

## PRESUDA SUDA

11. srpnja 2002.(\*)

„Građanstvo Unije – Načelo nediskriminacije – Nacionalni propis kojim se pravo na novčane naknade za čekanje na prvo zaposlenje dodjeljuje vlastitim državljanima samo pod uvjetom da su srednjoškolsko obrazovanje završili u obrazovnoj ustanovi u svojoj državi članici – Državljanin koji traži prvo zaposlenje nakon što je završio srednjoškolsko obrazovanje u obrazovnoj ustanovi u drugoj državi članici”

U predmetu C-224/98,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), koji je uputio Tribunal du travail de Liège (Radni sud u Liègeu, Belgija), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

**Marie-Nathalie D’Hoop**

i

**Office national de l’emploi,**

o tumačenju članka 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a) i članka 7. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, P. Jann (izvjestitelj), F. Macken i S. von Bahr, predsjednici vijeća, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues i C. W. A. Timmermans, suci,

nezavisni odvjetnik: L. A. Geelhoed,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za M.-N. D’Hoop, N. Simar i M. Strongylos, *avocats*,
- za Office national de l’emploi, J.-E. Derwael, *avocat*,
- za belgijsku vladu, J. Devadder, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, M. Wolfcarius i P. J. Kuijper, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja M.-N. D’Hoop, koju zastupaju M. Strongylos i R. Capart, *avocat*, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa D. Wyatt, *QC*, i Komisije, koju zastupaju M. Wolfcarius i D. Martin, u svojstvu agenata, na raspravi održanoj 20. studenoga 2001.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. veljače 2002.,

donosi sljedeću

## Presudu

1 Odlukom od 17. lipnja 1998., koju je Sud zaprimio 22. lipnja 1998., Tribunal du travail de Liège (Radni sud u Liègeu) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a) prethodno pitanje o tumačenju članka 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a) i članka 7. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL L 257, str. 2.).

2 Pitanje je postavljeno u okviru spora između M.-N. D’Hoop i Office national de l’emploi (Nacionalni ured za zapošljavanje, u daljnjem tekstu: ONEM) u vezi s odlukom potonjeg da joj odbije dodijeliti pravo na novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje koja je predviđena belgijskim zakonodavstvom.

### Nacionalno pravo

3 Belgijskim su propisom za mlade koji su upravo završili školovanje i koji traže prvo zaposlenje predviđena davanja za nezaposlenost koja se nazivaju „novčane naknade za čekanje na prvo zaposlenje”.

4 Na temelju tih novčanih naknada njihovi se primatelji mogu smatrati „potpuno nezaposlenima s potporom” u smislu propisa o zapošljavanju i nezaposlenosti te im se osigurava pristup posebnim programima za zapošljavanje.

5 Člankom 36. stavkom 1. prvim podstavkom Kraljevskog dekreta od 25. studenoga 1991. o nezaposlenosti (Moniteur belge od 31. prosinca 1991., str. 29888.) predviđeno je:

„Kako bi mladi radnik dobio pravo na novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje, mora ispunjavati sljedeće uvjete:

1. završio je obvezno obrazovanje;

2. (a) završio je redovno više srednjoškolsko obrazovanje ili niže tehničko ili strukovno osposobljavanje u obrazovnoj ustanovi koju organizira, subvencionira ili priznaje jedna od belgijskih zajednica;

[...]”

6 Presudom od 12. prosinca 1996., Komisija/Belgija (C-278/94, Zb., str. I-4307.), Sud je presudio da je Kraljevina Belgija povrijedila obveze iz članka 48. Ugovora i članka 7. Uredbe br. 1612/68 time što je dodjelu novčanih naknada za čekanje na prvo zaposlenje uzdržavanoj djeci radnika migranata Zajednice koji borave u Belgiji uvjetovala završenim srednjoškolskim obrazovanjem u ustanovi koju subvencionira ili priznaje belgijska država ili jedna od njezinih zajednica.

7 Kako bi se nacionalni propisi uskladili s pravom Zajednice, Kraljevskim dekretom od 13. prosinca 1996. (Moniteur belge od 31. prosinca 1996., str. 32265.) pod slovom (h) umetnuta je nova odredba u prethodno navedeni članak 36. stavak 1. prvi podstavak točku 2. Ta odredba, koja je stupila na snagu 1. siječnja 1997., glasi:

„Kako bi mladi radnik dobio pravo na novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje, mora ispunjavati sljedeće uvjete:

[...]

2. [...]

(h) ili se školovao ili osposobljavao u drugoj državi članici Europske unije, pod uvjetom da su ispunjena oba sljedeća uvjeta:

– mlada osoba prilaže dokumente iz kojih proizlazi da je školovanje ili osposobljavanje istog stupnja i jednakovrijedno onome spomenutom u prethodnim točkama,

– mladu osobu u trenutku podnošenja zahtjeva za novčanu naknadu uzdržavaju radnici migranti u smislu članka 48. Ugovora o EZ-u koji borave u Belgiji,

[...]”.

