

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,
predstavljeni 20. marca 2007¹

I – Uvod

upočasnil neizogibni razvoj idej, ki je pripeljal do rojstva Skupnosti.

1. Po prepričanju latinsko-ameriškega pravnika obstajajo tri vrste sodnikov: obrtniki, pravi avtomati, ki uporabljajo samo roke in serijsko, v industrijskih količinah proizvajajo sodbe, pri tem pa se ne spuščajo v človeška in socialna vprašanja; igralci, ki uporabljajo roke in možgane in se podrejajo tradicionalnim metodam razlage, to pa jih neizogibno vodi k temu, da se zadovoljijo s prepisovanjem zakonodajalčeve volje; in umetniki, ki z rokami, glavo in srcem državljanom odpirajo lepša obzorja, pri tem pa ne obračajo hrbta dejstvom in konkretnemu stanju.²

3. Prosto gibanje je ena teh izvornih idej, ki je postala temeljno načelo, čeprav se njena vsebina spreminja, saj se nanaša na nestalno resničnost, ki se spreminja glede na socialne zahteve, napredek v prometu, rast trgovine in glede na številne druge dejavnike, ki ugodno vplivajo na mobilnost posameznika in njegove družine.³

2. Čeprav so za dobro opravljanje sodne naloge potrebne vse tri vrste, se je Sodišče s tem, ko je sprejelo svojo vlogo, vedno enačilo z zadnjo kategorijo, zlasti ko se je

4. V ta kontekst se umeščata vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Verwaltungsgericht Aachen (upravno sodiš-

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Nancrales Arango, A., *Los jueces de mármol*, La Pisca Tabaca Editores, Medellín, 2001, str. 14.

3 — Lirola Delgado, L., *Libre circulación de personas y Unión europea*, izd. Civitas, Madrid, 1994, str. 61, trdi, da se je v procesu evropskega povezovanja načelo prostega gibanja oseb zaradi svoje dinamike in razvoja svoje politične dimenzije razširilo z vključitvijo novih primerov v osebno področje uporabe prava Skupnosti. Ta razširitev je posledica počasnega procesa, polnega težav in občasnih protislovij, katerega izhodišče je široka razlaga možne vsebine pojma ekonomskih svoboščin.

če v Aachnu) in ki dajeta priložnost za podrobnejšo analizo posledic prostega gibanja evropskih študentov in pomoči pri usposabljanju v drugih državah ter natančnejšo opredelitev nekaterih glavnih prvin te svobode.

II – Pravni okvir

A – Skupnostna ureditev

5. Na kratko, spora zadevata mladi Nemki, ki so jima zavrnili zahtevo za pomoč pri usposabljanju v Združenem kraljestvu in na Nizozemskem, prvi zato, ker izobraževanje ni nadaljevanje izobraževanja, ki je najmanj eno leto potekalo v Nemčiji, in drugi zato, ker nima stalnega prebivališča v obmejnem kraju.

7. Predložitveno sodišče meni, da so v sporih, o katerih odloča, pomembne določbe Pogodbe ES o evropskem državljanstvu in prostem gibanju (1); pravni okvir dopolnjujejo navedbe o izobraževanju iz navedene pogodbe (2) ter določbe sekundarne zakonodaje o študentih (3).

6. Glede na to, kako pomembna so ta vprašanja, bom najprej opisal pravni okvir (II), dejstva in potek postopka v obeh zadevah (III in IV), nato bom osvetlil mobilnost študentov (V), predstavil sodno prakso v zvezi z dvema temeljnima točkama postavljenih vprašanj (VI) in pregledal različne pomembne vidike štipendij za izobraževanje, kot so njihove značilnosti in povezave s svobodo gibanja in svobodo opravljanja storitev (VII). Na tej podlagi bom lahko odgovoril na postavljena vprašanja (VIII). Nazadnje bo treba odvrniti pomisleke glede posledic mojega predloga (IX).

1. Evropsko državljanstvo in prosto gibanje

8. Člen 17(1) ES uvaja „državljanstvo Unije“ in postavlja posameznika v središče njenih dejavnosti⁴; „[d]ržavljeni Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic“; torej

4 — Četrto poročilo Komisije o državljanstvu Unije (1. maj 2001–30. april 2004) (COM(2004) 695 konč.), točka 4.

morajo zakonodaje držav določiti to lastnost⁵.

2. Pristojnosti Skupnosti glede izobraževanja

9. V skladu s členom 17(2) ES za državljane Unije veljajo pravice in dolžnosti iz te pogodbe. V skladu s členom 18 ES podeljuje državljanstvo „pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“ ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s to pogodbo in ustreznimi predpisi.

12. Za doseganje ciljev, ki si jih je Skupnost postavila, dejavnost Skupnosti v skladu s členom 3(1)(q) ES vključuje „prispevek h kakovostnemu izobraževanju in usposabljanju ter razcvetu kultur držav članic“.

10. Njegova posledica so tudi volilna sposobnost (člen 19 ES), pravica do zaščite v tujini (člen 20 ES) ter pravica do pritožbe in peticije (člen 21 ES).

13. Poglavje 3 v naslovu XI v tretjem delu Pogodbe je posvečeno „[i]zobraževanj[u], poklicn[emu] usposabljanj[u] in mladini[i]“; vsebuje člena 149 in 150 ES, ki sta bila dodana leta 1992 s Pogodbo o Evropski uniji.

14. Člen 149 ES določa, da:

11. Listina o temeljnih pravicah Evropske unije⁶ v nekaterih primerih⁷ uporablja pojem iz člena 17 ES in v členu 45(1) razglša „pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“.

„1. Skupnost prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov, pa tudi njihovo kulturno in jezikovno raznolikost.“

5 — Izjava št. 2 o državljanstvu države članice, priložena sklepni listini Pogodbe o Evropski uniji (UL 1992, C 191, str. 98).

6 — UL 2000, C 364, str. 1.

7 — Člena 12(2) in 15(2) ter v poglavju V pod naslovom „Državljsanske pravice“ členi 39(1), 40, 42, 43, 44, 45(1) in 46.

2. Cilji dejavnosti Skupnosti so: [...]

— razvijanje evropske razsežnosti v izobraževanju, zlasti s poučevanjem in razširjanjem jezikov držav članic;

4. Da bi Svet prispeval k uresničevanju ciljev iz tega člena, sprejme:

— spodbujanje mobilnosti študentov in profesorjev, med drugim s spodbujanjem akademskega priznavanja diplom in študijskih obdobj;

— pospeševanje sodelovanja med izobraževalnimi zavodi;

— spodbujevalne ukrepe v skladu s postopkom iz člena 251 ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic;

— razvijanje izmenjave informacij in izkušenj glede vprašanj, ki so skupna izobraževalnim sistemom držav članic;

— priporočila, o katerih odloča s kvalificirano večino na predlog Komisije.“

— spodbujanje razvoja izmenjave mladih ter izmenjave pedagoških in drugih strokovnih delavcev;

— spodbujanje razvoja izobraževanja na daljavo.

15. Člen 150 ES s podobnimi besedami govori o poklicnem usposabljanju.

3. Sekundarna zakonodaja

16. Glede na to, da obstajajo skupine, ki združujejo različne lastnosti, ne preseneča, da jim Komisija pripisuje posebno pozornost, kot na primer v Direktivi Sveta 93/96/EGS z dne 29. oktobra 1993 o pravici do prebivanja za študente⁸.

17. Z uvedbo evropskega državljanstva se je izkazalo, da je treba spremeniti predpise o svobodi gibanja in prebivanja, kar je bilo opravljeno z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic⁹, s katero je bila razveljavljena Direktiva 93/96.

18. Direktiva 2004/38 ureja vstop na ozemlje države članice in izstop iz njega (člena 4 in 5)

⁸ — UL L 317, str. 59. Ta direktiva je skupaj z Direktivo Sveta 90/364/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja in Direktivo Sveta 90/365/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost (UL L 180, str. 26 in 28), odgovor evropskega zakonodajalca na razširitev pojma prostega gibanja, ki jo je zagovarjalo Sodišče, „ustanova, ki priganja k večjemu vključevanju in ki s svojimi razlagami Rimske pogodbe pogosto daje zagon preseganju finančnih vidikov Skupnosti“ (Abellán Honrubia, V., in Vilá Costa, B., *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, izd. Ariel, Barcelona, 1993, str. 191).

⁹ — Direktiva [2004/38/ES] Evropskega parlamenta in Sveta [...] z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja [d]irektive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L 158, str. 77; popravek objavljen v UL 2004, L 229, str. 35).

ter prebivanje, za katero določa pogoje, ki se spreminjajo glede na trajanje prebivanja: a) za prebivanje do treh mesecev je potrebna veljavna osebna izkaznica ali potni list (člen 6); b) za prebivanje od treh mesecev do pet let morajo osebe, vpisane v javno ali zasebno ustanovo, imeti zdravstveno zavarovanje, ki zajema vse vrste tveganja v državi gostiteljici, in dovolj sredstev, da ne postanejo breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (člen 7(1)(c)); c) z zakonitim prebivanjem nad pet let se pridobi pravica, ki ni podvržena nobenemu pogoju (člen 16).

B – Nemška zakonodaja

19. Pomoči pri usposabljanju ureja Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (zvezni zakon o individualni pomoči za izobraževanje, v nadaljevanju: BAföG)¹⁰. Njegov člen 4 določa teritorialno območje uporabe in dodeljuje te pomoči samo za izobraževanje v državi, razen nekaterih izjem iz členov 5 in 6.

¹⁰ — Nova različica, objavljena 6. junija 1983, BGBl. I, str. 645, kakor je bila zadnjič spremenjena z zakonom z dne 22. septembra 2005, BGBl. I, str. 2809.

20. Člen 5(1) se nanaša na čezmejno usposabljanje:

2. se v okviru mednarodnega sodelovanja predavanja enotnega študija izmenično izvajajo v Nemčiji in tujini, ali če

„Študentje iz člena 8(1) prejmejo pomoč pri usposabljanju, če imajo stalno prebivališče na ozemlju Nemčije in vsak dan obiskujejo izobraževalno ustanovo v tujini. Za namen tega zakona je stalno prebivališče kraj, ki je stalno središče stikov zadevne osebe [...]; kraj, v katerem oseba prebiva samo zaradi izobraževanja, ne šteje za stalno prebivališče.“

3. študent, ki je najmanj eno leto obiskoval nemško izobraževalno ustanovo, nadaljuje izobraževanje na izobraževalni ustanovi druge države članice Evropske unije.

