Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
LAILE MEDINE
od 7. travnja 2022.[1]

Predmet C-638/20

MCM
protiv
Centrala studiestödsnämnden

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Överklagandenämnden för studiestöd (Nacionalni žalbeni odbor za financijsku pomoć za studij, Švedska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje radnika – Jednako postupanje – Socijalne povlastice – Članak 45. UFEU-a – Uredba (EU) br. 492/2011 – Članak 7. stavak 2. – Financijska pomoć za visoko obrazovanje u inozemstvu – Uvjet boravišta – Uvjet društvene integriranosti za nerezidentne studente – Student koji je državljanin države koja dodjeljuje pomoć i koji oduvijek boravi u državi u kojoj studira – Roditelj koji je ranije bio radnik migrant u državi u kojoj student studira”

1. Överklagandenämnden för studiestöd (Nacionalni žalbeni odbor za financijsku pomoć za studij, Švedska) ovim zahtjevom za prethodnu odluku traži tumačenje članka 45. UFEU-a i članka 7. stavka 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji[2]. Zahtjev je upućen u kontekstu žalbe koju je tužitelj u glavnom postupku, osoba MCM, podnio protiv Centrale studiestödsnämnden (Švedski odbor za studentske financije, koji je odgovoran za pružanje financijske pomoći studentima; u daljnjem tekstu: CSN) u vezi sa svojim potraživanjem da od Švedske države ishodi financijsku pomoć za svoj studij u Španjolskoj.

I. Činjenično stanje koje je dovelo do spora u glavnom postupku i prethodno pitanje

2. Osoba MCM je, kao i njezin otac, švedski državljanin, ali od rođenja živi u Španjolskoj.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] SL 2011., L 141, str. l. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.)

3. U ožujku 2020. osoba MCM podnijela je CSN-u zahtjev u vezi sa sveučilišnim studijem u Španjolskoj, koji je započeo u siječnju 2020.[3]. Osoba MCM svoj je zahtjev temeljila, među ostalim, na činjenici da je njezin otac, iako od studenoga 2011. živi i radi u Švedskoj, ranije bio aktivan kao radnik migrant u Španjolskoj tijekom približno 20 godina. Osoba MCM stoga je navela da, kao dijete radnika migranta, treba imati pravo na financijsku pomoć za studij.

4. CSN je odbio zahtjev osobe MCM jer nije zadovoljila uvjet boravišta u Švedskoj u skladu s poglavljem 3. člankom 23. prvim stavkom studiestödslagena (1999:1395)[4] i jer joj nije bilo moguće odobriti financijsku pomoć pod niti jednom od iznimaka predviđenih u poglavlju 12. člancima 6. do 6.b CSN-ova föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1)[5].

5. U prilog svojoj odluci, CSN je usto naveo kako u pravu Unije ne postoji pravna osnova za iznimku od uvjeta boravišta. CSN je smatrao da osoba MCM nije ispunila alternativni uvjet integriranosti u švedsko društvo, koji to tijelo predviđa za one koji ne zadovoljavaju uvjet boravišta i koji se prijavljuju za financijsku pomoć za studij kako bi studirali u drugoj državi Unije.

6. CSN je dodatno naveo kako osoba MCM nije mogla izvesti nikakvo pravo na financijsku pomoć iz činjenice da je njezin otac ranije ostvario svoje pravo na slobodu kretanja kao radnik migrirajući u Španjolsku. U tom pogledu, CSN je bio mišljenja da se otac više ne može smatrati radnikom migrantom s obzirom na to da od 2011. godine živi i radi u Švedskoj.

7. Osoba MCM podnijela je žalbu protiv te odluke. U svojoj je žalbi prije svega uputila na okolnosti koje, prema njezinu mišljenju, idu u prilog njezinu argumentu da je treba smatrati integriranom u švedsko društvo i da bi njezina oca još uvijek trebalo smatrati povezanim sa Španjolskom[6].

8. U svojem očitovanju o žalbi sudu koji je uputio zahtjev, koji je u skladu s prvim stavkom člankom 11. poglavlja 6. Zakona o financijskoj pomoći za studij određen kao žalbeno tijelo, CSN je potvrdio svoje ranije stajalište. Istodobno, CSN je istaknuo da se uskraćivanje osobi MCM financijske pomoći za studij u inozemstvu može smatrati ograničenjem očeve slobode kretanja, s obzirom na to da ga je saznanje o takvoj posljedici moglo sasvim odvratiti od migriranja u Španjolsku.

9. Međutim, prema mišljenju CSN-a, nije bilo jasno je li predmetna situacija ostala obuhvaćena područjem primjene prava Unije s obzirom na to da je prošlo toliko puno vremena otkad je otac ostvario pravo na slobodu kretanja. U tim okolnostima CSN je usto upitao može li se radnik migrant koji se vratio u svoju državu podrijetla, u odnosu na tu državu i tijekom neograničenog razdoblja, oslanjati na jamstva koja se primjenjuju na radnike migrante i članove njihovih obitelji prema Uredbi br. 492/2011.

