

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

13 април 2010 година *

По дело C-73/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Конституционния съд (Белгия) с акт от 14 февруари 2008 г., постъпил в Съда на 22 февруари 2008 г., в рамките на производство по дело

Nicolas Bressol и др.,

Céline Chaverot и др.

срещу

Gouvernement de la Communauté française,

* Език на производството: френски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-жа R. Silva de Lapuerta и г-жа C. Toader, председатели на състави, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Schiemann, г-н J. Malenovský (докладчик), г-н T. von Danwitz, г-н Ал. Арабаджиев и г-н J.-J. Kasel, съдии,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 март 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Bressol и др., от адв. M. Snoeck и адв. J. Troeder, *avocats*,

— за г-жа Chaverot и др., от адв. J. Troeder и адв. M. Mareschal, *avocats*,

— за белгийското правителство, от г-жа L. Van den Broeck, в качеството на представител, подпомагана от адв. M. Nihoul, *avocat*,

— за австрийското правителство, от г-н E. Riedl, в качеството на представител,

— за Комисията на Европейските общности, от г-жа С. Cattabriga и г-н G. Rozet, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 юни 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 12, първа алинея ЕО и член 18, параграф 1 ЕО във връзка с член 149, параграфи 1 и 2 ЕО и член 150, параграф 2 ЕО.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Bressol и др. и г-жа Chaverot и др., от една страна, и правителството на Френската общност, от друга страна, с цел да се прецени конституционността на Декрета на Френската общност от 16 юни 2006 г. за регулиране на броя студенти в някои специалности от първи цикъл на висшето образование (*Moniteur belge* от 6 юли 2006 г, стр. 34055, наричан по-нататък „Декретът от 16 юни 2006 г.“).

Правна уредба

Международно право

- 3 Съгласно член 2, параграф 2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, приет от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 16 декември 1966 г. и влязъл в сила на 3 януари 1976 г. (наричан по-нататък „Пактът“):

„Държавите — страни по този пакт, се задължават да осигурят упражняването на провъзгласените в този пакт права без каквато и да е дискриминация, основаваща се на [...] народностен [...] произход [...]“

- 4 Член 13, параграф 2, буква с) от Пакта гласи:

„Държавите — страни по този пакт, признават, че да се постигне пълното осъществяване на [правото на всяко лице на образование]:

[...]

- с) висшето образование трябва да се направи достъпно за всички на равноправна основа, според способностите на всеки чрез всички подходящи средства и по-специално чрез постепенно и все по-широко въвеждане на безплатното обучение; [...]“

Право на Съюза

- 5 Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35, ОВ L 197, 2005 г., стр. 34, както и в ОВ L 204, 2007 г., стр. 28; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), е приета в съответствие с член 12, втора алинея ЕО, член 18, параграф 2 ЕО, член 40 ЕО, член 44 ЕО и член 52 ЕО, като първо, трето и двадесето съображение от нея гласят:

„(1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на постановените в Договора ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му.

[...]

- (3) Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване. Поради това е необходимо да се кодифицират и преразгледат съществуващите инструменти на Общността, в които поотделно се разглеждат — работници, самостоятелно заети лица, както и студенти и други незаети с трудова дейност лица, за да се опрости и укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза.

[...]

(20) В съответствие със забраната на дискриминацията, основана на националност, всички граждани на Съюза и членовете на техните семейства, пребиваващи в държава членка въз основа на настоящата директива, трябва да бъдат третираны еднакво с местните граждани в областите, предмет на Договора, при спазване на конкретните разпоредби така, както са изрично регламентирани в Договора и вторичното законодателство.“

6 Член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 гласи:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства [...]“

7 Съгласно член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, озаглавен „Еднакво третиране“:

„При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.“

Национално право

- 8 Съгласно Декрета от 16 юни 2006 г. при спазване на определени условия университетите и висшите учебни заведения на Френската общност са длъжни да ограничават броя на студентите, които могат да се записват за първи път в една от посочените в този декрет девет медицински и фармацевтични специалности, когато по смисъла на посочения декрет към датата на записването им тези студенти не се считат за местни лица в Белгия (наричани по-нататък „чуждестранни студенти“).
- 9 Съгласно член 1 от Декрета от 16 юни 2006 г.:

„За местен студент по смисъла на настоящия декрет следва да се счита студентът, който към момента на записването си във висше учебно заведение представи доказателство, че неговото основно местоживеее е в Белгия и че отговаря на едно от следните условия:

- 1° да има право да пребивава постоянно в Белгия;
- 2° да има основно местоживеее в Белгия най-малко 6 месеца преди записването във висше учебно заведение, като упражнява там професионална дейност в качеството на заето или на самостоятелно заето лице или получава заместващ доход, предоставен от белгийски публичен орган;
- 3° да има разрешение да пребивава за неограничен период съгласно [белгийското законодателство];

- 4° да има разрешение да пребивава в Белгия поради признаването на качеството му на бежанец на основание [на белгийското законодателство] или на подадена за тази цел молба;
- 5° да има разрешение да пребивава в Белгия, като се ползва от временната закрила, посочена [в приложимите национални разпоредби];
- 6° да има баща, майка, законен настойник или съпруг, който отговаря на едно от посочените по-горе условия;
- 7° да има основно местоживее в Белгия най-малко три години преди записването във висше учебно заведение;
- 8° да притежава удостоверение, че е стипендиант, издадено в рамките на сътрудничеството за развитие, за академичната година и за обучението, за което е подадена молбата за записване.

