

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

F. G. JACOBS

20 päivänä tammikuuta 2005¹

1. Tässä EY 226 artiklan nojalla nostetussa kanteessa komissio väittää ensisijaisesti, että korkeakoulutukseen pääsyä koskevat Itävallan säännökset ovat syrjiviä, koska niissä asetetaan muissa jäsenvaltioissa toisen asteen koulutuksen suorittaneille ehtoja, jotka poikkeavat toisen asteen tutkinnon Itävallassa suorittaneisiin sovellettavista ehdoista. Itävalta on näin ollen laiminlyönyt EY 12 artiklan, luettuna yhdessä EY 149 ja EY 150 artiklan kanssa, mukaiset velvoitteensa.

2. Tämän kanteen ensisijaisena aiheena ovat tällaisen eriävän kohtelun mahdolliset oikeuttamisperusteet.

Asiassa merkityksellinen yhteisön lainsäädäntö

3. Komission kanne perustuu EY:n perustamissopimuksen seuraaviin määräyksiin:

EY 12 artikla:

”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.

Neuvosto voi 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toteuttaa sääntelyn tällaisen syrjinnän kieltämiseksi.”

EY 149 artikla:

”1. Yhteisö myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2. Yhteisön toiminnalla pyritään:

--

- edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta muun muassa rohkaisemalla tutkintotodistusten ja opintojaksojen tunnustamista akateemisessa maailmassa,

--

3. Yhteisö ja jäsenvaltiot suosivat yhteistyötä kolmansien maiden sekä koulutusalan toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen ja erityisesti Euroopan neuvoston kanssa.”

EY 150 artikla:

”1. Yhteisö toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä.

2. Yhteisön toiminnalla pyritään:

--

- helpottamaan pääsyä ammatilliseen koulutukseen ja edistämään ammattiin kouluttavien ja ammattia opiskelevien, erityisesti nuorison, liikkuvuutta,

--

3. Yhteisö ja jäsenvaltiot edistävät yhteistyötä kolmansien maiden sekä ammatillisen koulutuksen alalla toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa.”

Kansallinen lainsäädäntö

4. Komission riitauttama säännös on Universitäts-Studiengesetzin (yliopisto-opintoja koskeva laki) 36 §, jonka otsikkona on korkeakoulukelpoisuus. Säännöksessä todetaan seuraavaa:

”1) Sen lisäksi, että opiskelijat ovat saavuttaneet yleisen korkeakoulukelpoisuuden, heidän on osoitettava, että he täyttävät siinä

valtiossa, jossa kelpoisuutta osoittava asiakirja on annettu, erityiset pääsyaatimukset tietyn opintoalan ja mahdollisen suoravalinan osalta.

sitä, täyttyvätkö erityiset pääsyaatimukset, Itävallassa myönnettyinä.

2) Itävallassa myönnettyjen kelpoisuutta osoittavien toisen asteen todistusten osalta on kyse sellaisista kelpoisuuskokeiden lisäksi suoritettavista kokeista, joista on säädetty *Universitätsberechtigungsverordnung*issa (asetus korkeakoulukelpoisuudesta) ja joiden suorittamista opintojen aloittaminen edellyttää.

5) Yliopiston rehtorin on yleisen korkeakoulukelpoisuuden osoittamiseksi esitettyjen tietojen perusteella tutkittava se, täyttyykö valittua opintoalaa koskeva erityinen korkeakoulukelpoisuus.

3) Jos sen opintoalan koulutusta, johon opiskelija hakee Itävallassa, ei tarjota siinä valtiossa, jossa kelpoisuutta osoittava asiakirja on myönnetty, opiskelijan on täytettävä kyseisessä valtiossa tarjottavaan sellaiseen opintoalaan sovellettavat pääsyaatimukset, joka vastaa sisällöllisesti mahdollisimman paljon opiskelijan Itävallassa hakemaa opintoalaa.

5. Vaikuttaa ilmeiseltä, että kyseisten säännösten nojalla itävaltalaisten koulujen päästötodistusten haltijoilla on laaja oikeus korkeasteen koulutukseen ja että muiden jäsenvaltioiden vastaavien todistusten haltijoihin sovelletaan kyseisten valtioiden usein tiukempia vaatimuksia.

4) Liittovaltion ministerillä on oikeus asetuksella vahvistaa ne henkilöryhmät, joiden kelpoisuutta osoittavaa todistusta on joko niiden läheisten henkilökohtaisten siteiden vuoksi, jotka heillä on Itävaltaan, tai heidän Itävallan tasavallan hyväksi harjoittamansa toiminnan vuoksi pidettävä määritettäessä

6. Tämän vuoksi komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 12, EY 149 ja EY 150 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimia sen varmistamiseksi, että toisen asteen koulutuksen toisessa jäsenvaltiossa suorittanut henkilö voi osallistua sen järjestämään korkeakoulu- ja yliopistokoulutukseen samoin

edellytyksin kuin toisen asteen koulutuksen. Itävallassa suorittanut henkilö, Suomen tasavalta esiintyy asiassa komission vaatimuksia tukevana väliintulijana.

