Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 24. rujna 2014.[1]

Predmet C-359/13

B. Martens
protiv
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Centrale Raad van Beroep (Nizozemska))

„Financijska potpora za studiranje u ustanovama za visoko obrazovanje u prekomorskim područjima – Uvjet boravka – ‚Uvjet tri od šest godina' – Bivši prekogranični radnik"

1. Zahtjev za prethodnu odluku u ovom predmetu ponovno se odnosi na kriterije za dodjelu financijske potpore koju Nizozemska dodjeljuje za studiranje u ustanovi za visoko obrazovanje izvan same Nizozemske i koja nosi naziv *meeneembare studie financiering* (u daljnjem tekstu: MNSF ili prenosiva financijska potpora za studiranje). Sud je u presudi Komisija/Nizozemska (C-542/09)[2] presudio da je nizozemsko pravilo – prema kojem su svi podnositelji zahtjeva za takvu potporu morali ne samo ispuniti uvjete za financijsku potporu za studiranje u Nizozemskoj već i zakonito boraviti u toj zemlji najmanje tri godine tijekom posljednjih šest godina prije upisa (u daljnjem tekstu: uvjet tri od šest godina) – u suprotnosti s člankom 45. UFEU-a i člankom 7. stavkom 2. Uredbe (EEZ) br. 1612/68[3] jer predstavlja neizravnu diskriminaciju.

2. Uvjet tri od šest godina svejedno je primijenjen na B. Martens, nizozemsku državljanku koja je tijekom gotovo cijelog školovanja boravila u Belgiji te koja je nizozemskim tijelima podnijela zahtjev za dodjelu prenosive financijske potpore za studij u Curaçau. Njezin otac (također nizozemski državljanin s boravištem u Belgiji) neko je vrijeme u nepunom radnom vremenu radio u Nizozemskoj te je B. Martens odobren MNSF za studiranje u ustanovi za visoko obrazovanje u tom razdoblju. Međutim, nakon što je njezin otac prestao biti prekogranični radnik, odbijena joj je dodjela financijske potpore za preostalo razdoblje studiranja jer je na njezinu situaciju primijenjen uvjet tri od šest godina, koji ona nije ispunjavala.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — EU:C:2012:346

3 — Uredba Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.). Uredba br. 1612/68 stavljena je izvan snage Uredbom (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.) s učinkom od 16. lipnja 2011. (dakle, nakon nastanka relevantnih činjenica o kojima je riječ u ovom predmetu). U svakom slučaju, tekst članka 7. stavka 2. i članka 12. Uredbe br. 1612/68 ostao je nepromijenjen u Uredbi br. 492/2011 te zato o objema odredbama pišem u sadašnjem glagolskom vremenu.

3. Centrale Raad van Beroep (Nizozemska) (središnji žalbeni sud) (u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) u biti pita protive li se (i) sloboda kretanja radnika ili (ii) prava koja proizlaze iz građanstva Europske unije (u daljnjem tekstu: Unija) tomu da Nizozemska u takvoj situaciji primijeni uvjet tri od šest godina. Taj sud osobito pita može li se E. Martens protiv Nizozemske pozivati na prava koja proizlaze iz slobode kretanja radnika nakon što je prestao biti prekogranični radnik u toj državi članici. Ako ne može, sud koji je uputio zahtjev traži smjernice o tome može li se B. Martens pozivati na svoja prava kao građanka Unije.

Pravo Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije

4. Člankom 20. stavkom 1. UFEU-a uspostavljeno je građanstvo Unije. Prema članku 20. stavku 2., građani Unije „uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima“. Osobito, člankom 20. stavkom 2. točkom (a) građanima Unije dodjeljuje se „pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica“. U članku 21. potvrđuje se to pravo, uz dodatak da je „podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe“.

5. Članak 45. UFEU-a određuje:

„1. Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije.

2. 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 zapošljavanja.

[…]“

6. Dok je člankom 52. stavkom 1. UEU-a predviđeno da se Ugovori primjenjuju, među ostalim, na „Kraljevinu Nizozemsku“, čiji je Curaçao dio [4], člankom 52. stavkom 2. UEU-a upućuje se na članak 355. UFEU-a radi definicije teritorijalnog područja primjene Ugovora. Sukladno članku 355. stavku 2. UFEU-a, na prekomorske zemlje i područja (u daljnjem tekstu: PZP) navedene u Prilogu II. tom Ugovoru primjenjuje se poseban sustav pridruživanja predviđen u četvrtom dijelu [5]. Popis iz Priloga II. sadržava Nizozemske Antile, čiji je Curaçao dio. Te su zemlje i područja u članku 198. stavku 1. (prva odredba četvrtog dijela) opisane kao „neeuropske zemlje i područja koja imaju posebne odnose s Danskom, Francuskom, Nizozemskom i Ujedinjenom Kraljevinom“ za koje su države članice „suglasne da se pridruže Uniji“.

7. Četvrti dio UFEU-a odnosi se na „Pridruživanje prekomorskih zemalja i područja“. U članku 202. UFEU-a stoji da „[p]ridržavajući se odredb[i] koje se odnose na javno zdravstvo, javnu sigurnost ili javni poredak, sloboda kretanja radnika iz zemalja i područja unutar država članica, kao i radnika iz država članica unutar zemalja i područja, uređuje se aktima usvojenima u skladu s člankom 203.“ [6].

4 — Vidjeti članak 1. Statuuta voor het Koninkrijk der Nederlanden (t. 14. ovog mišljenja).

5 — Prilog II., Prekomorske zemlje i područja na koje se primjenjuju odredbe četvrtog dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2012., C 326, str. 336.)

6 — Zakonodavstvo doneseno na temelju članka 203. UFEU-a ne pruža smjernice o tome mogu li se E. Martens i njegova kći u dotičnom predmetu pozivati na pravo Unije.

Uredba br. 1612/68

8. Uredba br. 1612/68 sadržava dodatna pravila koja osiguravaju slobodu državljana jedne države članice da rade u drugoj državi članici te se njome na taj način provode odredbe Ugovora o slobodi kretanja radnika. U prvoj uvodnoj izjavi u preambuli te uredbe istaknuto je da je njezin glavni cilj „ukinuti svaku diskriminaciju na temelju državljanstva radnika iz država članica u odnosu na zapošljavanje, primitke od rada i druge uvjeta rada i zaposlenja, te je tim radnicima potrebno priznati pravo na slobodno kretanje unutar [Unije] radi obavljanja poslova kao zaposlene osobe, podložno ograničenjima koja su opravdana interesima javnog poretka, javne sigurnosti i javnoga zdravlja“.

9. U trećoj odnosno četvrtoj uvodnoj izjavi stoji da „[s]loboda kretanja predstavlja temeljno pravo radnika i njihovih obitelji“ te da to pravo uživaju „stalno zaposleni, sezonski i prekogranični radnici te radnici čija je djelatnost vezana uz pružanje usluga“.

10. U skladu s petom uvodnom izjavom, izvršavanje te temeljne slobode „[p]rema objektivnim mjerilima [...] 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“.

11. U članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1612/68 stoji da radnik koji je državljanin države članice na području druge države članice „uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici“.

12. Članak 12. Uredbe br. 1612/68 glasi:

„Djeca državljanina jedne države članice koji je zaposlen ili je bio zaposlen na državnom području druge države članice, ako borave na državnom području te države, imaju pravo pristupa općem obrazovanju, naukovanju i strukovnom osposobljavanju pod istim uvjetima kao državljani te države.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

Direktiva 2004/38

13. Članak 24. Direktive 2004/38/EZ[7] određuje:

„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 ili stalnog boravišta.

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije […] prije stjecanja prava stalnog boravišta, 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.“

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

Nizozemsko pravo

Povelja Kraljevine Nizozemske

14. Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (u daljnjem tekstu: Povelja Kraljevine Nizozemske), kako je izmijenjen 2010., određuje da Kraljevinu Nizozemsku čine Nizozemska, Aruba, Curaçao i Sint Maarten [8]. Nizozemsku s drugim entitetima koji su dio Kraljevine Nizozemske povezuju zajedničko državljanstvo, čelnik države, vanjska politika i obrana. Međutim, područja kao što su obrazovanje i financijska potpora za studiranje autonomna su, iako je suradnja moguća.

Zakon o financijskoj potpori za studiranje

15. Wet Studiefinanciering (Zakon o financijskoj potpori za studiranje, u daljnjem tekstu: Wsf 2000) sadržava uvjete za financijsku potporu za studiranje u Nizozemskoj i u inozemstvu. Pravo na financijsku potporu za studiranje u ustanovi za visoko obrazovanje u Nizozemskoj imaju studenti u dobi od 18 do 29 godina koji studiraju u imenovanoj ili odobrenoj ustanovi te ispunjavaju uvjet državljanstva. U članku 2.2. definiran je uvjet državljanstva. Osobe koje mogu podnijeti zahtjev za dodjelu financijske potpore su nizozemski državljani te osobe koje nisu nizozemski državljani, ali se, kada je riječ o potporama za studiranje, smatraju nizozemskim državljanima na temelju sporazuma ili odluke međunarodne organizacije.

16. Građani Unije koji su gospodarski aktivni u Nizozemskoj i članovi njihovih obitelji mogu podnijeti zahtjev za dodjelu te vrste potpore iako ne borave u Nizozemskoj. Dakle, to se odnosi i na prekogranične radnike [9] koji rade u Nizozemskoj, ali ne borave u njoj te na članove njihovih obitelji. Suprotno tomu, građani Unije koji nisu gospodarski aktivni u Nizozemskoj mogu zahtijevati financijsku potporu tek nakon što su pet godina zakonito boravili u Nizozemskoj.

17. Sukladno članku 2.13. stavku 1. točki (d) Wsf-a 2000, od 1. rujna 2007. student nema pravo na financijsku potporu za studiranje ako u predmetnom razdoblju podnese zahtjev za dodjelu naknade troškova pristupa obrazovanju ili za dodjelu naknade troškova života koje dodjeljuju tijela nadležna za dodjelu takvih naknada u državi koja nije Nizozemska.

