njegovo dijete u toj državi završilo cijelo školovanje. Uvjet neprekinutog trajanja rada primjenjuje se na isti način i na dijete belgijskog pograničnog radnika koje je oduvijek živjelo sa svojim drugim roditeljem na Cipru, i stoga nije doista imalo namjera nastaniti se u Luksemburgu nakon obrazovanja, te na dijete belgijskog pograničnog radnika koje je s tim potonjim živjelo u Belgiji i završilo cijelo školovanje u Luksemburgu.

47 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 78.). Priznanje tog elementa opravdanja također se pojavljuje u izreci te presude, u kojoj je pojašnjeno da, „[i]ako cilj povećanja udjela osoba s boravištem koji su nositelji diplome o visokoškolskom obrazovanju radi poticanja razvoja gospodarstva iste države članice predstavlja legitiman cilj kojim se može opravdati takva razlika u postupanju i iako se uvjetom boravišta, kako je predviđen nacionalnim zakonodavstvom o kojemu je riječ u glavnom postupku, može osigurati ostvarenje navedenog cilja, takav uvjet ipak prelazi granice onoga što je nužno za postizanje željenog cilja jer sprečava da se u obzir uzmu drugi potencijalno prikladni kriteriji koji stvarno mogu povezati podnositelja zahtjeva za navedenu novčanu pomoć s društвom ili tržištem rada predmetne države članice, kao što je okolnost da je jedan od roditelja, koji se brine za studenta, pogranični radnik koji ima stabilno zaposlenje u toj državi članici i koji je već bio zaposlen u toj državi dulje razdoblje” (moje isticanje).

74. Taj je pristup u suprotnosti s pristupom koji Sud tradicionalno primjenjuje u pogledu mobilnosti studenata. Naime, u presudi od 25. listopada 2012., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), nije li Sud pravilno smatrao da valja odbiti argumentaciju belgijske vlade prema kojoj će osoba koja boravi blizu granice s državom članicom u kojoj je završila obrazovanje vjerojatnije pristupiti tržištu rada te države, s kojom je povezana⁴⁸? Naime, „znanje koje je student stekao tijekom svojeg obrazovanja općenito ga ne veže za određeno zemljopisno tržište rada“⁴⁹.

75. Čini mi se da je studentska stvarnost bliža tom utvrđenju. Stoga, s obzirom na to utvrđenje i prethodno navedena razmatranja, smaram da je uvjet minimalnog i neprekinutog trajanja rada roditelja studenta neprikladan za postizanje željenog cilja.

76. Međutim, također moram priznati da je Sud, *de facto* i *de jure*, priznao da dulje zaposlenje roditelja u državi članici koja je davateljica tražene pomoći može biti prikladno za pokazivanje stvarne razine povezanosti s društвom ili tržištem rada te države.

77. Pod pretpostavkom da će Sud potvrditi tu analizu, podredno ћу ispitati nužnost uvjeta minimalnog i neprekinutog trajanja rada.

(d) Nužnost uvjeta minimalnog i neprekinutog trajanja rada

78. 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.

79. Situacija koja je dovela do spora u glavnom predmetu je jasna. Naime, dodjeljivanje novčane pomoći odbijeno je A. Linaresu Verrugi iako su oba njegova roditelja radila u Luksemburgu u neprekinutom razdoblju duljem od pet godina sa samo kratkim prekidima u vremenu od pet godina koje su prethodile podnošenju zahtjeva za dodjeljivanje novčane pomoći.

80. Mogućnost odstupanja od stroge primjene načela jednakosti pri dodjeli socijalnih povlastica radnicima migrantima i pograničnim radnicima, kako je ponovljena u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011, može se samo ograničiti i usko tumačiti.