[3] Osoba MCM u svojim očitovanjima koja je iznijela Sudu objašnjava da je sveučilišni studij započela 15. rujna 2018. te da je sada student druge godine političkih znanosti. Osoba MCM je pomoć za studij u inozemstvu potraživala samo u odnosu na razdoblje od siječnja 2020., s obzirom na to da nije bila upoznata s postupkom koji treba slijediti te da se pomoć ne može retroaktivno potraživati.

[4] Zakon (1999:1395) o financijskoj pomoći za studij (u daljnjem tekstu: Zakon o financijskoj pomoći za studij)

[5] Odredbe i opće upute o odobravanju financijske pomoći za studij (CSNFS 2001:1)

[6] Vidjeti točku 13. ovog mišljenja.

10. S obzirom na navedeno, Överklagandenämnden för studiestöd (Nacionalni žalbeni odbor za financijsku pomoć za studij) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Može li država članica (država podrijetla) glede djeteta radnika migranta koji se vratio, neovisno o članku 45. UFEU-a i članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011, uzimajući u obzir proračunske interese države podrijetla, postaviti uvjet da dijete mora biti povezano s državom podrijetla kako bi se tom djetetu odobrila financijska pomoć za studij u inozemstvu u drugoj državi članici u kojoj je djetetov roditelj prije radio (država domaćin), ako

(i) je djetetov roditelj nakon povratka iz države domaćina živio i radio u državi podrijetla tijekom najmanje osam godina,

(ii) dijete nije slijedilo svojeg roditelja u državu podrijetla, već je od rođenja bilo u državi domaćinu, i

(iii) država podrijetla postavlja isti uvjet povezanosti za druge državljane u državi podrijetla koji ne ispunjavaju uvjet boravišta i koji se prijavljuju za financijsku pomoć za studij u inozemstvu u drugoj državi članici Unije?"

II. Postupak pred Sudom

11. U skladu sa zahtjevom Suda, u ovom će se mišljenju govoriti samo o meritumu ovog predmeta.

12. Pisana očitovanja podnijele su osoba MCM, austrijska, danska, norveška i švedska vlada te Europska komisija. Stranke nisu zatražile raspravu te ona nije održana.

III. Sažetak očitovanja stranaka

13. Osoba MCM navodi da je dovoljno povezana sa svojom državom članicom podrijetla da joj se odobri financijska pomoć za studij [7]. Nadalje, činjenica da njezin otac trenutačno boravi u Švedskoj ni na koji način ne dovodi u pitanje njegov status radnika migranta. Njezin otac od 2011. redovito posjećuje Španjolsku, gdje ima smještaj kako bi mogao tamo dodatno raditi [8].

14. Švedska vlada u bitnome navodi da je od uvjeta boravišta moguće odstupiti ako je korisnik potpore integriran u švedsko društvo. Međutim, uvjet povezanosti ne odnosi se na djecu radnika migranata.

15. Danska i švedska vlada ističu, kao prvo, da otac osobe MCM nije ostvarivao svoju slobodu kretanja otkad se vratio u Švedsku te da stoga treba smatrati da je izgubio status radnika migranta. Što se tiče statusa nekadašnjeg radnika migranta, švedska vlada navodi da se, u ovom

[7] Osoba MCM upućuje na činjenicu da je švedski državljanin, ima roditelja Šveđanina i da su drugi članovi njezine obitelji Šveđani te da redovito provodi vrijeme u Švedskoj.

[8] Osoba MCM ističe da je njezin otac svoje pravo na slobodno kretanje ostvarivao putujući između Stockholma (Švedska) i Barcelone (Španjolska), svaki se mjesec zadržavajući između 4 i 14 dana u potonjem gradu. Osoba MCM tvrdi da te posjete nije moguće smatrati „odmorom", s obzirom na to da su predstavljali određen broj radnih dana (rad na daljinu), zbog čega je njezin otac zadržao smještaj u Španjolskoj.

predmetu, s obzirom na to da se financijska pomoć za studij u inozemstvu radnicima ili njihovoj djeci ne dodjeljuje *temeljem njihova radnog odnosa*, dotični radnik više se ne može pozivati na ta prava iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 ili članka 45. UFEU-a.

16. Međutim, kao drugo, švedska vlada prihvaća da članak 45. UFEU-a ima šire područje primjene nego članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011, zbog čega se ne može sasvim isključiti mogućnost da bi ograničenje u obliku uvjeta boravišta moglo odvratiti određene roditelje ili buduće roditelje od ostvarivanja slobode kretanja.

17. Danska vlada ističe, kao prvo, da članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 nisu primjenjivi u glavnom postupku.

18. Danska vlada smatra da pravila o slobodi kretanja radnika nisu primjenjiva *ratione materiae*. Ističe da švedsko zakonodavstvo o financijskoj pomoći treba tumačiti na način da student koji ne boravi u Švedskoj ima pravo na takvu financijsku pomoć ako može dokazati da je dijete radnika migranta ili da je povezan sa švedskim društvom.

19. Kao drugo, čak i da jest riječ o ograničenju, danska vlada smatra da ga se može opravdati važnim razlogom u općem interesu.

