

PRESUDA SUDA

13. veljače 1985.(*)

„Nediskriminacija – Pristup strukovnom osposobljavanju”

U predmetu 293/83,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je Sudu, na temelju članka 177. UEEZ-a, uputio predsjednik tribunala de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu, Belgija), u postupku koji se pred tim sudom vodi između

Françoise Gravier

i

Grada Liègea,

uz sudjelovanje

État belge i Francuske zajednice,

o tumačenju, posebno, članaka 7. i 59. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco, O. Due i C. Kakouris, predsjednici vijeća, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot i R. Joliet, suci,

nezavisni odvjetnik: Gordon Slynn,

tajnik: D. Louterman, administratorica,

1

donosi sljedeću

Presudu

¹ uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za tužiteljicu F. Gravier, L. Mission,
- za grad Liège, J. E. Derwal,
- za État belge i Francusku zajednicu, B. Perin i F. Herbert,
- za dansku vladu L. Mikaelson, u svojstvu agenta,
- za britansku vladu, J. R. J. Braggins, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, C. Durand i M. G. Kremlis, u svojstvu agenata, saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. siječnja 1985.,

(Dio „Činjenice” ne reproducira se)

Pravo

- 1 Rješenjem od 23. prosinca 1983., koje je Sud zaprimio 28. prosinca 1983., predsjednik tribunala de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu, Belgija) postavio je na temelju članka 177. UEEZ-a dva prethodna pitanja o tumačenju članka 7. Ugovora.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru postupka privremene pravne zaštite kojim je Françoise Gravier, studentica Académie royale des beaux-arts de Liège (Kraljevska akademija likovnih umjetnosti u Liègeu), zatražila da se gradu Liègeu zabrani da od nje zahtijeva plaćanje pristojbe pod nazivom *minerval* (školarina) koja se ne zahtijeva od studenata koji su belgijski državljani. Grad Liège pozvao je Belgijsku državu da stupi u postupak kao intervenijent u svojstvu izdavatelja okružnica kojima se nalaže naplaćivanje navedene školarine, te Francusku zajednicu, regionalno tijelo u čijoj je nadležnosti umjetničko obrazovanje.
- 3 Iz spisa proizlazi da je u Belgiji, na temelju članka 12. Zakona od 29. svibnja 1959. kojim se izmjenjuju neke zakonodavne odredbe iz područja obrazovanja (Moniteur belge od 19. lipnja 1959.), primarno i sekundarno obrazovanje besplatno u javnim školama i u onima koje subvencionira država, a više i visokoškolske ustanove mogu jedino naplaćivati manje upisnine namijenjene financiranju svojih socijalnih usluga. Međutim, počevši od školske godine 1976./1977., odstupajući od navedenog članka 12., zakoni koji sadržavaju proračun javnog obrazovanja svake su godine davali ovlast ministru da uvede upisninu za učenike i studente iz inozemstva čiji roditelji nemaju prebivalište u Belgiji i koji stječu obrazovanje u državnoj obrazovnoj ustanovi ili obrazovanje koje subvencionira država na predškolskoj, osnovnoškolskoj, prilagođenoj, srednjoškolskoj, visokoškolskoj razini dužeg ili kraćeg trajanja i tehničkoj razini drugog ili trećeg stupnja”.
- 4 Na temelju takve odredbe, u ovom slučaju članka 15. Zakona o proračunu za 1983. godinu, ministar obrazovanja je okružnicom br. 83.24 G od 30. lipnja 1983. (Moniteur belge od 3. veljače 1984.) naložio „za godinu 1983./1984., kao i za prethode godine, upisninu [...] za učenike i studente koji nisu belgijski državljani, a koji pohađaju ustanovu za redovno umjetničko obrazovanje koje organizira ili subvencionira država”. Na temelju navedene okružnice, od obveze plaćanja školarine izuzeti su, među ostalim, student čiji je jedan roditelj belgijski državljanin, student koji je luksemburški državljanin i student čiji je otac ili majka rezident u Belgiji te tamo obavlja glavnu profesionalnu djelatnost ili ostvaruje zamjenski prihod ili mirovinu te je tamo porezni obveznik.
- 5 Tužiteljica u glavnom postupku, F. Gravier, francuska državljanka čiji su roditelji francuski državljani, došla je u Belgiju 1982. kako bi studirala umjetnost stripa u okviru sveučilišnog umjetničkog studija u trajanju od četiri godine na Kraljevskoj akademiji likovnih umjetnosti u Liègeu. Za akademsku godinu 1982./1983. zatražila je oslobođenje od plaćanja školarine u iznosu od 24 622 BFR predviđenom za inozemne studente koji stječu visoko umjetničko obrazovanje. Dopisom od 7. listopada 1983. Kraljevska akademija obavijestila ju je da je zahtjev odbijen jer „svi inozemni studenti trebaju znati da studij nije besplatan te trebaju predvidjeti plaćanje školarine”.

