

SODBA SODIŠČA

z dne 11. julija 2002(*)

„Državljanstvo Unije – Načelo prepovedi diskriminacije – Nacionalna ureditev, ki daje pravico do podpore za časno brezposelne nacionalnim državljanom le pod pogojem, da so zaključili srednješolsko izobraževanje v izobraževalnem zavodu svoje države – članice – Nacionalni državljan, ki išče prvo zaposlitev in je zaključil srednješolsko izobraževanje v izobraževalnem zavodu druge države – članice”

V zadevi C-224/98,

katere predmet je predlog Tribunal du travail de Liège (Belgija) naslovljen na Sodišče, naj na podlagi člena 177 Pogodbe ES (postal člen 234 ES) v postopku v glavni stvari, ki poteka med

Marie-Nathalie D'Hoop

in

Office national de l'emploi,

sprejeme predhodno odločbo o razlagi člena 48 Pogodbe ES (po spremembi člena 39 ES) in člena 7 Uredbe št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2),

SODIŠČE,

v sestavi G. C. Rodríguez Iglesias, predsednik, P. Jann (poročevalec), F. Macken in S. von Bahr, predsedniki senata, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues in C. W. A. Timmermans, sodniki,

generalni pravobranilec: L. A. Geelhoed,

sodni tajnik: H. von Holstein, namestnik sodnega tajnika,

ob upoštevanju pisnih stališč, ki so jih predložili:

- za D'Hoop N. Simar in M. Strongylos, odvetnika,
- za Office national de l'emploi J.-E. Derwael, odvetnik,
- za belgijsko vlado J. Devadder, zastopnik,
- za Komisijo Evropskih skupnosti M. Wolfcarius in P. J. Kuijper, zastopnika,

na podlagi poročila za obravnavo,

po predstavitvi ustnih stališč D'Hoop, ki jo zastopata M. Strongylos in R. Capart, odvetnika, vlade Združenega kraljestva, ki jo zastopa D. Wyatt, QC, in Komisije, ki jo zastopata M. Wolfcarius in D. Martin, zastopnika, na obravnavi 20. novembra 2001,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. februarja 2002, izreka naslednjo

Sodbo

1 Tribunal du travail de Liège je s sodbo z dne 17. junija 1998, ki je na Sodišče prispela 22. junija 1998, predložilo na podlagi člena 177 Pogodbe ES (postal člen 234 ES) v predhodno odločanje vprašanje o razlagi člena 48 Pogodbe ES (po spremembi člen 39 ES) in člena 7 Uredbe št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2).

2 Ti dve vprašanji sta se pojavili v okviru spora med gospo M.-N. de Hoop in Office national de l'emploi (Državni urad za zaposlovanje, v nadaljevanju: ONEM) glede odločitve Urada, da ji ne odobri podpore za začasno brezposelne, ki jo predvideva belgijska zakonodaja.

Nacionalna ureditev

3 Belgijska zakonodaja predvideva za mlade, ki so zaključili šolanje in iščejo prvo zaposlitev, nadomestilo za brezposelnost, ki se imenuje „podpora za začasno brezposelne“.

4 Ta nadomestila omogočajo prejemnikom, da se jih obravnava kot „polno nezaposlene koristnike“ v smislu delovnopravne zakonodaje in zakonodaje v zvezi z brezposelnostjo in jim daje možnost sodelovanja v posebnih programih za iskalce zaposlitve.