20. Austrijska vlada u bitnome ističe, u odnosu na članak 45. UFEU-a, da nacionalno zakonodavstvo ni na koji način ne isključuje djecu radnika migranata iz financijske pomoći za studij, nego im omogućava istu pomoć kao djeci radnika koji su ostali u Švedskoj, pri čemu jedinu razliku čini to da je uvjet dokazivanja boravišta zamijenjen uvjetom povezanosti sa švedskim društvom. U svakom slučaju, austrijska vlada smatra da sporno nacionalno zakonodavstvo pruža fleksibilnost koja se u sudskoj praksi zahtijeva prilikom ocjenjivanja stupnja povezanosti te da ga stoga treba smatrati proporcionalnim cilju integracije.

21. Norveška vlada u bitnome smatra da je zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku načelno opravdano u smislu članka 45. UFEU-a.

22. Prema Komisijinu navodu, s obzirom na to da osoba MCM nije radnik te da nije napustila državu članicu u kojoj živi, ona nije obuhvaćena područjem primjene članka 45. UFEU-a ili članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011. Što se tiče oca osobe MCM, Komisija smatra da nije riječ o ograničenju slobode kretanja radnika.

IV. Ocjena

A. Uvod

23. Ovaj se predmet po dvama elementima razlikuje od ranijih predmeta, o kojima ću govoriti u nastavku: kao prvo, radnik migrant se (iz Španjolske) u svoju zemlju podrijetla (Švedsku) vratio prije više od osam godina; i, kao drugo, njegovo dijete, koje od Švedske nastoji ishoditi financijsku pomoć za studij u inozemstvu (u Španjolskoj, u kojoj se rodilo i trenutačno boravi), nikada nije boravilo u Švedskoj.

24. Prije svega, mora se imati na umu da „članak 45. stavak 2. UFEU-a izričito predviđa da sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i

zapošljavanja”[9].

25. Prema članku 7. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 492/2011, radnik koji je državljanin države članice uživa – u drugoj državi članici – jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.

26. Tom je odredbom „konkretizirano, u posebnom području priznavanja socijalnih povlastica, načelo jednakog postupanja utvrđeno u članku 45. stavku 2. UFEU-a te je treba jednako tumačiti kao potonju odredbu”[10].

27. Iz ustaljene sudske prakse 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. 492/2011[11].

28. Sud je usto utvrdio da financijska pomoć za studij koju država članica dodjeljuje djeci radnika čini, za radnika migranta, socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 ako radnik još uvijek uzdržava dijete[12].

29. Osim toga, Sud je jasno naveo da članovi obitelji radnika migranta imaju neizravno pravo na jednako postupanje kakvo je tom radniku dodijeljeno člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011. Budući da dodjela financijske pomoći za studij djetetu radnika migranta čini socijalnu povlasticu za tog radnika, na tu se odredbu može pozvati sâmo dijete kako bi ishodilo tu pomoć ako se, na temelju nacionalnog prava, ta pomoć dodjeljuje izravno studentu[13].

30. U skladu sa sudskom praksom Suda, „[n]ačelo jednakog postupanja iz članka 45. UFEU-a i iz članka 7. Uredbe br. 492/2011 zabranjuje ne samo izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva nego i sve druge neizravne oblike diskriminacije koji primjenom drugih kriterija razlikovanja u stvarnosti dovode do istog rezultata”[14].

31. Sud je već presudio da se članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 primjenjuje na davanja iz sustava socijalne sigurnosti države članice čiji je radnik državljanin, u mjeri u kojoj bi taj radnik izgubio ta davanja zbog svojeg zaposlenja u drugoj državi članici[15].

[9] Presuda od 20. lipnja 2013., Giersch i dr. (C-20/12, EU:C:2013:411, t. 34.) (u daljnjem tekstu: presuda Giersch). Vidjeti, u vezi s tom presudom, Michel, V., *Travailleurs frontaliers*, Europe, br. 8, kolovoz 2013., Carlier, J.-Y., *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Chroniques, Journal de droit européen, br. 208 – 4/2014, str. 170. i O'Leary, S., *The Curious Case of Frontier Workers and Study Finance: Giersch*, CMLR, 51, str. 601. (gdje se tvrdi da se objektivna opravdanja koja Sud dopušta u području zdravstvene skrbi – opasnost od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti ili cilja da se osigura uravnoteženo pružanje zdravstvenih ili bolničkih usluga – doimaju mnogo prikladnijim alatom, u usporedbi s kriterijem stvarne povezanosti, za potrebe pokretljivosti studenata i s time povezanih troškova o kakvima je riječ u predmetima kao što je onaj u kojem je donesena presuda Giersch). U vezi s tim također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Slynna u predmetu Humbel i Edel (263/86, neobjavljeno, EU:C:1988:151, str. 5380.).

[10] Vidjeti presudu Giersch, t. 35. Ta se presuda odnosi na Uredbu Vijeća (EEZ) br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika u Zajednici (SL 1968., L 257, str. 2.). Budući da je članak 7. stavak 2. te uredbe istovjetan članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011, sudska praksa Suda u vezi s tumačenjem prvonavedene odredbe primjenjuje se *mutatis mutandis* na tumačenje potonje.