81. Čini mi se da pravilo, kao što je ono predviđeno zakonodavstvom o kojemu je riječ u glavnom postupku, kojim se dodjeljivanje novčane pomoći za visokoškolsko obrazovanje općenito uvjetuje uvjetom minimalnog i neprekinutog trajanja rada od pet godina, pri čemu se nadležnim tijelima ne ostavlja margina prosudbe pri ispitivanju situacije podnositelja zahtjeva, prekoračuje ono što je nužno za postizanje legitimnog cilja povećanja broja nositelja diplome o visokoškolskom obrazovanju u stanovništvu koje ondje ima boravište, kako bi se potaknuo razvoj nacionalnog gospodarstva⁵⁰.

48 — Točka 45. te presude

49 — Presuda od 25. listopada 2012., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 45.). Vidjeti također presudu od 15. ožujka 2005., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, t. 58.).

50 — U tom pogledu smaram da izmjena unesena Zakonom od 24. srpnja 2014. o državnoj novčanoj pomoći za visokoškolsko obrazovanje, na temelju koje se trajanje rada od pet godina otada računa u referentnom razdoblju od sedam godina, još uvjek ne ispunjava zahtjev proporcionalnosti. Naime, Sud je u presudi od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346), smatrao da je nizozemsko zakonodavstvo protivno pravu Unije. Nacionalni zakon o kojemu je riječ u tom predmetu bio je manje strog od luksemburškog zakona jer se nije financiranje visokoškolskog obrazovanja izvan područja te države uvjetovalo boravištem na tom području u trajanju od najmanje tri godine tijekom šest godina koje su prethodile upisu studenta.

82. Čini mi se da je takvo pravilo preopćenito i previše isključivo u smislu ustaljene sudske prakse Suda. Naime, to pravilo „neopravdano daje prednost elementu koji nije nužno pokazatelj stvarnog i učinkovitog stupnja povezanosti podnositelja zahtjeva sa zemljopisnim tržištem rada te pritom isključuje sve druge relevantne pokazatelje”⁵¹. Time se stoga prekoračuje ono što je nužno za postizanje postavljenog cilja.

83. Čini mi se da se to utvrđenje ne može izmijeniti analogijom s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38 koju predlaže luksemburška vlada. Točno je da je sam Sud uputio na tu odredbu u točki 80. presude od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411). Međutim, radi se o jednostavnom primjeru uvjeta trajanja za koji je Sud smatrao da ga je moguće postaviti kako bi se izbjegao „rizik pojavljivanja ,turizma studentskih stipendija”⁵². Osobito, kako je istaknuo sam Sud, taj je uvjet postavljen „u drugom kontekstu”⁵³.

84. Naime, člankom 16. Direktive 2004/38 propisuje se uvjet minimalnog i neprekinutog boravka radi stjecanja prava na stalni boravak za osobe koje su se dugoročno naselile u državi članici domaćinu. Međutim, takvo razmatranje po definiciji nije moguće primijeniti na situaciju pograničnih radnika.

85. Upućivanje na članak 24. Direktive 2004/38 nije ništa primjerenije. Naprotiv, kao što sam već naveo u svojem prethodnom prikazu, u članku 24. stavku 2. te direktive izričito je navedeno da je od načela jednakog postupanja moguće odstupiti u pogledu osoba *koje nisu* radnici, samozaposlene osobe, osobe koje zadržavaju taj status i članovi njihovih obitelji.

VI – Zaključak

86. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luksemburg) odgovori kako slijedi:

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 uvjetom minimalnog i neprekinutog trajanja rada od pet godina roditelja studenta u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu pomoć, i koje uspostavlja razliku u postupanju, što predstavlja neizravnu diskriminaciju, između osoba s boravištem u predmetnoj državi članici i onih koje nemaju boravište u toj državi članici, a koje su djeca pograničnih radnika koji obavljaju djelatnost u navedenoj državi članici.

51 — Presuda od 11. srpnja 2002., D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, t. 39.). Vidjeti također u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, t. 37. i navedena sudska praksa).

52 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 80.)

53 — Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 80.)