5 Člen 36(1)(1) kraljevega odloka z dne 25. novembra 1991 v zvezi z zakonodajo za primer brezposelnosti (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1991, str. 29888) določa:

„Mlad delavec mora za prejem podpore za začasno brezposelne izpolnjevati naslednje pogoje:

1° da ni več šoloobvezen;

2° a) bodisi, da je zaključil redno srednje šolanje ali nižje tehnično ali poklicno izobraževanje v izobraževalnem zavodu, ki ga organizira, subvencionira ali prizna skupnost;

[...]“

6 Sodišče je s sodbo z dne 12. septembra 1996 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-278/94, Recueil, str. I-4307) razsodilo, da je Kraljevina Belgija kršila obveznosti iz člena 48 Pogodbe in člena 7 Uredbe št. 1612/68, ker je otrokom, ki jih vzdržujejo delavci migranti Skupnosti, ki prebivajo v Belgiji, dodelitev podpore za začasno brezposelne pogojila z zaključnim rednim šolanjem v izobraževalnem zavodu, ki ga subvencionira ali prizna belgijska država ali ena izmed njenih skupnosti.

7 Za uskladitev belgijske zakonodaje s pravom Skupnosti je kraljevi odlok z dne 13. decembra 1996 (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1996, str. 32265) dodal s črko (h) novo določbo v členu 36(1), pododstavek 1, točka 2. Ta določba, ki je začela veljati 1. januarja 1997, se glasi:

„Mlad delavec mora za prejem podpore za začasno brezposelne izpolnjevati naslednje pogoje:

[...]

2° [...]

h) bodisi, da se je šolal ali izobraževal v drugi državi članici Evropske unije, če so izpolnjeni naslednji kumulativni pogoji:

- zadevna oseba predloži dokumente, iz katerih je razvidno, da gre za šolanje ali izobraževanje iste stopnje in ki je enakovredno omenjenemu v prejšnjem pododstavku;
- otroka ob vložitvi prošnje za podporo vzdržujejo delavci migranti v smislu člena 48 Pogodbe ES, ki živijo v Belgiji;

[...]"

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

8 M.-N. D'Hoop, belgijska državljanka, je zaključila srednjo šolo v Franciji, kjer je leta 1991 maturirala. Maturitetno spričevalo so v Belgiji priznali kot istovrstno spričevalo srednješolskega izobraževanja skupaj z ustrezno diplomom o usposobljenosti za dostop do višjega izobraževanja.

9 M.-N. D'Hoop je do leta 1995 študirala na univerzi v Belgiji.

10 M.-N. D'Hoop je leta 1996 zaprosila ONEM za podporo za časno brezposelne.

11 ONEM ji je z odločbo z dne 17. septembra 1996 zavrnil dodelitev podpore za časno brezposelne z obrazložitvijo, da ne izpolnjuje pogojev iz člena 36(1)(1), točka 2(a) kraljevega odloka z dne 25. novembra 1991.

12 M.-N. D'Hoop je zoper to odločbo vložila tožbo pri Tribunal du travail de Liège, ki je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Kadar izhaja iz razlage, ki jo je Sodišče podalo glede člena 48 Pogodbe ES in člena 7 Uredbe št. 1612/68, da člen 36 kraljevega odloka z dne 25. novembra 1991 ne more nasprotovati dodelitvi podpore za časno brezposelne študentu, ki ga vzdržuje delavec migrant Skupnosti in je zaključil srednjo šolo v izobraževalnem zavodu druge države članice in ne v Belgiji, je treba te določbe razlagati tako, da poleg tega prepovedujejo, da člen 36 kraljevega odloka z dne 25. novembra 1991 nasprotuje dodelitvi podpore za časno brezposelne belgijskemu študentu, ki je iskalec prve zaposlitve in je prav tako končal svoje srednješolsko izobraževanje v izobraževalnem zavodu druge države članice in ne v Belgiji.“

13 Z dopisoma z dne 22. julija in 11. septembra 1998 je Tribunal du travail de Liège obvestilo Sodišče, da je bila zoper to sodbo vložena pritožba na Cour du travail de Liège (Belgija), in je zaprosilo, da se zaradi suspenzivnega učinka te pritožbe prekine postopek pred Sodiščem.

14 23. marca 2001 je bilo Sodišče obveščeno, da je Cour du travail de Liège 16. marca 2001 s sodbo potrdilo predložitveno odločbo. Postopek se je zato nadaljeval pred Sodiščem 26. marca 2001.