[11] Vidjeti presudu Giersch, t. 38. Vidjeti također presudu od 10. srpnja 2019., Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, t. 25.) (vidjeti, u vezi s tom presudom, Rigaux, A., *Bourse d'enseignement supérieur*, Europe, br. 10, listopad 2019., str. 24., i Lhernould, J.-Ph., *Comment établir le degré de rattachement des travailleurs frontaliers à leur Etat de travail*?, RJS, 11/19, str. 770.).

[12] Vidjeti presudu Giersch, t. 39.

[13] Vidjeti presudu Giersch, t. 40.

[14] Presuda od 10. srpnja 2019., Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, t. 26.)

[15] Presuda od 2. travnja 2020., Landkreis Südliche Weinstraße (C-830/18, EU:C:2020:275, t. 22. do 24.)

32. Sada ću pokazati da iz gore navedene sudske prakse proizlazi da se ni članku 45. UFEU-a ni članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011 ne protivi usvajanje odredbi kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku.

B. Ovisno o činjeničnom stanju, u ovom je predmetu riječ o jednom od dvaju scenarija

33. Sud koji je uputio zahtjev morat će odlučiti koji od sljedećih scenarija odgovara činjeničnom stanju slučaja koji se razmatra u glavnom postupku: (a) otac, (nekadašnji) radnik migrant, još uvijek uzdržava dijete, osobu MCM, pa financijska pomoć za studij o kojoj je riječ čini socijalnu povlasticu za oca, što znači da je obuhvaćena područjem primjene članka 45. UFEU-a i/ili članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 (u daljnjem tekstu: scenarij A); ili (b) otac više ne uzdržava osobu MCM, zbog čega niti jedna od tih dviju odredbi nije primjenjiva u ovom predmetu (u daljnjem tekstu: scenarij B).

34. Smatram, kao i Komisija, da švedska financijska pomoć za studij prije svega čini socijalnu povlasticu za samog studenta. Osoba MCM je ta koja traži pomoć te je ona ta koja bi je primala. Obiteljski kontekst, kao što je dohodak roditeljâ, ne uzima se u obzir. Ako ovaj predmet odgovara „scenariju B", tada sâm student, osoba MCM, nije *a priori* obuhvaćen područjem primjene članka 45. UFEU-a ili članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 kada je u pitanju zahtjev za dodjelu predmetne financijske pomoći za studij. Naime, osoba MCM nije (nekadašnji) radnik migrant niti je zbog drugih razloga napustila (te, prema svemu sudeći, ne namjerava napustiti) državu članicu u kojoj je rođena i u kojoj cijeli život živi (Španjolsku).

35. Tekst članka 7. stavka 2. te uredbe jasan je te je usmjeren na „radnike" (ili nekadašnje radnike [16]), ali ne na „studente".

36. Posljedično, smatram da Sud ne treba područje primjene *ratione personae* te odredbe proširiti na studente.

37. Danska vlada i Komisija upućuju i na članak 10. Uredbe br. 492/2011. Dovoljno je istaknuti da se taj članak odnosi na pristup djece državljanina jedne države članice koji je zaposlen ili je bio zaposlen na državnom području druge države članice „općem obrazovanju" u toj državi, a ne visokom obrazovanju poput onog koje pohađa osoba MCM u slučaju koji se razmatra u glavnom postupku. Osim toga, taj članak nije obuhvaćen pitanjem koje je upućeno u ovom predmetu.

38. Ako, s druge strane, ovaj predmet odgovara „scenariju A", financijska pomoć za studij čini socijalnu povlasticu i za (nekadašnjeg) radnika migranta (oca osobe MCM), ali samo ako on još uvijek uzdržava svojeg sina [17]. Financijska pomoć za studij samo u tom slučaju umanjuje očeve financijske obveze.

39. Nažalost, zbog oskudnosti informacija u odluci kojom je upućen zahtjev ne može se jasno razumjeti slučaj o kojem je riječ u glavnom postupku. Primjerice, nije jasno uzdržava li otac, (nekadašnji) radnik migrant, još uvijek svoje dijete, osobu MCM.

40. U Švedskoj, kako je Komisija istaknula, u skladu s člankom 1. poglavlja 7. Föräldrabalkena (1949:381) (Zakonik o roditeljstvu), pravna obveza roditelja da uzdržavaju dijete koje je sveučilišni student prestaje kada to dijete navrši 18 godina. Sud koji je uputio zahtjev ne navodi je

[16] Vidjeti presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, t. 45. do 55.).

[17] Vidjeti presudu Giersch, t. 39.

li zahtjev za dodjelu financijske pomoći za studij obuhvaćao razdoblje u kojem osoba MCM još nije imala 18 godina. Iz odluke kojom je upućen zahtjev usto se ne može zaključiti je li otac osobe MCM zbog drugih razloga odgovoran za uzdržavanje osobe MCM i nakon što je ona navršila 18 godina, primjerice zbog španjolskih propisa, građanskopravnog ugovora ili dobrovoljnog plaćanja periodične pomoći u određenom iznosu.

41. Kao što sam istaknula u točki 34. ovog mišljenja, ako je u pitanju „scenarij B", financijska pomoć za studij o kojoj je riječ ne čini socijalnu povlasticu za oca niti je obuhvaćena područjem primjene članka 45. UFEU-a ili članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011.