### **Glavni postupak i prethodno pitanje**

8 M.-N. D’Hoop, belgijska državljanka, završila je srednjoškolsko obrazovanje u Francuskoj, gdje je 1991. dobila svjedodžbu o položenoj maturi. Tu su diplomu u Belgiji priznali kao jednakovrijednu odobrenu potvrdu o završenom višem srednjoškolskom obrazovanju zajedno s odobrenom diplomom o osposobljenosti za pristup višem obrazovanju.

9 Nakon toga je M.-N. D’Hoop studirala na sveučilištu u Belgiji do 1995.

10 M.-N. D’Hoop zatražila je 1996. od ONEM-a novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje.

11 Odlukom od 17. rujna 1996. ONEM je odbio dodijeliti joj zatraženu novčanu naknadu uz obrazloženje da ne ispunjava uvjet iz članka 36. stavka 1. prvog podstavka točke 2. podtočke (a) Kraljevskog dekreta od 25. studenoga 1991.

12 M.-N. D’Hoop osporavala je tu odluku pred Tribunal du travail de Liège (Radni sud u Liègeu), koji je odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Budući da iz tumačenja koje je Sud dao u pogledu članka 48. Ugovora o EZ-u i članka 7. Uredbe br. 1612/68 proizlazi da se članku 36. Kraljevskog dekreta od 25. studenoga 1991. ne može protiviti dodjela novčane naknade za čekanje na prvo zaposlenje uzdržavanom djetetu radnika migranta Zajednice koje je završilo srednjoškolsko obrazovanje u ustanovi u državi članici koja nije Belgija, treba li te odredbe tumačiti u smislu da članku 36. Kraljevskog dekreta od 25. studenoga 1991. ne može biti protivna ni dodjela novčane naknade za čekanje na prvo zaposlenje belgijskom studentu koji traži prvo zaposlenje i koji je isto tako završio srednjoškolsko obrazovanje u ustanovi u državi članici koja nije Belgija?“

- 13 Dopisima od 22. srpnja i 11. rujna 1998. Tribunal du travail de Liège (Radni sud u Liègeu) obavijestio je Sud da je protiv te presude podnesena žalba pred Cour du travail de Liège (Viši radni sud u Liègeu, Belgija) i zatražio da se zbog suspenzivnog učinka te žalbe prekine postupak pred Sudom.
- 14 Sud je 23. ožujka 2001. obaviješten da je presudom od 16. ožujka 2001. Cour du travail de Liège (Viši radni sud u Liègeu) potvrdio odluku kojom se upućuje prethodno pitanje. Stoga je 26. ožujka 2001. nastavljen postupak pred Sudom.
- 15 Iz presude Cour du travail de Liège (Viši radni sud u Liègeu) proizlazi da je ONEM pred tim sudom tvrdio da M.-N. D’Hoop ne ispunjava drugi uvjet propisan člankom 36. stavkom 1. prvim podstavkom točkom 2. podtočkom (h) Kraljevskog dekreta od 25. studenoga 1991., kako je izmijenjen Kraljevskim dekretom od 13. prosinca 1996. U tom je pogledu taj sud smatrao da iako je nova odredba Kraljevskog dekreta od 25. studenoga 1991. stupila na snagu tek 1. siječnja 1997., odnosno nakon podnošenja zahtjeva za novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje, „s obzirom na sudsku praksu [Suda] [...] trebalo bi je primijeniti na ovaj predmet, što ne osporava nijedna stranka“.

### **O prethodnom pitanju**

- 16 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati je li pravu Zajednice protivno da država članica odbije dodijeliti novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje jednom od svojih državljana, studentu koji traži prvo zaposlenje, samo zbog toga što je taj student svoje srednjoškolsko obrazovanje završio u drugoj državi članici.

#### *Primjenjivost članka 48. Ugovora i Uredbe br. 1612/68*

- 17 Na početku valja podsjetiti da je Sud već presudio da su novčane naknade za čekanje na prvo zaposlenje predviđene za mlade koji traže prvo zaposlenje socijalna povlastica u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 (presuda od 20. lipnja 1985., Deak, 94/84, Zb., str. 1873., t. 27., i gore navedena presuda Komisija/Belgija, t. 25.).
- 18 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi primjena prava Zajednice na slobodu kretanja radnika u odnosu na nacionalni propis o osiguranju za slučaj nezaposlenosti zahtijeva da je osoba koja se poziva na tu slobodu već ušla na tržište rada obavljanjem učinkovite i stvarne profesionalne djelatnosti na temelju koje joj je dodijeljen status radnika u smislu Zajednice (vidjeti u vezi s dodjelom novčanih naknada za čekanje na prvo zaposlenje gore navedenu presudu Komisija/Belgija, t. 40.). Po definiciji to pak nije slučaj kada je

riječ o mladima koji traže prvo zaposlenje (gore navedena presuda Komisija/Belgija, t. 40.).

