

PRESUDA SUDA

15. ožujka 1988. (*)

„Povreda obveze – Diskriminacija na temelju državljanstva”

U predmetu 147/86,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa G. Kremlis, član njezine pravne službe, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u njegovu uredu, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Helenske Republike, koju zastupa Angelos Voudouris, pravni savjetnik u Ministarstvu obrazovanja i vjerskih pitanja, uz asistenciju Nikosa Frankakisa, pravnog savjetnika u Stalnom predstavništvu Helenske Republike u Europskim zajednicama, i Evi Skandalou, odvjetnice u Odjelu za Europske zajednice Ministarstva vanjskih poslova, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Grčke, 117 Val-Sainte-Croix,

tuženik,

povodom tužbe radi utvrđivanja da je Helenska Republika povrijedila obveze iz članaka 52., 59. i 48. Ugovora o EEZ-u u mjeri u kojoj je u skladu s važećim grčkim zakonodavstvom državljanima drugih država članica zabranila da pod istim uvjetima kao grčki državljani osnuju ustanove za poduku koje su poznate pod nazivom „frontistiria” i druge privatne strukovne škole i da kod kuće daju privatne satove te isto tako ograničila mogućnosti zapošljavanja tih državljana u takvim školama,

SUD,

u sastavu: G. Bosco, predsjednik vijeća, u funkciji predsjednika, J. C. Moitinho de Almeida, predsjednik vijeća, T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris i F. Schockweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: Sir Gordon Slynn,

tajnik: J. A. Pompe, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 26. studenoga 1987.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. siječnja 1988.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 13. lipnja 1986. Komisija Europskih zajednica pokrenula je na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u postupak u kojem traži da se utvrdi da je Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 52., 59. i 48. Ugovora o EEZ-u zabranjujući državljanima drugih država članica da pod istim uvjetima kao grčki državljani osnuju ustanove za poduku koje su poznate pod nazivom „frontistiria” i privatne strukovne škole i da kod kuće daju privatne satove te isto tako ograničavajući mogućnosti zapošljavanja tih državljana u takvim školama.
- 2 Prema mišljenju Komisije, u skladu s važećim grčkim zakonodavstvom državljanima drugih država članica nije dopušteno:
 - osnovati „frontistiria”, koji su definirani kao „organizacija, na istom mjestu svakog tjedna, tečajeva za skupine od više od pet osoba ili, neovisno o sastavu skupina, više od deset osoba u svrhu dopune ili učvršćivanja znanja iz programa primarnog, sekundarnog ili višeg obrazovanja (neovisno o tome odnosi li se potonje na pripremu za upis na sveučilište ili ne) ili u svrhu učenja stranih jezika ili glazbe ili stjecanja općeg obrazovanja u okviru izvannastavnih aktivnosti u trajanju od najviše tri sata dnevno po skupini sastavljenoj od istih osoba”,
 - osnovati privatne strukovne škole, odnosno škole koje nemaju obilježja „frontistiria” i koje pružaju strukovno osposobljavanje bilo koje vrste,
 - davati privatne satove kod kuće,
 - raditi na radnim mjestima direktora i nastavnika u „frontistiria” i privatnim strukovnim školama, pri čemu, međutim, određena kvota nastavnika stranog državljanstva smije podučavati u „frontistiria” za strane jezike.
- 3 Komisija je smatrala da je tim zakonodavstvom uveden sustav kojim se državljani drugih država članica diskriminiraju na temelju državljanstva i stoga se taj sustav protivi člancima 52., 59. i 48. Ugovora te je dopisom od 30. studenoga 1984. u skladu s člankom 169. prvim stavkom Ugovora grčkoj vladi uputila pismo opomene. Budući da grčka vlada nije priznala povredu, Komisija joj je 28. listopada 1985. uputila obrazloženo mišljenje, na koje je 25. veljače 1986. primila negativan odgovor. Komisija je stoga podnijela ovu tužbu.
- 4 Za potpuniji prikaz odredaba nacionalnog zakonodavstva, tijekom postupka te zahtjeva, razloga i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se navode samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

Prigovor koji se temelji na povredi članaka 52. i 59. Ugovora
- 5 Prema mišljenju Komisije, činjenica da državljani drugih država članica ne mogu osnovati „frontistirion” ili privatnu strukovnu školu protivi se članku 52. Ugovora,

kojim se zabranjuje svaka diskriminacija na temelju državljanstva u pogledu prava pokretanja djelatnosti kao samozaposlene osobe. Zabrana davanja privatnih satova kod kuće koja vrijedi za strane državljane isto se tako protivi tom članku i, osim toga, članku 59. o slobodi pružanja usluga.