[...]“

21. Člen 5(2) zadeva izobraževanje v drugi državi:

„Študentje, ki imajo stalno prebivališče na ozemlju Nemčije, študirajo na izobraževalni ustanovi v tujini in imajo zadostno jezikovno znanje, prejmejo pomoč pri usposabljanju, če:

1. navedeni študij koristi njihovemu izobraževanju in če se lahko vsaj del tega študija šteje kot del zahtevanega ali običajnega izobraževanja, ali če

22. Člen 6 omogoča, da se upoštevajo posebni primeri:

„Nemški državljani, ki so to v smislu ustave, ki imajo stalno prebivališče v tuji državi in v tej državi obiskujejo izobraževalno ustanovo ali od tam obiskujejo ustanovo v sosednji državi, lahko prejmejo pomoč pri usposabljanju, če to upravičujejo posebne okoliščine konkretnega primera. [...]“

23. Člen 8(1) določa osebno področje uporabe BaföG:

III – Dejstva in spora o glavni stvari

„Pomoč pri usposabljanju prejmejo

A – Zadeva C-11/06

1. nemški državljani, ki so to v smislu ustave,

24. R. Morgan se je rodila leta 1983 v Nemčiji, v državi, katere državljanstvo ima in kjer je končala srednjo šolo. Po opravljenem izpitu Abitur (matura) je preživela eno leto v Veliki Britaniji, kjer je bila varuška *au pair*.

[...]

8. študentje, ki imajo ob upoštevanju pogojev iz člena 3 Freizügigkeitsgesetz/EU (zakon o prostem gibanju državljanov Unije) kot zakonec ali otrok pravico do vstopa in prebivanja v Nemčiji ali se kot otrok ne morejo sklicevati na to pravico, ker so stari 21 let ali več, in od očeta in matere ali njunih zakoncev ne prejemajo več preživitine,

25. Od 20. septembra 2004 študira uporabno genetiko na University of the West of England v Bristolu. Britanski organi so ji priznali status delavke migrantke in ji dodelili preživitino¹¹.

9. študentje, državljani druge države članice Evropske unije ali druge države članice Evropskega gospodarskega prostora, ki so bili pred začetkom izobraževanja zaposleni na ozemlju Nemčije, če obstaja povezava med dejavnostjo, ki so jo opravljali, in vsebino izobraževanja [...]"

26. Preden je začela študirati v Združenem kraljestvu, je avgusta 2004 zaprosila za pomoč, ki ji jo je Bezirksregierung Köln z odločbo z dne 25. avgusta 2004 zavrnila z obrazložitvijo, da ne izpolnjuje pogojev iz člena 5(2) BaföG, in to potrdila z novo

¹¹ — Točki 12 in 44 pisnih stališč Velike Britanije. Na obravnavi so bile opisane ugodnosti, ki jih odobri država gostiteljica: oprostitev vpisnine, subvencionirano posojilo v znesku približno 4400 funtov letno ter sredstva za nakup knjig in poravnavanje drugih stroškov.

odločbo z dne 3. februarja 2005, ki prav tako ni dopustila uporabe povezanih določb členov 6 in 5(1) BaföG.

zavrnil 7. julija 2004 z obrazložitvijo, da pogoji iz člena 5(1) BaföG niso izpolnjeni, saj naj bi prebivališče spremenila samo za namen izobraževanja, kar je 16. novembra 2004 potrdila tudi Bezirksregierung Köln.

27. R. Morgan je pri Verwaltungsgericht Aachen zoper to upravno odločbo vložila pritožbo, iz katere izvira zadeva C-11/06.

31. I. Bucher je pri Verwaltungsgericht Aachen vložila pritožbo zoper zavrnitev, kar je podlaga za zadevo C-12/06.

B – Zadeva C-12/06

28. I. Bucher, Nemka, rojena leta 1983, je s starši živela v Bonnu do 1. julija 2003, ko se je s partnerjem preselila v Düren¹².

29. Od 1. julija 2003 obiskuje predavanja delovne terapije na Hogeschool Zuyd de Heerlen¹³ (Nizozemska).

IV – Vprašnji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

32. Čeprav zahtevi tožnic ne moreta temeljiti na členih 5 in 6 BaföG, je Verwaltungsgericht Aachen ob upoštevanju, da se tožnici lahko sklicujeta na pravila Skupnosti, prekinilo odločanje v obeh postopkih in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji:

30. Za pomoč je zaprosila 28. januarja 2004, toda Landrat des Kreises Düren ji jo je

„1. Ali prosto gibanje, ki je državljanom Unije zagotovljeno v členih 17 ES in 18 ES, prepoveduje državi članici, da bi svojemu državljanu v primeru, kot je predložen, odrekla pomoč pri usposabljanju za pridobitev popolne izobrazbe v drugi državi članici z obrazložitvijo, da

12 — Mesto, ki je približno 70 km oddaljeno od Bonna in 35 km od Aachna.

13 — Kraj, ki je od nemške meje oddaljen približno 9 km in 47 km od Düna.

to usposabljanje ni nadaljevanje najmanj enoletnega izobraževanja na domači ustanovi?

janska, nizozemska, britanska in švedska vlada ter Komisija so v roku, določenem v členu 23 Statuta, predložili pisna stališča.

2. Ali prosto gibanje, ki je državljanom Unije zagotovljeno v členih 17 ES in 18 ES, prepoveduje državi članici, da bi svojemu državljanu, ki kot obmejni dnevni migrant (vozač) opravi izobraževanje v sosednji državi članici, v primeru, kot je predloženi, odrekla pomoč pri usposabljanju z obrazložitvijo, da v nemškem obmejnem kraju biva zgolj za namen usposabljanja in to bivališče ni njegovo stalno prebivališče?“

36. Predstavniki R. Morgan, I. Bucher, Nemčije, Nizozemske, Avstrije, Združenega kraljestva in Komisije so na obravnavi 30. januarja 2007 ustno predstavili svoja stališča.

V – Mobilnost študentov

33. Prvo vprašanje je skupno obema sporoma, medtem ko je drugo vprašanje postavljeno samo v zadevi I. Bucher.

A – Zgodovinska konstanta

34. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 16. marca 2006 zadevi C-11/06 in C-12/06 združil zaradi njune objektivne povezanosti.

37. Čeprav je po mnenju Thomasa Mora izobraževanje v svojem jeziku „bogato, prijetno za uho in boljši tolmač misli kakor vsi drugi jeziki“¹⁴, žeja po znanju spodbuja iskanje virov, da bi se učili od najbolj učenih, ne glede na to, kje so in v katerem jeziku

35. Bezirksregierung Köln, Landrat des Kreises Düren, nemška, avstrijska, finska, itali-

14 — More, T., *Utopija*, v slovenščino prevedel Jože Košar, II. Knjiga, poglavje „O potovanjih“. Francoska elektronska izdaja dostopna na http://classiques.uqac.ca/classiques/More_thomas/l_utopie/utopie_Ed_fr_1842.pdf.

poučujejo. Ta želja vodi učence k najboljšim učiteljem, kar so ugotavljali v vseh obdobjih.

lingua franca za sporazumevanje in prenos znanja. Prva univerza je bila ustanovljena v Bologni, vendar so se potem univerze hitro razširile po vsej Evropi (Pariz, Palencia, Oxford, Montpellier, Salamanca¹⁵ ...).

38. Med središči, ki so v klasični antiki privabila najrazličnejše ljudi, naj omenimo Platonovo akademijo, Aristotelovo gimnazijo ali Pitagorovo šolo in šolo v Aleksandriji, ki jo je v 3. st. pr. n. š. ustanovil Ptolomej Soter in kjer je blestel Evklid.

41. Univerze so povzročile veliko socialno mobilnost. Sprejemale so otroke plemičev, meščanov, trgovcev, obrtnikov in kmetov; ekonomske težave so premagovali s štipendijami. Vendar pa so nastanek nacionalnih držav in verske vojne oslabili začetno splošnost.

39. Od 9. st. naprej so se z razcvetom samostanskega življenja v samostanih in opatijah pojavljale dvorane, kjer je potekalo šolanje menihov, in na številnih krajih tudi zunanji prizidki, kjer so sprejemali druge učence (Jarrow, Cork, Corbie, Richenau, Montecassino ...). Vzporedno so škofi in kolegiji kanonikov pod okriljem katedral ustanavljali škofovske šole (Reims, Chartres, Köln, Mainz, Dunaj, Liège ...). Tudi arabski svet je poznal ta pojav, saj sta na primer Bagdad in Córdoba ustanovila študijske prostore z bogatimi knjižnicami in astronomskimi opazovalnicami.

42. Tako je Juan Luis Vives (1492–1540) delal na Univerzi v Valencii, na Sorboni v Parizu, v Brugesu, Leuvenu in Oxfordu; Miguel Servet (1511–1553) je študiral pravo v Toulousu, medicino v Parizu in Montpellieru ter teologijo v Leuvenu; David Hume (1711–1776) je študiral literaturo in filozofijo v Reimsu in Anjouju, potem pa se je po dveh letih v Parizu vrnil na Škotsko, kjer je zavrnil ponujeno profesuro; Karl Marx (1818–1883)

40. Približno v 12. st. so začele poučevati tudi osebe, ki niso prihajale iz verskih šol. Tako se je rodila zamisel o univerzah, ki so bile odprte študentom in profesorjem različnih narodnosti in kjer je bila latinščina

15 — Mladenič Samson Carrasco, ki se je kot „Vitez zrcal“ in „Vitez belega meseca“ večkrat boril z don Kihotom, je študiral v Salamanci, kjer je izvedel za prvi del avantur znanega španskega plemiča, o čemer mu je izčrpno poročal, ko se je vrnil v Mančo, kjer sta oba živela na začetku drugega dela (Cervantes Saavedra, M., *Bistroumni plemič don Kihot iz Manče*, drugi del, drugo poglavje).

je študiral na univerzi v Bonnu, živel pa je v Parizu, Bruslju in Londonu in imel močan intelektualni vpliv.