18. Sukladno članku 2.14. stavku 2. točki (c) Wsf-a 2000, uz uvjete za dodjelu financijske potpore za studiranje u ustanovi za visoko obrazovanje u Nizozemskoj, studenti (neovisno o svojem državljanstvu) koji podnose zahtjev za dodjelu prenosive financijske potpore za studiranje moraju ispuniti i uvjet tri od šest godina. Ta se odredba odnosi samo na studente koji su se u ustanovu za visoko obrazovanje izvan Nizozemske upisali nakon 31. kolovoza 2007.

19. Sukladno drugom stavku članka 3.21. Wsf-a 2000, financijska potpora za studiranje ne dodjeljuje se za razdoblje studiranja koje je prethodilo zahtjevu za dodjelu financijske potpore. Međutim, primjenjuju se određene prijelazne odredbe. Tako, primjerice, članak 12.1ba određuje: „Članci […] kako su glasili na dan 31. kolovoza 2007., i dalje se primjenjuju na studente koji su prije 1. rujna 2007. primali financijsku potporu za studiranje u ustanovi za visoko obrazovanje izvan Nizozemske, ako su je oni primali bez prekida.“

8 — Čini se da ostali dijelovi Nizozemskih Antila navedeni u Prilogu II. UFEU-u (odnosno Bonaire, Sint Eustatius i Saba) prema Povelji imaju ponešto drukčiji status.

9 — Ta je kategorija šira od kategorije prekograničnih radnika. Potonji rade u jednoj državi članici te borave u pograničnoj regiji susjedne države članice. Suprotno tomu, prvonavedena kategorija obuhvaća radnike koji rade u jednoj državi članici i borave u drugoj državi članici, ali ne samo u pograničnoj regiji susjedne države članice. Također vidjeti, primjerice, presudu od 12. ožujka 2014., S, C-457/12, EU:C:2014:136, t. 38. i 39.

20. Prema članku 11.5. Wsf-a 2000, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ministar obrazovanja, kulture i znanosti, u daljnjem tekstu: ministar) ne mora primijeniti uvjet tri od šest godina ako bi to moglo prouzročiti tešku nepravdu u pogledu interesa koji su zaštićeni Wsf-om 2000 (u daljnjem tekstu: klauzula o pravičnosti).

21. Prije 1. siječnja 2014. uvjet tri od šest godina nije se primjenjivao na studente (neovisno o njihovu državljanstvu) koji su podnijeli zahtjev za dodjelu MNSF-a za studij u ustanovi za visoko obrazovanje u „prekograničnim područjima“ Nizozemske [10].

22. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se MNSF sastoji od osnovne stipendije, čiji iznos ovisi o tome živi li student kod kuće (odnosno s jednim ili s obama roditeljima) ili samostalno, naknade za putne troškove (u daljnjem tekstu: OV vergoeding), dodatnog zajma, kojemu je određen najviši iznos, dodatne stipendije, čiji iznos ovisi o dohotku, te zajma za pokriće pristojbi, čiji iznos u pravilu ne može prijeći iznos najviše pristojbe koju nizozemska obrazovna ustanova naplaćuje za istovjetan obrazovni program.

Činjenično stanje, glavni postupak i prethodna pitanja

23. B. Martens rođena je u Nizozemskoj 2. listopada 1987. Ondje je živjela do lipnja 1993. (tada je imala nešto manje od 6 godina), kada se sa svojim roditeljima (koji su također nizozemski državljani) preselila u Belgiju, gdje je odrasla i završila školovanje. Njezin je otac radio i još uvijek radi u Belgiji. On je, međutim, između 1. listopada 2006. i 31. listopada 2008. u nepunom radnom vremenu radio i u Nizozemskoj. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da nakon listopada 2008. nije tražio posao u Nizozemskoj niti je na drugi način bio dostupan na tržištu rada te države. Naprotiv, bio je zaposlen u Belgiji u punom radnom vremenu.

24. B. Martens 15. kolovoza 2006. upisala se na dodiplomski studij na Sveučilištu Nizozemskih Antila u Curaçau, u akademsku godinu 2006./2007. Tijekom njezina studija roditelji su je znatno financijski podupirali (troškovi života i obrazovanja), a u Belgiji su za nju primali i dječji doplatak. Sud koji je uputio zahtjev objasnio je da se taj dječji doplatak razlikuje od potpore za studiranje za odrasle studente te da Flamanska zajednica potonju u pravilu ne dodjeljuje za obrazovanje ili osposobljavanje u obrazovnim ustanovama koje se nalaze izvan takozvanog Europskog prostora visokog obrazovanja.

25. B. Martens 24. lipnja 2008. nizozemskim tijelima podnijela je zahtjev za dodjelu financijske potpore za studiranje (osnovna stipendija i naknada za putne troškove). Ona je izjavila da nije primila financijsku potporu za studiranje od druge države te da je tijekom šest godina koje su prethodile njezinu upisu na Sveučilište Nizozemskih Antila (odnosno od 2000. do 2006.) boravila u Nizozemskoj najmanje tri godine. Očito je da sud koji je uputio zahtjev ne sumnja u dobru vjeru izjave B. Martens te smatra da je u predmetnom razdoblju možda bilo došlo do nesporazuma u pogledu uvjeta tri od šest godina.

26. Odlukom od 22. kolovoza 2008. B. Martens dodijeljena je financijska potpora za studiranje za razdoblje od rujna 2007. nadalje, što znači da je počela primati potporu od druge godine svojeg studija. Dodjela te potpore periodično je produljivana na temelju pretpostavke da B. Martens ispunjava uvjet tri od šest godina.

27. B. Martens 1. veljače 2009. zatražila je dodatni zajam, koji joj je također dodijeljen.

10 — Te su regije Flandrija i regija glavnog grada Bruxellesa u Belgiji te savezne države Sjeverna Rajna-Vestfalija, Donja Saska i Bremen u Njemačkoj.

28. Zatim je ministar nakon provjere 28. svibnja 2010. utvrdio da tijekom razdoblja od kolovoza 2000. do srpnja 2006. B. Martens nije u Nizozemskoj boravila tri godine te je odlučio da treba poništiti dodjelu već isplaćene potpore (19 481,64 eura). Od B. Martens zatraženo je da vrati isplaćene iznose.

29. Prigovor B. Martens protiv tih odluka i njezina kasnija žalba podnesena rechtbanku s-Gravenhage (u daljnjem tekstu: Rechtbank) proglašeni su neosnovanima. Potom je sudu koji je uputio zahtjev podnijela žalbu protiv presude Rechtbanka. U toj je žalbi tvrdila da te odluke povrjeđuju načelo legitimnih očekivanja te da navodno nepostojanje dovoljne veze s Nizozemskom ne može opravdati ministrovu odluku.

30. B. Martens 1. srpnja 2011. stekla je prvostupničku diplomu te je otišla živjeti u Nizozemsku.

31. Sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti žalbeni postupak dok Sud ne donese presudu u predmetu Komisija/Nizozemska, koju je potonji i donio 14. lipnja 2012.[11].

32. Ministar je potom priznao da je otac B. Martens bio prekogranični radnik u Nizozemskoj od 1. listopada 2006. do 31. listopada 2008. te da je stoga B. Martens imala pravo na prenosivu financijsku potporu za studiranje u razdoblju od rujna 2007. do listopada 2008.[12]. Razlog tomu bio je taj što se zbog presude Komisija/Nizozemska uvjet tri od šest godina u tim okolnostima nije mogao primijeniti. Međutim, ministar je održao na snazi odluku o poništenju dodjele potpore od trenutka kada je otac B. Martens prestao biti prekogranični radnik u Nizozemskoj (odnosno od studenoga 2008.).

33. Sud koji je uputio zahtjev smatra da ministar nije temeljio svoju odluku na činjenici da je B. Martens možda imala pravo da joj Belgija dodijeli financijsku potporu (iako taj sud smatra da je očito da Belgija ne dodjeljuje financijsku potporu za studiranje u obrazovnim ustanovama izvan Europske unije) pa, slijedom toga, taj sud nije dalje razmatrao to pitanje[13].

34. U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1A. Treba li pravo [Unije], konkretnije članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68, tumačiti u smislu da se protivi tomu da […] Nizozemska ukine pravo na potporu za studiranje u obrazovnoj ustanovi koja se nalazi izvan Unije punoljetnom uzdržavanom djetetu prekograničnog radnika koji ima nizozemsko državljanstvo, boravi u Belgiji i dio radnog vremena radi u Nizozemskoj, a dio u Belgiji u trenutku u kojem mu završi prekogranično zaposlenje i djelatnosti obavlja samo u Belgiji zbog toga što dijete ne ispunjava uvjet da je najmanje tri godine boravilo u Nizozemskoj tijekom šest godina koje su prethodile njegovu upisu u obrazovnu ustanovu o kojoj je riječ?

1B. Ako je odgovor na točku (a) prvog pitanja potvrdan, protivi li se pravo [Unije] tomu da, uz pretpostavku da su ispunjeni ostali uvjeti za dodjelu potpore za studiranje, ona bude dodijeljena za razdoblje koje je kraće od trajanja obrazovanja za koje se dodjeljuje potpora za studiranje?

11 — EU:C:2012:346

12 — Također vidjeti točke 19. i 20. ovog mišljenja.

13 — Vidjeti točke 17. i 24. ovog mišljenja.

Ako pri davanju odgovora na točke (a) i (b) prvog pitanja Sud zaključi da se zakonodavstvo o pravu na slobodno kretanje radnika ne protivi odluci o tome da se B. Martens ne dodijeli nikakva potpora za studiranje za razdoblje između studenoga 2008. i lipnja 2011. ili za dio tog razdoblja:

2. Treba li članke 20. i 21. UFEU-a tumačiti u smislu da se protive tomu da država članica Unije – Nizozemska – ne nastavi dodjeljivati potporu za studiranje za obrazovanje u obrazovnoj ustanovi koja se nalazi u prekomorskoj zemlji ili području (PZP) (Curaçao), na koju pravo daje zaposlenje oca zainteresirane osobe u Nizozemskoj kao prekograničnog radnika, zbog toga što zainteresirana osoba ne ispunjava uvjet koji se primjenjuje na sve građane [Unije] uključujući njezine vlastite državljane, da je boravila u Nizozemskoj najmanje tri godine tijekom šest godina koje su prethodile njezinu upisu tog studija?“

35. Danska i nizozemska vlada te Komisija podnijele su pisana očitovanja. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi 2. srpnja 2014.