- 6 Nakon što je njezin zahtjev odbijen, F. Gravier bilo je naloženo da plati školarinu za akademske godine 1982./1983. i 1983./1984. Budući da potraživani iznosi nisu bili plaćeni u određenom roku, odbijen joj je upis u akademsku godinu 1983./1984. Slijedom toga, njezina boravišna dozvola u Belgiji nije produljena. U tim okolnostima, obratila se predsjedniku tribunala de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu) kako bi je se oslobodilo od plaćanja školarine i kako bi joj se izdale sve potvrde potrebne za produljenje njezinog boravka u Belgiji.
- 7 Tijekom postupka pred predsjednikom suda tužiteljica je osporavala valjanost ministarskih okružnica kojima se nalaže sporna školarina. Tvrdila je da ne može podlijegati obvezi plaćanja školarine koja se ne primjenjuje na belgijske državljane s obzirom na to da, s jedne strane, takva obveza predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva koja je zabranjena člankom 7. Ugovora te, s druge strane, da državljanin države članice koji je došao u Belgiju na studij treba biti oslobođen od plaćanja školarine kao primatelj usluga u smislu članka 59. Ugovora.
- 8 Grad Liège, tuženik u glavnom postupku, osigurao je da privremena potvrda o upisu bude dostavljena tužiteljici, koja je na taj način mogla zakonito boraviti u Belgiji. Što se tiče ostalog, grad Liège je smatrao da je na Belgijskoj državi i Francuskoj zajednici, koje su pozvane kao intervenijenti, da se očituju o prigovorima iznesenima u pogledu okružnica koje se odnose na plaćanje školarine.
- 9 Sud pred kojim je pokrenut spor, priznavši hitnost zahtjeva, ustvrdio je da se postavlja pitanje tumačenja prava Zajednice te da valja prekinuti postupak dok Sud ne odgovori na sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Je li u skladu s pravom Zajednice smatrati da su državljani država članica Europske zajednice, koji na državno područje druge države članice odlaze isključivo radi pohađanja redovitog studija u ustanovi koja pruža obrazovanje koje se posebno odnosi na strukovno osposobljavanje, u pogledu te ustanove, obuhvaćeni područjem primjene članka 7. Ugovora iz Rima od 25. ožujka 1957.?”
 2. U slučaju potvrdnog odgovora, na temelju kojih se kriterija može odlučiti je li obrazovanje iz područja umjetnosti stripa obuhvaćeno područjem primjene Ugovora iz Rima?”
- 10 U skladu s obrazloženjem rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, nacionalni sud smatrao je da se teza prema kojoj upis u obrazovnu ustanovu kao što je Kraljevska likovna akademija u gradu Liègeu koja je besplatna za Belgijce, te bi stoga trebala biti besplatna i za državljane drugih država članica, može primijeniti samo ako tužiteljica, koja je u Belgiju došla isključivo radi pohađanja studija, može ostvarivati prava iz odredbi Ugovora o EEZ-u. Nakon utvrđenja da ne postoji jednoznačan odgovor na pitanje treba li studente smatrati korisnicima usluga, u rješenju kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku objašnjava se da se čak ni u slučaju negativnog odgovora iz toga ne može zaključiti da pristup obrazovanju nije obuhvaćen područjem primjene Ugovora. Naime, iz presude Suda od 13. srpnja 1983. (Forcheri, 152/82, Zb., str. 2323.) proizlazi da, u određenim uvjetima, činjenica da pristup strukovnom obrazovanju državljana drugih država članica podliježe plaćanju upisnine koja se ne zahtijeva od državljana te države može biti obuhvaćena područjem primjene Ugovora.