- 6 Grčka vlada osporava taj argument prvo uz obrazloženje da se načelo slobode poslovnog nastana iz članka 52. ne može primijeniti u ovom slučaju jer se u skladu s člankom 55. prvim stavkom Ugovora to načelo ne primjenjuje na djelatnosti koje su, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. Prema mišljenju grčke vlade, na svakoj je državi članici da utvrdi koje su djelatnosti u toj državi povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. U Grčkoj je to slučaj s nastavnim djelatnostima s obzirom na činjenicu da je u skladu s grčkim Ustavom obrazovanje temeljna zadaća države, čiji je cilj posebno osigurati moralni i vjerski odgoj njezinih građana i razvoj njihove nacionalne svijesti te da privatne osobe koje obavljaju takve djelatnosti to čine u svojstvu nositelja javnih ovlasti.
- 7 U tom pogledu valja istaknuti da članak 55. Ugovora, budući da odstupa od temeljnog pravila slobode poslovnog nastana, treba tumačiti na način kojim se njegov opseg ograničava na ono što je nužno potrebno za zaštitu interesa čija je zaštita tom odredbom dopuštena državama članicama.
- 8 Točno je da u nedostatku direktive Zajednice o usklađivanju nacionalnih odredaba o osnivanju obrazovnih ustanova za svaku državu članicu treba posebno ocijeniti moguću primjenu ograničenja slobode poslovnog nastana predviđenih člankom 55. Pri toj ocjeni ipak treba uzeti u obzir da su dozvoljenim izuzećima od načela slobode poslovnog nastana člankom 55. postavljena ograničenja Zajednice, kojima treba spriječiti da se jednostranim odredbama država članica Ugovor liši korisnog učinka u tom području.
- 9 Iako je na svakoj državi članici da utvrdi ulogu i pripadajuće odgovornosti javnih ovlasti u pogledu obrazovanja, ne može se prihvatiti da je sama činjenica da privatna osoba osniva školu kao što je „frontistirion” ili strukovnu školu ili daje privatne sate kod kuće povezana s izvršavanjem javnih ovlasti u smislu članka 55. Ugovora.
- 10 Te privatne djelatnosti i dalje podliježu nadzoru javnih tijela koja na raspolaganju imaju odgovarajuća sredstva za osiguravanje, u svakom slučaju, zaštite interesa koji su im povjereni, bez potrebe za ograničavanjem slobode poslovnog nastana u tu svrhu.
- 11 Prvi prigovor grčke vlade stoga valja odbiti.
- 12 Osporavajući prigovor Komisije, grčka vlada isto tako tvrdi da se u skladu s tekstem članka 16. stavka 7. grčkog Ustava samo zakonom privatnim osobama može dopustiti osnivanje strukovnih škola. U nedostatku takvog zakona privatnim osobama, uključujući grčke državljane, zabranjeno je osnivanje takvih škola. Stoga u tom pogledu tvrdi da nije riječ o diskriminaciji u suprotnosti s pravom Zajednice.
- 13 U mjeri u kojoj se taj prigovor odnosi na strukovno obrazovanje u smislu članka 16. stavka 7. grčkog Ustava, valja ga smatrati osnovanim. Komisija nije mogla dokazati

da je nacionalnim zakonom dopušteno osnivanje privatnih škola u tom sektoru ili da takve škole stvarno postoje.