Analiza

Uvodne napomene

36. Obrazovanje dovodi do troškova, barem za državu članicu koja ga omogućuje, samog studenta (ako je financijski neovisan) ili one o kojima student financijski ovisi te ostale (javne i privatne subjekte) koji ga podupiru. Prema pravu Unije, države članice nadležne su odlučiti hoće li financirati studiranje u ustanovama za visoko obrazovanje te, ako hoće, u kojoj će mjeri to činiti. Pravo Unije u pravilu se ne miješa u odluku države članice da financijski podupire studiranje u ustanovama za visoko obrazovanje izvan svojeg državnog područja te, prema potrebi, izvan Europske unije kao ni u uvjete za dodjelu takve financijske potpore.

37. Međutim, situacija određenih podnositelja zahtjeva za takvu potporu može biti obuhvaćena pravom Unije. Stoga takvi podnositelji zahtjeva mogu izvoditi prava iz prava Unije, uključujući i u odnosu na državu članicu svojeg porijekla. Tako države članice pri ostvarivanju svojih (neupitnih) nadležnosti moraju poštovati pravo Unije[14]. Konkretno, moraju osigurati, primjerice, da uvjeti za dodjelu takve financijske potpore ne stvaraju neopravdana ograničenja prava na kretanje i boravak na području države članice te da ne predstavljaju diskriminaciju na temelju državljanstva[15].

38. Stoga u ovom predmetu nije sporna odluka Nizozemske da financijski podupire studiranje u ustanovama za visoko obrazovanje izvan nje, već uvjet (odnosno uvjet tri od šest godina) koji se primjenjuje prilikom odlučivanja o tome hoće li se određenom podnositelju zahtjeva ta potpora dodijeliti ili neće.

39. U početku su se predmeti u kojima je bila riječ o uvjetima boravka i financijskoj potpori za studiranje često odnosili na radnike koji su postali studenti i koje drugi više nisu uzdržavali[16]. Međutim, nije rijetkost da studenti nastave ovisiti o članovima obitelji (obično o jednom ili obama roditeljima) tijekom cijelog studiranja ili njegova dijela. U tom slučaju dodjela financijske potpore za studiranje može olakšati financijski teret koji snose ti članovi obitelji. Prema ustaljenoj sudskoj praksi,

14 — Vidjeti, primjerice, presudu od 18. srpnja 2013., Prinz, C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, t. 26. i navedenu sudsku praksu.

15 — Vidjeti, primjerice, presude od 23. listopada 2007., Morgan i Bucher, C-11/06 i C-12/06, EU:C:2007:626, t. 28. i navedenu sudsku praksu; od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 30. i navedenu sudsku praksu i od 24. listopada 2013., Elrick, C-275/12, EU:C:2013:684, t. 25.

16 — Vidjeti, primjerice, presudu od 18. studenoga 2008., Förster, C-158/07, EU:C:2008:630.

pomoć koja se odobrava za troškove života i obrazovanja u okviru studiranja u ustanovama za visoko obrazovanje po čijem se završetku stječe stručna kvalifikacija predstavlja socijalnu povlasticu u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 [17], ali samo ako radnik migrant nastavi uzdržavati svoje dijete [18].

40. U ovom predmetu nije sporno da je E. Martens uzdržavao B. Martens tijekom njezina studija u Curaçau. Stoga prenosiva financijska potpora za studiranje čiju je dodjelu zahtijevala B. Martens predstavlja socijalnu povlasticu za njezina oca u smislu Uredbe br. 1612/68. Sada nije sporno da je B. Martens imala pravo na MNSF u razdoblju od listopada 2007. do listopada 2008., kada je njezin otac bio prekogranični radnik. Sporno je je li ona nakon toga imala to pravo.

41. Prvim upućenim pitanjem od Suda se traži da se usredotoči na položaj B. Martens kao uzdržavanog djeteta bivšeg prekograničnog radnika. Ako se B. Martens može pozvati na status svojeg oca kao bivšeg prekograničnog radnika u Nizozemskoj te iz toga izvesti svoja prava za nastavak primanja financijske potpore za studiranje tijekom preostalog trajanja svojeg studija u Curaçau, nije potrebno razmotriti drugo prethodno pitanje, koje se odnosi na vlastita prava B. Martens kao građanke Unije [19]. (Samo je u odnosu na potonje Nizozemska zauzela jasno stajalište o mogućem opravdanju za ograničenje prava.)

42. Radi sveoubuhvatnosti odgovorit ću na oba pitanja. Međutim, prije nego što to učinim, ispitat ću pojavljuju li se zbog mjesta gdje je B. Martens studirala (Curaçao) pitanja u pogledu teritorijalne primjene kako slobode kretanja radnika tako i prava koja proizlaze iz građanstva Unije.

Teritorijalno područje primjene prava Unije

43. Curaçao je dio Kraljevine Nizozemske, ali je isto tako i prekomorsko područje. Primjena uvjeta tri od šest godina na B. Martens upućuje na to da je ministar smatrao da ona nije studirala „u Nizozemskoj“ [20]. Nizozemska se na raspravi složila s tim stajalištem.

44. Pojavljuju li se zbog mjesta gdje je B. Martens studirala pitanja u pogledu teritorijalne primjene slobode kretanja radnika i/ili prava koja proizlaze iz građanstva Unije?

45. Ako postoji poseban režim između Europske unije i PZP-a, točno je da se odredbe Ugovora, osim onih navedenih u četvrtom dijelu UFEU-a, primjenjuju samo ako je to izričito predviđeno [21]. Stoga, ako u Ugovorima nije izričito navedeno da se određeni članak primjenjuje i na područja izvan Europske unije ili na treće zemlje [22], taj se članak ne primjenjuje na PZP-e [23].

46. Smatram da se ta pitanja ne pojavljuju u ovom predmetu.

17 — Također vidjeti točku 90. ovog mišljenja.

18 — Presuda od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 34., 35. i 48. i navedena sudska praksa

19 — O odnosu između članka 21. i 45. UFEU-a vidjeti, primjerice, presudu od 13. prosinca 2012., Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, t. 30. i navedenu sudsku praksu.

20 — Vidjeti točku 15. ovog mišljenja. Da je ministar smatrao kako je B. Martens studirala „u Nizozemskoj“, a ne drugdje (tako da je trebala prenosivu financijsku potporu za studiranje), ona bi kao nizozemska državljanka automatski ispunjavala kriterije za dodjelu potpore.

21 — Vidjeti, primjerice, presudu od 5. lipnja 2014., X i TBG, C-24/12 i C-27/12, EU:C:2014:1385, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

22 — Tako, primjerice, ne postoje izričite odredbe o kretanjima kapitala između država članica i PZP-a. Međutim, slobodno kretanje kapitala navedeno je u odredbi (članak 63. UFEU-a) koja ima neograničenu teritorijalnu primjenu te se stoga nužno primjenjuje na kretanja kapitala prema PZP-ima i iz PZP-a u njihovu svojstvu trećih zemalja. Vidjeti, primjerice, presudu od 5. svibnja 2011., Prunus, C-384/09, EU:C:2011:276, t. 20. i 31.

23 — Vidjeti presudu od 5. svibnja 2011. Prunus, EU:C:2011:276, t. 29. i navedenu sudsku praksu.

47. Ovdje nije sporno primjenjuje li se pravo Unije zato što se građanin Unije (gospodarski aktivan ili neaktivan) preselio iz države članice u PZP. Ono što je u ovom predmetu bitno jest mogu li se iz kretanja građanina Unije između dviju država članica (Nizozemska i Belgija) i njegova kasnijeg boravka u državi članici (Belgija) koja nije država članica čiji je on državljanin izvoditi prava u okviru financijske potpore za studiranje koju jedna od tih država članica (Nizozemska) dodjeljuje za studiranje u inozemstvu.

48. Konkretno, u predmetnom je slučaju uvjet (odnosno uvjet tri od šest godina) primijenjen na građanku Unije (B. Martens) koja je ostvarila svoje pravo slobodnog kretanja i boravka kada se preselila iz Nizozemske u Belgiju te je nastavila boraviti u Belgiji do preseljenja u Curaçao kako bi ondje studirala [24]. Slijedom toga, ona je neprekidno ostvarivala prava na temelju prava Unije, barem do trenutka u kojem se na ta prava pozvala kako bi joj bio dodijeljen MNSF [25]. B. Martens isto je tako uzdržavano dijete građanina Unije koji je ostvarivao prava kao radnik preselivši se iz svoje matične države članice (Nizozemska) u državu članicu domaćina (Belgija) kako bi ondje živio i radio, nakon čega je u nepunom radnom vremenu radio u Nizozemskoj, a pritom nastavio boraviti u Belgiji, a naposljetku se zaposlio u punom radnom vremenu u državi članici domaćinu u kojoj boravi (Belgija).

49. U takvim okolnostima situacije B. Martens i njezina oca ulaze u područje primjene prava Unije.

Prvo pitanje: sloboda kretanja radnika

Uvod

50. Sud koji je uputio zahtjev u biti pita mogu li bivši prekogranični radnik E. Martens i njegova kći koju uzdržava, a koja zahtijeva dodjelu MNSF-a, ostvariti prava na temelju njegova statusa radnika u Nizozemskoj, u kojoj više ne radi jer se u punom radnom vremenu zaposlio u Belgiji.