B – *Skrb danes*

43. Med učenjaki-popotniki je imel Erazem Rotterdamski (1469–1536) posebno mesto. Študiral je na univerzi v Parizu, bil domači učitelj sina škotskega kralja Jakoba II., v Bologni opravil doktorat iz teologije ter zavrnil povabilo papeža Leona X., naj ostane v Rimu. Odpotoval je v Anglijo, kjer ga je Henrik VIII. lepo sprejel in kjer je imel stike z Johnom Coletom in Thomasom Morom. V Cambridgeu je bil redni profesor teologije. V Benetkah je delal za založnika Aldusa Manutiusa. Pridobil si je spoštovanje cesarja in španskega kralja Karla V., ki ga je imenoval za svetovalca za Flandrijo¹⁶. Nekaj časa je živel v Freiburgu, potem pa se je umaknil v Basel, da bi poskrbel za objavo svojih del.¹⁷ Danes njegovo življenje buri domišljijo in kaže, da Evropa ob koncu srednjega veka ni poznala meja intelektualnega življenja in ni bila razdeljena zaradi jezikovnih razlik, ki, ne da bi zanikali njihovo pomembnost za kulturo, siromašijo izmenjavo idej in ovirajo napredovanje proti tesnejši in bolj angažirani zvezi narodov te celine. Erazmov mit prinaša kanček upanja, da bomo premagali te ovire.¹⁸

44. Vrtoglavi razvoj sodobne družbe spremljajo vedno večje povpraševanje po izobraževanju na visoki ravni, specializacija izobraževanja in vse večja zavest, da je izobraževanje pomembno za oblikovanje prihodnosti. Povsod se pojavljajo podobni problemi in izzivi, povezani s financiranjem, kakovostjo, enakimi pogoji, usposobljenostjo osebja, možnostjo zaposlovanja diplomantov ali razdelitvijo koristi, ki jih prinaša mednarodno sodelovanje.

45. V ta kontekst se vključuje tako imenovani bolonjski proces, ki se je začel 19. junija 1999 z deklaracijo štiridesetih ministrov¹⁹ za ustanovitev evropskega prostora za višješolsko in visokošolsko izobraževanje²⁰ do leta 2010 in ki počasi vodi do vrste ciljev, med katerimi je mobilnost študentov kljub visoki

16 — Leta 1516 je svoj *Institutio Principis Christiani* posvetil Karlu iz Genta, kot se je Karl V. takrat imenoval.

17 — Stefan Zweig je napisal čudovito biografijo, Erasmo de Rotterdam: triunfo y tragedia de un humanista, izd. Paidós Ibérica, Barcelona, 2005.

18 — Flory, M., Le mythe d'Érasme, v *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, izd. Dalloz, 1991, str. 258.

19 — Objavljena je na http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html. Njena predhodnica je bila Sorbonska deklaracija, ki so jo 25. maja 1998 podpisali francoski, nemški, italijanski in britanski minister za izobraževanje.

20 — Višješolsko in visokošolsko izobraževanje zajema „vse vrste študijev, usposabljanj in usposabljanj za raziskovanje na posrednješolski ravni, ki jih zagotavljajo univerze ali višje in visokošolske ustanove, ki jim pristojni državni organi priznajo ta status“, *Svetovna deklaracija o višješolskem in visokošolskem izobraževanju v 21. stoletju: vizija in delovanje*, sprejeta 9. oktobra 1998 na svetovni konferenci pod okriljem UNESCO, objavljena na spletni strani: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm.

stopnji komunikacije, ki jo omogočajo informacijska omrežja, še vedno zelo pomembna.

46. Z bolonjskim procesom so povezani številni instrumenti za gibanje študentov²¹, ki so jih odobrile institucije Skupnosti, ker se je zaradi možnosti pridobitve dela v katerikoli državi članici in možnosti poznejše integracije v njene strukture, kar ponuja zelo spodbudne priložnosti, povečalo povpraševanje po študiju v drugi državi za različno dolga obdobja. Izmenjave prinašajo koristi tistim, ki gredo drugam, družbi, ki jih sprejme, in družbi, iz katere prihajajo, čeprav pomenijo tudi tveganja, ker lahko ogrozijo raznolikost, pospešijo komercializacijo izobraževanja in spodbudijo beg možganov.

47. Poleg tega lahko premiki sprožijo drugačne izzive, zlasti lingvistične ali take,

povezane s prilagajanjem²², ki so lahko upravni ali ekonomski²³. Pomoči pri usposabljanju za pokrivanje izdatkov zaradi plačila vpisnine, mesečnih obrokov, vzdrževanja ali stanovanja ločimo glede na izvor na zasebne, nacionalne ali evropske. Zasebne izplačujejo zasebniki pod pogoji, ki jih sami določijo; nacionalne so urejene z lokalnimi, regionalnimi ali nacionalnimi določbami, za katere veljajo določena načela kot na primer načelo objektivnosti in enakosti; evropske prinašajo dejavnosti Skupnosti, med katerimi sta najvidnejša program „Erasmus“, ki se je začel leta 1987 in je zdaj del programa „Socrates“²⁴, in program „Leonardo da Vinci“, ki je bil uveden leta 1994 za spodbujanje poklicnega usposabljanja.

48. V sporih R. Morgan in I. Bucher se razprava nanaša na subvencije, predvidene v nacionalni ureditvi, s pridržkom, da združljivost teh treh sistemov financiranja upošteva pravila vsakega posameznega sistema, ker je glede na to, da po navadi ne

21 — Kot na primer Resolucija Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o akcijskem načrtu za mobilnost z dne 14. decembra 2000 (UL C 371, str. 4); Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. julija 2001 o mobilnosti študentov, udeležencev usposabljanja, prostovoljcev, učiteljev in vodij usposabljanja v Skupnosti (UL L 215, str. 30); Resolucija Sveta z dne 3. junija 2002 o usposobljenosti in mobilnosti (UL C 162, str. 1) ali Evropska listina kakovosti za mobilnost, priložena Predlogu Priporočila Evropskega Parlamenta in Sveta o transnacionalni mobilnosti v Skupnosti zaradi izobraževanja in usposabljanja (COM(2005) 450 konč.); poleg tega so te teme navedene kot eden od trinajstih ciljev delovnega programa „Izobraževanje in usposabljanje 2010“, sprejetega na Evropskem svetu v Barceloni leta 2002.

22 — „Živel boš v daljni deželi, ne zaradi razdalje, ampak zaradi idej in navad.“ Tako André Maurois začne svoje „Nasvete mlademu Francozu, ki odhaja v Anglijo“ (Maurois, A., *Obras completas*, zvezek IV, izd. Plaza y Janés, Barcelona, 1967, str. 1035).

23 — Te ovire so preučene v zeleni knjigi Komisije „Izobraževanje – usposabljanje – raziskovanje: ovire pri transnacionalni mobilnosti“ (COM(1996) 462 konč.).

24 — Sprva skromna številka – prvo leto je bilo vključenih samo 3244 oseb – je leta 2005 narasla na 144.032, v dvajsetih letih delovanja pa je štipendije prejelo več kot milijon in pol študentov (vir: http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20_en.html).

krijejo vseh stroškov²⁵, pogosto dovoljeno hkratno prejetje sredstev iz teh sistemov.

izključilo uporabo obstoječe sodne prakse na tem področju, kot je bilo poudarjeno v večini predstavljenih stališč, lahko kljub temu ocenimo ugotovitve, ki bi lahko bile koristne v tem primeru.

VI – Sodna praksa o pomočeh pri usposabljanju in o prostem gibanju

49. Odgovori Verwaltungsgericht Aachen zahtevajo pregled sodne prakse v zvezi z dvema točkama iz predloženih vprašanj za predhodno odločanje.

51. Med sodbami, ki obravnavajo vidike, povezane s tem primerom, je treba poudariti sodbe v zadevah Grzelczyk²⁶, D'Hoop²⁷ in Bidar²⁸, ki se poleg tega nanašajo na državljanstvo Unije in pomenijo dragocen prispevek.

A – Pomoči pri usposabljanju

50. Sodišče je večkrat preučilo različne vrste pomoči za začetek, izvedbo ali konec izobraževanja. V dosedanjih sodbah je bila pritožba vložena v državi članici gostiteljici ali državi članici izvora, vendar po selitvi, medtem ko sta R. Morgan in I. Bucher svoji zahtevi naslovili na državo izvora, ki je nista zapustili. Čeprav bi ta okoliščina onemogočila presojo različnega obravnavanja Nemcev in državljanov drugih držav Skupnosti, kar bi

52. Pred tem je bilo v sodbi Gravier²⁹ potrjeno, da plačilo pristojbine, vpisnine ali šolnine, ki se naloži šolarjem drugih držav članic kot pogoj za dostop do predavanj poklicnega usposabljanja, pomeni ločevanje na podlagi narodnosti, ki je prepovedano s Pogodbo (točka 26). Prav tako je v sodbi Blaizot³⁰ ugotovljena neenakost zaradi „dodatne vpisnine, ki jo morajo plačati študentje drugih držav članic, ki hočejo vpisati to stopnjo študija“, ker „pojem poklicno uspo-

25 — Calvo Pérez, B., „Perspectiva europea de la educación superior. Carácter transversal y redes universitarias (internacionalización, movilidad y redes)“, v *El carácter transversal en la educación universitaria*, Michavila, F., in Martínez, J., založnika, Madrid, 2002, str. 33, navede kritike programa Socrates-Erasmus, med katerimi je eden glavnih očitkov, da so zneski nizki, in dodaja, da gre za „stipendije za bogate“ in da „pomenijo regresivno financiranje“.

26 — Sodba z dne 20. septembra 2001 (C-184/99, Recueil, str. I-6193).

27 — Sodba z dne 11. julija 2002 (C-224/98, Recueil, str. I-6191).

28 — Sodba z dne 15. marca 2005 (C-209/03, ZOdl., str. I-2119).

29 — Sodba z dne 13. februarja 1985 (293/83, Recueil, str. 593).