- 19 U odgovoru na pitanje postavljeno na raspravi M.-N. D'Hoop izjavila je da su za vrijeme njezina školovanja i po završetku njezina srednjoškolskog obrazovanja u Francuskoj njezini roditelji i dalje boravili u Belgiji.
- 20 Iz navedenog proizlazi da se M.-N. D'Hoop ne može pozvati na prava koja su člankom 48. Ugovora i Uredbom br. 1612/68 dodijeljena radnicima migrantima ili na izvedena prava koja su tom Uredbom uvedena u korist članova obitelji takvih radnika.

#### *Primjenjivost odredaba Ugovora o građanstvu Unije*

##### Očitovanja podnesena Sudu

- 21 Na raspravi su M.-N. D'Hoop i Komisija pitanje postavljeno Sudu ispitali s obzirom na odredbe Ugovora o građanstvu Unije. Obje su tvrdile da je, kao državljanka države članice koja zakonito boravi na državnom području druge države članice kako bi se tamo školovala, M.-N. D'Hoop obuhvaćena područjem primjene tih odredaba *ratione personae*. Prema njihovom mišljenju, M.-N. D'Hoop na toj osnovi uživa prava koja se člankom 8. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 17. UEZ-a) pripisuju statusu građanina Unije, među kojima i pravo predviđeno člankom 6. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 12. UEZ-a), ne trpjeti diskriminaciju na temelju državljanstva unutar područja primjene *ratione materiae* Ugovora.
- 22 Vlada Ujedinjene Kraljevine osporavala je tu analizu. Ona smatra da se samom činjenicom zakonitog boravka u drugoj državi članici državljaninu Zajednice ne omogućuje pozivanje na odredbe Ugovora o građanstvu Unije. I da djelatnost koja se obavlja isto tako treba biti obuhvaćena područjem primjene prava Zajednice. To bi bio slučaj da je M.-N. D'Hoop boravila u Francuskoj kako bi se tamo strukovno osposobljavala. Suprotno tome, to ne vrijedi za opće obrazovanje M.-N. D'Hoop u Francuskoj.

##### Ocjena Suda

##### Područje primjene odredaba Ugovora o građanstvu Unije *ratione temporis*

- 23 Kao razlog zbog kojeg je M.-N. D'Hoop odbio dodijeliti novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje za koju je podnijela zahtjev 1996., ONEM je naveo završetak njezina srednjoškolskog obrazovanja u Francuskoj. Budući da je to bilo 1991., valja ispitati može li se diskriminacija koju navodi M.-N. D'Hoop ocijeniti s obzirom na odredbe o građanstvu Unije koje su naknadno stupile na snagu.
- 24 U tom pogledu valja istaknuti da se glavni postupak ne odnosi na priznavanje prava iz prava Zajednice koja su navodno stečena prije stupanja na snagu odredaba o građanstvu Unije, već na navodno trenutačno diskriminirajuće postupanje prema građaninu Unije.
- 25 Odredbe o građanstvu Unije primjenjuju se od trenutka njihova stupanja na snagu. Stoga valja smatrati da se one moraju primjenjivati na sadašnje učinke situacija koje su nastale prije (vidjeti u tom smislu presude od 30. studenoga 2000., Österreichischer

Gewerkschaftsbund, C-195/98, Zb., str. I-10497., t. 54. i 55., te od 18. travnja 2002., Duchon, C-290/00, Zb., str. I-3567., t. 43. i 44.).

- 26 Iz navedenog proizlazi da se diskriminacija koju navodi M.-N. D'Hoop može ocijeniti s obzirom na te odredbe.

Područje primjene odredaba Ugovora o građanstvu Unije *ratione personae* i *ratione materiae*

- 27 Člankom 8. Ugovora status građanina Unije dodjeljuje se svakoj osobi koja ima državljanstvo neke države članice. Budući da ima državljanstvo države članice, M.-N. D'Hoop uživa taj status.

- 28 Status građanina Unije predodređen je da bude temeljni status državljanina država članica, koji onima od tih državljanina koji se nalaze u istoj situaciji omogućava da se u području primjene Ugovora *ratione materiae*, neovisno o njihovu državljanstvu i ne dovodeći u pitanje iznimke izričito predviđene s tim u vezi, prema njima jednako pravno postupaju (presuda od 20. rujna 2001., Grzelczyk, C-184/99, Zb., str. I-6193., t. 31.).