- 14 Međutim, valja napomenuti da je u ovom postupku Komisija uputila na koncept strukovnog osposobljavanja na razini Zajednice i, u širem smislu, na bilo koju vrstu specijaliziranog obrazovanja za razliku od općeg. U tom pogledu Komisija je dokazala da je izvan područja primjene članka 16. stavka 7. Ustava nacionalnim zakonodavstvom privatnim osobama grčkog državljanstva dopušteno otvaranje glazbenih i plesnih škola, dok je ta mogućnost uskraćena državljanima drugih država članica.
- 15 Točno je da grčka vlada isto tako tvrdi da ne može biti optužena za povredu obveze čak ni u pogledu tih škola jer se u praksi odobrenja potrebna za osnivanje škole dodjeljuju državljanima drugih država članica neovisno o činjenici da je nacionalnim zakonodavstvom drukčije predviđeno.
- 16 Međutim, iz ustaljene sudske prakse (vidjeti na primjer presudu od 13. listopada 1987., Komisija/Kraljevina Nizozemska, 236/85, Zb., str. 3989.) proizlazi da se puka administrativna praksa, kojoj je svojstveno da je administracija može svojevoljno mijenjati i koja nije dovoljno poznata, ne može smatrati pravilnim ispunjavanjem obveza iz Ugovora.
- 17 Iz prethodno navedenih razmatranja proizlazi da se zabrana osnivanja „frontistiria” ili privatnih glazbenih i plesnih škola ili davanja privatnih satova kod kuće, koja je grčkim zakonodavstvom propisana za državljane drugih država članica, protivi članku 52. Ugovora.
- 18 Nadalje, zabrana davanja privatnih satova kod kuće protivi se i članku 59. u mjeri u kojoj se primjenjuje na državljane drugih država članica koji se presele u Grčku kako bi tamo privremeno pružali usluge.

Prigovor koji se temelji na povredi članka 48. Ugovora

- 19 Komisija tvrdi da se grčkim zakonodavstvom državljanima drugih država članica zabranjuje rad na radnom mjestu direktora ili nastavnika u „frontistiria” i privatnim strukovnim školama, pri čemu je jedino izuzeće da ograničena kvota nastavnika stranog državljanstva može biti zaposlena u „frontistiria” za strane jezike. Takva diskriminacija na temelju državljanstva, kojom se sprječava ili ograničava obavljanje plaćene djelatnosti, protivi se članku 48. Ugovora o slobodi kretanja radnika.
- 20 Međutim, Komisija priznaje, kao što proizlazi iz obrazloženog mišljenja koje je uputila Helenskoj Republici i iz argumentacije koju je iznijela pred Sudom, da se u skladu s člancima 44. i 45. Akta o uvjetima pristupanja Helenske Republike i prilagodbama Ugovorâ odredbe članka 48. Ugovora do 1. siječnja 1988. potpuno primjenjuju samo na državljane drugih država članica koji su već zaposleni u Grčkoj i na članove njihovih obitelji koji ispunjavaju određene uvjete koji se odnose na trajanje boravišta u Grčkoj. Stoga je Komisija optužila Helensku Republiku za povredu obveza isključivo na temelju diskriminacije tih dviju kategorija osoba.

- 21 Tu argumentaciju Komisije, koju unutar tih ograničenja tužena vlada nije osporila, valja smatrati osnovanom, ali samo u mjeri u kojoj se odnosi na radna mjesta direktora i nastavnika u „frontistiria” i privatnim glazbenim i plesnim školama.
- 22 Iz svega prethodno navedenoga proizlazi da tužbu Komisije valja djelomično prihvatiti.

Troškovi

- 23 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Međutim, na temelju članka 69. stavka 3. prvog podstavka Sud može odlučiti da stranke djelomično ili potpuno snose vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Budući da je u ovom slučaju Komisija samo djelomično uspjela u svojim zahtjevima, strankama valja naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenoga,

SUD,

proglašava i presuđuje:

- 1. Zabranjujući državljanima drugih država članica da osnuju „frontistiria” (ustanove za poduku) i privatne glazbene i plesne škole te da daju privatne satove kod kuće, Helenska Republika povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 52. i 59. Ugovora o EEZ-u.**
- 2. Zabranjujući ili ograničavajući državljanima drugih država članica koji su već zaposleni u Grčkoj i članovima njihovih obitelji pristup radnim mjestima direktora ili nastavnika u „frontistiria” i privatnim glazbenim i plesnim školama, Helenska Republika povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 48. Ugovora o EEZ-u.**
- 3. Ostali zahtjevi iz tužbe odbijaju se.**
- 4. Svaka stranka snosi vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 15. ožujka 1988.

[Potpisi]

* Jezik postupka: grčki