Под „право на постоянно пребиваване“ по смисъла на алинея 1, 1° за гражданите на друга държава членка на Европейския съюз следва да се разбира правото, признато по силата на членове 16 и 17 от [Директива 2004/38] [...]“

¹⁰ Глава II от посочения декрет, която включва членове 2—5, съдържа разпоредби относно университетите.

11 Съгласно член 2 от този декрет:

„По посочения в член 4 начин академичните власти ограничават броя на студентите, които се записват за първи път в университет на Френската общност в някоя от изброените в член 3 специалности.

[...]“

12 Член 3 от този декрет гласи:

„Разпоредбите на [глава II] са приложими към специалностите, които водят до получаването на следните образователни степени:

1° Бакалавър по кинезитерапия и рехабилитация;

2° Бакалавър по ветеринарна медицина.“

I - 2790

13 Член 4 от същия декрет има следния текст:

„За всеки университет и за всяка от посочените в член 3 специалности е определен брой Т, равен на общия брой студенти, записани за първи път в съответната специалност, които са взети предвид при финансирането, както и брой NR, равен на броя студенти, записани за първи път в съответната специалност, които не се считат за местни студенти по смисъла на член 1.

Когато отношението между броя NR, от една страна, и броя Т за предходната академична година, от друга страна, достигне процент Р, академичните власти отказват допълнителното записване на студенти, които никога не са били записани в съответната специалност и които не се считат за местни студенти по смисъла на член 1.

Посочената в предходната алинея величина Р е 30 %. Когато обаче за дадена академична година частта от студентите, които учат в държава, различна от тази, в която са получили дипломата си за средно образование, надхвърля средно 10 % за всички висши учебни заведения на Европейския съюз, за следващата академична година величината Р е равна на този процент, увеличен три пъти.“

14 Член 5 от Декрета от 16 юни 2006 г. гласи:

„[...] студентите, които не се считат за местни студенти по смисъла на член 1, подават своята молба за записване в една от посочените в член 3 специалности най-рано три работни дни преди 2 септември, който предхожда съответната академична година. [...]

[...]

Чрез дерогация от алинея 1 и при условие че броят чуждестранни студенти, които подадат лично молба за записване в някоя от посочените в член 3 специалности най-късно до последния работен ден преди 2 септември, предхождащ академичната година, надвишава посочения в член 4, алинея 2 брой NR, редът на приоритетност между тези студенти се определя чрез теглене на жребий. [...]

[...]“

15 Глава III от Декрета от 16 юни 2006 г., която се състои от членове 6—9, съдържа разпоредби относно висшите училища. Член 6, първа алинея, членове 8 и 9 от този декрет съдържат разпоредби, аналогични на тези по член 2, първа алинея, членове 4 и 5 от същия декрет.

16 Съгласно член 7 от посочения декрет тези разпоредби са приложими за специалностите, които водят до получаването на следните образователни степени:

„1° Акушер-бакалавър;

2° Бакалавър по ерготерапия;

3° Бакалавър по логопедия;

4° Бакалавър по подология и терапия на болестите на крака;

5° Бакалавър по кинезитерапия;

6° Бакалавър по аудиология;

7° Учител, специализиран в предоставянето психологически грижи и обучение на лицата, които придружава.“

Спорове по главното производство и преюдициални въпроси

17 Системата за висше образование на Френската общност се основава на свободен достъп до образование без ограничение за записването на студенти.

18 От няколко години насам обаче тази общност установява значително увеличаване на броя студенти с произход от държави членки, различни от Кралство Белгия, които се записват в учебните заведения, включени в нейната система за висше образование, и то по-специално в девет медицински и парамедицински специалности. Съгласно акта за преюдициално запитване посоченото увеличаване се дължи по-специално на наплива на френски студенти, които се насочват към Френската общност, тъй като висшето образование там се провежда на

същия език както във Франция и Френската република е ограничила достъпа до съответното обучение.

- 19 Считаки, че броят на тези студенти в посочените специалности е достигнал твърде високо равнище, Френската общност приема Декрета от 16 юни 2006 г.
- 20 На 9 август и на 13 декември 2006 г. жалбоподателите по главните производства подават жалба за отмяна срещу този декрет пред Конституционния съд.
- 21 Част от тези жалбоподатели са студенти, по-специално с френско гражданство, които не спадат към нито една от посочените в член 1 от Декрета от 16 юни 2006 г. категории и които са подали молба за записване във висше учебно заведение на Френската общност за академичната 2006/2007 година с цел да следват някоя от изброените в този декрет специалности.
- 22 Тъй като броят чуждестранни студенти надхвърля определения с посочения декрет праг, съответните учебни заведения организират теглене на жребий между тези студенти, който се оказва неблагоприятен за жалбоподателите по главното производство. Поради това съответните учебни заведения отказват да приемат техните молби за записване.
- 23 Друга част от жалбоподателите по главното производство се състои от преподаватели в университетите и висшите учебни заведения, посочени в Декрета от 16 юни 2006 г., които считат, че прилагането на този декрет застрашава пряко и непосредствено техните работни места, тъй като в края на краищата ще предизвика намаляване на броя студенти, записани в техните учебни заведения.