15 Iz sodbe Cour du travail de Liège izhaja, da je pred tem sodiščem ONEM uveljavljal, da M.-N. D'Hoop ne izpolnjuje drugega pogoja iz člena 36(1), pododstavek 1, točka 2(h) kraljevega odloka z dne 25. novembra 1991, kot je bil spremenjen s kraljevim odlokom z dne 13. decembra 1996. V zvezi s tem je to sodišče menilo, da prav je nova določba kraljevega odloka z dne 25. novembra 1991 stopila v veljavo 1. januarja 1997 in s tem po vložitvi vloge za podporo za časno brezposelne, bi morala „upoštevajo“ sodno prakso [Sodišča] biti uporabljena v tem primeru, če ni oporekala nobena od strank“.

Vprašanje za predhodno odločanje

16 S svojim vprašanjem želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali pravo Skupnosti nasprotuje temu, da neka država zavrne enemu izmed svojih državljanov, študentu, iskalcu prve zaposlitve, dodelitev podpore za začasno brezposelne iz enega samega razloga, in sicer da je ta študent zaključil svoje srednješolsko izobraževanje v drugi državi članici.

Uporaba člena 48 Pogodbe in Uredbe št. 1612/68

17 Uvodoma je treba spomniti, da je Sodišče že presodilo, da podpore za začasno brezposelne, predvidene v korist mladih, ki iščejo prvo zaposlitev, predstavljajo socialno ugodnost v smislu člena 7(2) Uredbe št. 1612/68 (sodba z dne 20. junija 1985 v zadevi Deak, 94/84, Recueil, str. 1873, točka 27 in zgoraj navedena sodba Komisija proti Belgiji, točka 25).

18 Vendar pa po ustaljeni sodni praksi uporaba prava Skupnosti na področju prostega gibanja delavcev v zvezi z nacionalnimi pravili glede brezposelnosti zahteva, da je oseba, ki se sklicuje na to pravico, že bila prisotna na trgu delovne sile, tako da je resnično in dejansko opravljala dejavnost, ki ji podeljuje značaj delavca v smislu Skupnosti (glej v zvezi z dodelitvijo podpore za začasno brezposelne zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Belgiji, točka 40). Vendar pa po definiciji ni tako za mlade iskalce prve zaposlitve (zgoraj navedena sodba Komisija proti Belgiji, točka 40).

19 V odgovor na vprašanje, postavljeno med obravnavo, je M.-N. D'Hoop povedala, da so njeni starši še naprej prebivali v Belgiji medtem, ko se je ona izobraževala in zaključila srednjo šolo v Franciji.

20 Iz tega izhaja, da se M.-N. D'Hoop ne more sklicevati niti na pravice, ki so s členom 48 Pogodbe in Uredbo št. 1612/68 podeljene delavcem migrantom, niti na izvedene pravice, ki jih ta uredba uvaja v korist članov družin takih delavcev.

Uporaba določb Pogodbe v zvezi z državljanstvom Unije

Stališča, predložena Sodišču

21 Na obravnavi sta M.-N. D'Hoop in Komisija proučili vprašanje, zastavljeno Sodišču, ob upoštevanju določb Pogodbe v zvezi z državljanstvom Unije. Uveljavljali sta, da se za M.-N. D'Hoop kot državljanke države članice, ki je zakonito prebivala na ozemlju druge države članice, da bi se tam izobraževala, uporabijo te določbe *ratione personae*. Po njenem mnenju M.-N. D'Hoop na tej podlagi uživa pravice, ki jih člen 8 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 17 ES) pripisuje statusu državljanke Unije, vključno s členom 6 Pogodbe ES (po spremembi postal člen 12 ES), da niso predmet diskriminacije na podlagi državljanstva na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe.