42. U tom slučaju na prethodno pitanje treba niječno odgovoriti.

43. Međutim, ako otac još uvijek uzdržava osobu MCM te financijska pomoć za studij o kojoj je riječ čini socijalnu povlasticu za oca, prvo je potrebno utvrditi primjenjuju li se na (nekadašnjeg) radnika migranta i članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011. Na sudu koji je uputio zahtjev će biti da to utvrdi, na temelju činjeničnog stanja slučaja koji se razmatra u glavnom postupku.

44. Istaknula bih da „nacionalne odredbe koje sprječavaju ili demotiviraju radnika državljanina neke države članice da s ciljem izvršavanja svojeg prava na slobodu kretanja napusti svoju državu podrijetla, predstavljaju prepreke toj slobodi, čak i ako se primjenjuju bez obzira na državljanstvo odnosnih radnika"[18]. Da bi se neka mjera mogla označiti kao neizravno diskriminatorna, „nije nužno da ona vlastite državljane stavlja u povoljniji položaj ili da samo državljane drugih država članica, a ne i vlastite, stavlja u nepovoljniji položaj"[19].

45. Prema toj istoj sudskoj praksi, „sve odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu kretanja osoba, kao i odredbe Uredbe br. 492/2011, imaju za cilj državljanima država članica olakšati obavljanje profesionalnih aktivnosti bilo koje vrste na području Unije, te se iste protive mjerama koje bi mogle spomenute državljane stavljati u nepovoljniji položaj ako žele neku ekonomsku aktivnost obavljati na području neke druge države članice"[20].

46. U tom kontekstu, „državljani država članica osobito imaju pravo, izravno na temelju Ugovora, napustiti državu članicu podrijetla kako bi otišli na državno područje druge države članice i ondje boravili s ciljem obavljanja gospodarske djelatnosti. Slijedom navedenog, članku 45. UFEU-a protivi se svaka nacionalna mjera koja može otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje temeljne slobode koju taj članak jamči državljanima Unije"[21].

47. Otac osobe MCM prvo se preselio iz Švedske u Španjolsku, a potom se vratio u Švedsku; u oba je slučaja to učinio radi posla. Državljani države članice mogu se protiv svoje države podrijetla pozivati na članak 45. UFEU-a u odnosu na odredbe koje sprječavaju ili odvraćaju te državljane da napuste svoju državu podrijetla[22].

[18] Presuda od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, t. 30.)

[19] Presuda od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, t. 31.)

[20] Presuda od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, t. 32.)

[21] Presuda od 10. listopada 2019., Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, t. 41.)

[22] Presuda od 15. prosinca 1995., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 96.)

48. Protivno stajalištu danske i švedske vlade, smatram da činjenica da je prošlo mnogo vremena (više od osam godina) otkad je otac osobe MCM ostvario to pravo načelno ne utječe na primjenjivost te odredbe (članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011). Radniku migrantu mora se omogućiti da se na pravo na jednako postupanje poziva čak i kada je prestao obavljati profesionalnu djelatnost u državi članici domaćinu. Naime, Sud je prihvatio da status nekadašnjeg radnika migranta može proizvoditi određene učinke i nakon prestanka radnog odnosa [23].

49. Odgovor na pitanje bi li švedska financijska pomoć za sveučilišni studij u inozemstvu, u skladu s prvim stavkom članka 23. poglavlja 3. Zakona o financijskoj pomoći za studij, bila dostupna u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ovisi o dugom nizu budućih i hipotetskih događaja: da radnik u budućnosti ima djecu, da ta (hipotetska) djeca odluče ostati u državi članici domaćinu iako se njihov otac vratio u Švedsku te da se ne integriraju u švedsko društvo ili da se ne mogu pozivati na druge iznimne razloge kako bi dobila tu pomoć.

50. Kako danska vlada i Komisija ističu, na temelju sudske prakse Suda [24], slijed događaja u ovom je predmetu suviše neizvjestan te je njegov utjecaj na odluku radnika da ostvari svoju slobodu kretanja suviše neizravan da bi se smatralo da navedena nacionalna odredba može otežati slobodno kretanje radnika.

51. Posljedično, sporne odredbe ne treba smatrati ograničenjem slobode kretanja radnika [25].

52. U tom pogledu, predmetni je slučaj potrebno razlikovati od slučajeva o kojima je bila riječ u spojenim predmetima Prinz i Seeberger [26], gdje je bilo vjerojatno da bi sporni uvjeti *same podnositelje zahtjeva u tim slučajevima* odvratili od ostvarivanja slobode kretanja i boravka u drugoj državi članici, s obzirom na utjecaj koji bi ostvarivanje te slobode vjerojatno imalo na pravo na pomoć za obrazovanje ili osposobljavanje o kojoj je bila riječ u tim spojenim predmetima. Nasuprot tomu, činjenično stanje ovog predmeta ne odnosi se na osobno ponašanje primatelja pomoći, nego na buduće ponašanje druge osobe koja još ne postoji, to jest *radnikova (hipotetskog) djeteta*.