- 24 В подкрепа на своята жалба жалбоподателите по главното производство изтъкват по-специално, че Декретът от 16 юни 2006 г. нарушава принципа на недопускане на дискриминация, тъй като без каквато и да е надлежна обосновка неговите разпоредби третират по различен начин местните и чуждестранните студенти. Всъщност, макар местните студенти да продължават да имат свободен достъп до изброените от разглеждания декрет специалности, достъпът до тези специалности от страна на чуждестранните студенти бил ограничен по такъв начин, че броят студенти от тази категория, записани в посочените специалности, не можел да надхвърля прага от 30 %.
- 25 Запитващата юрисдикция изразява съмнения относно законосъобразността на Декрета от 16 юни 2006 г., като счита, че разпоредбите на белгийската конституция, контролът върху които спада към нейната компетентност и чието нарушение се твърди, трябва да се разглеждат във връзка с член 12, първа алинея ЕО, член 18, параграф 1 ЕО, член 149, параграф 1 и параграф 2, второ тире ЕО и член 150, параграф 2, трето тире ЕО.
- 26 При тези условия Конституционният съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 12, първа алинея [ЕО] и член 18, параграф 1 [ЕО] във връзка с член 149, параграф 1 и параграф 2, второ тире [ЕО] и с член 150, параграф 2, трето тире [ЕО] да бъдат тълкувани в смисъл, че тези разпоредби не допускат автономна общност в държава членка, която е компетентна в областта на висшето образование и в резултат на рестриктивна политика, водена от съседна държава членка, е изправена пред наплив от студенти от съседната държава членка към редица финансирани главно с обществени средства образователни програми с медицински характер, да предприема мерки като съдържащите се в [Декрета от 16 юни 2006 г.], когато посочената общност изтъква валидни основания, за да твърди, че това положение би могло да предизвика прекомерна тежест за публичните финанси и да застраши качеството на предоставяното образование?

- 2) Ще бъде ли отговорът на първия въпрос по-различен, ако посочената общност докаже, че това положение има за последица факта, че твърде малко студенти с местоживеене в разглежданата общност получават дипломи, така че трайно да има налице достатъчно квалифициран медицински персонал за гарантиране качеството на системата на обществено здравеопазване в тази общност?

- 3) Ще бъде ли отговорът на първия въпрос по-различен, ако с оглед на член 149, първа алинея *in fine* [ЕО] и член 13, параграф 2, буква с) от [Пакта], който съдържа задължение за *standstill*, тази общност реши да запази широк и демократичен достъп до качествено висше образование за населението на общността?“

По първия и втория въпрос

- 27 С първите си два въпроса, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата по главните производства, ограничаваща броя чуждестранни студенти, които могат да се запишат за първи път в медицински и парамедицински специалности във висши учебни заведения, когато тази държава е изправена пред наплив от студенти с произход от съседна държава членка в резултат от рестриктивна политика, водена от последната държава, и когато като последица от това положение твърде малко студенти с местоживеене в първата посочена държава членка получават диплома за завършване на посочените специалности.

По компетентността на държавите членки в областта на образованието

- 28 В самото начало следва да се напомни, че макар правото на Съюза да не засяга правомощията на държавите членки относно организацията на техните образователни системи и на професионалното обучение — по силата на член 165, параграф 1 и на член 166, параграф 1 ДФЕС — все пак при упражняването на тези

правомощия държавите членки трябва да зачитат правото на Съюза, и по-специално разпоредбите относно свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки (вж. в този смисъл Решение от 11 септември 2007 г. по дело Schwarz и Gootjes-Schwarz, C-76/05, Сборник, стр. I-6849, точка 70, както и Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Morgan и Bucher, C-11/06 и C-12/06, Сборник, стр. I-9161, точка 24).

- 29 Така държавите членки са свободни да решат дали да изберат образователна система, която се основава на свободен достъп до образование — без ограничение за записване на броя студенти — или система, основана на регулиран достъп, при която студентите се подбират. След като обаче изберат една от тези системи или комбинация от тях, конкретните правила на избраната система трябва да бъдат в съответствие с правото на Съюза, и по-специално с принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданството.

По установяването на разпоредбите, приложими към споровете по главните производства

- 30 Член 21, параграф 1 ДФЕС гласи, че всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване.
- 31 Освен това от практиката на Съда е видно, че всеки гражданин на Съюза може да се позовава на член 18 ДФЕС, който забранява всякаква дискриминация, основана на гражданство, във всички положения, които попадат в приложното поле *ratione materiae* на правото на Съюза, като тези положения включват упражняването на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставена посредством член 21 ДФЕС (вж. в този смисъл Решение от 2 октомври 2003 г. по дело Garcia Avello, C-148/02, Recueil, стр. I-11613, точка 24, Решение от 15 март 2005 г. по дело Bidar, C-209/03, Recueil, стр. I-2119, точки 32 и 33, както и Решение от 18 ноември 2008 г. по дело Förster, C-158/07, Сборник, стр. I-8507, точки 36 и 37).

- 32 Освен това, от същата съдебна практика е видно, че посочената забрана обхваща и положенията, отнасящи се до условията за достъп до професионално обучение, като се има предвид, че обучението във висши учебни заведения и обучението в университети представляват професионално обучение (Решение от 7 юли 2005 г. по дело Комисия/Австрия, C-147/03, *Rescueit*, стр. I-5969, точки 32 и 33, както и цитираната съдебна практика).
- 33 От това следва, че разглежданите по главното производство студенти могат да се позоват на установеното с членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС право да се движат и пребивават свободно на територията на държава членка като Кралство Белгия, без да бъдат подложени на пряка или непряка дискриминация, основана на гражданството им.
- 34 Предвид гореизложеното не би могла да се изключи възможността положението на някои жалбоподатели по главното производство да може да бъде уреждано от член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, отнасящ се до всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на тази директива на територията на приемащата държава членка.
- 35 Във връзка с това от преписката е видно, първо, че разглежданите по главното производство студенти са граждани на Съюза.
- 36 Второ, обстоятелството, че евентуално те не упражняват никаква икономическа дейност в Белгия, е ирелевантно, тъй като Директива 2004/38 се прилага спрямо всички граждани на Съюза, независимо дали на територията на друга държава членка те упражняват икономическа дейност като наети лица или като самостоятелно заети лица или въобще не упражняват икономическа дейност на тази територия.
- 37 Трето, не би могла да се изключи възможността някои жалбоподатели по главното производство вече да са пребивавали в Белгия, преди да пожелаят да се запишат в някоя от съответните специалности.

- 38 Четвърто, следва да се приеме за установено, че Директива 2004/38 се прилага *ratione temporis* към споровете по главните производства. Всъщност държавите членки са били длъжни, от една страна, да транспонират тази директива до 30 април 2006 г. От друга страна, разглежданият по главните производства декрет е приет на 16 юни 2006 г., тоест след тази дата. Освен това е безспорно, че студентите по главното производство са подали молба за записване в съответните висши учебни заведения за академичната 2006/2007 година и че това записване им е било отказано въз основа на посочения декрет. Така отказът за удовлетворяване на молбата им във всички случаи е станал след 30 април 2006 г.
- 39 Тъй като обаче Съдът не разполага с всички данни, които биха му позволили да установи, че положението на жалбоподателите по главното производство се обхваща и от член 24, параграф 1 от Директива 2004/38, запитващата юрисдикция следва да прецени дали тази разпоредба е действително приложима към споровете по главните производства.

По наличието на неравно третиране

- 40 Следва да се напомни, че принципът на недопускане на дискриминация забранява не само преките дискриминационни практики, основани на гражданството, но и всички непреки форми на дискриминация, които чрез прилагане на други критерии за разграничаване фактически водят до същия резултат (вж. в този смисъл Решение от 18 юли 2007 г. по дело Hartmann, C-212/05, Сборник, стр. I-6303, точка 29).
- 41 Освен ако не е обективно обоснована и пропорционална на преследваната цел, дадена национална разпоредба трябва да се счита за непряко дискриминационна, когато поради характера си може да засегне в по-голяма степен гражданите на други държави членки, отколкото гражданите на съответната държава, и може да постави по-специално първата категория в по-неблагоприятно положение (вж. в този смисъл Решение от 30 ноември 2000 г. по дело Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Recueil, стр. I-10497, точка 40 и Решение по дело Hartmann, посочено по-горе, точка 30).

- 42 В делата по главните производства Декретът от 16 юни 2006 г. предвижда, че достъпът на студентите до посочените в този декрет медицински и парамедицински специалности е открит без ограничение само за местните студенти, а именно тези, които отговарят едновременно на условието за основно местоживееие в Белгия и на едно от другите осем алтернативни условия, изброени в точки 1°—8° на член 1, първа алинея от посочения декрет.
- 43 В замяна на това студентите, които не отговарят на посочените условия, имат само ограничен достъп до разглежданите учебни заведения, тъй като общият брой на тези студенти за всеки университет и за всяка от специалностите по принцип е ограничен до 30 % от всички записани през предходната академична година. В рамките на този определен процент чуждестранните студенти биват избирани чрез жребий с оглед на тяхното записване.
- 44 При това положение разглежданата по главните производства национална правна уредба създава неравно третиране между местните и чуждестранните студенти.
- 45 Условие като определеното в посочената правна уредба за наличие на местоживееие обаче е по-лесно изпълнимо от страна на гражданите на съответната държава, които най-често имат местоживееие в Белгия, отколкото от гражданите на други държавите членки, които, напротив, по принцип имат местоживееие в държава членка, различна от Белгия (вж. по аналогия Решение от 8 юни 1999 г. по дело Meeusen, C-337/97, Recueil, стр. I-3289, точки 23 и 24, както и Решение по дело Hartmann, посочено по-горе, точка 31).
- 46 От това следва, както впрочем признава белгийското правителство, че поради своя характер разглежданата по главните производства национална правна уредба засяга в по-голяма степен гражданите на държавите членки, различни от Кралство Белгия, в сравнение с белгийските граждани, и че по този начин поставя по-специално първата категория в по-неблагоприятно положение.

По обосноваването на неравното третиране

- 47 Както беше прието за установено в точка 41 от настоящото съдебно решение, неравно третиране като създаденото посредством Декрета от 16 юни 2006 г. представлява непряка дискриминация, основана на гражданство, която е забранена, освен ако не бъде обективно обоснована.
- 48 Освен това, за да може да бъде обоснована, съответната мярка трябва да бъде в състояние да гарантира осъществяването на преследваната легитимна цел и не трябва да надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл Решение от 16 октомври 2008 г. по дело *Renneberg*, C-527/06, Сборник, стр. I-7735, точка 81, както и Решение от 19 май 2009 г. по дело *Apothekerkammer des Saarlandes* и др., C-171/07 и C-172/07, Сборник, стр. I-4171, точка 25).

По обосновката, изведена от прекомерната тежест за финансирането на висшето образование

- 49 Белгийското правителство, подкрепяно от австрийското правителство, поддържа на първо място, че неравното третиране на местните и чуждестранните студенти е необходимо, за да се избегне прекомерната тежест за финансирането на висшето образование, като тази тежест произтичала от обстоятелството, че при липса на различно третиране броят чуждестранни студенти, записани във висшите учебни заведения на Френската общност, щял да достигне прекалено високо ниво.
- 50 Във връзка с това следва да се приеме за установено, че съгласно посочените в акта за преюдициално запитване обяснения на Френската общност финансовата тежест не представлява основен мотив, обосновал приемането на Декрета от 16 юни 2006 г. Всъщност според тези обяснения финансирането на образованието е организирано въз основа на система на „затворен плик“, при която

общият размер на отпуснатата сума не се променя в зависимост от общия брой студенти.

- 51 При тези условия опасенията от възникване на прекомерна тежест за финансирането на висшето образование не биха могли да обосноват неравното третиране на местните и чуждестранните студенти.

По обосновката, изведена от запазването на еднородния характер на системата на висшето образование

- 52 Белгийското правителство, подкрепяно от австрийското правителство, посочва, че наличието в съответните специалности на чуждестранни студенти е достигнало равнище, при което съществува риск да се стигне до намаляване на качеството на висшето образование поради ограниченията, свързани с капацитета за прием на учебните заведения и с наличието на разполагаем персонал. Така, за да се запази хомогенността на тази система и да се осигури широк и демократичен достъп до качествено висше образование за населението на Френската общност, оказвало се необходимо въвеждането на неравно третиране на местните и чуждестранните студенти и ограничаване на броя на последните.

- 53 Без съмнение, не би могло изначално да се изключи възможността предотвратяването на риск за съществуването на национална образователна система и за нейната хомогенност да обоснове неравно третиране на някои студенти (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 66).

- 54 Изтъкнатите във връзка с това доводи за обосновка обаче съвпадат с тези относно защитата на общественото здраве, тъй като всички разглеждани специалности спадат към споменатата област. Поради това посочените доводи следва да бъдат разглеждани само с оглед на обосновката, изведена от изискванията, свързани със защитата на общественото здраве.

По обосновката, изведена от изискванията, свързани с общественото здраве

— Становища, представени на Съда

- 55 Белгийското правителство, подкрепено от австрийското правителство, потвърждава, че разглежданата по главните производства правна уредба е необходима за постигане на целта да се осигурят качеството и непрекъснатият характер на медицинските и парамедицинските грижи във Френската общност.
- 56 Големият брой чуждестранни студенти щял да доведе, първо, до значителен спад в качеството на обучението по медицинските и парамедицинските специалности, което изисква по-специално много часове за практическо обучение. Оказало се обаче, че подобно обучение не може да бъде проведено надлежно при надхвърляне на определен брой студенти, тъй като капацитетът на висшите учебни заведения, наличието на разполагаем персонал в тях и възможностите за практическо обучение не били безгранични.
- 57 За да илюстрира срещаните трудности в областта на образованието, белгийското правителство по-специално се позовава на положението в областта на обучението по ветеринарна медицина. Правителството изтъква, че въз основа на нормите за качество на ветеринарното образование — които включват по-специално изискването всеки студент да има клинична практика върху достатъчен брой животни — било установено, че в рамките на Френската общност не е възможно да се обучават повече от 200 ветеринари годишно във втория цикъл на висшето образование. Поради наплив от чуждестранни студенти обаче общият брой студенти, разпределени за шестте години на обучение, се увеличил от 1 233 на 2 343 в периода между академичните години 1995/1996 и 2002/2003.
- 58 Положението било сходно и за другите специалности, посочени в Декрета от 16 юни 2006 г.

- 59 Второ, белгийското правителство поддържа, че повишеният брой чуждестранни студенти в края на краищата може да доведе до недостиг на квалифициран медицински персонал на цялата територия, което щяло да застраши системата на общественото здравеопазване във Френската общност. Този риск произтичал от обстоятелството, че след завършване на обучението си чуждестранните студенти щели да се върнат в своята държава по произход, за да упражняват там своята професия, докато броят на дипломираните лица с местоживееене в страната щял да остане много малък при някои специалности.
- 60 Жалбоподателите по главните производства по-специално изтъкват, че макар тази обосновка да е допустима, белгийското правителство не е доказало наличието на гореспоменатите обстоятелства.
- 61 Комисията твърди, че се отнася много сериозно към рисковете, изтъкнати от белгийското правителство. Тя счита обаче, че към настоящия момент не разполага с всички данни, които да ѝ позволят да се произнесе относно основателността на обосновката.

— Отговор на Съда

- 62 От съдебната практика е видно, че неравно третиране, основано непряко на гражданството, може да бъде обосновано от целта за поддържане на качествено, балансирано и общодостъпно медицинско обслужване, доколкото тази цел допринася за осъществяването на висока степен на закрила на общественото здраве (вж. в този смисъл Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 47 и цитираната съдебна практика).
- 63 При това положение следва да се прецени дали разглежданата в главните производства правна уредба може да гарантира осъществяването на посочената легитимна цел и дали не надхвърля необходимото за постигането ѝ.

- 64 Във връзка с това в крайна сметка националният съд, който единствено е компетентен да преценява фактите по спора в главното производство и да тълкува приложимото национално законодателство, трябва да определи дали и в каква степен подобна правна уредба отговаря на тези изисквания (вж. в този смисъл Решение от 13 юли 1989 г. по дело *Rinner-Kühn*, 171/88, *Recueil*, стр. 2743, точка 15, както и Решение от 23 октомври 2003 г. по дело *Schönheit и Becker*, C-4/02 и C-5/02, *Recueil*, стр. I-12575, точка 82).
- 65 При все това Съдът, от който се иска да предостави полезен отговор на националната юрисдикция, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката по делото по главното производство и от представените пред него писмени и устни становища, като тези указания са от такова естество, че да позволят на националната юрисдикция да се произнесе (Решение от 20 март 2003 г. по дело *Kutz-Bauer*, C-187/00, *Recueil*, стр. I-2741, точка 52, както и Решение по дело *Schönheit и Becker*, посочено по-горе, точка 83).
- 66 На първо време запитващата юрисдикция следва да провери дали съществуват действителни рискове за защитата на общественото здраве.
- 67 Във връзка с това не може а priori да се изключи възможността, че евентуален спад в качеството на обучението на бъдещи здравни специалисти в края на краищата може да засегне качеството на предоставяните на съответната територия здравни грижи, тъй като качеството на медицинските или парамедицинските услуги на дадена територия зависи от компетентността на здравните специалисти, които упражняват там своята дейност.
- 68 Не може да се изключи и възможността евентуално ограничение на общия брой студенти в съответните специалности — по-специално с цел да се гарантира качеството на обучението — да намали пропорционално броя дипломирани лица, които в края на краищата ще бъдат на разположение, за да осигуряват предоставянето на здравни услуги на съответната територия, което впоследствие би могло да повлияе върху равнището на защита на общественото здраве. Във връзка с това следва да се признае, че недостиг на здравни специалисти би поставил сериозни проблеми пред защитата на общественото здраве и че

предотвратяването на този риск изисква достатъчен брой дипломирани лица да се установят на посочената територия, за да упражняват там една от медицинските или парамедицинските професии, за които се отнася разглежданият по главните производства декрет.

69 В рамките на преценката на тези рискове запитващата юрисдикция трябва най-напред да вземе предвид, че връзката между обучението на бъдещите здравни специалисти и целта за поддържане на качествено, балансирано и общодостъпно медицинско обслужване е само непряка и в по-малка степен причинно-следствена от връзката между целта, свързана с общественото здраве, и дейността на здравни специалисти, които вече са на пазара (вж. Решение по дело Hartlauer, посочено по-горе, точки 51—53, както и Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., посочено по-горе, точки 34—40). Всъщност преценката на подобна връзка ще зависи по-специално от прогнозния анализ, който трябва да направи извод от много случайни и несигурни фактори и да отчете бъдещото развитие на съответната здравна област, а също и анализа на положението, каквото е то в началото, а именно понастоящем.

70 По-нататък при конкретната преценка на обстоятелствата по делата по главните производства запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид факта, че когато продължава да съществува несигурност относно наличието или величината на рискове за защитата на общественото здраве на нейната територия, държавата членка може да вземе защитни мерки, без да е нужно да изчаква недостигът на здравни специалисти да възникне (вж. по аналогия Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes, посочено по-горе, точка 30 и цитираната съдебна практика). Същото трябва да важи и що се отнася до рисковете за качеството на образованието в тази област.

71 Предвид гореизложеното компетентните национални органи трябва да докажат, че подобни рискове съществуват реално (вж. по аналогия Решение по дело Apothekerkammer des Saarlandes и др., посочено по-горе, точка 39). Съгласно постоянната съдебна практика, когато посочените органи приемат мярка за дерогация на установен от правото на Съюза принцип, всъщност те трябва да докажат за всеки конкретен случай, че посочената мярка е годна да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ. Поради това съображенията, на които може да се позовава една

държава членка, следва да се придружават от анализ на пригодността и пропорционалността на приетата от тази държава мярка, както и от точни доказателства в подкрепа на доводите ѝ (вж. в този смисъл Решение от 18 март 2004 г. по дело *Leichtle*, C-8/02, *Recueil*, стр. I-2641, точка 45 и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 63). Същественото е подобен обективен, обстоен и подкрепен с цифри анализ да може да докаже с помощта на сериозни, съвпадащи и с доказателствен характер данни, че действително съществуват рискове за общественото здраве.

72 В делата по главните производства този анализ по-специално трябва да позволява да се прецени за всяка от деветте посочени в Декрета от 16 юни 2006 г. специалности максималният брой студенти, които могат да бъдат обучавани при спазване на желаните норми за качество на обучението. Освен това в този анализ трябва да се посочва изискваният брой дипломирани лица, които трябва да се установят във Френската общност, за да упражняват там медицинска или парамедицинска професия, с цел да се осигури в достатъчна степен наличието на здравни услуги.

73 Освен това посоченият анализ не може да се ограничи до споменаване на числата относно едната и другата група студенти, основавайки се по-специално на неподкрепеното от доказателства обобщение, според което след завършване на образованието си всички чуждестранни студенти се установяват в държавата, в която се имали местоживееене, преди да започнат обучението си, за да упражняват там някоя от разглежданите в главните производства професии. Следователно посоченият анализ трябва да вземе предвид какво е въздействието на групата чуждестранни студенти върху преследването на целта да се гарантира, че във Френската общност ще има специалисти на разположение. Освен това анализът трябва да вземе предвид възможността след завършване на обучението си местните студенти да решат да упражняват професията си в държава, различна от Кралство Белгия. Анализът трябва също така да отчете степента, в която лица, които не са учили във Френската общност, впоследствие ще се установят там, за да упражняват някоя от посочените професии.

74 Компетентните органи трябва да предоставят на запитващата юрисдикция анализ, който отговаря на тези изисквания.

- 75 Впоследствие, ако запитващата юрисдикция приеме, че съществуват действителни рискове за защитата на общественото здраве, тази юрисдикция трябва да прецени с оглед на предоставените от компетентните органи доказателства дали може да се счита, че разглежданата в главните производства правна уредба е в състояние да гарантира осъществяването на целта за защита на общественото здраве.
- 76 В този контекст посочената юрисдикция трябва по-специално да прецени дали едно ограничаване на броя чуждестранни студенти действително е в състояние да увеличи броя дипломирани лица, които в края на краищата ще са готови да осигуряват предоставянето на здравни услуги във Френската общност.
- 77 На трето място, запитващата юрисдикция трябва да прецени дали разглежданата по главните производства правна уредба не надхвърля необходимото за постигане на изтъкнатата цел, тоест дали не съществуват по-малко ограничителни мерки, които биха позволили постигането ѝ.
- 78 Във връзка с това следва да се уточни, че посочената юрисдикция трябва да провери по-специално дали изтъкнатата цел от общ интерес не би могла да бъде постигната чрез по-малко ограничителни мерки, които биха били насочени към насърчаване на студентите, обучаващи се във Френската общност, да се установят там след завършване на образованието си, или които биха целели да подтикнат специалистите, завършили извън Френската общност, да се установят в нея.
- 79 Запитващата юрисдикция трябва също така да провери дали компетентните органи са съгласували по подходящ начин осъществяването на посочената цел с произтичащите от правото на Съюза изисквания, и по-специално с възможността за студентите с произход от други държави членки да имат достъп до висше образование, като тази възможност представлява самата същност на принципа на свободното движение на студентите (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 70). Поради това въведените

от държава членка ограничения на достъпа до посоченото образование трябва да бъдат сведени до това, което е необходимо за постигане на преследваните цели, и трябва да позволяват достатъчно широк достъп на посочените студенти до висше образование.

80 В това отношение от преписката е видно, че с оглед на записването им чуждестранните студенти, които искат да получат висше образование, биват избирани чрез жребий, който сам по себе си не отчита познанията и опита им.

81 При тези условия запитващата юрисдикция трябва да провери дали процесът на подбор на чуждестранните студенти се ограничава до жребия, и ако случаят е такъв, дали този начин на подбор, основан не на способностите на съответните кандидати, а на случайността, се оказва необходим за постигане на преследваните цели.

82 Поради това на първия и на втория преюдициален въпрос следва да се отговори, че членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС не допускат национална правна уредба като разглежданата по главните производства, ограничаваща броя чуждестранни студенти, които могат да се запишат за първи път в медицинските и парамедицинските специалности на висши учебни заведения, освен ако след като прецени всички относими към случая данни, представени от компетентните органи, запитващата юрисдикция не установи, че посочената правна уредба се оказва обоснована с оглед на целта за защита на общественото здраве.

По третия въпрос

83 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да се уточни по какъв начин наложените на държавите членки изисквания по силата на член 13, параграф 2, буква с) от Пакта влияят върху разглежданото по главните производства положение.

- ⁸⁴ Белгийското правителство поддържа, че приемането на Декрета от 16 юни 2006 г. е било абсолютно необходимо за гарантиране на правото на образование на населението на Френската общност, както това право на образование произтича от член 13, параграф 2, буква с) от Пакта. Съответната разпоредба всъщност съдържа клауза *standstill*, която задължава тази общност да поддържа широк и демократичен достъп до качествено висше образование. При липсата на този декрет обаче поддържането на подобен достъп щяло да бъде застрашено.
- ⁸⁵ Във връзка с това следва да се посочи обаче, че не съществува никакво несъответствие между Пакта и изискванията, които евентуално произтичат от членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС.
- ⁸⁶ Всъщност от текста на член 13, параграф 2, буква с) от Пакта е видно, че по същество той преследва същата цел като членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС, а именно да се осигури спазване на принципа на недопускане на дискриминация при достъпа до висше образование. Това се потвърждава от член 2, параграф 2 от Пакта, съгласно който държавите — страни по Пакта, се задължават да осигурят упражняването на провъзгласените в този пакт права без каквато и да е дискриминация, основаваща се по-специално на народностен произход.
- ⁸⁷ В замяна на това член 13, параграф 2, буква с) от Пакта не изисква от държава — страна по него, нито впрочем ѝ разрешава, да осигури широк достъп до качествено висше образование единствено на своите граждани.
- ⁸⁸ Предвид гореизложеното на третия въпрос следва да се отговори, че компетентните органи не могат да се позовават на член 13, параграф 2, буква с) от Пакта, ако запитващата юрисдикция приеме за установено, че Декретът от 16 юни 2006 г. е несъвместим с членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС.

По прилагането на решението във времето

- ⁸⁹ В хипотезата, в която Съдът би преценил, че правото на Съюза не допуска разглежданата по главните производства национална правна уредба, белгийското правителство иска да бъде ограничено действието на постановеното решение във времето. Това ограничение било необходимо поради довода, че броят добросъвестно установени правоотношения е висок, тъй като много чуждестранни студенти са подали документи с оглед да бъдат записани за академичната 2006/2007 година в някоя от специалностите, посочени в Декрета от 16 юни 2006 г. Поради това поставянето под въпрос на тези правоотношения можело да има тежки икономически последици в състояние да нарушат равновесието на бюджета на Френската общност в областта на образованието.
- ⁹⁰ В съответствие с постоянната съдебна практика тълкуването, което Съдът дава на норма от правото на Съюза, при упражняване на компетентността си по член 267 ДФЕС, уточнява и изяснява — когато е необходимо — значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на нейното влизане в сила. Следователно, така разтълкувана, нормата може и трябва да се прилага от съда дори към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване, ако освен това са налице условията, които позволяват пред компетентните юрисдикции да се отнесе спор по прилагането на посочената норма (вж. Решение от 2 февруари 1988 г. по дело *Blaizot* и др., 24/86, *Recueil*, стр. 379, точка 27, както и Решение от 15 декември 1995 г. по дело *Bosman*, C-415/93, *Recueil*, стр. I-4921, точка 141).
- ⁹¹ Съдът може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позовава на разтълкувана от него разпоредба, за да постави под въпрос добросъвестно установени правоотношения, единствено по изключение въз основа на общия принцип на правната сигурност, присъщ на правния ред на Съюза. За да бъде наложено подобно ограничение, е необходимо да са изпълнени два основни критерия, а именно добросъвестност на заинтересованите среди и

риск от сериозни смущения (вж. по-специално Решение от 28 септември 1994 г. по дело Vroege, C-57/93, Recueil, стр. I-4541, точка 21, както и Решение от 10 януари 2006 г. по дело Skov и Bilka, C-402/03, Recueil, стр. I-199, точка 51).

⁹² Освен това постоянна съдебна практика е финансовите последици, които могат да произтекат за държава членка от постановено решение по преюдициално запитване, сами по себе си да не оправдават ограничаването на действието на това решение във времето (вж. по-специално Решение от 20 септември 2001 г. по дело Grzelczyk, C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точка 52).

⁹³ Всъщност Съдът е прибягвал до това разрешение само при точно определени обстоятелства, когато, от една страна, съществува риск от тежки икономически последици, дължащи се по-специално на големия брой правоотношения, установени добросъвестно въз основа на считаната за валидно действаща правна уредба, а от друга страна, когато лицата и националните власти са били подтикнати към поведение, което не съответства на правната уредба на Съюза, поради обективна и значителна несигурност, що се отнася до приложното поле на разпоредбите на Съюза — несигурност, за която евентуално е допринесло самото поведение, възприето от други държави членки, или това на Комисията (вж. Решение по дело Grzelczyk, посочено по-горе, точка 53).

⁹⁴ В делата по главните производства следва да се приеме за установено, че белгийското правителство не е представило на Съда никакво конкретно доказателство, позволяващо да се твърди, че авторите на Декрета от 16 юни 2006 г. са били подтикнати към поведение, евентуално несъвместимо с правото на Съюза, поради обективна и значителна несигурност, що се отнася до приложното поле на това право.

- 95 Освен това посоченото правителство по никакъв начин не е подкрепило с конкретни доказателства довода си, съгласно който, ако действието на настоящото решение не бъде ограничено във времето, съществувал риск в резултат от него да настъпят сериозни финансови последици.
- 96 При тези условия действието на настоящото решение не следва да бъде ограничавано във времето.

По съдебните разноски

- 97 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС не допускат национална правна уредба като разглежданата по главните производства, ограничаваща броя студенти, които не се считат за местни лица в Белгия, които могат да се запишат за първи път в медицинските и парамедицинските специалности на висши учебни заведения, освен ако след като прецени всички относими към случая данни, представени от компетентните органи, запитващата юрисдикция не установи, че посочената правна уредба се оказва обоснована с оглед на целта за защита на общественото здраве.

- 2) **Компетентните органи не могат да се позовават на член 13, параграф 2, буква с) от Международния пакт за икономически, социални и културни права, приет от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 16 декември 1966 г., ако запитващата юрисдикция приеме за установено, че Декретът на Френската общност от 16 юни 2006 г. за регулиране на броя студенти в някои специалности от първи цикъл на висшето образование е несъвместим с членове 18 ДФЕС и 21 ДФЕС.**

Подписи