51. Sve stranke koje su podnijele očitovanja i koje su se pojavile na raspravi slažu se da članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 zabranjuju Nizozemskoj da nametne uvjet tri od šest godina kao uvjet za dodjelu MNSF-a radnicima migrantima i prekograničnim radnicima u Nizozemskoj. Takav je bio i zaključak Suda u predmetu C-542/09, Komisija/Nizozemska [26]. U razdoblju u kojem je E. Martens radio u Nizozemskoj (to tvrde), B. Martens mogla je biti dodijeljena prenosiva financijska potpora za studiranje. Međutim, oni tvrde da se nijedna od tih odredbi ne primjenjuje nakon što radnik prestane biti prekogranični radnik.

52. Čini mi se da nije bitno što osoba može (ili ne može) zahtijevati kao bivši prekogranični radnik. Činjenica je da je E. Martens i dalje radnik migrant. Stranke su se usredotočile na učinke toga što je E. Martens izgubio status prekograničnog radnika, a previdjele su posljedice koje proizlaze iz te činjenice.

Ograničenje prava koje E. Martens ima na temelju članka 45. UFEU-a

53. Članak 45. UFEU-a odnosi se na ukidanje bilo koje diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja te na pravo na slobodno kretanje unutar područja Europske unije radi prihvaćanja ponuda za posao.

24 — Iz zahtjeva za prethodnu odluku nije jasno je li B. Martens, time što je započela studij u Curaçau, ondje stekla boravište ili je zadržala zakonito boravište u Belgiji.

25 — Također vidjeti točku 106. ovog mišljenja.

26 — Vidjeti presudu od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 64.

54. Cilj je odredbi Ugovora o slobodi kretanja osoba omogućiti građanima Unije obavljanje bilo kakve profesionalne djelatnosti u cijeloj Uniji. Usporedno s tim ciljem, one ujedno zabranjuju uređenja na temelju kojih građani Unije mogu biti stavljeni u nepovoljan položaj jer žele obavljati gospodarsku djelatnost na području druge države članice (te stoga napustiti državu porijekla) [27]. Dakle, te odredbe zabranjuju mjere koje građanima Unije mogu otežati ostvarivanje tih sloboda ili ga učiniti manje privlačnim [28]. Mjere čija je posljedica ta da radnici zbog ostvarivanja svoje slobode kretanja radnika gube socijalne povlastice koje im jamči zakonodavstvo države članice mogu se kvalificirati kao prepreke toj slobodi [29]. To se odnosi i na slučajeve u kojima nacionalno pravo, neovisno o državljanstvu predmetnog radnika, zabranjuje državljaninu da napusti državu porijekla radi ostvarivanja svojeg prava na slobodno kretanje ili ga od toga odvraća [30].

55. U ovom se predmetu na B. Martens primjenjuje uvjet tri od šest godina jer je njezin otac prestao raditi kao prekogranični radnik u *Nizozemskoj*. Činjenično stanje koje je opisao sud koji je uputio zahtjev ne navodi na zaključak da je on zadržao status radnika u Nizozemskoj (primjerice, da je ondje tražio posao ili da je na drugi način bio dostupan na nizozemskom tržištu rada) [31]. Međutim, E. Martens nije postao gospodarski neaktivan ili nedostupan na tržištu rada. On je ostvario svoja prava slobode kretanja kao radnik kako bi se zaposlio u punom radnom vremenu u *Belgiji*, u kojoj i dalje boravi i radi [32]. Stoga se može pozivati na članak 45. UFEU-a radi zaštite od mjera koje su ga dovele u nepovoljan položaj zbog toga što je odabrao raditi u drugoj državi članici.

56. Primjena uvjeta tri od šest godina u biti prisiljava E. Martensa ili na to da ne ostvari slobodu kretanja kao radnik, nego da samo traži novi posao u Nizozemskoj (kako bi njegova kći zadržala MNSF), ili da ostvari tu slobodu, ali i prihvati gubitak financijske potpore za studiranje te mogući rizik da neće biti moguće naći drugi izvor financiranja.

57. Takva mjera ograničava prava koja otac B. Martens ima na temelju članka 45. UFEU-a. Ako nije objektivno opravdana, ona je na temelju te odredbe zabranjena [33].

58. Ako se Sud ne bude slagao s tom analizom, potrebno je ispitati doseg presude u predmetu C-542/09, Komisija/Nizozemska i stupanj zaštite na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 (i/ili članka 12. te uredbe) te, naposljetku, proučiti okolnosti u kojima status bivšeg radnika može nastaviti proizvoditi učinke.

27 — Vidjeti, primjerice, presudu od 1. travnja 2008., Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, t. 44. i navedenu sudsku praksu.

28 — Vidjeti, primjerice, presudu od 1. travnja 2008., Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

29 — Vidjeti, primjerice, presudu od 1. travnja 2008., Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, t. 46. i navedenu sudsku praksu.

30 — Vidjeti, primjerice, presudu od 26. siječnja 1999., Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, t. 38. i 39. i navedenu sudsku praksu.

31 — U članku 7. stavku 3. Direktive 2004/38 navedene su okolnosti u kojima građanin Unije zadržava status radnika ili samozaposlene osobe u smislu članka 7. stavka 1., konkretno u pogledu mogućnosti da traži pravo boravka na području države članice domaćina za razdoblje dulje od tri mjeseca.

32 — Stoga E. Martens *nije* u istom položaju kao M. Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado. Sud je u presudi Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (C-33/99, EU:C:2001:176) presudio da se M. Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado nije mogla pozvati na članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 kako bi zadržala socijalnu povlasticu kao što je financijska potpora za studiranje zato što je prestala obavljati djelatnost u državi članici domaćinu te se vratila u državu članicu svojeg porijekla (t. 46. i 47.). Međutim, za razliku od E. Martensa, M. Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado nije ostvarila slobodu kretanja radnika kada se preselila (natrag) u državu članicu porijekla.

33 — Prepreka slobodi kretanja radnika može se prihvatiti ako ima legitiman cilj koji je u skladu s Ugovorima te ako ga opravdavaju važni razlozi u općem interesu. Mjera također mora biti prikladna za postizanje tog cilja te ne smije prekoračiti ono što je nužno za to. Vidjeti, primjerice, presudu od 16. ožujka 2010., Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, t. 38. i navedenu sudsku praksu. Međutim, u dotičnom predmetu Sudu nisu podneseni nikakvi elementi u prilog objektivnom opravdanju takve prepreke na temelju članka 45. UFEU-a.

Doseg presude Suda u predmetu C-542/09, Komisija/Nizozemska

59. U ovom predmetu polazna je točka za stranke presuda Suda u predmetu C-542/09. U tom postupku povodom povrede utvrđenja su donesena na temelju članka 45. UFEU-a i članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, a odnosila su se na neizravnu diskriminaciju radnika migranata i prekograničnih radnika na temelju državljanstva u odnosu na domaće radnike.

60. Presudu Suda u tom predmetu tumačim na način da se ona *nije* izričito odnosila i na položaj nizozemskog državljanina koji boravi izvan svoje matične države članice, ali koji ostvaruje svoja prava slobodnog kretanja na temelju prava Unije kako bi radio u Nizozemskoj (tu ću kategoriju iz praktičnih razloga nazivati „nizozemski prekogranični radnici“).

61. Sud je u predmetu Komisija/Nizozemska presudio da Nizozemska nije ispunila svoje obveze iz članka 45. UFEU-a i članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 time što je radnicima migrantima i prekograničnim radnicima te članovima njihovih obitelji koje su uzdržavali nametnula ispunjenje uvjeta tri od šest godina (predviđenog u članku 2.14. stavku 2. Wsf-a 2000) kako bi se mogli zahtijevati dodjelu financijske potpore za studiranje u ustanovama za visoko obrazovanje izvan Nizozemske. Sud je potvrdio da članak 7. stavak 2. jamči da radnici migranti koji borave u državi članici domaćinu te prekogranični radnici koji su zaposleni u toj državi članici uživaju jednake socijalne i porezne povlastice kao i domaći radnici [34].

62. Sud je zaključio da mjera kao što je uvjet tri od šest godina „prije svega djeluje na štetu radnika migranata i prekograničnih radnika koji su državljani *drugih* država članica, s obzirom na to da osobe koje nemaju boravište u toj državi u pravilu nisu njezini državljani“ [35]. Sud je naveo da, za potrebe utvrđivanja toga postoji li neizravna diskriminacija, „nije potrebno da je posljedica [mjere] stavljanje u povoljan položaj svih državljana predmetne države članice ili stavljanje u nepovoljan položaj samo državljana drugih država članica, ali ne i državljana predmetne države“ [36]. Sud je zatim odredio da za potrebe određivanja pristupa prenosivoj financijskoj potpori za studiranje treba usporediti situacije (i) s jedne strane, radnika migranata koji su zaposleni u Nizozemskoj, a borave u drugoj državi članici i radnika migranata koji su zaposleni i borave u Nizozemskoj, ali ne ispunjavaju uvjet tri od šest godina te (ii) s druge strane, nizozemskih radnika koji su zaposleni i borave u Nizozemskoj [37].

63. Sud nije zasebno razmatrao položaj nizozemskih prekograničnih radnika. On se prilikom određivanja dviju kategorija koje treba usporediti usredotočio na diskriminaciju na temelju državljanstva.

64. Prema nizozemskom prekograničnom radniku kao što je otac B. Martens u biti se postupa drukčije nego prema domaćim radnicima zbog toga što je on ostvario prava na slobodno kretanje i boravak, a *ne* zbog njegova državljanstva, koje je isto kao i njihovo. Stoga mi se, ne ulazeći u dublju analizu, čini da nije moguće pozivati se na utvrđenje o neizravnoj diskriminaciji iz presude u predmetu C-542/09.

65. Stoga je potrebno podrobnije proučiti članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68.

34 — Presuda od 14. lipnja 2012, Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 32. i 33. i navedena sudska praksa

35 — Presuda od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 38. i navedena sudska praksa (moje isticanje). Također vidjeti, primjerice, presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, t. 44.

36 — Presuda od 14. lipnja 2012, Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 38. i navedena sudska praksa. Također vidjeti, primjerice, presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., EU:C:2013:411, t. 45.

37 — Presuda od 14. lipnja 2012, Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 44.