53. Nadalje, postavlja se pitanje primjenjuje li se članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011, koji pravo na slobodno kretanje priznaje svim radnicima migrantima (uključujući sezonske i pogranične radnike; vidjeti uvodnu izjavu 5. te uredbe [27]), samo na radnike migrante *iz druge države članice* u pogledu pravila države članice domaćina ili se na njega može pozivati, kao u ovom predmetu, i državljanin države članice koji se preselio u drugu državu članicu te se potom vratio u svoju zemlju podrijetla.

54. Mogu li se (nekadašnji) radnik migrant i/ili njegovo dijete koje pohađa sveučilišni studij pozivati na načelo jednakog postupanja iz članka 7. stavka 2. te uredbe *ne* u odnosu na tijela *države članice domaćina*, *nego*, kao u ovom predmetu, u odnosu na tijela svoje *države članice podrijetla*?

[23] Presuda od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 35.)

[24] Presuda od 13. ožujka 2019., Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, t. 40.)

[25] Presude od 27. siječnja 2000., Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, t. 24. i 25.), i od 13. ožujka 2019., Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, t. 40.)

[26] Presuda od 18. srpnja 2013. (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524)

[27] „[Pravo svih radnika u državama članicama na obavljanje djelatnosti po svome izboru u Uniji] trebali [bi] bez diskriminacije uživati stalno zaposleni, sezonski i pogranični radnici te radnici čija je djelatnost vezana uz pružanje usluga."

55. Smatram da na to pitanje treba niječno odgovoriti.

56. Koliko mi je poznato, Sud mogućnost pozivanja na tu odredbu nikada nije proširio u odnosu na državu članicu podrijetla (nekadašnjeg) radnika migranta ili državu članicu podrijetla njegova djeteta. Umjesto toga, Sud je više puta utvrdio da se tom odredbom *nastoji osigurati jednako postupanje* prema (nekadašnjim) radnicima migrantima i domaćim radnicima *u državi članici domaćinu* [28].

57. Naime, Unijinim pravilima o slobodnom kretanju prije svega se nastoji osigurati zaštita od diskriminacije kojoj studenti, djeca (nekadašnjih) radnika migranata, mogu biti izloženi u *državi članici domaćinu*, a ne zaštita od mogućih prepreka u *državi članici podrijetla* u situaciji u kojoj građanin od svoje države članice želi ishoditi pomoć kako bi ostvario svoje pravo na slobodno kretanje. To stajalište potkrepljuje i pravna akademska literatura [29].

58. Moje je tumačenje dosljedno svrsi Uredbe br. 492/2011, u čijoj se uvodnoj izjavi 6. [30] govori o uklanjanju prepreka pokretljivosti radnika s obzirom na uvjete za integraciju radnikove obitelji u zemlji domaćinu.

C. Preliminarni zaključak: nije riječ o ograničenju slobodnog kretanja radnika

59. Iz izloženih razmatranja proizlazi da se nacionalne odredbe poput onih o kojima je riječ u ovom predmetu ne protive ni članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011 ni članku 45. UFEU-a, što će morati provjeriti sud koji je uputio zahtjev s obzirom na činjenično stanje slučaja koji se razmatra u glavnom postupku.

D. Radi cjelovitosti: čak i da jest riječ o ograničenju, ono bi bilo opravdano

60. Za slučaj da se Sud s tim ne složi te da zaključi da te nacionalne odredbe čine ograničenje slobodnog kretanja radnika, objasnit ću da bi to ograničenje u svakom slučaju bilo opravdano.

61. Odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku predviđaju, u pogledu financijske pomoći za studij u inozemstvu, da student koji ne boravi u Švedskoj može dobiti takvu pomoć ako dokaže da je *povezan sa švedskim društvom* ili da je *dijete radnika migranta koji je podrijetlom iz druge države članice*, a radi u Švedskoj. Shodno tomu, svi švedski državljani koji borave izvan Švedske podliježu uvjetu povezanosti sa švedskim društvom kada podnose zahtjev za financijsku pomoć za studij u drugoj državi članici, neovisno o tome je li roditelj ostvario svoje pravo na slobodno kretanje. Smatram opravdanim da osoba MCM mora dokazati takvu povezanost. Naime, ako povezanost ne bi bila potrebna, podnositelj zahtjeva bio bi u povoljnijem položaju nego studenti čiji roditelji nisu ostvarili pravo na slobodu kretanja. To bi prekoračivalo cilj pravilâ o slobodnom kretanju radnika, kojima se prije svega nastoji osigurati da radnici uživaju jednaka prava u državi članici domaćinu te da ih se ne odvraća od preseljenja i zapošljavanja u drugoj državi članici.

[28] Vidjeti, primjerice, presude od 27. ožujka 1985., Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, t. 20.), i od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, t. 72.): „Članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011, na koji se mogu pozivati osobe koje imaju pravo boravka na temelju članka 10. te uredbe, […], u biti određuje da radnik državljanin države članice u državi članici domaćinu, uključujući kada postane nezaposlen, ostvaruje iste socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici”.

[29] Martin, D., *Arrêts „Giersch” et „Prinz”: les différents statuts de l'étudiant*, Journal de droit européen, 2013., str. 273.