30 — Sodba z dne 2. februarja 1988 (24/86, Recueil, str. 379).

sabljanje vključuje univerzitetni študij veterinarske medicine“ (točka 24).

53. Kmalu potem sta to sodno prakso razjasnili sodbi Lair³¹ in Brown³², ki sta ločili pomoči za „kritje stroškov vpisa in drugih stroškov, zlasti šolnine, potrebnih za dostop do izobraževanja“, in pomoči za „vzdrževanje in izobraževanje“ in presodili, da samo prva skupina pomoči izhaja iz Pogodbe (točke od 14 do 16 sodbe Lair in točke od 17 do 19 sodbe Brown). Novosti v Pogodbi o Evropski uniji³³ in sprejetje Direktive 93/96 so po sodbi Grzelczyk odpravile to razlikovanje.

1. Sodba Grzelczyk

54. R. Grzelczyk, Francoz, je študiral športno vzgojo na Université Catholique v Louvain-la-Neuve (Belgija) in sam poravnal stroške izobraževanja in bivanja. Na začetku četrtega letnika, to je zadnjega, je zaprosil za minimex – najnujnejša sredstva za preživljanje –, kar so mu zavrnilo z obrazložitvijo, da ni Belgijec.

55. Sodišče je poudarilo, da je v sodbi Hoeckx³⁴ opredelilo minimex kot „socialno ugodnost v smislu Uredbe št. 1612/68“³⁵ (točka 27); prav tako je opozorilo na spremembe v veljavni nacionalni zakonski ureditvi (točka 28), po kateri bi belgijski študent, ki ne bi imel statusa delavca po Uredbi št. 1612/68 in bi se znašel v enakih okoliščinah kot R. Grzelczyk, izpolnjeval vse pogoje za pridobitev ugodnosti, kar kaže na „diskriminacijo zaradi nacionalnosti“ (točka 29) in je „načelno“ v nasprotju s členom 6 Pogodbe ES (ki je po spremembi postal člen 12 ES), razloženim „v povezavi z določbami [...] o državljanstvu Unije, da bi ocenili njegovo področje uporabe“ (točka 30).

56. Po ugotovitvah o evropskem državljanstvu (točke od 31 do 33) in sklicevanju na sodno prakso Lair in Brown (točki 34 in 35) je Sodišče povezovalo prepoved neenakega obravnavanja s „pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“, ki je omejena z Direktivo 93/96, ki poudarja zahtevo po ekonomski plačilni sposobnosti, pri čemer je Sodišče opozorilo, da se glede „posebnosti bivanja študentov“ ta direktiva

31 — Sodba z dne 21. junija 1988 (39/86, Recueil, str. 3161).

32 — Sodba z dne 21. junija 1988 (197/86, Recueil, str. 3205).

33 — V Pogodbo ES je vnesla državljanstvo Unije in ji v tretjem delu v naslovu VIII dodala poglavje 3, namenjeno izobraževanju, poklicnemu usposabljanju in mladini (člena 149 in 150).

34 — Sodba z dne 27. marca 1985 (249/83, Recueil, str. 973).

35 — Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2).

razlikuje od direktiv 90/364 in 90/365 (točke od 37 do 44)³⁶, in poudarilo spremenljivost položajev (točka 45).

ugodno obravnavan, kot bi bil, če ne bi izkoristil ugodnosti, ki jih daje Pogodba v zvezi s svobodo gibanja“ (točki 30 in 31), ugotovitev, ki je „za izobraževanje“ zelo pomembna (točka 32).

2. Sodba D'Hoop

57. M.-N. D'Hoop, Belgijka, je v Franciji končala srednješolsko izobraževanje, ki so ga priznali organi oblasti v državi izvora, kjer se je vpisala na univerzo. Potem je zaprosila za nadomestilo za primer čakanja na delo, ekonomsko pomoč, ki omogoča dostop do zaposlitvenih programov, namenjenih mladim iskalcem prve zaposlitve. Prošnjo so ji zavrnili, ker srednješolskega izobraževanja ni opravila na belgijski gimnaziji.

58. Čeprav nadomestilo za čakanje na delo pomeni socialno ugodnost po Uredbi št. 1612/68³⁷, se v okoliščinah primera ta uredba in člen 48 ES (točke od 17 do 20) nista uporabljala za spor, zato se je Sodišče v svojih razmišljanjih osredotočilo na državljanstvo Unije, ki velja začasno (točke od 23 do 26), kar bi povzročilo nezdružljivost s pravico do prostega gibanja, kajti državljani je „v državi članici, katere državljani je, manj

59. V teh pogojih je ugotovilo razliko med „belgijskimi državljani, ki so celo srednješolsko izobraževanje opravili v Belgiji, in tistimi državljani, ki so izkoristili svobodo gibanja in pridobili zaključno spričevalo [...] v drugi državi članici“ (točka 33), ki so torej oškodovani (točka 34). Kljub temu se diskriminacija lahko upraviči iz objektivnih razlogov, ki so neodvisni od državljanstva zadevnih oseb in so sorazmerni glede na sledeni legitimni cilj, vendar je v tem primeru, čeprav je legitimno, da „se hoče nacionalni zakonodajalec prepričati o dejanski povezavi med prosilcem za nadomestilo in zadevnim geografskim trgom dela“, edini pogoj, ki zadeva kraj pridobitve zaključnega šolskega spričevala, „preveč splošen in izključujoč“ (točke od 36 do 39).

3. Sodba Bidar

60. D. Bidar, Francoz, se je preselil v Združeno kraljestvo, kjer je končal srednješolsko izobraževanje. Da bi lahko začel

36 — V točki 40 sodbe z dne 25. maja 2000 v zadevi Komisija proti Italiji (C-424/98, Recueil, str. I-4001) so podrobneje razloženi razlogi za te razlike.

37 — Sodba z dne 20. junija 1985 v zadevi Deak (94/84, Recueil, str. 1873, točka 27) in sodba z dne 12. septembra 1996 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-278/94, Recueil, str. I-4307, točka 25).

visokošolsko izobraževanje, je zaprosil za ustrezno financiranje pri London Borough of Ealing, kjer so mu odobrili pomoč za vpis, zavrnilo pa posojilo za kritje stroškov za vzdrževanje, ker prosilec ni „nastanjen“ v Združenem kraljestvu.

61. Sodišče je moralo preveriti, ali je bila zavrnitev pomoči v nasprotju s Pogodbo, zlasti s členom 12 ES, zato je navedlo sodno prakso v zvezi s to določbo in členom 18 ES ter razvoj sodne prakse in prava Skupnosti (točke od 28 do 41) in trdilo, da položaj državljana Unije, ki zakonito prebiva v drugi državi članici, spada na področje uporabe Pogodbe ES v smislu člena 12, prvi odstavek, ES v zvezi s pridobitvijo pomoči, dodeljene študentom bodisi v obliki subvencioniranega posojila bodisi štipendije in namenjene kritju njegovih stroškov za vzdrževanje (točka 42), kar je potrdilo glede na Direktivo 2004/38 (točka 43).

62. Potem je preučilo previdnost iz člena 18 ES, ki napotuje na omejitve iz Pogodbe, in ukrepe, ki so sprejeti za njegovo uporabo, med katerimi je Direktiva 93/96, katere člen 3 je izključeval plačilo vzdrževalnine za študente, ki so uživali pravico do prebivanja (točka 44). V skladu s sodbo Grzelczyk je odločilo, da nezmožnost, da pomoči za kritje stroškov za vzdrževanje temeljijo na tej direktivi (točka 45), ne preprečuje sklicevanja na člen 12 ES (točka 46).

63. Potem ko je bila priznana uporaba člena 12 ES, je Sodišče preučilo vprašanje objektivnih pogojev za dodelitev pomoči. Menilo je, da lahko zakonske zahteve po „nastanitvi“ v Združenem kraljestvu oškodujejo „predvsem državljane drugih držav članic“, ker jih „njeni državljani lažje izpolnijo“ (točke od 50 do 53). Vendar je razlika v obravnavanju lahko upravičljiva za spodbujanje „študento[v], ki so izkazali določeno stopnjo vključitve“ (točke od 54 do 57), za kar zadošča dokaz, da je „študent v določenem obdobju prebival v državi članici gostiteljici“ (točka 59), kajti položaj „ni primerljiv s položajem prosilca za nadomestilo za primer brezposelnosti [...] ali za nadomestilo za iskanje zaposlitve“ (točka 58). Sodišče je iz tega sklenilo, da so zadevna britanska pravila v nasprotju s členom 12 ES (točke od 60 do 63).

B – Prosto gibanje

64. Sodišče vedno pogosteje prejema zahteve, naj opredeli evropsko državljanstvo in pravice, ki iz njega izhajajo.

65. Sodba Grzelczyk je naznanila pomembnost te lastnosti, ki naj bi postala „temeljni

status državljanov držav članic“ (točka 31)³⁸ in je s prepovedjo diskriminacije v skladu s členom 12 ES pridobila daljnosežen vpliv, saj se od sodbe Martínez Sala³⁹ naprej lahko nanjo sklicuje vsak imetnik potnega lista Skupnosti v vseh primerih, „ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije“ (točka 63), ne da bi vključil položaje čisto notranjega značaja⁴⁰.

67. Povezano navajanje prostega gibanja in prepovedi diskriminacije ne pomeni, da ti načeli nimata lastne in ocenljive vsebine.⁴³ Tako je sodba Baumbast in R.⁴⁴ zagovarjala neposredni učinek člena 18 ES⁴⁵, ker gre za „jasno in natančno določbo Pogodbe ES“ (točka 84)⁴⁶, kajti prosto gibanje – in prosto prebivanje – je „osrednja pravica državljanstva Unije“⁴⁷.

66. Med zadevne primere spadajo primeri, povezani z uresničevanjem temeljnih svoboščin, kot sta prosto gibanje in prebivanje.⁴¹ Iz tega sledi, da se enako obravnavanje in prosto gibanje večkrat pojavljata skupaj in sta kršena v državi gostiteljici – sodbi Grzelczyk in Bidar – ali v državi izvora – sodba D’Hoop – v zadnjem primeru zaradi nezdržljivosti predpisov, ki so škodili tistim državljanom, ki so uresničili svoje pravice.⁴²

68. Sodba Grzelczyk je tudi opozorila, da imajo zgoraj navedene svoboščine svoje

38 — Pour Borja, J., Dourthe, G., in Peugeot, V., *La Ciudadanía Europea*, izd. Península, Barcelona, 2001, str. 37, aktualnost tega pojma se kaže v potrebi članov nekaterih družb, da ustvarijo „vrsto identitete, v kateri se prepoznajo in s katero se lahko počutijo kot del njenega duha, ker te vrste družb jasno kažejo znake primanjkljaja pri vključevanju [...] v celotno skupnost, brez tega vključevanja pa ni mogoče skupaj odgovoriti na skupne izzive“.

39 — Sodba z dne 12. maja 1998 (C-85/96, Recueil, str. I-2691).

40 — Sodbi z dne 5. junija 1997 v zadevi Uecker in Jacquet (C-64/96 in C-65/96, Recueil, str. I-3171, točka 23), sodba z dne 2. oktobra 2003 v zadevi García Avello (C-148/02, Recueil, str. I-11613, točka 26) in sodba z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Tas-Hagen in Tas (C-192/05, ZOdL, str. I-10451, točka 23).

41 — Sodba z dne 24. novembra 1998 v zadevi Bickel in Franz (C-274/96, Recueil, str. I-7637, točki 15 in 16); zgoraj navedena sodba Grzelczyk, točka 33; zgoraj navedena sodba D’Hoop, točka 29, in zgoraj navedena sodba Bidar, točka 33.

42 — Sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Pusa (C-224/02, Recueil, str. I-5763, točki 19 in 20); sodba z dne 18. julija 2006 v zadevi De Cuyper (C-406/04, ZOdL, str. I-6947, točka 39); zgoraj navedena sodba D’Hoop, točka 34, in zgoraj navedena sodba Tas-Hagen in Tas, točke 27, 30 in 31.

43 — Sodba z dne 7. septembra 2004 v zadevi Trojani (C-456/02, ZOdL, str. I-7573), katere točke od 30 do 36 se nanašajo na člen 18 ES in točke od 39 do 44 na člen 12 ES. V sklepnih predlogih v zadevi, v kateri je bila izdana sodba v zadevi De Cuyper, generalni pravobranilec Geelhoed upravičeno trdi, da za uporabo člena 18 ES ni treba ugotoviti obstoja diskriminacije (točka 104) in da je pomembno vedeti, ali obstaja omejitev prostega tranzita in ali je ta omejitev lahko upravičena (točka 108). Dejansko je v sodbah De Cuyper ter Tas-Hagen in Tas naveden samo člen 18 ES.

44 — Sodba z dne 17. septembra 2002 (C-413/99, Recueil, str. I-7091).

45 — Doktrina je podprla to značilnost: Dorrego de Carlos, A., „La libertad de circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión europea“, v delu, ki ga je uredil Gil-Robles, J. M., *Los derechos del europeo*, Incipit éditeurs, Madrid, 1993, str. 30; prav tako Mattera, A., „La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l’applicabilité directe de l’article 8 A du traité CE“, v *Mélanges en hommage à Fernand Schöckweiler*, ki jih urejajo Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Ole Due, Romain Schintgen in Charles Elsen, Baden-Baden, 1999, str. 413 in naslednje.

46 — To trditve so povzele sodba z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Zhu in Chen (C-200/02, ZOdL, str. I-9925, točka 26), sodba z dne 23. marca 2006 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-408/03, ZOdL, str. I-2647, točka 34) in zgoraj navedena sodba Trojani, točka 31. Zapisana je tudi v enajsti uvodni izjavi Direktive 2004/38.

47 — Sporočilo Sveta „Haški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji“, naslov III, točka 1.1 (UL 2005, C 53, str. 1). Adrián Arnaiz, A. J., „Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht“, *Revista de Estudios Europeos*, št. 11, september–december 1995, Madrid, str. 59, označi prosto gibanje kot „sestavljeno, to je gospodarsko in politično pravico, ker se po eni strani dotika popolne uresničitve notranjega trga in po drugi krepitev občutka pripadnosti Evropski uniji“.

omejitve (točka 37), ki izhajajo iz Pogodbe in predpisov, ki so sprejeti za njeno uporabo, tako da, kadar obstajajo posebni predpisi, ni nujno odločati o členu 18 ES⁴⁸; v drugih primerih morajo biti omejitve, kot je na primer zahteva po dejanski povezavi med osebo in državo⁴⁹, objektivne, neodvisne od državljanstva in sorazmerne⁵⁰, da bi bile veljavne.

A – Značilnosti pomoči pri študiju v tujini

70. Navedel sem že, da so pomoči pri usposabljanju zelo raznolike, ker blažijo različne vrste težav. Tako so nekatere pomoči, ki krijejo stroške vpisnine ali mesečne obroke šolnine, neposredno povezane z izobraževanjem, druge pa posredno zmanjšujejo breme, ki ga pomenijo nakup knjig ali drugega gradiva, prevoz ali stroški za vzdrževanje.

VII – Značilni vidiki pomoči pri študiju v drugi državi članici

69. Po tem pregledu najpomembnejših sodb Sodišča za obravnavana spora je treba pregledati še prikrite vidike vprašanj za predhodno odločanje, ki določajo njihov pravni okvir: naravo in posebnosti pomoči pri študiju v tujini (A); možnost uveljavljanja prostega gibanja v tem primeru (B) in posledice svobode opravljanja storitev (C).

71. Na splošno veljajo za „pomoči pri študiju“ vse pomoči osebam, ki se želijo šolati ali se že šolajo za izobraževalne, kulturne, poklicne ali znanstvene namene ter akademska priznanja.

72. O naravi dejavnosti javne uprave na tem področju se je že razpravljalo, zlasti o tem, ali gre za dejavnost javnih storitev ali dejavnost spodbujanja. Pri prvi dejavnosti organi oblasti zagotavljajo storitve za posameznike; pri drugi pa spodbujajo posameznike, naj svoje poklicne dejavnosti usmerjajo glede na splošni interes.⁵¹

48 — V zvezi s svobodo ustanavljanja sodba z dne 29. februarja 1996 v zadevi Skanavi in Chrysanthakopoulos (C-193/94, Recueil, str. I-929, točka 22) in za prosto gibanje delavcev sodba z dne 26. novembra 2002 v zadevi Oteiza Olazabal (C-100/01, Recueil, str. I-10981, točka 26); sodba z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, Recueil, str. I-2703, točka 55) in sodba z dne 15. septembra 2005 v zadevi Ioannidis (C-258/04, ZOdl., str. I-8275, točka 37).

49 — Zgoraj navedena sodba D'Hoop, točka 38, in zgoraj navedena sodba Collins, točka 67.

50 — Zgoraj navedena sodba Bickel in Franz, točka 27; zgoraj navedena sodba D'Hoop, točka 36; zgoraj navedena sodba Collins, točka 66; zgoraj navedena sodba Bidar, točka 54; zgoraj navedena sodba De Cuyper, točka 40, in zgoraj navedena sodba Tas-Hagen in Tas, točka 33.

51 — Gil Ibañez, J. L., „El régimen de becas y ayudas al estudio“, v skupinskem delu *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*, Manuales de Formación Continuada, št. 16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, str. od 221 do 226.

73. Odgovor je odvisen od sestave pomoči, pri čemer je treba tehtati njeno zasnovano in njene cilje. Na ravni obveznega izobraževanja javna oblast državljanom zagotovi določeno stopnjo izobrazbe, kar pomeni, da obstaja neka storitev.

74. Nasprotno na višjih ravneh nacionalni organi ne jamčijo pravice do izobraževanja, ampak enakost pri uresničevanju te pravice in izogibanje ločevanju zaradi premoženjskih okoliščin; prav tako želijo omogočiti povečanje znanja in zagotoviti znanja, ki ustrezajo družbi ali po katerih obstaja povpraševanje. Pri tem uporabljajo tehnike spodbujanja z neposrednimi pomočmi – štipendija – in posrednimi pomočmi – oprostitev vpisnih dajatev –, pri čemer element storitve ni v ospredju.

75. Novi elementi se pojavijo, ko študent zaprosi svojo državo, naj odpravi težave, zlasti finančne, pri usposabljanju v tujini. Tako se pojavita že navedena pojma – mobilnost in prosto gibanje – s posebno čezmejno razsežnostjo, evropsko.

76. Štipendija države izvora se ne „izvozi“ v državo gostiteljico in v nasprotju

z mnenjem Komisije prva država ne subvencionira prostega gibanja. Vsaka pomoč se dodeli v določenih pogojih, ne da se pomoč za usposabljanje na določenem ozemlju prenese na druge študije ali v druge kraje, razen če je to predvideno v določbah, ki urejajo take spremembe. Vendar je izvoz neločljivo povezan s pomočjo pri usposabljanju v drugi državi, ker osebe zaprosijo za pomoč za pokrivanje globalnih stroškov v drugih državah.

77. Te pomoči, ki omogočajo pot v tujino, so zato ugodnosti, za katere ima država večjo diskrecijsko pravico, kot če bi imele značaj storitve, in pri katerih obstaja mednacionalni vidik.

78. Ta sestava izključuje prenos sodne prakse v zvezi z obdavčenjem pri spremembi prebivališča, po kateri „Pogodba ES delavcu ne zagotavlja, da je prenos njegovih dejavnosti v drugo državo članico, kot je tista, v kateri je do takrat stalno prebival, glede [tega] nevtralen“⁵². Teh položajev ni mogoče

52 — Sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Weigel (C-387/01, Recueil, str. I-4981, točka 55); sodba z dne 15. julija 2004 v zadevi Lindfors (C-365/02, ZOdl., str. I-7183, točka 34) in sodba z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp (C-403/03, ZOdl., str. I-6421, točka 45).

primerjati s položaji v sporih o glavni stvari, ker se poleg tega, da imajo različne namene, eni nanašajo na obvezno prispevanje v državno blagajno, drugi pa na prejemanje zneskov iz državne blagajne.

1. Področje prostega gibanja

81. Državljeni se lahko proti svoji državi neposredno sklicujejo na svobodo gibanja v Skupnosti. Člen 17 ES jasno navaja, da so državljani Unije osebe, ki imajo „državljanstvo države članice“⁵³ in uživajo pravice, ki iz njega izhajajo⁵⁴.