22 Vlada Združenega kraljestva je tej analizi nasprotovala. Meni, da samo dejstvo zakonitega prebivanja v drugi državi članici ne omogoča državljanu Skupnosti, da se sklicuje na določbe Pogodbe v zvezi z državljanstvom Unije. Izvedena dejavnost bi morala spadati v področje uporabe prava Skupnosti. Temu bi bilo tako, če bi M.-N. D'Hoop prebivala v Franciji, da bi se tam poklicno usposabljala. To pa ne velja za splošno izobraževanje, ki ga je M.-N. D'Hoop opravila v Franciji.

Presoja Sodišča

– Področje uporabe *rationae temporis* določb Pogodbe o državljanstvu Unije

23 ONEM je svojo zavrnitev podpore za začasno brezposelne M.-N. D'Hoop, za katero je zaprosila leta 1996, obrazložil s tem, da je zaključila srednjo šolo v Franciji. Ker je to bilo leta 1991, je treba preučiti, ali je sklicevanje M.-N. D'Hoop na diskriminacijo mogoče presoditi ob upoštevanju določb o državljanstvu Unije, ki so pozneje stopile v veljavo.

24 V tem pogledu je pomembno omeniti, da v postopku v glavni stvari ne gre za priznanje pravic iz prava Skupnosti, ki so bile domnevno dobljene, preden so stopile v veljavo določbe o državljanstvu Unije, ampak gre za domnevno zdajšnjo diskriminacijo državljanov Unije.

25 Določbe o državljanstvu Unije se uporabljajo od tedaj, ko so stopile v veljavo. Zato se šteje, da se morajo uporabiti za sedanje ukinjene situacije, ki so nastale pred tem (glej v zvezi s tem sodbo v zadevi Österreichischer Gewerkschaftsbund z dne 30. novembra 2000, C-195/98, Recueil, str. I-10497, točki 54 in 55, in sodbo z dne 18. aprila 2002 v zadevi Duchon, C-290/00, Recueil, str. I-3567, točki 43 in 44).

26 Iz tega izhaja, da se sklicevanje M.-N. D'Hoop na diskriminacijo lahko preuči glede na te določbe.

– Področje uporabe *ratione personae* in *ratione materiae* določb Pogodbe o državljanstvu Unije

27 Člen 8 Pogodbe podeljuje vsem, ki imajo državljanstvo države članice status državljanov Unije. M.-N. D'Hoop, državljanka države članice, ima ta status.

28 Ta status državljanov Unije je temeljni status državljanov držav članic, na podlagi katerega se tiste med njimi, ki se nahajajo v enakem položaju, enako pravno obravnava na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe, ne glede na njihovo državljanstvo ali izjeme, ki so za ta namen izrecno predvidene (sodba v zadevi Grzelczyk z dne 20. septembra 2001, C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 31).

29 Med situacijami, ki spadajo v področje uporabe prava Skupnosti, so tiste, ki se nanašajo na izvajanje temeljnih pravic, zagotovljenih s Pogodbo, zlasti tiste, ki se nanašajo na pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kot jih podeljuje člen 8 A Pogodbe ES (po spremembi postal člen 18 ES) (sodba v zadevi Bickel in Franz, C-274/96, Recueil, str. I-7637, točki 15 in 16, in zgoraj navedena sodba Grzelczyk, točka 33).

30 Ker se mora državljanu Unije v vseh državah članicah priznati enako pravno obravnavanje kot ostalim prebivalcem teh držav članic, ki se nahajajo v enakem položaju, bi bilo neskladno s pravico do prostega gibanja, če bi državljan v državi članici, kjer prebiva, prejel manj ugodno obravnavanje, kot bi ga bil deležen, če ne bi uporabil ugodnosti, ki jih ponuja Pogodba na področju gibanja.

31 Te ugodnosti ne bi mogle imeti pravega učinka, če bi državljan države članice ob vrnitvi v svojo rodno državo odvrnile ovire iz zakonodaje, ki kaznujejo dejstvo, da je ugodnosti uporabil, od tega, da bi jih uporabil (glej v zvezi s tem sodbo v zadevi Singh z dne 7. julija 1992, C-370/90, Recueil, str. I-4265, točka 23).