[30] „Prema objektivnim mjerilima, slobodno i dostojanstveno izvršavanje prava na slobodu kretanja zahtijeva da se osigura jednako postupanje, *de facto* i *de jure*, u odnosu na sva pitanja vezana za stvarno obavljanje posla zaposlene osobe i dostupnost stanovanja, te da se uklone prepreke pokretljivosti radnika, posebno s obzirom na uvjete za integraciju radnikove obitelji u zemlju domaćina.”

62. Što se tiče pitanja čini li primjena uvjeta boravišta na osobu MCM diskriminaciju, situaciju o kojoj je riječ u ovom predmetu potrebno je usporediti sa situacijom u kojoj uvjet boravišta nije ispunjen te se primjenjuje pravo Unije, to jest sa situacijom u kojoj švedski državljanin, s obzirom na to da zbog preseljenja iz Švedske u Španjolsku kako bi tamo radio ne ispunjava uvjet boravišta, nastoji dobiti financijsku pomoć kako bi tamo studirao (u zemlji domaćinu). Očito je da je povezanost sa švedskim društvom potrebna u oba slučaja. Stoga nije riječ o izravnoj diskriminaciji.

63. Osim toga, čak i ako bi Sud utvrdio da je u ovom predmetu riječ o neizravnoj diskriminaciji (a nije), smatram da je uvjet povezanosti opravdan, jer ima legitiman cilj i prikladan je i proporcionalan [31].

64. Sud je utvrdio da „nacionalna tijela, kada usvajaju mjeru koja odstupa od načela prava Unije, moraju u svakom pojedinačnom slučaju dokazati da je mjera prikladna za osiguravanje ostvarenja proklamiranog cilja te da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje. Razlozi koje država članica može isticati kao opravdanje moraju biti poduprijeti analizom prikladnosti i proporcionalnosti mjere koju ta država usvaja i konkretnim dokazima koji potkrepljuju njezine argumente” [32].

65. Sud je u tom pogledu već utvrdio da poticanje pokretljivosti studentske mobilnosti može činiti važan razlog u općem interesu koji može opravdati ograničenje, pod uvjetom da su usvojeni kriteriji prikladni i proporcionalni [33]. Kriterijem boravišta ili, ako dovodi do povrede prava Unije, uvjetom dovoljne povezanosti sa švedskim društvom nastoji se osigurati da se takvi studenti vrate u Švedsku nakon što završe sa studijem u inozemstvu te da znanje steknu s konačnim ciljem jačanja švedskog tržišta rada i gospodarstva [34]. Sud je utvrdio i da uvjet postojanja takve povezanosti može biti opravdan kada se njime nastoji osigurati visoka razina obrazovanja u odnosu na rezidentno stanovništvo [35].

66. Sud je u tom pogledu već utvrdio da država članica može određivati uvjete koji se odnose na povezanost njezinih državljana s njezinim društvom za potrebe dodjele financijskih sredstava za studij u drugoj državi članici, u smislu da dodjelu takvih sredstava može uvjetovati pružanjem dokaza o postojanju stvarne veze s njome, ali „dokaz 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 integriranosti između podnositelja zahtjeva i te države članice” [36]. Ta je sudska praksa, koja se odnosi na članke 20. i 21. UFEU-a, primjenjiva i na slučaj slobodnog kretanja radnika, zato što je predmet zaštite isti. Ako je situacija osobe MCM obuhvaćena područjem primjene članka 21. UFEU-a – što ne mogu utvrditi na temelju oskudnih informacija u odluci kojom je upućen zahtjev – ocjena opravdanosti, proporcionalnosti i prikladnosti mjere, koju treba provesti kako bi se utvrdilo je li riječ o ograničenju slobodnog kretanja osoba, bit će istovjetna onoj koja se provodi u skladu s člankom 45. UFEU-a.

[31] Presuda od 5. prosinca 2013., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs (C-514/12, EU:C:2013:799, t. 36.)

[32] Presuda od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska (C-542/09, EU:C:2012:346, t. 81.). Vidjeti i točku 82. te presude.

[33] Vidjeti presudu Giersch, t. 53. do 56.

[34] Za slično razmišljanje, vidjeti presudu Giersch, t. 67. i 68.

[35] Vidjeti presudu od 14. prosinca 2016, Bragança Linares Verruga i dr. (C-238/15, EU:C:2016:949, t. 46.).

[36] Presude od 18. srpnja 2013., Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, t. 37. i 38.), i od 24. listopada 2013., Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, t. 36.)

67. Budući da se pravo na financijsku pomoć za studij o kojoj je riječ u glavnom postupku ne temelji isključivo na minimalnom razdoblju boravka u Švedskoj, nego se može temeljiti i na dovoljnoj povezanosti sa švedskim društvom, švedsko zakonodavstvo u skladu je sa sudskom praksom Suda. Smatram da to zakonodavstvo pruža fleksibilnost koja se u sudskoj praksi zahtijeva u pogledu ocjenjivanja stupnja povezanosti studenta s državom članicom koja dodjeljuje potporu te da ga je stoga moguće smatrati opravdanim, proporcionalnim i prikladnim (u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 65. i 66. ovog mišljenja).