B – Možnost uveljavljanja pravice do prostega gibanja

79. V več pisnih stališčih, predloženih temu sodišču, je bilo navedeno, da Evropska unija nima pristojnosti na področju pomoči pri študiju, ki jih omogočajo države članice. Ker naj bi se dejanska položaja teh vprašanj za predhodno odločanje ne nanašala na zadeve Skupnosti, naj pravic iz člena 18 ES ne bi bilo mogoče uveljaviti in torej naj ne bi bilo treba odgovoriti predložitvenemu sodišču, o zadevah R. Morgan in I. Bucher pa bi moralo biti odločeno na podlagi nemških pravil.

80. S temi trditvami se ne strinjam. Da bi jih ovrgel, zadošča predstavitev dveh dopolnilnih argumentacij; prva zadeva svobodo gibanja in druga pristojnosti na področju izobraževanja.

82. V prejšnjih sklepnih predlogih sem predstavil svoje stališče o avtonomnosti

53 — Bhabha, J., kritizira pomislek do zakonodaj držav, ki izkoriščajo neobstoječ postopek za pridobitev državljanstva Evropske unije, ker je ta kategorija v določenem smislu neuskaljena in v različnih državah zelo različna, saj ne temelji na skupni osnovi meril pripadnosti (*Pertenecer a Europa: ciudadanía y derechos posnacionales*, na spletni strani <http://www.unesco.org/issj/rics/159/bhabhaspa.html>). Doktrina hoče razložiti razliko med nacionalnostjo in državljanstvom tako, da državljanstvu pripiše pojem občutka pripadnosti skupnosti, ki presega državo in ima jasno politično moč, in da nacionalnosti pripiše pravni pogoj, ki izhaja iz povezave med osebo in državo (Jiménez Piernas, C., „La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión europea“, *Revista de Instituciones Europeas*, letnik 20, 1993, str. od 9 do 49; Jiménez de Parga Maseda, P., *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria – Desde el Acta Unica al Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1994, str. 184 in 185).

54 — V točki 24 sklepnih predlogov v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 26. januarja 1999 v zadevi Terhoeve (C-18/95, Recueil, str. I-345), navajam, da je bila možnost uveljavljanja prava Unije zoper lastno državo priznana v sodbi z dne 7. februarja 1979 v zadevi Knoors (115/78, Recueil, str. 399, točka 24), v sodbi z dne 3. oktobra 1990 v zadevi Bouchoucha (C-61/89, Recueil, str. I-3551, točka 13); v sodbi z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus (C-19/92, Recueil, str. I-1663, točki 15 in 16); v sodbi z dne 23. februarja 1994 v zadevi Scholz (C-419/92, Recueil, str. I-505, točka 9) in v sodbi z dne 27. junija 1996 v zadevi Asscher (C-107/94, Recueil, str. I-3089). V točki 25 glede navedenih sklepnih predlogov opozarjam, da je Sodišče v sodbi z dne 6. oktobra 1981 v zadevi Broekmeulen (246/80, Recueil, str. 2311, točka 20) izjavilo, da „prosto gibanje oseb, svoboda ustanavljanja in svobodno opravljanje storitev [...] ne bi bili v celoti uresničeni, če bi države članice lahko odredle uveljavljanje določb prava Skupnosti tistim državljanom, ki so izkoristili obstoječe ugodnosti na področju gibanja in ustanavljanja“.

prostega gibanja. Ponavljam, da „nastanek državljanstva Unije, katerega posledica je, da imajo njegovi imetniki pravico do prostega gibanja na območju vseh držav članic, pomeni velik kvalitativni napredek, ker loči svobodo gibanja od njenih funkcionalnih ali instrumentalnih prvin (ker svoboda gibanja ni več povezana z opravljanjem gospodarske dejavnosti ali vzpostavljanjem notranjega trga) in ker to pravico dvigne na raven lastne in neodvisne pravice, ki je del političnega statusa državljanov Unije“.⁵⁵

žrtvam vojne, kar so jima zavrnili z obrazložitvijo, da sta na dan zahtevka živela v Španiji.

83. Nedavna zgoraj navedena sodba Tas-Hagen in Tas je povzela to trditev pri določanju vprašanja, ali mora biti za sklicevanje na člen 18 ES poleg uresničevanja pravice do prostega gibanja vključeno tudi kakšno področje Skupnosti.

84. K. Tas-Hagen in R. A. Tas, Nizozemca, sta od nizozemskih organov oblasti zahtevala plačilo prejemkov, ki seodobrijo civilnim

85. V točkah od 27 do 43 sklepnih predlogov, predstavljenih v tej zadevi, je generalna pravobranilka J. Kokott prepričljivo dokazala, da ima dejstvo, da je predmet zahtevka urejen s pravom Skupnosti ali teži k uresničevanju njegovih ciljev, samo „postransko vlogo“ pri presoji vsakega primera in nikakor ne more biti pogoj za uporabo člena 18 ES.

86. Sodišče je sledilo temu mnenju in potrdilo, da na trenutni stopnji razvoja prava Skupnosti zahtevana odškodnina „spada v pristojnost držav članic“ (točka 21), vendar je opozorilo, da se mora ta pristojnost izvajati ob spoštovanju „določb Pogodbe, ki dajejo vsem državljanom Unije pravico, da se prosto gibljejo in bivajo na ozemlju“ Skupnosti (točka 22). Dodalo je, da čeprav državljanstvo Unije ne vključuje sklicevanja na Pogodbo v notranjih položajih, uporaba pravice, ki izhaja iz prava Skupnosti, in ki je vplivala na možnost pridobitve prejemka, določenega

⁵⁵ — Sklepni predlogi v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi z dne 17. junija 1997 v zadevi Shingara in Radiom (C-65/95 in C-111/95, Recueil, str. I-3343, točka 34) in sodba z dne 16. septembra 2004 v zadevi Baldinger (C-386/02, ZDl., str. I-8411, točka 25), v katerih Sodišče ni odločalo o členu 18 ES.

z nacionalno ureditvijo, takega položaja ni mogoče obravnavati kot položaj čisto notranjega značaja, ki bi bil brez vsakršne povezave s pravom Skupnosti (točka 28).

87. Ta sodna praksa kljub temu ne more biti omejena na primere, ki vključujejo gibanje, ker se uporablja tudi v primerih preprečevanja ali odvrčanja od gibanja, če so pomoči namenjene izobraževanju v drugih državah članicah, in tako dokaže povezavo s Skupnostjo, potrebno za uveljavljanje člena 18 ES.

88. Evropsko pravo ostaja na obrobju državnih politik pomoči pri študiju v tujini, kadar pa se države odločijo, da bodo podelile take pomoči, pravo Skupnosti preveri, ali predpisani pogoji neupravičeno ne omejujejo prostega gibanja.

2. Pristojnosti glede izobraževanja

89. Skupnost spodbuja kakovostno izobraževanje in usposabljanje (člen 3(1)(q) ES),

sodelovanje med državami članicami ter po potrebi podpira in dopolnjuje njihove dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva njihovo odgovornost za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov (člen 149(1) ES); spodbuja tudi „mobilnost študentov“ in „razvoj izmenjave mladih“ (člen 149(2) ES). Pravni instrumenti za uresničevanje ciljev pomoči Skupnosti so „spodbujevalni ukrepi“, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje predpisov držav članic, in „priporočila“ (člen 149(4) ES).⁵⁶

90. Iz tega sklepam, da imajo države članice pooblastila za urejanje izključno bistvenih vidikov študija, ne pa vsega v povezavi s tem področjem.

91. Izobraževanje vključuje vidike, ki so njegovo bistveno jedro, kot so študijski programi ali organizacija sistema, katerih opredelitev, podrobnosti in razmejitve določijo nacionalni zakonodajalci, institucije Skupnosti pa se omejijo na naloge usmerjanja in spodbujanja. Tako člen 14 Listine

⁵⁶ — Člen 150 ES se s podobnimi besedami izrazi o poklicnem usposabljanju.

o temeljnih pravicah Evropske unije določa, da ima vsakdo pravico „do izobraževanja in do dostopa do poklicnega [...] usposabljanja“ (odstavek 1), ki vključuje „možnost brezplačnega obveznega izobraževanja“ (odstavek 2), in napotuje na nacionalne predpise samo v zvezi s predpisi o uresničevanju svobode ustanavljanja izobraževalnih zavodov in pravice staršev, da svojim otrokom zagotovijo izobraževanje in pouk v skladu s svojim verskim, svetovnonazorskim in vzgojnim prepiranjem (odstavek 3)⁵⁷.

nja, ker vsebino sestavljajo študijski programi, poučevane discipline, obravnavane teme, predpisano znanje in metode za pridobivanje znanja. Prav tako ne spadajo v organizacijo izobraževalnega sistema, ki zadeva materialne in človeške vire ter delitev nalog med njimi, za „ohranitev oziroma izboljšanje“ tega sistema pa so odgovorne države⁵⁸.

92. Obstajajo pa tudi stranski vidiki, katerih povezava s svobodami in načeli Skupnosti je spremenljiva. To velja tudi za pomoči za začetek ali nadaljevanje študija, s katerim se izboljšajo tehnike, spretnosti, usposobljenost za opravljanje dela, ki nimajo neposredne povezave z zgoraj navedenim bistvenim jedrom. V teh primerih je evropski pravni red bolj prisoten.

94. Sodišče je v področje uporabe Pogodbe vključilo pogoje za dostop do poklicnega usposabljanja⁵⁹, ki zajema visokošolsko in univerzitetno izobraževanje⁶⁰.

95. S pomočmi študentom se premagujejo ovire, po navadi ekonomske, ki preprečujejo udeležbo v izobraževanju in so torej povezane s „pogoji za dostop“, kar velja tudi, kadar cilj ni začeti, ampak nadaljevati šolanje.

93. Ne strinjam se s trditvijo avstrijske vlade, da so štipendije zajete v vsebini izobraževa-

58 — Sodba z dne 11. januarja 2007 v zadevi Lyyski (C-40/05, ZOdl., str. I-99, točka 39).