- 29 Među situacije koje pripadaju u područje primjene prava Zajednice ubrajaju se one koje se tiču ostvarivanja temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, a posebice i one kod kojih je riječ o pravu na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica iz članka 8.a Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 18. UEZ-a) (presuda od 24. studenoga 1998., Bickel i Franz, C-274/96, Zb., str. I-7637., t. 15. i 16., te gore navedena presuda Grzelczyk, t. 33.).

- 30 Budući da se građaninu Unije u svim državama članicama mora priznati jednako pravno postupanje kao državljanima tih država članica koji se nalaze u istoj situaciji, ne bi bilo u skladu s pravom na slobodno kretanje ako bi se prema državljaninu u njegovoj državi članici postupalo nepovoljnije no što bi to bio slučaj da nije iskoristio prilike koje mu se u pogledu slobode kretanja nude Ugovorom.

- 31 Te mogućnosti ne bi naime mogle razviti svoj puni učinak ako bi se državljanina neke države članice moglo odvratiti od njihova korištenja preprekama koje su nastale nakon njegova povratka u zemlju podrijetla, a zbog pravnog propisa koji negativne posljedice za tog građanina veže uz samu činjenicu korištenja tim mogućnostima (vidjeti u tom smislu presudu od 7. srpnja 1992., Singh, C-370/90, Zb., str. I-4265., t. 23.).

- 32 Navedeno je osobito važno u području obrazovanja. Ciljevi djelovanja Zajednice iz članka 3. točke (p) Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 3. stavak 1. točka (q) UEZ-a) uključuju doprinos kvalitetnom obrazovanju i osposobljavanju. U skladu s člankom 126. stavkom 2. drugom alinejom Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 149. stavak 2. druga alineja) taj doprinos mora biti usmjeren, među ostalim, na poticanje mobilnosti studenata i profesora.

- 33 U situacijama kao što je ona u glavnom postupku nacionalnim se propisom uvodi različito postupanje između belgijskih državljanina koji su svoje cjelokupno srednjoškolsko obrazovanje pohađali u Belgiji i onih koji su na temelju slobode kretanja svoju diplomu o završenom srednjoškolskom obrazovanju stekli u drugoj državi članici.

- 34 Time što se dodjela novčanih naknada za čekanje na prvo zaposlenje uvjetuje stjecanjem potrebne diplome u Belgiji, nacionalnim se propisom određeni domaći državljani stavljaju u nepovoljan položaj samo zato što su ostvarili svoju slobodu kretanja kako bi se školovali u drugoj državi članici.
- 35 Takvo nejednako postupanje u suprotnosti je s načelima na kojima se temelji status građanina Unije, odnosno s jamstvom jednakog pravnog postupanja u ostvarivanju slobode kretanja.
- 36 Predmetni uvjet može biti opravdan samo ako se temelji na objektivnim razlozima, neovisnim o državljanstvu dotičnih osoba i proporcionalnim legitimnom cilju nacionalnog prava (gore navedena presuda Bickel i Franz, t. 27.).
- 37 U tom pogledu belgijska vlada i ONEM nisu podnijeli očitovanja.
- 38 Cilj je novčane naknade za čekanje na prvo zaposlenje predviđene belgijskim propisom, kojim se njezinim primateljima omogućava pristup posebnim programima za zapošljavanje, olakšati mladim osobama prijelaz iz obrazovanja na tržište rada. U tom je kontekstu legitimno da nacionalni zakonodavac želi osigurati postojanje stvarne povezanosti između podnositelja zahtjeva za novčanu naknadu i mjerodavnog tržišta rada u zemljopisnom smislu.
- 39 Međutim, jedini uvjet koji se odnosi na mjesto dobivanja diplome o završenom srednjoškolskom obrazovanju previše je općenit i previše isključiv. On neopravdano daje prednost elementu koji nije nužno pokazatelj stvarnog i učinkovitog stupnja povezanosti između podnositelja zahtjeva za novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje i tržišta rada u zemljopisnom smislu i koji istovremeno isključuje sve druge relevantne pokazatelje. Time prelazi ono što je potrebno za ostvarenje postavljenog cilja.
- 40 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da je pravu Zajednice protivno da država članica odbije dodijeliti novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje jednom od svojih državljana, studentu koji traži prvo zaposlenje, samo zbog toga što je taj student svoje srednjoškolsko obrazovanje završio u drugoj državi članici.

### **Troškovi**

- 41 Troškovi belgijske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanju koje mu je odlukom od 17. lipnja 1998. uputio Tribunal du travail de Liège (Radni sud u Liègeu), odlučuje:

**Pravu Zajednice protivno je da država članica odbije dodijeliti novčanu naknadu za čekanje na prvo zaposlenje jednom od svojih državljana, studentu koji traži prvo**

**zaposlenje, samo zbog toga što je taj student svoje srednjoškolsko obrazovanje završio u drugoj državi članici.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 11. srpnja 2002.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD