

PRESUDA SUDA

od 8. srpnja 1999.(*)

„Priznavanje kvalifikacija – Restaurator kulturnih dobara – Direktive 89/48/EEZ i 92/51/EEZ – Koncept ‚regulirane profesije‘ – Članak 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a)”

U predmetu C-234/97,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a) uputio Juzgado de lo Social n. 4 de Madrid (Sud za socijalna pitanja u Madridu, Španjolska), u sporu koji se vodi pred tim sudom između

Terese Fernández de Bobadilla

i

Museo Nacional del Prado,

Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado,

Ministerio Fiscal,

radi tumačenja članka 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet, G. Hirsch i P. Jann, predsjednici vijeća, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward (izvjestitelj), H. Ragnemalm i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Fennelly,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za T. Fernández de Bobadilla, José Maria Villalvilla Muñoz, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Madridu,
- za Ministerio Fiscal (Ministarstvo financija), Joaquín Sánchez-Covisa Villa, *Teniente Fiscal* pri Tribunal superior de justice de la Communauté de Madrid (Viši općinski sud u Madridu),
- za španjolsku vladu, Santiago Ortiz Vaamonde, *abogado del Estado*, u svojstvu agenta,

- za finsku vladu Holger Rotkirch, veleposlanik, načelnik pravne službe u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, Pieter Jan Kuijper, pravni savjetnik i Isabel Martínez del Peral, članica pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj s rasprave,

saslušavši usmena očitovanja Fernández de Bobadilla iz španjolske vlade kao i Komisije na raspravi održanoj 14. srpnja 1998.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. listopada 1998.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 30. svibnja 1997., koje je na Sudu zaprimljeno 26. lipnja iste godine, Juzgado de lo Social n. 4 de Madrid je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. EZ-a) podnio zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članka 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. EZ-a).
- 2 Pitanje je upućeno u okviru spora između T. Fernández de Bobadilla, s jedne strane, i Museo Nacional del Prado (Nacionalni muzej Prado, u daljnjem tekstu: Prado), Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado (Povjerenstvo Nacionalnog muzeja Prado) i Ministerio Fiscal (Ministarstvo financija), s druge strane.
- 3 T. Fernández de Bobadilla španjolska je državljanka i ima boravište u Madridu. Nakon što je diplomirala povijest umjetnosti na Sveučilištu u Bostonu (Sjedinjene Američke Države), uz pomoć stipendije dobivene na Pradu upisala je postdiplomski studij restauracije umjetnina na Newcastle upon Tyne Polytechnic (Ujedinjena Kraljevina) u okviru kojega je 1989. dobila titulu *Master of Arts*.
- 4 Tužiteljica u glavnom postupku je od 1989. do 1992. radila za Prado na temelju ugovora na određeno vrijeme u svojstvu restauratora umjetnina na papiru. Radila je i za neke druge ateljee i muzeje, među kojima su studio Paolo Crisistomi de Rome, muzej Lázaro Galdiano, španjolski muzej prirodnih znanosti, Državni institut za bakrorez, Kraljevska akademija likovnih umjetnosti u San Fernandu i Foundation Focus de Séville.
- 5 Na temelju članka 1. stavka 1. Kraljevskog dekreta br. 1432/85, od 1. kolovoza 1985., kako je izmijenjen kraljevskim dekretima br. 1142/96 i 2461/96, Prado je autonomno upravno tijelo, koje je povezano s Ministarstvom kulture i izravno ovisno o ministru. Prado ima pravnu osobnost i poslovnu sposobnost. U vrijeme nastanka okolnosti iz

glavnog postupka na njega se među ostalim primjenjivao zakon o pravnom obliku autonomnih državnih subjekata kao i propisi koji se odnose na državne muzeje.

- 6 Na temelju odredbe kolektivnog ugovora, zaključenog 1988. između Prada i predstavnika zaposlenika, radno mjesto restauratora osigurano je za osobe sa zvanjem koje im je dodijelio odjel restauracije na fakultetu likovnih umjetnosti ili škola primijenjenih umjetnosti za restauraciju umjetnina ili bilo kojim drugim zvanjem koje je stečeno u inozemstvu i za koje je nadležno tijelo provelo postupak priznavanja (dalje u tekstu: homologacija) .
- 7 Tužiteljica u glavnom postupku je 9. listopada 1992. zatražila homologaciju akademskog zvanja stečenog na Newcastle upon Tyne Polytechnic radi izjednačavanja njezinog zvanja sa zvanjem španjolskog konzervatora i restauratora kulturnih dobara. Nakon što su preispitale njezin zahtjev, nadležne službe Ministarstva obrazovanja su je rješenjem od 9. prosinca 1993. obavijestile da homologaciju može ishoditi ako polaganjem ispita u dva dijela dokaže da posjeduje dostatna znanja iz 24 predmeta, nabrojena u tom istom rješenju. Ti ispiti do sada nisu održani.
- 8 U međuvremenu je Prado 17. studenoga 1992. otvorio natječaj radi popunjavanja, na neodređeno vrijeme, radnog mjesta restauratora umjetničkih djela na papiru . Prijava T. Fernández de Bobadille odbijena je zbog toga što ne ispunjava uvjete propisane u kolektivnom ugovoru.
- 9 Tužiteljica u glavnom postupku je 1996. pred nacionalnim sudom podnijela tužbu za poništenje predmetnog rješenja, ocijenivši da određivanje tih uvjeta predstavlja povredu španjolskog Ustava i sprečava pravo na slobodno kretanje radnika koje je zaštićeno člankom 48. Ugovora, .
- 10 S obzirom na to da nije bio siguran kako treba tumačiti članak 48. Ugovora, Juzgado de lo Social n. 4 de Madrid odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li pravilo kojim se na temelju kolektivnog ugovora autonomnog tijela španjolske države, koje radi obavljanja zanimanja restauratora (koje nije regulirano), zahtijeva da akademsko zvanje koje je stečeno u drugoj državi članici prethodno mora biti homologirano ili validirano, s time da se takva homologacija ili validacija odobrava na temelju usporedbe studijskih programa iz Španjolske i druge države članice kao i na temelju ispita iz teorije i praktičnog dijela koji se odnose na predmete iz studijskih programa predmetne države članice, spojivo s pravom na slobodno kretanje radnika?”
- 11 Pravu Zajednice nije protivno da javno tijelo kao što je Prado zapošljavanje uvjetuje time da kandidat mora dokazati jedno ili više zvanja da bi taj posao mogao obavljati, ali pod uvjetom da taj zahtjev ne predstavlja neopravdanu zapreku u učinkovitom ostvarivanju temeljnih sloboda zajamčenih člankom 48. Ugovora.
- 12 Javna tijela su osim toga dužna poštovati odredbe Direktive Vijeća 89/48/EEZ od 21. prosinca 1988. o općem sustavu priznavanja diploma visokih učilišta dodijeljenih po završetku stručnog obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od najmanje tri godine (SL 1989, L 19, str. 16.) i Direktive Vijeća 92/51/EEZ od 18. lipnja 1992. o drugom

općem sustavu za priznavanje stručnog usavršavanja i osposobljavanja kojom se dopunjuje Direktiva 89/48/EEZ (SL L 209, str. 25.).

- 13 Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da zanimanje restauratora kulturnih dobara u Španjolskoj nije regulirano, jer se, prvo, ono ne nalazi na popisu zanimanja koja su obuhvaćena španjolskim propisima na temelju kojih se primjenjuju direktive 89/48 i 92/51 i drugo, jer ne postoji direktiva koja posebno uređuje to zanimanje. Osim toga, prema presudi španjolskog Ustavnog suda (presuda od 6. srpnja 1989., predmet 122/89), činjenica da se prijava za pristupanje određenoj profesionalnoj djelatnosti uvjetuje određenim zahtjevima ili pretpostavkama nije dostatna da bi profesija bila regulirana.
- 14 Valja ipak podsjetiti da definicija pojma regulirane profesije u smislu direktive 89/48 i 92/51 potpada pod pravo Zajednice.
- 15 Stoga najprije valja istražiti pridržava li javno tijelo u državi članici na temelju kolektivnoga ugovora pravo na obavljanje određene profesije u tom tijelu samo za kandidate kojima je tu kvalifikaciju dodijelila obrazovna ustanova iz te države članice ili i za kandidate s kvalifikacijom stečenom u inozemstvu, koju je nadležno državno tijelo priznalo kao istovjetnu, što upućuje na to da bi tu profesiju trebalo smatrati reguliranom u smislu direktiva 89/48 i 92/51.
- 16 Iz članka 1. stavka 1. točke (d) Direktive 89/48 i članka 1. točke (f) Direktive 92/51 proizlazi da ono što profesiju čini reguliranom jest profesionalna djelatnost, koja je kad je riječ o uvjetima pristupa toj djelatnosti i obavljanja te djelatnosti, izravno ili neizravno regulirana odredbama pravne prirode, odnosno zakonima i drugim propisima (vidjeti presudu od 1. veljače 1996., Aranitis, C-164/94, Zb., str. I-135., t. 18.).
- 17 Pristup profesiji ili obavljanje profesije valja promatrati kao pristup izravno uređen pravnim odredbama, jer se na temelju zakona i drugih propisa dotične države članice uspostavlja sustav koji je izričito predviđen samo za osobe koje ispunjavaju određene uvjete, a za osobe koje te uvjete ne ispunjavaju, pristup je zabranjen (vidjeti gore navedenu presudu Aranitis, t. 19.).
- 18 Kako je to u točki 23. svojeg mišljenja istaknuo nezavisni odvjetnik, u pravnim sustavima mnogih država članica socijalni partneri sklapaju kolektivne ugovore koji se odnose na uvjete rada, uključujući uvjete ostvarivanja prava na zapošljavanje, koji osim što obvezuju ugovorne stranke te poslodavce i radnike koje oni predstavljaju, također obvezuju treće osobe, ali i osobe koje u pogledu tih potonjih proizvode učinke.
- 19 Sud je naime već presudio da država članica ciljeve koji se žele postići direktivama Zajednice može prepustiti socijalnim partnerima da ih provedu temeljem kolektivnih ugovora, ali je država članica svejedno dužna ispuniti svoju obvezu da osigura potpunu provedbu direktiva, prema potrebi usvajanjem svih odgovarajućih mjera (presuda od 30. siječnja 1985., Komisija/Danska, 143/83, Zb., str. 427., t. 8 do 9.).
- 20 Tako odredbe kolektivnog ugovora koji pristup profesiji ili obavljanje profesije uređuje općenito mogu biti „odredbe zakona i drugih propisa” u smislu članka 1. točke (d) Direktive 89/48 i članka 1. točke (f) Direktive 92/51 i to osobito onda kada je ta

situacija nastala na temelju jedinstvene administrativne politike definirane na nacionalnoj razini.

- 21 Štoviše, kako je to istaknula finska vlada, da se direktive 89/48 i 92/51 ne primjenjuju na sektore u kojima kolektivni ugovori nisu propisani, to bi dovodilo u pitanje koristan učinak tih direktiva.
- 22 Zatim valja ispitati jesu li kolektivnim ugovorom pristup profesiji ili obavljanje profesije uređeni općenito. Ako se odredbe ugovora koji je sklopljen između javnog tijela kao što je Prado i predstavnika radnika primjenjuju i na druge kolektivne ugovore koje su pojedinačno sklopila druga javna tijela iste vrste i k tome, ako odredbe tih ugovora proizlaze iz jedinstvene administrativne politike na nacionalnoj razini, tada područje primjene tih ugovora treba shvatiti kao dovoljno općenito da bi se njihove odredbe moglo kvalificirati kao odredbe kojima se regulira profesija u smislu direktiva 89/48 i 92/51.
- 23 Ako nije tako, nego odredbe kolektivnog ugovora uređuju samo odnose između poslodavca i zaposlenika u okviru jednog javnog tijela, njihovo područje primjene neće biti dovoljno općenito da bi se profesionalna djelatnost o kojoj je riječ mogla smatrati reguliranom profesijom u smislu direktiva 89/48 i 92/51.
- 24 Iz prethodno navedenoga proizlazi da je na nacionalnom sudu da provjeri doseg područja primjene pravila na temelju kojega se od kandidata za posao restauratora kulturnih dobara zahtijeva da posjeduje španjolske diplome ili da je kvalifikaciju stekao u inozemstvu te da mu je nadležno državno tijelo priznalo istovjetni stupanj, da bi utvrdio jesu li u Španjolskoj pristup toj profesiji ili obavljanje te profesije regulirani ili ne u smislu direktiva 89/48 i 92/51.
- 25 Ako sud koji je uputio zahtjev ustanovi da je ta profesija u Španjolskoj regulirana, on dakle mora zaključiti da se u sporu koji je u tijeku pred tim sudom primjenjuje jedna od direktiva 89/48 i 92/51.
- 26 Ako nacionalni sud smatra da se jedna od te dvije direktive primjenjuje, on potom mora provjeriti ispunjava li tužiteljica u glavnom postupku uvjete navedene u toj direktivi da bi utvrdio može li se prijaviti za radno mjesto restauratora kulturnih dobara na neodređeno vrijeme.
- 27 Napokon valja istaknuti da u slučaju kada se primjenjuje jedna od direktiva 89/48 i 92/51, javno tijelo države članice koje mora poštovati pravila predviđena direktivom o kojoj je riječ, ne može više zahtijevati da nadležno državno tijelo homologira zvanje kandidata.
- 28 Ako profesija o kojoj je riječ nije regulirana u smislu direktiva 89/48 i 92/51, nije protivno pravu Zajednice da javno tijelo države članice pravo pristupa radnom mjestu u načelu pridržava kandidatima koji imaju zvanje koje im je dodijelila obrazovna ustanova iz te države članice ili bilo koje drugo zvanje stečeno u inozemstvu koje je homologiralo nadležno tijelo te države članice. Međutim, kad se radi o diplomi stečenoj u drugoj državi članici, postupak homologacije mora biti u skladu s pravom Zajednice.

- 29 Sud je već imao priliku pojasniti uvjete koje nadležna tijela države članice trebaju poštovati kada dobiju zahtjev za odobravanje obavljanja profesije kojoj je pristup na temelju nacionalnih propisa uvjetovan diplomom ili stručnom kvalifikacijom, među ostalim, u presudi od 7. svibnja 1991. Vlassopoulou (C-340/89, Zb., str. I-2357.).
- 30 Za razliku od navedenog predmeta Vlassopoulou, ovaj predmet se u načelu odnosi na osobu španjolske nacionalnosti koja traži da svoju profesiju može obavljati u Španjolskoj. Međutim, ako se državljanin države članice zbog činjenice da je redovito boravio na državnom području druge države članice i zato jer je tamo stekao stručnu kvalifikaciju, s obzirom na svoju državu podrijetla nalazi u sličnoj situaciji kao i radnik migrant, on je također ovlašten izvršavati prava i slobode koje su mu zajamčene Ugovorom (vidjeti u tom smislu presudu od 31. ožujka 1993., Kraus, C-19/92, Zb., str. I-1663., t. 15. i 16.).
- 31 Iz točke 16. navedene presude Vlassopoulou proizlazi da nadležna tijela države članice domaćina moraju uzeti u obzir diplome, uvjerenja i druge kvalifikacije koje je dotična osoba stekla u cilju obavljanja te iste profesije u drugoj državi članici, uspoređujući pritom znanja i kvalifikacije potvrđene tim diplomama sa znanjima i kvalifikacijama koje zahtijevaju nacionalna pravila.
- 32 Ako iz te usporedbe diploma proizađe zaključak da znanja i kvalifikacije koje su potvrđene dodijeljenom diplomom u jednoj državi članici odgovaraju onima koje se zahtijevaju na temelju nacionalnih odredaba, nadležna tijela države članice domaćina moraju priznati da ta diploma ispunjava uvjete koji su utvrđeni tim nacionalnim odredbama. Ako nije tako, nego usporedba otkrije da znanja i kvalifikacije odgovaraju samo djelomično, nadležna tijela imaju pravo zahtijevati od dotične osobe da dokaže da je stekla znanja i kvalifikacije koje nedostaju (navedena presuda Vlassopoulou, t.19.).
- 33 U tom pogledu, na nadležnim je državnim tijelima da ocjene jesu li znanja koja je kandidat stekao ili u okviru studija ili na temelju praktičnog iskustva dostatna da bi se utvrdilo koja znanja mu nedostaju (u tom smislu vidjeti navedenu presudu Vlassopoulou, t. 20.).
- 34 Kada na nacionalnoj razini država članica domaćin nije odredila opći postupak homologacije ili kada taj postupak nije u skladu sa zahtjevima prava Zajednice, kao što su zahtjevi navedeni u točkama 29. do 33. ove presude, upravo to javno tijelo koje želi popuniti radno mjesto mora samo ispitati smatra li se diploma koju je kandidat stekao u drugoj državi, prema potrebi zajedno s praktičnim iskustvom, istovjetnom traženju kvalifikaciji.
- 35 Takva obveza nameće se još i više kada, kao u glavnom postupku, javno tijelo o kojemu je riječ kandidatu dodijeli stipendiju da bi mogao završiti svoj studij u drugoj državi članici i ako ga je već zaposlio na određeno vrijeme na radnom mjestu koje se popunjava. Naime, u takvom slučaju javno tijelo nalazi se u idealnoj situaciji da ocijeni stvarna znanja i sposobnosti u odnosu na znanja i sposobnosti osoba koje imaju državnu diplomu, kao što je Prado mogao procijeniti prikladnost T. Fernández de Bobadilla za radno mjesto restauratora kulturnih dobara.

36 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na pitanje koje je postavio nacionalni sud valja odgovoriti da članak 48. Ugovora treba tumačiti na način da:

– mu nisu protivne odredbe kolektivnog ugovora koji se primjenjuje u javnom tijelu države članice, a koje pravo da u okviru tog javnog tijela obavljaju određenu profesiju koja nije regulirana direktivama 89/48 i 92/51 daje samo osobama koje imaju zvanje koje im je dodijelila obrazovna ustanova iz te države članice ili bilo koje drugo zvanje stečeno u inozemstvu koje je homologiralo nadležno tijelo te države članice.

– tijela te države članice nadležna za homologaciju ili validaciju stranih diploma ili, kada nikakav opći postupak homologacije nije propisan ili taj postupak nije u skladu sa zahtjevima prava Zajednice, a radi se o diplomama koje su stečene u drugoj državi članici, javno tijelo sâmo mora ispitati u kojoj mjeri znanja i kvalifikacije potvrđene diplomom dotične osobe odgovaraju znanjima i kvalifikacijama koje zahtijevaju propisi države članice domaćina. Kada je podudarnost samo djelomična, također nadležna državna tijela, ili prema potrebi javno tijelo sâmo, moraju ocijeniti jesu li znanja koja je kandidat stekao ili u okviru studija ili na temelju praktičnog iskustva dostatna da bi se utvrdilo posjedovanje znanja koja nisu potvrđena inozemnom diplomom.

Troškovi

37 Troškovi španjolske i finske vlade te Komisije, koje su Sudu podnijele očitovanja, 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,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Juzgado de lo Social n. 4 odlukom od 30. svibnja 1997., odlučuje:

Članak 48. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 39. UEZ-a) treba tumačiti na način da:

– **mu nisu protivne odredbe kolektivnog ugovora koji se primjenjuje u javnom tijelu države članice, a koje pravo da u okviru tog javnog tijela obavljaju određenu profesiju koja nije regulirana Direktivom Vijeća 89/48/EEZ od 21. prosinca 1988. o općem sustavu priznavanja diploma visokih učilišta dodijeljenih po završetku stručnog obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od najmanje tri godine ni Direktivom Vijeća 92/51/EEZ od 18. lipnja 1992. o drugom općem sustavu za priznavanje stručnog usavršavanja i osposobljavanja kojom se dopunjuje Direktiva 89/48/EEZ daje samo osobama koje imaju zvanje koje im je dodijelila obrazovna ustanova iz te države članice ili bilo koje drugo zvanje stečeno u inozemstvu koje je homologiralo nadležno tijelo te države članice,**

- **tijela te države članice nadležna za homologaciju ili validaciju stranih diploma ili, kada nikakav opći postupak homologacije nije propisan ili taj postupak nije u skladu sa zahtjevima prava Zajednice, a radi se o diplomama koje su stečene u drugoj državi članici, javno tijelo samo mora ispitati u kojoj mjeri znanja i kvalifikacije potvrđene diplomom dotične osobe odgovaraju znanjima i kvalifikacijama koje zahtijevaju propisi države članice domaćina. Kada je podudarnost samo djelomična, također nadležna državna tijela, ili prema potrebi javno tijelo samo, moraju ocijeniti jesu li znanja koja je kandidat stekao ili u okviru studija ili na temelju praktičnog iskustva dostatna da bi se utvrdilo posjedovanje znanja koja nisu potvrđena inozemnom diplomom.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 8. srpnja 1999.

[Potpisi]

* Jezik postupka: španjolski