68. Naime, zakonodavstvo o kojem je riječ u ovom predmetu temelji se na ciljevima koji su usporedivi s ciljevima propisa o kojima je bila riječ u sudskoj praksi na koju se upućuje u odluci kojom je upućen zahtjev [37], utoliko što i integracija studenata i želja za određivanjem postojanja povezanosti mogu biti ciljevi u općem interesu [38].

69. Sud je već prihvatio da država članica može dodjelu financijskih sredstava uvjetovati dokazivanjem određenog stupnja integriranosti u njezino društvo kako bi izbjegla da dodjela takve pomoći studentima koji dolaze iz drugih država članica postane prekomjerno opterećenje koje bi moglo imati posljedice na ukupnu razinu financijske pomoći koju ta država može dodijeliti [39]. Osim toga, Sud je u tim presudama naveo da se država članica na slične razloge načelno može pozivati i kada dodjeljuje pomoć studentima koji žele studirati u drugim državama članicama.

70. Slažem se s danskom vladom da se uvjetom povezanosti sa švedskim društvom postiže razumna ravnoteža između dvaju suprotstavljenih interesa, a to su interes radnikâ za slobodu kretanja i cilj da se osigura studentska mobilnost u Europskoj uniji, s jedne strane, i interes sustava financijske pomoći za studij koje primjenjuju države članice, s druge strane.

71. Unatoč tomu što primjenjive švedske odredbe ne predviđaju izričito kriterij integriranosti studenta u švedsko društvo, taj je čimbenik u sudskoj praksi primjenjivoj na te odredbe naveden među okolnostima koje mogu činiti izvanredan razlog za opravdanje dodjele financijskih sredstava za studij.

72. Iako se stoga na prvi pogled čini da su uvjeti koji su u sudskoj praksi Suda utvrđeni u pogledu ocjenjivanja integriranosti u švedsko društvo uzeti u obzir u ovom predmetu, ipak je na nacionalnom sudu da utvrdi, s obzirom na činjenično stanje, jesu li ti kriteriji pravilno primijenjeni u slučaju osobe MCM.

73. Smatram, kao i Komisija, da informacije pružene u odluci kojom je upućen zahtjev ne pokazuju jasno da je Švedska središte interesa osobe MCM.

74. U skladu s člankom 10. Uredbe br. 492/2011, osoba MCM, kao dijete (nekadašnjeg) radnika migranta, ima pravo na španjolsku pomoć za obrazovanje pod istim uvjetima kao španjolski državljani, s obzirom na to da taj članak pravo na financijsku pomoć ne uvjetuje time je li otac još uvijek odgovoran za uzdržavanje osobe MCM [40].

[37] Upućuje se na presudu od 18. srpnja 2013., Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524)

[38] Presuda od 18. srpnja 2013., Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, t. 34.)

[39] Presude od 18. srpnja 2013., Prinz i Seeberger (C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, t. 36.), i od 24. listopada 2013., Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, t. 35.)

[40] Presude od 15. ožujka 1989., Echternach i Moritz (389/87 i 390/87, EU:C:1989:130), i od 4. svibnja 1995., Gaal (C-7/94, EU:C:1995:118)

75. Iako je moguće da je španjolska pomoć za studij nepovoljnija od švedske pomoći, pravo Unije ne može radniku jamčiti da će preseljenje u drugu državu članicu biti socijalno neutralno za njega ili njegovu obitelj.

76. Naime, radnik koji ostvaruje svoje pravo na slobodu kretanja ne može očekivati neutralnost u socijalnim pitanjima, jer preseljenje u drugu državu članicu može biti više ili manje povoljno ili nepovoljno. Članak 10. Uredbe br. 492/2011 jamči samo to da (nekadašnji) radnici migranti podliježu istim uvjetima kao radnici u državi članici domaćinu [41].

V. Zaključak

77. Predlažem da Sud na prethodno pitanje koje je uputio Överklagandenämnden för studiestöd (Nacionalni žalbeni odbor za financijsku pomoć za studij, Švedska) odgovori na sljedeći način:

Ni članak 45. UFEU-a ni članak 7. stavak 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji ne onemogućuju državi članici (zemlji podrijetla) da propiše uvjet prema kojem dijete (nekadašnjeg) radnika migranta, nakon što se potonji vratio u zemlju podrijetla, mora biti povezano sa zemljom podrijetla kako bi mu se mogla dodijeliti financijska pomoć za studij u inozemstvu u drugoj državi članici Unije u kojoj je djetetov roditelj ranije radio (zemlja domaćin), u situaciji:

(i) u kojoj to dijete nikada nije boravilo u zemlji podrijetla, nego od rođenja živi u zemlji domaćinu; i

(ii) u kojoj zemlja podrijetla svojim drugim državljanima koji ne ispunjavaju uvjet boravišta i koji se prijavljuju za financijsku pomoć za studij u inozemstvu u drugoj državi članici Unije postavlja isti uvjet povezanosti sa zemljom podrijetla.

[41] Presuda od 18. srpnja 2017., Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, t. 33. i 34. i navedena sudska praksa)