59 — Sodba z dne 7. julija 1992 v zadevi Parlament proti Svetu (C-295/90, Recueil, str. I-4193, točka 15); sodba z dne 1. julija 2004 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-65/03, ZOdl., str. I-6427, točka 25); sodba z dne 7. julija 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-147/03, ZOdl., str. I-5969, točka 32); zgoraj navedena sodba Gravier, točka 25, zgoraj navedena sodba Blaizot in drugi, točka 11, in zgoraj navedena sodba Lyyski, točka 28.

60 — Sodba z dne 27. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Belgiji (42/87, Recueil, str. 5445, točki 7 in 8); zgoraj navedena sodba Blaizot in drugi, točke od 15 do 20; zgoraj navedena sodba Komisija proti Avstriji, točka 33, in zgoraj navedena sodba Lyyski, točka 29.

57 — Člen II-74 Pogodbe o Ustavi za Evropo.

96. Zato predpisi o pomočeh pri usposabljanju niso rezervirani za izključno nacionalne zakonodajalce, saj so prežeti s predpisi Skupnosti in njihovo filozofijo integracije.⁶¹ In tudi če bi ti predpisi spadali v območje državnih pooblastil na področju izobraževanja, bi morali upoštevati pravo Skupnosti⁶² in ohranjati njegova temeljna načela, kot je načelo prostega gibanja.

C – Vpliv svobode opravljanja storitev

97. V predložitvenih sklepih in stališčih, ki so bili predloženi v postopku, so bila vprašanja za predhodno odločanje preučena z vidika prostega gibanja evropskih državljanov ob upoštevanju položaja tožnic v sporih o glavni stvari. Vendar mislim, da se pri tem lahko upošteva še en dejavnik.

98. Ovire pri študiju zunaj države izvora v zadevah R. Morgan in I. Bucher ne

omejujejo samo možnosti izbire študentk, ampak vplivajo tudi na ustanove, ker zmanjšujejo njihove možnosti, da bi pritegnile tuje študente.

99. Tako pride do podobnega pojava kot pri bolniku, ki se hoče zdraviti na kliniki v tujini. Sodišče je v svobodnem opravljanju storitev na področju zdravstva združilo na eni strani svobodo prejemnikov storitev, da gredo v drugo državo članico na ustrezno zdravljenje⁶³, in na drugi strani plačano zdravljenje⁶⁴.

100. Čeprav so storitve na področju izobraževanja drugačne od zdravstvenih storitev, je mogoče ponovno navesti trditve, ki omogočajo uporabo člena 49 ES in naslednjih, ne da bi se zaradi posebne narave storitev izmuznili pravilom Pogodbe.⁶⁵ Ker univerze ponujajo

61 — V sklepnih predlogih v zadevi Bidar generalni pravobranilec Geelhoed navede pomisleke zaradi dejstva, da so pomoči za kritje stroškov za vzdrževanje študentov izvzete iz okvira Skupnosti (točka 49 in naslednje).

62 — Na področju prostega gibanja oseb sodbi z dne 29. oktobra 1998 v zadevi De Castro Freitas in Escallier (C-193/97 in C-194/97, Recueil, str. I-6747, točka 23); sodba z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten (C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 31); sodba z dne 11. julija 2002 v zadevi Gräbner (C-294/00, Recueil, str. I-6515, točka 26) in zgoraj navedena sodba Tas-Hagen in Tas, točka 22.

63 — Sodbi z dne 31. januarja 1984 v zadevi Luisi in Carbone (286/82 in 26/83, Recueil, str. 377, točka 16) in sodba z dne 16. maja 2006 v zadevi Watts (C-372/04, ZOdl., str. I-4325, točka 87).

64 — Sodba z dne 4. oktobra 1991 v zadevi Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Recueil, str. I-4685, točka 18) in zgoraj navedena sodba Watts, točka 86.

65 — Sodba z dne 17. decembra 1981 v zadevi Webb (279/80, Recueil, str. 3305, točka 10); sodba z dne 28. aprila 1998 v zadevi Kohll (C-158/96, Recueil, str. I-1931, točka 20) in sodba z dne 12. julija 2001 v zadevi Smits in Peerbooms (C-157/99, Recueil, str. I-5473, točka 54).

znanje v zameno za plačilo, je treba vsako oviro pri dostopu do njihovih predavalnic razumeti kot omejitev navedene svoboščine Skupnosti.

103. Za preučitev vprašanj Verwaltungsgericht Aachen z vidika svobode opravljanja storitev bi vendarle potrebovali določene podatke o tujih ustanovah, ki jih v tem trenutku nimamo.⁶⁷

101. Plačilo je nujen element storitve po členu 50 ES in v danem primeru ne vzbuja dvoma, ker mora zadevna oseba običajno plačati stroške vpisa ali mesečne obroke, saj je brezplačno izobraževanje na splošno zagotovljeno samo na nižjih ravneh. Posamezne primere je treba razumeti kot izjeme, ki ne ovržejo tega, kar je bilo navedeno.

VIII – Preučitev vprašanj za predhodno odločanje

A – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

102. Lahko bi se torej sklicevali na člen 49 ES, če bi vprašanja predložitvenega sodišča preučili z vidika šol, ki jih študentje želijo obiskovati, brez poseganja v priznavanje za-interesiranim osebam kot državljanom Skupnosti pravice do prostega gibanja, ki se v skladu s sodno prakso uporablja, če se ne uporabljajo bolj specifične pravice iz členov 39 ES, 43 ES in 49 ES.⁶⁶

104. Zgornja pojasnila kažejo, da R. Morgan in I. Bucher, tako kot kateri koli drug državljan Unije, lahko odideta iz države izvora v druge države članice, da bi se izobraževali.

105. Prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki je skupno obema sporoma o glavni

66 — Sodba z dne 6. februarja 2003 v zadevi Stylianakis (C-92/01, Recueil, str. I-1291, točka 18); sodba z dne 16. decembra 2004 v zadevi My (C-293/03, ZOdl., str. I-12013, točka 33); zgoraj navedena sodba Skanavi in Chrysanthakopoulos, točka 22; zgoraj navedena sodba Oteiza Olazábal, točka 26, in zgoraj navedena sodba Ioannidis, točka 37.

67 — V odgovorih na vprašanje, ki sem ga postavil na obravnavi, je bila pozornost usmerjena na značaj prevladujočega obravnavanja vsakega primera posebej in v previdnost pri izvajanju insinuirane preučitve.

stvari, želi razjasniti, ali je ta svoboščina v nasprotju z zavrnitvijo pomoči pri usposabljanju v drugi državi članici z utemeljitvijo, da ta študij ni nadaljevanje najmanj enoletnega študija v državi izvora (člen 5(2)(3) BaföG). Zato je treba določiti, ali je obstajala ovira za navedeno temeljno svoboščino in poleg tega preučiti, kot sem že omenil, ali je taka ovira upravičena in sorazmerna.

biro, ker zainteresirane osebe odvrča od tega, da bi v izbrani državi začele določena usposabljanja. Predložitveni sklepi kažejo, da obstajajo posebnosti, kakršnih v Nemčiji ni, zato mora zadevna oseba v takem primeru izbirati med želenim študijem ali pomočjo⁶⁸, s čimer se strinja tudi italijanska vlada⁶⁹.

1. Obstoj omejitve

106. BaföG ne preprečuje, da gredo osebe v druge države članice, da bi tam pridobile izobrazbo, vendar za pridobitev pomoči določa pogoj, da je to nadaljevanje usposabljanja, ki ga je oseba najmanj eno leto obiskovala na nemški ustanovi. Ta pogoj ima dve veliki slabosti.

108. In drugič, v letu, ki ga študent preživi na določeni ustanovi, stke osebne, materialne in drugačne vezi, ki otežijo odhod, kajti udobje nas vedno privlači, da ostanemo, kjer smo se nastanili ali kjer smo začeli neko izkušnjo.

109. Kot ugotavlja predložitveno sodišče, ti dejavniki v drugih državah članicah odvrčajo od vpisa na univerze za pridobitev popolne izobrazbe, ker pomenijo odpoved finančnim ugodnostim, ki jih imajo tisti, ki v enakih pogojih ostanejo v državi izvora.

107. Prvič, ne upošteva neskladij na področju izobraževanja, ki izhajajo iz pristojnosti, ki pripadajo državam po členih 149 ES in 150 ES, tako da, če to ni usklajeno, pridobljena znanja v vseh ustanovah niso enaka. Zahtevana kontinuiteta omejuje iz-

110. Torej obstaja omejitev svobode študentov, da gredo na izobraževalne ustanove v drugo državo.

68 — Točki 32 oziroma 36 sklepov, ki sta izhodišče zadev C-11/06 in C-12/06.

69 — Na obravnavi se je predstavnik nemške vlade izmikal odgovoru na vprašanje, ali v Nemčiji obstajajo študijski programi, kakršnih sta se želeli udeležiti tožnici.

2. Upravičenost in sorazmernost omejitve

111. Nizozemska in Finska trdita, da bi, če bi bila ugotovljena omejitev pravic iz člena 18 ES, ta imela legitimen cilj, na primer preprečevanje pretirane gospodarske obremenitve, pri čemer bi o primernosti ukrepa odločalo nacionalno sodišče.

112. Sodišče ne bi smelo sprejeti tega predloga in razdružiti analize, ker ima dovolj podatkov, da pripravi celovito rešitev, ki bi povrh vsega preprečila poznejše vračanje zadeve v ponovno odločanje⁷⁰.