32 To je zlasti pomembno na področju izobraževanja. Med cilji dejavnosti Skupnosti je v členu 3(p) Pogodbe ES (po spremembi postal člen 3(1)(q) ES) prispevek h kakovostnemu izobraževanju in usposabljanju. Ta prispevek mora biti na podlagi člena 126(2), drugi pododstavek, Pogodbe ES (po spremembi postal člen 149(2), drugi pododstavek, ES) usmerjen k spodbujanju mobilnosti študentov in profesorjev.

33 V situacijah, kot je ta v postopku v glavni stvari, nacionalna ureditev uvaja razlikovanje v obravnavi med belgijskimi državljani, ki so zaključili srednjo šolo v Belgiji, in temi, ki so na podlagi prostega gibanja pridobili srednješolsko diplomu v drugi državi članici.

34 S pogojevanjem dodelitve podpore za začasno brezposelne s pridobitvijo diplome v Belgiji pa nacionalna ureditev prikrajša nekatere državljane le zaradi tega, ker so se prosto gibal z namenom izobraževanja v drugi državi članici.

35 Takšno neenakopravno obravnavanje nasprotuje načelom, ki krepijo status državljana Unije, to je, zagotovitev enakega pravnega obravnavanja pri prostem gibanju.

36 Zadevni pogoj se lahko upraviči le, če temelji na objektivnem premisleku neodvisno od državljanstva zadevnih oseb in je sorazmeren zakonitemu cilju nacionalnih določb (zgoraj navedena sodba Bickel in Franz, točka 27).

37 V zvezi s tem nista niti belgijska vlada niti ONEM predložila stališča.

38 Cilj podpore za začasno brezposelne, predvidene z belgijsko ureditvijo, ki omogoča koristnikom dostop do posebnih programov zaposlovanja, je mladim olajšati prehod od izobraževanja na trg delovne sile. V takšnih okoliščinah je legitimno za nacionalnega zakonodajalca, da hoče zagotoviti dejansko povezavo med prosilcem za to podporo in zadevnim geografskim trgom dela.

39 Vendar pa je edini pogoj glede kraja pridobitve diplome o zaključnem srednješolskem izobraževanju preveč splošen in izključujoč. Neopravičeno privilegira en element, ki nujno ne predstavlja resnične in dejanske stopnje povezave med prosilcem podpore za začasno brezposelne in geografskim trgom dela, izključujoč vse druge reprezentativne elemente. Gre preko tega, kar je nujno za doseg zasledovanega namena.

40 Zaradi tega je treba odgovoriti na zastavljeno vprašanje, da pravo Skupnosti nasprotuje temu, da država članica zavrne enemu izmed svojih državljanov, študentu, ki išče prvo zaposlitev, dodelitev podpore za začasno brezposelne le na podlagi tega, ker je ta študent zaključil svoje srednješolsko izobraževanje v drugi državi članici.

Stroški

41 Stroškov belgijske vlade in vlade Združenega kraljestva ter Komisije, ki so Sodišču predložile svoja stališča, se ne povrne. Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred nacionalnim sodiščem, to odloči o stroških.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE

v odgovor na vprašanje, ki ga je Tribunal du travail de Liège postavilo s sodbo z dne 17. junija 1998, razsodilo:

Pravo Skupnosti nasprotuje temu, da država članica zavrne enemu izmed svojih državljanov, študentu, ki išče prvo zaposlitev, dodelitev podpore za začasno brezposelne le

na podlagi tega, ker je ta študent zaključil svoje srednješolsko izobraževanje v drugi državi članici.

Rodríguez Iglesias

Jann

Macken

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Timmermans

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 11. julija 2002.

Sodni tajnik

Predsednik

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

* Jezik postopka: francoščina.