Jednako postupanje prema članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1612/68

66. Pravila iz članka 7. (i članka 12.) Uredbe br. 1612/68 predstavljaju daljnji izraz slobode kretanja radnika unutar Europske unije, koja je zajamčena člankom 45. UFEU-a [38]. Sukladno četvrtoj uvodnoj izjavi u preambuli te uredbe, to pravo bez diskriminacije trebaju uživati i prekogranični radnici. Dakle, člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68 jamči se da se prema radnicima migrantima i pograničnim radnicima postupa jednako kao prema domaćim radnicima. Njima se pruža zaštita od izravne i neizravne diskriminacije na temelju državljanstva [39].

67. Da bi se radnik mogao pozivati na pravo na jednako postupanje kako bi mu bila dodijeljena potpora za studiranje kao socijalna povlastica na temelju članka 7. stavka 2., on mora nastaviti uzdržavati člana obitelji [40]. U predmetnom slučaju to je tako. Nije potrebno da dijete boravi u državi članici u kojoj radnik boravi i radi (ili u kojoj radi prekogranični radnik) [41].

68. U ovom se predmetu prema E. Martensu postupa nepovoljnije zbog toga što je on ostvario prava na slobodno kretanje kao radnik, a *ne* zbog njegova nizozemskog državljanstva.

69. U tekstu članka 7. stavka 2., u kojem je određeno da „[t]akav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici“, izraz „takav radnik“ odnosi se na radnika netom opisanog u članku 7. stavku 1. – odnosno koji je državljanin jedne države članice, a zaposlen je u drugoj. U drugim je odredbama Uredbe br. 1612/68, osobito onima iz glave II., naslovljene „Zapošljavanje i jednako postupanje“, također riječ o radniku koji je državljanin jedne države članice te je zaposlen na području druge države članice.

70. Međutim, sudska praksa Suda pokazuje da je standard jednakog postupanja iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 širi od načela nediskriminacije na temelju državljanstva [42].

71. Stoga je Sud u presudi Hartmann potvrdio da područje primjene odredbi Ugovora o slobodi kretanja radnika uključuje „sve državljane države članice, *neovisno o njihovom mjestu boravka ili državljanstvu*, koji su ostvarili pravo na slobodu kretanja radnika te koji su bili zaposleni u državi članici različitoj od one u kojoj borave“ [43]. Takve su osobe ulazile i u područje primjene Uredbe br. 1612/68 [44]. Stoga se za G. Hartmanna, koji je boravio u drugoj državi članici, ali radio u onoj čiji je državljanin, smatralo da ulazi u područje primjene odredbi Ugovora o slobodi kretanja radnika te, slijedom toga, i odredbi Uredbe br. 1612/68 [45]. On je mogao isticati status radnika migranta u smislu

38 — Vidjeti, primjerice, prvu i drugu uvodnu izjavu u preambuli Uredbe br. 1612/68. U pogledu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 vidjeti, primjerice, presudu od 11. rujna 2007., Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, t. 53.

39 — Vidjeti, primjerice, presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., EU:C:2013:411, t. 37. i navedenu sudsku praksu.

40 — Vidjeti, primjerice, presudu od 14. lipnja 2012, Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 48. i navedenu sudsku praksu.

41 — Vidjeti, primjerice, presudu od 8. lipnja 1999., Meeusen, C-337/97, EU:C:1999:284, t. 25.

42 — Nezavisna odvjetnica Kokott istaknula je da, unatoč tome što se čini da (tekst) članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 ne sadržava jamstvo predviđeno člankom 45. UFEU-a, Sud usporedno primjenjuje članak 7. stavak 2. i članak 45. te članak 7. tumači na isti način kao i članak 45.: vidjeti mišljenje u predmetu Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:196, t. 31.

43 — Vidjeti presudu od 18. srpnja 2007., Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, t. 17. (moje isticanje), u kojoj je Sud ukratko izložio svoje stajalište iz presude od 21. veljače 2006., Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, t. 31. i 32. U tom je predmetu G. Hartmann samo prenio svoje boravište u drugu članicu. U ovom je predmetu E. Martens najprije prenio i svoje boravište i svoj posao u drugu državu članicu te se potom ponovno preselio u Nizozemsku kako bi ondje radio u nepunom radnom vremenu, pri čemu je zadržao boravište u Belgiji. Također vidjeti, primjerice, presudu od 11. rujna 2007., Hendrix, EU:C:2007:494, t. 46.: D. P. W. Hendrix, nizozemski državljanin, radio je i boravio u Nizozemskoj, zatim je preselio svoje boravište u drugu državu članicu te promijenio posao u Nizozemskoj. Također vidjeti, primjerice, presude od 1. travnja 2008., Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, t. 34. i navedenu sudsku praksu; od 13. prosinca 2012., Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, t. 25. i navedenu sudsku praksu; i od 19. lipnja 2014., Saint Prix, C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 34. i navedenu sudsku praksu.

44 — Presuda od 18. srpnja 2007., Hartmann, EU:C:2007:437, t. 19.

45 — Presuda od 18. srpnja 2007., Hartmann, EU:C:2007:437, t. 19. i navedena sudska praksa

Uredbe br. 1612/68 te se pozivati na članak 7. na istoj osnovi kao i svaki radnik na kojeg se ta odredba primjenjuje [46]. Sud je postupanje prema osobi u njegovoj situaciji (radnik koji je ostvario slobodu kretanja) usporedio s postupanjem prema domaćim radnicima (odnosno domaćim radnicima koji *nisu* ostvarili prava na slobodno kretanje i boravak).

72. U tom kontekstu Sud se pozvao i na četvrtu uvodnu izjavu u preambuli Uredbe br. 1612/68, u kojoj je određeno da pravo slobode kretanja trebaju „bez diskriminacije uživati stalno zaposleni, sezonski i prekogranični radnici […]“ [47]. Radnik se protiv države članice čiji je državljanin isto tako može pozivati na članak 7. Uredbe br. 1612/68 ako je boravio te bio zaposlen u drugoj državi članici [48].

73. Stoga se pojam „domaći radnik“ iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 treba razumjeti na način da se odnosi na domaćeg radnika koji *nije* ostvario prava slobodnog kretanja i boravka te da je prema toj odredbi standard zaštite jednako postupanje, neovisno o državljanstvu, kako bi se promicalo ostvarivanje sloboda kretanja i boravka, zajamčenih pravom Unije.

74. Iz toga slijedi da i članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 zabranjuju državi članici da u nepovoljan položaj stavi radnike (neovisno o tome jesu li stalni, sezonski ili prekogranični) [49] koji su ostvarili prava slobodnog kretanja i boravka. Unatoč onomu što je izričito navedeno u tekstu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, ta odredba i članak 45. UFEU-a, dakle, zabranjuju Nizozemskoj da uzdržavanom djetetu prekograničnog radnika koji je nizozemski državljanin uskrati dodjelu financijske potpore za studiranje na temelju uvjeta tri od šest godina za vrijeme dok je on prekogranični radnik. Razlog je tomu to što uvjet tri od šest godina stavlja prekograničnog radnika u nepovoljan položaj u usporedbi s domaćim radnikom u sličnim okolnostima.

Gubitak statusa radnika

75. Već sam objasnila zašto smatram da se od Suda ovdje *ne* traži da odluči može li se (te, ako može, u kojoj mjeri) osoba nastaviti pozivati na (određene) odredbe o slobodi kretanja radnika nakon gubitka statusa radnika migranta ili prekograničnog radnika [50]. Radi sveoubuhvatnosti, ipak ću se ukratko pozabaviti tim pitanjem.

76. Smatram da se to pitanje pojavljuje samo ako osoba više ne ostvaruje tu slobodu na način da radi, stvarno traži posao [51] ili ostaje dostupna na tržištu rada u državi članici domaćinu [52]. To bi, primjerice, bio slučaj da osoba u situaciji E. Martensa završi svoj radni vijek i ode u mirovinu (u Belgiji ili negdje drugdje).

46 — Presuda od 18. srpnja 2007., Hartmann, EU:C:2007:437, t. 24. i navedena sudska praksa

47 — Presuda od 18. srpnja 2007., Hartmann, EU:C:2007:437, t. 24. i navedena sudska praksa; također vidjeti, primjerice, presudu od 11. rujna 2007., Hendrix, EU:C:2007:494, t. 47.

48 — Vidjeti, primjerice, presudu od 26. siječnja 1999., Terhoeve, EU:C:1999:22, t. 28. i 29. Međutim, Sud je u tom predmetu zaključio da predmetna mjera predstavlja prepreku slobodi kretanja radnika na temelju (sadašnjeg) članka 45. UFEU-a te da stoga nije potrebno razmatrati postoji li i neizravna diskriminacija na temelju državljanstva prema (sadašnjim) člancima 18. i 45. UFEU-a te prema članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1612/68 (vidjeti t. 41.).

49 — Vidjeti četvrtu uvodnu izjavu u preambuli Uredbe br. 1612/68.

50 — Vidjeti točke 52. do 57. ovog mišljenja.

51 — Sud je više puta istaknuo da je osoba koja stvarno traži posao radnik: vidjeti, primjerice, presudu od 12. svibnja 1998., Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, t. 32. i navedenu sudsku praksu. Situacija takve osobe stoga je različita od situacije prekograničnog radnika ili radnika migranta koji je izgubio taj status i koji *ne* traži posao.

52 — Vidjeti, primjerice, presudu od 19. lipnja 2014., Saint Prix, EU:C:2014:2007, t. 41. i navedenu sudsku praksu.

77. Takva osoba u načelu više ne može izvoditi prava iz svojeg statusa bivšega radnika [53]. Gubitak tog statusa podrazumijeva gubitak zaštite koju on pruža na temelju prava Unije. Međutim, sama promjena posla ne može okončati tu zaštitu [54].

78. Ako takav građanin Unije nastaviti boraviti na području države članice domaćina, on se u svakom slučaju može pozivati na načelo jednakog postupanja iz članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38, koje ga štiti na temelju toga što je on građanin Unije [55]. U tom kontekstu sama činjenica da je on prije bio radnik i/ili da je zadržao status radnika može biti osnova prava na boravak [56]. Osim toga, samim pravom Unije može biti predviđeno da prava proizlaze iz statusa bivšega radnik ili da su za njega vezana [57].

79. Sud je prihvatio i da status bivšeg radnika migranta ili prekograničnog radnika može proizvoditi učinke nakon što je sam radni odnos završio [58]. Ta (jača) zaštita može se primjenjivati unatoč tome što je takva osoba možda zaštićena pravima koja proizlaze iz građanstva Unije nakon što više nije gospodarski aktivna. Sloboda kretanja radnika pruža jaču zaštitu. Konkretno, što se tiče financijske potpore za studiranje, Sud je zaključio da, dok roditelj ima status radnika migranta ili prekograničnog radnika, država članica ne može primijeniti uvjet boravka te se pozivati na cilj izbjegavanja nerazumnog financijskog tereta kao važnog razloga u općem interesu koji može opravdati nejednako postupanje prema domaćim radnicima te prekograničnim radnicima i radnicima migrantima [59]. Stoga ona ne može usvojiti mjeru kao što je uvjet boravka kako bi ograničila financijsku solidarnost koja se treba iskazati radnicima migrantima i prekograničnim radnicima u odnosu na domaće radnike. Posljedično, za razliku od opravdanosti takve mjere na temelju *istog tog cilja* u kontekstu prava koja proizlaze iz građanstva Unije, ovdje se ne postavljaju pitanja proporcionalnosti takvog uvjeta [60].

80. U kojim bi okolnostima bivši prekogranični radnik ili bivši radnik migrant trebao nastaviti uživati zaštitu koju pružaju prava slobodnog kretanja radnika (odnosno uživati zaštitu koja nije ona koju mu izričito pruža to zakonodavstvo)?

81. Jasno je zašto se učinci određenih socijalnih povlastica moraju nastaviti neovisno o mjestu boravka. To je najočitije kada je povlastica neraskidivo povezana s prestankom radnog odnosa ili radnikova radnog vijeka [61]. Stoga pravo na otpremninu po prestanku ugovora o radu po definiciji ima samo osoba koja je prethodno bila zaposlena, ali sada više nije. U tim okolnostima mora postojati mogućnost pozivanja na bivši status radnika. Sekundarno zakonodavstvo potvrđuje to stajalište [62].

82. Ako događaj ili situacija u pogledu kojih je socijalna povlastica odobrena nastanu nakon prestanka radnog odnosa te ako *nisu* povezani s njime ili s bivšim radnikovim zanimanjem, u načelu se nije moguće pozivati na, primjerice, članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 ili članak 45. UFEU-a [63]. Stoga je Sud u slučajevima u kojima je sam bivši radnik naknadno studirao u državi članici domaćinu presuđivao da on zadržava status radnika te da se, slijedom toga, pri podnošenju zahtjeva za potpore

53 — Stoga se (primjerice) radnik koji boravi u državi članici čiji je državljanin i koji nakon odlaska u mirovinu preseli boravište u drugu državu članicu bez namjere da ondje radi ne može pozivati na pravo slobode kretanja radnika: vidjeti presudu od 14. listopada 2010., van Delft i drugi, C-345/09, EU:C:2010:610, t. 90. i navedenu sudsku praksu.

54 — Kao primjer vidjeti točke 53. do 58. ovog mišljenja.

55 — Vidjeti članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38.

56 — Vidjeti, primjerice, članak 7. stavak 3., članak 17. i članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38.

57 — Vidjeti, primjerice, članak 12. Uredbe br. 1612/68.

58 — Vidjeti, primjerice, presudu od 19. lipnja 2014., Saint Prix, EU:C:2014:2007, t. 35. i navedenu sudsku praksu i presudu od 13. prosinca 2012., Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, t. 26. i navedenu sudsku praksu.

59 — Vidjeti presudu od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, EU:C:2012:346, t. 69.

60 — Također vidjeti točki 102. ovog mišljenja.

61 — Vidjeti, primjerice, presudu od 31. svibnja 2001., Leclere i Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:303, t. 56. i 57. i navedenu sudsku praksu.

62 — Vidjeti, primjerice, članak 7. stavak 1. Uredbe br. 1612/68, u kojem se predviđa standard jednakog postupanja kada je riječ o „[…] uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako [radnik koji je državljanin države članice] postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju“.

63 — Vidjeti, primjerice, presudu od 31. svibnja 2001., Leclere i Deaconescu, EU:C:2001:303, t. 58. i 59. i navedenu sudsku praksu.

za troškove života i za osposobljavanje može pozivati na članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68, pod uvjetom da postoji veza između njegova bivšeg zanimanja i studija koji pohađa [64]. Nasuprot tomu, u slučajevima u kojima je prethodni posao bio samo sporedan studiju koji se financira potporom, on ne zadržava status radnika te takvo pozivanje nije moguće [65]. Iznimno, ako je radnik postao nezaposlen protiv svoje volje te se zbog stanja na tržištu rada mora strukovno osposobljavati u drugom području djelatnosti, nije potrebna nikakva veza s bivšim poslom [66].

83. Što ako su događaj ili situacija koji su stvorili potrebu za pristup socijalnoj povlastici nastali prije gubitka statusa prekograničnog radnika ili radnika migranta, ali su se potom nastavili nakon gubitka tog statusa?

84. Smatram da to opet ovisi o opsegu povlastice i o razlogu za njezinu dodjelu.

85. U tom kontekstu nekoliko se stranaka pozvalo na presudu Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado. Stoga ću detaljnije proučiti taj predmet.

86. Sud je u toj presudi zaključio da nije postojala nijedna posebna okolnost koja bi opravdala odstupanje od načela da gubitak statusa prekograničnog radnika ili radnika migranta podrazumijeva gubitak zaštite povezane s tim statusom u okolnostima u kojima se bivši radnik (koji više nije boravio u državi članici domaćinu) pokušao pozvati na slobodu kretanja radnika kako bi mu na temelju toga bila dodijeljena financijska potpora za studiranje pod uvjetima jednakima onima koje ta država primjenjuje na vlastite državljane [67].

87. Činjenično stanje tog predmeta odnosilo se na bivšu radnicu koja je primala dječji doplatak, prestala raditi, ostvarila pravo naknadu za invaliditet te potom, zbog zakonodavne reforme kojom je pravo na primanje dječjeg doplatka preoblikovano u pravo na primanje financijske potpore za studiranje [68], izgubila tu naknadu jer joj je kći završila srednju školu te tako više nije ispunjavala uvjet iz prijelaznog uređenja prema kojem djeca moraju nastaviti pohađati istu vrstu obrazovanja koju su pohađala 1. listopada 1995.

88. Sud je naveo da se ne može tvrditi kako uvjeti pristupa financijskoj potpori za studiranje mogu ograničiti prava iz članka 45. UFEU-a u okolnostima u kojima je radnik migrant prestao raditi te se vratio u svoju državu članicu porijekla u kojoj žive i njegova djeca [69]. Sud je tim zaključkom potvrdio da se (i) članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 ne smije tumačiti na način da se bivši radnici mogu na njega pozivati kako bi mogli tražiti nediskriminatoran pristup socijalnim povlasticama koje dodjeljuje država članica [70]; nego u smislu da se (ii) učinci mogu nastaviti ako je socijalna povlastica neraskidivo povezana s prestankom radnog odnosa ili radnikova radnog vijeka [71] te ako su u oni izričito predviđeni u zakonodavstvu [72].

64 — Vidjeti, primjerice, presudu od 21. lipnja 1988., Lair, 39/86, EU:C:1988:322, t. 39.

65 — Vidjeti, primjerice, presudu od 21. lipnja 1988., *Brown*, 197/86, EU:C:1988:323, t. 27. i 28.

66 — Vidjeti, primjerice, presudu od 26. veljače 1992., Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87, t. 21. To se načelo također odražava i u članku 7. stavku 3. Direktive 2004/38.

67 — Presuda od 20. ožujka 2001., Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, t. 51.

68 — Tu se također radilo o MNSF-u, iako u ranijoj fazi njegova razvoja.

69 — Presuda od 20. ožujka 2001., Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, t. 43.

70 — Presuda od 20. ožujka 2001., Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, t. 46. i 47.

71 — Presuda od 20. ožujka 2001., Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, t. 47. Također vidjeti točku 81. ovog mišljenja.

72 — Presuda od 20. ožujka 2001., Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, t. 49.

89. Ubrzo nakon toga Sud je u presudi Leclere i Deaconescu prihvatio da, u slučajevima u kojima se radnik prestao baviti svojim zanimanjem, „on i dalje ima pravo na *određene* povlastice na temelju svojeg radnog odnosa“ [73]. U tom je predmetu nezavisni odvjetnik Jacobs zauzeo stajalište da je bitno je li bivši domaći radnik (koji nije ostvario prava slobodnog kretanja) stekao povlasticu zbog svojeg bivšeg statusa radnika *neovisno* o svojem boravištu. Ako je odgovor „ne“, tada se bivši radnik migrant ili prekogranični radnik više ne može pozivati na zaštitu koju pruža taj status [74].

90. Zaključujem – te ponovno ističem kako se ovim pitanjem bavim samo apstraktno – da bivši radnik nema pravo nastaviti uživati sve povlastice koje je stekao tijekom radnog odnosa. Pojam „socijalna povlastica“ iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 vrlo je širok te obuhvaća pogodnosti koje mogu ili ne moraju biti povezane s ugovorom o radu te koje se domaćim radnicima odobravaju prije svega zbog njihova objektivnog statusa radnika ili na temelju same činjenice da borave na državnom području [75]. Bivši se radnik može nastaviti pozivati na prava slobodnog kretanja radnika u pogledu onih socijalnih povlastica koje su povezane s njegovim bivšim radnim odnosom. Međutim, prenosiva financijska potpora za studiranje kao što je MNSF u pravilu se ne dodjeljuje radnicima (ili njihovoj uzdržavanoj djeci) na temelju njihova radnog odnosa. To je socijalna povlastica koju je Nizozemska učinila dostupnom svim građanima Unije koji žele studirati izvan Nizozemske, a koji su u njoj dovoljno integrirani. Slijedom toga, pravo Unije zabranjuje Nizozemskoj da uskrati takvu povlasticu građanima Unije koji su ostvarili slobodu kretanja radnika (jer je njihov objektivan status radnika dokaz da su od početka bili integrirani).

91. Kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik Jacobs [76], to također znači da, ako država članica nastavi pružati socijalnu povlasticu bivšim radnicima unatoč tome što je njihov radni odnos završio te neovisno o boravištu, ona ne može diskriminirati bivše radnike koji su državljani drugih država članica ili koji su ostvarili slobodu kretanja radnika. U tom kontekstu bivši prekogranični radnik ili bivši radnik migrant mogu se nastaviti pozivati na zaštitu zajamčenu člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1612/68 u pogledu povlastica koje su stekli prije nego što im je prestao status prekograničnog radnika ili radnika migranta.

92. Stoga je na državi članici da odluči nastavljaju li (domaći) bivši radnici uživati socijalnu povlasticu kao što je financijska potpora za studiranje nakon završetka radnog odnosa na temelju svojeg bivšeg posla. Ako je to tako, država članica ne može nepovoljnije postupati prema onim radnicima koji su državljani druge države članice i/ili koji su ostvarili svoju slobodu kretanja radnika.

Članak 12. Uredbe br. 1612/68

93. Unatoč činjenici da sud koji je uputio zahtjev traži smjernice samo u pogledu članka 45. UFEU-a i članka 7. Uredbe br. 1612/68, sve su stranke raspravljale i o članku 12. te uredbe u kontekstu njihovog odgovora na prvo pitanje (također i o tome može li se on uopće primijeniti na dijete prekograničnog radnika). Radi sveobuhvatnosti, ovaj ću dio svojeg mišljenja zaključiti razmatranjem te odredbe.

73 — Vidjeti presudu od 31. svibnja 2001., Leclere i Deaconescu, EU:C:2001:303, t. 58. (moje isticanje). Međutim, ne smatram da sama činjenica da osoba nastavlja primati povlasticu nužno znači da se mora smatrati da i ona dalje ima status radnika u smislu Uredbe br. 1612/68 (u tom pogledu vidjeti točku 59. presude).

74 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u predmetu Leclere i Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:97, t. 98.

75 — Vidjeti, primjerice, presudu od 31. svibnja 1979., Even i ONPTS, 207/78, EU:C:1979:144, t. 22.

76 — Mišljenje u predmetu Leclere i Deaconescu, EU:C:2001:97, t. 98.

94. Članak 12. daje odvojeno i posebno pravo djeci radnika koji rade ili su radili na području druge države članice [77]. On im, među ostalim, jamči pristup općem obrazovanju u državi članici u kojoj je njihov roditelj zaposlen ili je bio zaposlen (koji, dakle, jest ili je bio radnik migrant) pod istim uvjetima kao državljanima te države, pod uvjetom da oni borave na području države članice domaćina [78]. Stoga djeca u takvoj situaciji mogu pohađati te, prema potrebi, završiti obrazovanje u državi članici domaćinu [79]. Također se mogu pozivati na članak 12. ako država članica domaćin nudi svojim državljanima mogućnost stjecanja potpore za obrazovanje ili osposobljavanje u inozemstvu [80]. Da bi se podnositelj zahtjeva mogao pozvati na članak 12., on ne mora biti uzdržavano dijete radnika migranta, ne mora dokazati da oba njegova roditelja imaju pravo boravka u državi članici domaćinu niti mora dokazati da su mu roditelji još uvijek radnici migranti [81]. Nije potrebno ni da mu roditelji ostanu u braku ni da su oboje građani Unije [82]. Bitno je da je dijete živjelo sa svojim roditeljima (ili s jednim od njih) u državi članici domaćinu i da je pritom barem jedan od roditelja u toj državi članici boravio kao radnik [83]. U tom smislu članak 12. doprinosi općem cilju Uredbe br. 1612/68, a taj je omogućiti što bolje uvjete za integraciju obitelji radnika migranta u društvo države članice domaćina [84]. Dijete radnika migranta mora imati mogućnost pohađati školu i nastaviti obrazovanje u državi članici domaćinu kako bi ga uspješno završilo [85]. Zbog toga pravo pristupa obrazovanju te povezano pravo boravka traju dok dijete ne završi obrazovanje [86].

95. Međutim, prekogranični radnik po definiciji *ne* boravi *i ne* radi u državi članici domaćinu.

96. Stoga doslovno tumačenje teksta članka 12. upućuje na to da se on ne primjenjuje na djecu prekograničnih radnika. Međutim, takvo je tumačenje teško uskladiti s načelom da se prema radnicima migrantima i prekograničnim radnicima treba postupati na jednak način, koje proizlazi iz četvrte uvodne izjave u preambuli Uredbe br. 1612/68 kao i iz ustaljene sudske prakse o slobodi kretanja radnika [87].

97. U svakom slučaju, čak i ako roditelj (koji je prekogranični radnik) ne mora boraviti u državi članici domaćinu kako bi se primijenio članak 12. Uredbe br. 1612/68 (pitanje koje izričito ostavljam otvorenim), čini mi se da dijete mora dokazati postojanje određene povezanosti s državom članicom domaćinom ili integracije u istu u smislu da ondje boravi ili studira. Ovdje ne iznosim čvrsto stajalište o načinu na koji se točno ta granica treba utvrditi. U ovom predmetu B. Martens nije boravila u Nizozemskoj kada je njezin otac ondje bio prekogranični radnik te kada je podnijela zahtjev za financijsku potporu za studiranje u obrazovnoj ustanovi izvan Nizozemske.

98. Zaključujem da članak 12. Uredbe br. 1612/68 u ovom predmetu nije relevantan.

77 — Vidjeti točku 36. mojeg mišljenja u predmetu Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:79; također vidjeti točku 49. presude u tom predmetu, EU:C:2012:346.

78 — Vidjeti, primjerice, presudu od 23. veljače 2010., Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, t. 44. i 45.

79 — Vidjeti, primjerice, presudu od 17. rujna 2002., Baumbast i R, C-413/99, EU:C:2002:493, t. 69.

80 — Vidjeti, primjerice, presudu od 13. studenoga 1990., di Leo, C-308/89, EU:C:1990:400, t. 12. i 15.

81 — Vidjeti presudu od 14. lipnja 2012., Komisija protiv Nizozemske, EU:C:2012:346, t. 49. i navedenu sudsku praksu.

82 — Također vidjeti, primjerice, presudu od 23. veljače 2010., Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80, t. 29. i navedenu sudsku praksu.

83 — Vidjeti presudu od 14. lipnja 2012., Komisija protiv Nizozemske, EU:C:2012:346, t. 50. i navedenu sudsku praksu. Također vidjeti, primjerice, presude od 23. veljače 2010., Ibrahim, EU:C:2010:80, t. 29. i navedenu sudsku praksu i od 6. rujna 2012., Czop i Punakova, C-147/11 i C-148/11, EU:C:2012:538, t. 26.

84 — Vidjeti, primjerice, presudu od 13. lipnja 2013., Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, t. 44. i 45. i navedenu sudsku praksu.

85 — Vidjeti, primjerice, presudu od 13. lipnja 2013., Hadj Ahmed, EU:C:2013:390, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

86 — Vidjeti, primjerice, presudu od 8. svibnja 2013., Alarape i Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, t. 24. i navedenu sudsku praksu.

87 — Vidjeti, primjerice, presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., EU:C:2013:411, t. 37. i navedenu sudsku praksu. Ovdje dalje ne istražujem o tome povređuje li analiza Suda o mogućem opravdanju diskriminatornog postupanja u tom predmetu načelo jednakog postupanja prema radnicima migrantima i prekograničnim radnicima.

Drugo pitanje: prava građana Unije na slobodno kretanje i boravak

99. Smatram kako nije potrebno da Sud odgovori na drugo pitanje u vezi s građanstvom Unije. Članak 20. i članak 21. stavak 1. UFEU-a konkretno su izraženi člankom 45. UFEU-a kada je riječ o slobodi kretanja radnika [88] te se E. Martens može nastaviti pozivati na potonju odredbu. Ako se Sud ne bude slagao s time te odluči odgovoriti na drugo pitanje, smatram da postojeća sudska praksa sadržava potrebne elemente koji sudu koji je uputio zahtjev mogu ponuditi smjernice.

100. U presudi u predmetu C-542/09 nije se razmatrala primjena uvjeta tri od šest godina na uzdržavanu djecu nizozemskih državljana koji nisu gospodarski aktivni u Nizozemskoj niti u njoj borave. Međutim, Sud je u kasnijim predmetima razmatrao slične mjere u kontekstu prava koja proizlaze iz građanstva Unije, osobito u vezi s njemačkim državljanima koji su živjeli izvan Njemačke, a koji su u toj zemlji podnijeli zahtjev za financijsku potporu za studiranje [89].

101. Sud je u biti presudio da države članice koje dodjeljuju potpore za obrazovanje ili osposobljavanje za studiranje u drugoj državi članici moraju osigurati da detaljna pravila o dodjeli tih potpora ne stvaraju neopravdana ograničenja prava na kretanje i boravak na području država članica navedena u članku 21. UFEU-a [90]. Presuđeno je da uvjet neprekinutog boravka tijekom određenog razdoblja predstavlja takvo ograničenje: vjerojatno je da će on odvratiti državljane od ostvarivanja prava na slobodu kretanja i boravka u drugoj državi članici jer, ako to učine, vjerojatno će izgubiti pravo na potporu za obrazovanje ili osposobljavanje [91].

102. Pri ispitivanju toga može li takvo ograničenje biti opravdano objektivnim razlozima od općeg interesa (neovisno o državljanstvu) i pri ispitivanju proporcionalnosti predmetne mjere u odnosu na njezin legitiman cilj Sud je objasnio kako države članice financijsku potporu tijekom cijelog trajanja studija u inozemstvu mogu uvjetovati time da studenti dokažu dostatnu razinu integracije u državu članicu koja pruža potporu [92]. Taj je cilj Sud opisao kao sredstvo za postizanje drugog cilja, konkretno, onoga da se ne stavi prekomjerno opterećenje na državu članicu koja pruža potporu jer bi to moglo utjecati na cjelokupnu razinu pomoći koju država može pružiti [93]. Međutim, presuđeno je da je sam uvjet neprekinutog boravka tijekom određenog razdoblja preopćenit i isključiv te da prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja; stoga nije smatran proporcionalnim [94]. I drugi čimbenici mogu upućivati na postojanje dostatnog stupnja veze s državom članicom koja pruža potporu, kao što su državljanstvo, obrazovanje, obitelj, zaposlenje, znanje jezika ili postojanje drugih društvenih i gospodarskih čimbenika [95].

88 — Vidjeti, primjerice, presudu od 12. ožujka 2014., S, EU:C:2014:136, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

89 — Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2013., Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683; od 24. listopada 2013., Elrick, EU:C:2013:684 i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524.

90 — Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2013., Thiele Meneses, EU:C:2013:683, t. 25.; od 24. listopada 2013., Elrick, EU:C:2013:684, t. 25. i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 30. te navedenu sudsku praksu.

91 — Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2013., Thiele Meneses, EU:C:2013:683, t. 27. i 28. i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 31. i 32.

92 — Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2013., Thiele Meneses, EU:C:2013:683, t. 35. i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 36. te navedenu sudsku praksu. To opravdanje nije moguće ako se zahtjev za potporu temelji na članku 45. UFEU-a i/ili na članku 7. stavku 2. Uredbe br. 1612/68: vidjeti točku 79. i ondje navedenu sudsku praksu.

93 — Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2013., Thiele Meneses, EU:C:2013:683, t. 35. i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 36. te navedenu sudsku praksu. U pogledu opisa tog cilja također vidjeti točke 65. do 72. mojeg mišljenja u predmetu Prinz, C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:90.

94 — Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2013., Thiele Meneses, EU:C:2013:683, t. 38. i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 40.

95 — Vidjeti, primjerice, presude od 24. listopada 2013., Thiele Meneses, EU:C:2013:683, t. 38. i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 38.

103. Stoga, čak i ako građanin Unije nije (ili više nije) gospodarski aktivan, posao i obitelj mogu biti dokaz postojanja veze s državom članicom od koje se traži potpora. To se osobito odnosi na (bivše) zaposlenje predmetnog studenta, ali potencijalno i na trenutačno ili bivše zaposlenje članova obitelji o kojima student ovisi (obično roditelja) [96]. Budući da je stupanj povezanosti samo uvjet kojim se ograničava skupina ovlaštenika kako bi se izbjegao rizik stvaranja nerazumnog financijskog tereta za državu članicu, smatram kako se činjenica da je roditelj u prošlosti doprinosio državnom proračunu ne može zanemariti.

104. U određenim okolnostima moguće je i da mjesto i vrsta studija utječu na ocjenu toga je li građanin Unije dostatno povezan s državom članicom koja pruža potporu; ali to smatram dodatnim, a ne obveznim elementom.

105. U ovom je predmetu B. Martens na temelju svojeg državljanstva građanka Unije koja je ostvarila slobodu kretanja i boravka na području države članice kada se kao malo dijete s roditeljima preselila iz Nizozemske u Belgiju. Stoga se može pozivati na članke 20. i 21. UFEU-a čak i protiv države članice čija je državljanka (Nizozemska).

106. Sama činjenica da je prošlo mnogo vremena otkad je ostvarila ta prava na slobodno kretanje ne može utjecati na pitanje mogu li se izvesti prava iz članaka 20. i 21. UFEU-a u okolnostima u kojima se pravo na boravak u drugoj državi članici kontinuirano ostvarivalo [97].

107. Iako je možda točno da MNSF u vrijeme kada su se B. Martens i njezina obitelj preselili u Belgiju još nije postojao (te zbog toga u to vrijeme nije ograničavao ostvarenje njihovih prava na slobodno kretanje), primjena uvjeta tri od šest godina B. Martens ipak stavlja u nepovoljan položaj zbog njezina neprekinutog boravka u Nizozemskoj.

108. Prilikom odlučivanju o tome komu će dodijeliti potporu koju daje za studiranje – bilo u drugim državama članica bilo izvan Europske unije – Nizozemska prema podnositeljima zahtjeva mora jednako pravno postupati neovisno o njihovu državljanstvu. Također, pri donošenju te odluke ne smije u nepovoljan položaj staviti podnositelje zahtjeva koji su ostvarili svoja prava na kretanje i boravak u drugoj državi članici. Sud je u presudi D'Hoop nedvosmisleno objasnio da „bi bilo u suprotnosti s pravom na slobodu kretanja ako bi se prema građaninu u državi članici čiji je državljanin postupalo nepovoljnije nego što bi to bio slučaj da nije iskoristio mogućnosti koje Ugovor nudi u pogledu slobode kretanja“ [98]. U takvim bi okolnostima država članica, u biti, kažnjavala svojeg državljanina zato što je ostvario pravo na slobodu kretanja [99].

109. Primjena uvjeta tri od šest godina na B. Martens ima upravo taj učinak. B. Martens ne može ispuniti taj uvjet jer je, preselivši se u Belgiju iz Nizozemske kao malo dijete, nastavila boraviti u Belgiji barem do trenutka kada se upisala na Sveučilište Nizozemskih Antila.

96 — Također vidjeti, primjerice, presude od 20. lipnja 2013., Giersch i drugi, EU:C:2013:411, t. 78. i od 21. srpnja 2011., Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, t. 100. Kako sam već istaknula u svojem mišljenju u predmetu Prinz, EU:C:2013:90, bilješci 30., u predmetu Stewart bila je riječ o drukčijoj vrsti socijalne povlastice. Sud je ipak, s obzirom na legitiman cilj osiguranja postojanje istinske veze između podnositelja zahtjeva za pogodnost i nadležne države članice, prihvatio to da obiteljske okolnosti (uključujući one u kojima su roditelji podnositelja zahtjeva radili te primali invalidsku i starosnu mirovinu) mogu predstavljati element koji može biti dokaz postojanja takve istinske veze.

97 — Tako je, primjerice, H. Nerkowska, poljska državljanka, napustila Poljsku 1985. (nakon što je ondje studirala i radila više od 20 godina) kako bi se trajno nastanila u Njemačkoj. Sud je u predmetu C-499/06 prihvatio da ona može izvesti prava iz svojeg građanstva Unije u pogledu pogodnosti za koju je 2000. podnijela zahtjev poljskim tijelima: vidjeti presudu od 22. svibnja 2008., Nerkowska, C-499/06, EU:C:2008:300, t. 11. i 12. (u pogledu činjeničnog stanja) i t. 47.

98 — Presuda od 11. srpnja 2002., D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, t. 30.

99 — Presuda od 11. srpnja 2002., D'Hoop, EU:C:2002:432, t. 31. i navedena sudska praksa. Također vidjeti, primjerice, presude od 23. listopada 2007., Morgan i Bucher, EU:C:2007:626, t. 26. i navedenu sudsku praksu i od 18. srpnja 2013., Prinz, EU:C:2013:524, t. 28.

110. Kako bi opravdala uvjet tri od šest godina, Nizozemska se poziva na to da je Sud istaknuo kako države članice mogu dodijeliti pomoć samo studentima koji su dokazali određen stupanj integracije u društvo te države [100].

111. Iako je Sud doista priznao taj cilj, također je jasno naglasio da je primjena boravka kao jedinog kriterija preisključiva i općenita. Smatram da u tom pogledu, za razliku od njemačkog uvjeta boravka na koji su se odnosili predmeti kao što su Prinz i Thiele Meneses, nikakvu razliku ne pravi činjenica da Wsf 2000 ne zahtijeva od studenta da je u Nizozemskoj neprekinuto boravio tri godine neposredno prije nego što je započeo svoje obrazovanje u inozemstvu. To razlikovanje ne mijenja apsolutnu i isključivu narav uvjeta boravka.

112. Radi sveobuhvatnosti, ističem da uvjet tri od šest godina nije apsolutan (jer ga ministar može zaobići primjenom klauzule o pravičnosti) [101]. Međutim, Sud raspolaže s malo ili nimalo informacija u pogledu opsega i djelovanja te klauzule. U svakom slučaju, činjenica da ministar ima diskrecijsku ovlast da u određenim okolnostima ne primijeni neopravdano ograničenje prava koja proizlaze iz građanstva Unije ne mijenja analizu. Ono što je zabranjeno pravom Unije, zabranjeno je. (Isto vrijedi i kad je riječ o iznimci za prekogranične radnike (odnosno njihovu djecu) i osobe s nizozemskim državljanstvom koji žive u pograničnoj regiji te ondje žele studirati u obrazovnoj ustanovi.)

Zaključak

113. S obzirom na sva prethodna razmatranja, smatram da bi Sud na pitanja koja je postavio Centrale Raad van Beroep trebao odgovoriti na sljedeći način:

Članak 45. UFEU-a i članak 7. stavak 2. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice zabranjuju Nizozemskoj da na temelju uvjeta tri od šest godina uskrati dodjelu financijske potpore za studiranje uzdržavanom djetetu prekograničnog radnika koji je nizozemski državljanin za vrijeme dok je on prekogranični radnik. Ako taj prekogranični radnik prestane biti zaposlen u Nizozemskoj te ostvari svoju slobodu kretanja radnika kako bi se u punom radnom vremenu zaposlio u drugoj državi članici, neovisno o njegovu boravištu, članak 45. UFEU-a zabranjuje Nizozemskoj primjenu mjera koje, ako se ne mogu objektivno opravdati, obeshrabruju takvog radnika u ostvarenju njegovih prava iz članka 45. UFEU-a te koje, zato što je ostvario svoja prava na slobodno kretanje, imaju za posljedicu to da gubi socijalne povlastice koje mu jamči nizozemsko zakonodavstvo, kao što je to prenosiva financijska potpora za studiranje za njegovo uzdržavano dijete.

100 — Vidjeti točku 102. ovog mišljenja.

101 — Vidjeti točku 20. ovog mišljenja.