70 — Kot se je zgodilo pri internetnih stavah: sodba z dne 21. oktobra 1999 v zadevi Zenatti (C-67/98, Recueil, str. I-7289); sodba z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi (C-243/01, Recueil, str. I-13031) in sodbe z dne 6. marca 2007 v zadevi Placanica in drugi (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, še neobjavljene v ZOdl.). V zadevi Zenatti je Sodišče izjavilo, da določbe Pogodbe ES o svobodi opravljanja storitev niso v nasprotju z zakonodajo, ki nekaterim organom podeljuje pravico do sprejemanja športnih stav, kot je na primer italijanska zakonodaja, če jo upravičujejo cilji socialne politike, namenjeni omejevanju škodljivih učinkov takih dejavnosti, in če omejitve, ki jih nalaga, niso nesorazmerne glede na cilje. V zadevi Gambelli in drugi je Sodišče preoblikovalo prejšnjo sodbo in navedlo, da „nacionalna ureditev, ki prepoveduje – in predvideva kazenske sankcije – opravljanje dejavnosti zbiranja, sprejemanja, registriranja in prenašanja predlogov stav, zlasti športnih, brez koncesije ali dovoljenja zadevne države članice, predstavlja omejitev svobode ustanavljanja in opravljanja storitev, opredeljenih v členih 43 ES in 49 ES“, in zadalžilo predložitveno sodišče, naj preveri, ali so te vrste predpisi ob upoštevanju podrobnih pravil za izvajanje upravičeni in ali niso omejitve, ki jih vsebuje, pretirane glede na postavljene cilje. Težave, ki so nastale pri uresničevanju te naloge, so v zadevi Placanica in drugi prisilile Sodišče, da je to opravilo samo.

113. Predstavljeni sta bili dve trditvi za upravičenost ovire pri financiranju usposabljanja v državah Unije. Po eni strani je to zahteva po dejanski povezavi med zadevno osebo in krajem izvora in po drugi nezadostnost proračuna.

114. Način, kako je izražena zahteva po povezavi med zadevno osebo in državo, ki dopusti pomoč, me preseneča. Ne zato, ker mislim, da je dokaz ukoreninjenosti nezaželen, ampak ker je očiten, saj zadeva lastne državljane, od katerih se zahteva povezava s študijskimi programi, ki z ozemljem nima ničesar skupnega. Strinjam se z razmišljanjem Verwaltungsgericht Aachen, da se stopnja integracije kaže v običajnem prebivanju študenta v državi, preden se začne usposabljanje v drugi državi, kamor prenese prebivališče samo za čas izobraževanja.⁷¹

71 — Točka 37 predložitvenega sklepa v zadevi C-11/06.

115. Ustvarjanje povezave med posameznikom in državo z začetkom študija prinaša škodljive posledice za to temeljno svobodo, ker pripisuje prevelik pomen prvi fazi, neprimerno predstavlja stopnjo resnične in dejanske povezanosti in je – v nasprotju z mnenjem švedske vlade – tudi ne krepi. Obstajajo še druge rešitve, kot je finska, ki se bolje ujemajo z navedeno svobodo, ki od študenta zahteva, da v petih letih pred prebivanjem v tujini preživi najmanj dve leti na Finskem.⁷²

117. Sklicevanje na direktivi 93/96 in 2004/38⁷⁴ ne vpliva na te trditve, ker urejata prebivanje študentov v državi gostiteljici, to pa ni tema sporov o glavni stvari, pri kateri razprava ne zadeva vstopa in prebivanja v državi, ki ni država izvora.

B – Drugo vprašanje za predhodno odločanje

116. V zvezi s finančnimi utemeljitvami je nesporno, da primanjkuje javnih sredstev za pokrivanje kolektivnih interesov. Zdi se, da se zahteva države, da je študij v tujini nadaljevanje najmanj enoletnega študija na njenem ozemlju, ne ravna po nobeni ekonomski zahtevi. Pomoči bi bilo treba usmeriti k najbolj zaslužnim in sposobnim, tako da bi razpoložljiva proračunska sredstva dodelili tistim, ki bi najboljše izkoristili ponujene možnosti.⁷³

118. V primeru I. Bucher predložitveni sklep dodaja še vprašanje, ali je prosto gibanje združljivo z zavrnitvijo pomoči čezmejnimi študentom z obrazložitvijo, da to bivališče ni običajno prebivališče in da je bilo izbrano samo zaradi usposabljanja (člen 5(1) BaföG).

119. Odstopanje od pravila v predhodnem študijskem letu v nacionalnih ustanovah je omejeno na študente, ki imajo stalno prebivališče blizu nemške meje, kar posega v prosto gibanje na škodo tistih, ki so se

72 — Točka 18 stališč finske vlade, ki navaja člen 1(2) in (4) Opintotukilaki (zakona o pomoči pri študiju).

73 — Ne strinjam se z mnenjem Bezirksregierung Köln, da je, potem ko je neka oseba začela usposabljanje, bolj gotovo, da bo denar dobro porabljen; tako razmišljanje bi zagovarjalo dodelitev pomoči na koncu študijskega programa.

74 — V skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38 „[...] država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja [...] niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem [...]“.

v želji po bolj rednem spremljanju predavanj preselili v obmejne kraje.

122. Obstajajo še druga, pravičnejša sredstva, ki manj omejujejo prosto gibanje, npr. oblikovanje pomoči glede na rezultate študentov.

120. Razumem pojasnilo nemške vlade, da dejavniki regionalne politike narekujejo sprejetje ukrepov, ki bi nadomestili škodo tistim državljanom, ki, kot je navedla italijanska vlada, včasih čisto po naključju živijo blizu druge države in čutijo, da meje posegajo v njihovo možnost, da bi izbrali ustanove blizu doma. Izključitev katere koli druge kategorije ljudi ne more biti dovoljena.

IX – Sklep

123. Iz zgoraj navedenega sklepam, da za Nemčijo in druge države članice ne velja obveznost Skupnosti, da mora odobriti pomoči za usposabljanje v drugi državi, ker uživa veliko diskrecijsko pravico pri dodeljevanju pomoči in, če jih dodeli, pri določanju pogojev za njihovo odobritev; vendar pa mora, če se odloči za take pomoči, upoštevati zakonodajo Unije.

121. V sporu o glavni stvari je povezava, ki jo pomeni prebivališče, zadostna. Pri tem ne nasprotujem opredelitvi prebivališča R. Bucher v Dürnu, to je naloga nacionalnega sodišča, nasprotujem pa zahtevi, da mora biti „stalno“. Strinjam se s pomisleki Verwaltungsgericht Aachen, saj je običajno prebivališče zadevne osebe, in to tako na začetku študija kot v času celotnega izobraževanja, v Nemčiji⁷⁵, kar kaže na povezavo z nacionalnim izobraževalnim sistemom.

124. Take pomoči urejata člena 5(1) in 5(2)(3) BAföG in zanje določata pogoja, da je usposabljanje nadaljevanje usposabljanja, ki je najmanj eno leto potekalo na nemški ustanovi, in da obstaja obvezno stalno prebivališče v bližini meje; ta pogoja pa ne le posegata v prosto gibanje študentov in jih odvrčata od uresničevanja te svoboščine,

75 — Točka 41 predložitvenega sklepa v zadevi C-12/06.

ampak sta glede na postavljene cilje tudi pretirana.

125. Ugotovitve v teh postopkih razkrivajo strah pred posledicami, ki bi jih prinesla ta trditev, kot zelo pravilno ugotavlja generalni pravobranilec Geelhoed v sklepnih predlogih v zadevi Hartmann⁷⁶, kajti „[v]saka odločitev za preselitev v drugo državo članico ima zaradi razlik v zakonodajah med državami članicami [...] za posledico tako slabe strani kot pridobitev novih ugodnosti. Državljan Skupnosti pri odločanju sam pretehta slabosti in prednosti, vendar naj ne pričakuje, da bo lahko razširil upravičenost do kakršnekoli socialne ugodnosti, ki jih lahko njegova matična država članica zagotavlja zaradi različnih političnih razlogov. [...] je to v celoti odvisno od narave zadevne ugodnosti. [...] Ne smemo prezreti dejstva, da se s prenosom stalnega prebivališča v drugo državo članico lahko v državi članici [...] odprejo nove oblike upravičenosti [in da] če države članice ne smejo uvesti nobenih omejitev za svoje državljane, ki se želijo preseliti v drugo državo članico, jim tudi niso dolžne dati nobene nagrade, ko odhajajo“ (točka 86).

76 — C-212/05. Sodba v tej zadevi še ni bila izdana.

126. Če bo Sodišče sprejelo vlogo sodnika umetnika, o kateri sem pisal na začetku teh sklepnih predlogov, in če bo v skladu s predstavljenimi ugotovitvami priznalo evropsko razsežnost takih pomoči, bo poleg posebne konfiguracije nacionalnih pomoči pri usposabljanju v državah članicah vendarle imelo dovolj elementov, da bo popravilo in preprečilo morebitne nezaželene posledice, ki se lahko pojavijo.

127. Prvič, nacionalni predpisi o takih pomočeh vsebujejo sprejemljive in sorazmerne omejitve, ki se nanašajo na ekonomske vidike ali rezultate, ki jih dosegajo študentje, in predvidevajo nezdržljivost⁷⁷ ter zavirajo neupravičeno obogatitev⁷⁸.

128. Drugič, sodna praksa Sodišča omogoča legitimno oblikovanje ukrepov za spodbujanje prostega gibanja študentov, saj je potrdila, da pravni red Skupnosti ne pokriva zlorab na tem področju.⁷⁹

77 — Na obravnavi je bilo jasno vidno, da v Združenem kraljestvu tuje štipendije ne povzročijo posledic, v Nemčiji pa se v skladu s členom 21(3) BaföG obračunajo vse štipendije, ne glede na izvor.

78 — Tveganje za kopičenje pravic se ne pojavlja samo pri pomočeh, ki jih dodelita država izvora in država gostiteljica, ampak tudi na drugih ravneh, pri čemer so mogoče različne kombinacije glede na navedene vire financiranja (zasebne, nacionalne in evropske).

79 — Sodba z dne 6. novembra 2003 v zadevi Ninni-Orasche (C-413/01, Recueil, str. I-13187, točka 36) in zgoraj navedena sodba Lair, točka 43.

X – Predlog

129. Glede na zgornje ugotovitve predlagam, naj Sodišče na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo Verwaltungsgericht Aachen, odgovori:

Prosto gibanje iz člena 18 ES je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi pomoči pri usposabljanju v drugih državah Evropske skupnosti, ki: a) zanje določajo pogoj, da je študij nadaljevanje najmanj enoletnega študija v izobraževalni ustanovi države, ki pomoč dodeli; in b) odrekajo navedene pomoči, če študentje zaradi usposabljanja prebivajo v obmejnih krajih.