- 11 S obzirom na takav kontekst postavljenih pitanja, treba najprije ispitati je li uvođenje školarine kako je predviđena u rješenju kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku „diskriminacija na temelju državljanstva” u smislu članka 7. Ugovora.
- 12 Belgijska država i Francuska zajednica tvrdile su pred Sudom da se činjenica da se od inozemnih studenata zahtijeva sudjelovanje u financiranju obrazovanja u Belgiji objašnjava neravnotežom koja od 1976. postoji između broja inozemnih studenata koji studiraju u Belgiji i broja belgijskih studenata koji studiraju u inozemstvu. Budući da ta neravnoteža dovodi do ozbiljnih posljedica za proračun namijenjen nacionalnom obrazovanju, belgijska vlada je od studenata koji su državljani drugih država članica, koji obično ne plaćaju poreze u Belgiji, mogla zatražiti da u proporcionalnoj mjeri sudjeluju u troškovima obrazovanja. Takvim se sudjelovanjem u troškovima, koje nije nimalo diskriminatorno, inozemne studente stavlja u ravnopravan položaj s belgijskim državljanima.
- 13 Komisija je Sudu dostavila brojčane podatke iz kojih proizlazi da je mobilnost studenata u Zajednici pojava ograničenog dosega, ali da je Belgija država članica u kojoj je postotak studenata koji su državljani drugih država članica najviši u odnosu na ukupan broj studenata. Dostavljeni podaci također pokazuju da je Belgija jedina država članica koja inozemnim studentima nalaže plaćanje školarine, međutim Grčka, zbog reciprociteta, zahtijeva jednako plaćanje od belgijskih studenata upisanih na grčka sveučilišta. Komisija usto smatra da naplaćivanje sporne školarine dovodi do neravnopravnosti između studenata belgijskog državljanstva, neovisno o tome plaćaju li njihovi roditelji ili oni sami poreze u Belgiji, i državljana drugih država članica, pri čemu se ta razlika temelji na državljanstvu studenata.
- 14 U tom pogledu valja napomenuti da iz teksta belgijskog zakonodavstva i prakse u području naplaćivanja školarine, kako su gore navedeni, proizlazi da se troškovi visokog umjetničkog obrazovanja ne naplaćuju studentima koji imaju belgijsko državljanstvo, dok inozemni studenti moraju snositi dio tih troškova. Posljedično, nejednako postupanje temelji se na državljanstvu te na to utvrđenje ne utječe jednostavna činjenica da u razlikovanju između belgijskih i inozemnih studenata postoje određene iznimke koje katkad ovise o državljanstvu, kao što je slučaj posebnog položaja luksemburških studenata, a katkad o drugim kriterijima, kao što je boravište u Belgiji roditelja koji su porezni obveznici u toj zemlji.
- 15 Takvo nejednako postupanje koje se temelji na državljanstvu treba smatrati diskriminacijom koja je zabranjena člankom 7. Ugovora ako je obuhvaćena područjem primjene Ugovora.
- 16 Britanska i danska vlada izrazile su svoju zabrinutost u tom pogledu. Smatraju da se u ovom predmetu postavljaju pitanja načela čija važnost izlazi iz okvira prethodnih pitanja koja je postavio belgijski sud. Nakon što su osporavale tezu prema kojoj osoba koja želi studirati u drugoj državi članici mora biti kvalificirana kao primatelj usluga, tvrde da se člankom 7. Ugovora ne zabranjuje državi članici da sa svojim državljanima postupa na povlašteniji način u području obrazovanja, osobito u pogledu pristupa obrazovanju, stipendija i naknada za školovanje, drugih socijalnih olakšica koje se dodjeljuju studentima te u području sudjelovanja studenata u troškovima obrazovanja. Svaka država članica u tom pogledu ima određenu odgovornost prema svojim državljanima.

- 17 Komisija, suprotno tomu, najprije zagovara tezu prema kojoj se naplaćivanje školarine od studenata koji su državljani druge države članice protivi članku 59. Ugovora u dijelu u kojem se ono ne primjenjuje na domaće studente. Tek podredno tvrdi da je takvo naplaćivanje diskriminacija na temelju državljanstva koja je protivna članku 7. Ugovora. Naime, sudjelovanje u programu strukovnog osposobljavanja pokriveno je odredbama članaka 48., 52., 59. i 128. Ugovora te je stoga obuhvaćeno područjem njegove primjene.
- 18 S obzirom na te razlike u mišljenjima, važno je najprije pojasniti prirodu problema. Kao prvo, postavljena pitanja ne odnose se na organizaciju obrazovanja, pa čak ni na njegovo financiranje, već na činjenicu postavljanja financijskog praga za pristup obrazovanju samo inozemnim studentima. Kao drugo, radi se o vrlo određenom obliku „strukovnog osposobljavanja” u prvom pitanju i „obrazovanju o umjetnosti stripa” u drugom.
- 19 Prvo utvrđenje koje se u tom pogledu nameće jest to da, iako organizacija i politika obrazovanja kao takve nisu dio područja u kojem nadležnost na temelju Ugovora imaju institucije Zajednice, pristup programima obrazovanja i naukovanja i sudjelovanje u njima, osobito ako je riječ o strukovnom osposobljavanju, nisu nepoznati pravu Zajednice.
- 20 Tako se člankom 7. Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL 1968., L 257, str. 2.) predviđa da radnik koji je državljanin jedne države članice i koji obavlja svoju djelatnost u drugoj državi članici u njoj ima, na isti način i pod istim uvjetima kao i domaći radnici, pravo na obrazovanje u strukovnim školama i centrima za rehabilitaciju ili prekvalifikaciju. Istom se uredbom u njezinu članku 12. osigurava pristup programima općeg obrazovanja, naukovanja i strukovnog osposobljavanja, pod istim uvjetima kao i vlastitim državljanima, djeci državljana jedne države članice koji svoju djelatnost obavljaju u drugoj državi članici.
- 21 Posebno u pogledu strukovnog osposobljavanja, člankom 128. Ugovora predviđa se da Vijeće utvrđuje opća načela za provedbu zajedničke politike strukovnog osposobljavanja kojom se može doprinijeti skladnom razvoju nacionalnih gospodarstava i zajedničkog tržišta. Odluka Vijeća 63/266 od 2. travnja 1963. o utvrđivanju tih općih načela (SL 1963., str. 1338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 3.) sadržava prvo načelo u skladu s kojim „[o]pća načela moraju omogućiti svakoj osobi da primi odgovarajuće osposobljavanje, uzimajući u obzir slobodu izbora zanimanja, mjesta osposobljavanja i mjesta rada”.
- 22 Posebna pažnja koju institucije Zajednice posvećuju problemima pristupa strukovnom osposobljavanju i njegovu razvoju u cijeloj Zajednici proizlazi, među ostalim, iz „Općih smjernica” koje je Vijeće 1971. utvrdilo za izradu programa aktivnosti na razini Zajednice u području strukovnog osposobljavanja (SL 1971., C 81, str. 5.), iz Rezolucije Vijeća i ministara obrazovanja koji su se sastali u okviru Vijeća, od 13. prosinca 1976., o mjerama koje treba poduzeti u svrhu poboljšanja pripreme mladih za poslovnu djelatnost i olakšavanja njihova prijelaza iz svijeta obrazovanja u svijet rada (SL 1976., C 308, str. 1.), kao i Rezolucije Vijeća od 11. srpnja 1983. kojom se predviđaju politike strukovnog osposobljavanja u Europskoj zajednici za osamdesete godine 20. stoljeća (SL 1983., C 193, str. 2.).

- 23 Stoga se zajednička politika strukovnog osposobljavanja navedena u članku 128. Ugovora utvrđuje postupno. Ona je, uostalom, nužan element aktivnosti Zajednice čiji ciljevi uključuju, među ostalim, slobodno kretanje osoba, mobilnost radne snage i poboljšanje životnih uvjeta radnika.
- 24 Konkretno, pristupom strukovnom osposobljavanju može se poticati slobodno kretanje osoba u cijeloj Zajednici time što im se omogućuje stjecanje kvalifikacije u državi članici u kojoj namjeravaju obavljati svoju profesionalnu djelatnost i time što im se pruža prilika da usavrše svoje obrazovanje i razviju posebne talente u državi članici u kojoj strukovno obrazovanje uključuje odgovarajuću specijalizaciju.
- 25 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da su uvjeti pristupa strukovnom osposobljavanju obuhvaćeni područjem primjene Ugovora.
- 26 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da naplaćivanje pristojbe, upisnine ili školarine kao uvjeta za pristup programu strukovnog obrazovanja studentima koji su državljani drugih država članica, dok se isti trošak ne naplaćuje domaćim studentima, predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva koja je zabranjena člankom 7. Ugovora.
- 27 Svojim drugim pitanjem nacionalni sud želi znati i koji su kriteriji za odlučivanje o tome smatra li se obrazovanje iz područja umjetnosti stripa strukovnim obrazovanjem.
- 28 U skladu s gore navedenom Odlukom 63/266, opća načela za provođenje zajedničke politike strukovnog osposobljavanja obuhvaćaju „osposobljavanje mladih osoba i odraslih, koji mogu biti ili su već zaposleni na mjestima do nadzorne razine”. Takva zajednička politika treba „omogućiti svakoj osobi stjecanje tehničkog znanja i vještina potrebnih da se bavi određenim zanimanjem, te da postigne najveći mogući stupanj osposobljavanja, dok istodobno potiče, posebno što se tiče mladih, intelektualan i fizički napredak, građansko obrazovanje i fizički razvoj”.
- 29 Gore navedenim Općim smjernicama Vijeća iz 1971. potvrđuje se da je cilj strukovnog osposobljavanja „pružiti stanovništvu u cjelini odgovarajuća sredstva za osposobljavanje, stalno usavršavanje te opće i strukovno cjeloživotno obrazovanje, kako bi se svakome omogućio razvoj osobnosti i ostvarivanje profesionalne karijere u okviru gospodarstva čije se potrebe neprekidno mijenjaju”.
- 30 Iz tih tekstova proizlazi da je svaki oblik obrazovanja, kojim se osposobljava za određenu djelatnost, zanimanje ili zaposlenje ili kojim se pojedincu pruža posebna vještina za obavljanje takve djelatnosti, zanimanja ili posla, obuhvaćen strukovnim obrazovanjem, neovisno o dobi i stupnju obrazovanja učenikâ ili studenata te čak i ako program obrazovanja uključuje jedan dio općeg obrazovanja.
- 31 Prema tome, na drugo pitanje valja odgovoriti da pojam strukovnog osposobljavanja obuhvaća obrazovanje u području umjetnosti stripa koje pruža visokoškolska umjetnička obrazovna ustanova, ako se tim obrazovanjem student osposobljava za djelatnost, zanimanje ili konkretno radno mjesto ili mu se pruža posebna vještina za obavljanje takve djelatnosti, zanimanja ili posla.

Troškovi

32 Troškovi britanske i danske vlade te Komisije, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je predsjednik tribunala de première instance de Liège (Prvostupanjski sud u Liègeu, Belgija) uputio rješenjem od 23. prosinca 1983., odlučuje:

- 1. Naplaćivanje pristojbe, upisnine ili školarine kao uvjet za pristup programu strukovnog obrazovanja studentima koji su državljani drugih država članica, dok se isti trošak ne naplaćuje domaćim studentima, predstavlja diskriminaciju na temelju državljanstva koja je zabranjena člankom 7. Ugovora.**
- 2. Pojam strukovnog osposobljavanja obuhvaća obrazovanje u području umjetnosti stripa koje pruža visokoškolska umjetnička obrazovna ustanova, ako se tim obrazovanjem student osposobljava za djelatnost, zanimanje ili konkretno radno mjesto ili mu se pruža posebna vještina za obavljanje takve djelatnosti, zanimanja ili posla.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. veljače 1985.

[potpisi]

* Jezik postupka: francuski