Tutkittavaksi ottaminen

7. Itävalta vastustaa komission kanteen tutkittavaksi ottamista kahden toisiinsa liittyvän syyn perusteella.

8. Ensiksi se väittää, että komissio muutti kanteen kohdetta oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen ja oikeuskäsittelyn välisenä aikana, minkä vuoksi Itävalta ei voinut valmistella puolustustaan asianmukaisesti. Itävallan mukaan ensimmäisessä 9.11.1999 päivätyssä virallisessa huomautuksessa, 29.1.2001 päivätyssä täydentävässä virallisessa huomautuksessa ja 17.1.2002 päivätyssä perustellussa lausunnossa todettiin, että rikkominen koskee muissa jäsenvaltioissa suoritettujen keskiasteen tutkintojen tunnustamista. Yhteisöjen tuomioistuimeen jätetyssä kannekirjelmässä riitautetuksi rikkomiseksi mainitaan kuitenkin korkeakoulutukseen pääsyä Itävallassa koskevat syrjivät ehdot, eikä kyseessä ole enää keskiasteen tutkintojen tunnustaminen.

9. Toiseksi Itävalta katsoo, että riitauttamalla kansallisen säännöksen 4 momentin syrjivän luonteen ensimmäistä kertaa yhteisöjen tuomioistuimeen jättämässään kanteessa komissio on laajentanut rikkomisesta johtuvan menettelyn kohdetta.

10. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "komission [EY 226 artiklan] mukaisesti vireille paneman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä komission jäsenvaltioille esittämä virallinen huomautus sekä komission antama perusteltu lausunto rajaavat oikeudenkäynnin kohteen, jota ei tämän vuoksi voida enää laajentaa".² Yhteisöjen tuomioistuin on myös aina korostanut, että "perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojautettava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittavassa virallisessa huomautuksessa esiin tuotuihin perusteisiin"³ ja että "kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin perusteltu lausunto".⁴ Tämä edellytys ei voi kuitenkaan merkitä sitä, että perustellussa lausunnossa esitetyn oikeudenkäynnin kohteen ja kanteen perustelujen pitäisi olla kaikissa tapauksissa täysin yhteneväisiä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu, vaan sitä vastoin vain rajattu.⁵

2 — Ks. mm. asia 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.2.1983 (Kok. 1983, s. 203, Kok. Ep. VII, s. 1, 6 kohta).

3 — Ks. mm. asia C-195/02, komissio v. Espanja, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7897, 36 kohta).

4 — Ks. mm. asia C-287/00, komissio v. Saksa, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5811, 18 kohta).

5 — Ks. mm. asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4743, 25 kohta).

11. En ole samaa mieltä siitä, että komissio olisi muuttanut riidan kohdetta merkittävästi. Kahden virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon sanamuodon vertaaminen kanteen sanamuotoon riittää osoittamaan, että komission kanteensa perustana käyttämät väitteet ja perustelut ovat säilyneet johdonmukaisina koko oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen ja oikeuskäsittelyn ajan.

12. Lisäksi komissio antoi 29.1.2001 täydentävän virallisen huomautuksen Itävallan komission 9.11.1999 antamaan ensimmäiseen viralliseen huomautukseen antaman vastauksen johdosta. Täydentävän virallisen huomautuksen ainoana tarkoituksena oli selventää "Itävallan tasavallan vastauksesta ilmeneviä väärinkäsityksiä ja sekaannuksia". Komissio selvitti kyseisessä täydentävässä huomautuksessa tarkoin väitteidensä luonteen ja erityisesti sen, että yhteisön oikeuden väitetty rikkominen ei liittynyt kysymykseen, joka koskee keskiasteen tutkintojen tunnustamista Itävallassa, vaan edellytyksiin, jotka koskevat keskiasteen koulutuksen jossain muussa jäsenvaltiossa suorittaneiden oikeutta osallistua Itävallassa järjestettävään korkeakoulu- ja yliopistokoulutukseen, ja erityisesti riidanalaisen kansallisen säännöksen välillisesti syrjivään luonteeseen. Samat perustelut toistettiin tämän jälkeen perustellussa lausunnossa ja yhteisöjen tuomioistuimeen jätetyssä kanteessa. Itävallan hallitukselle ilmoitettiin siten asianmukaisesti väitetyn rikkomisen luonteesta, ja sillä oli tilaisuus valmistella puolustuksensa.

13. Komissio toteaa maininneensa vastauksessaan riidanalaisen kansallisen säännöksen 4 momenttia koskevan toisen huomautuksen ainoastaan havainnollistaakseen sitä, että 4 momentilla korvattiin samankaltainen säännös, jonka komissio katsoi olevan suoraan syrjivä. Komissio ei näin ollen aikonut esittää 4 momenttia koskevaa uutta väitettä. Tämän vuoksi 4 momenttia ei tarvitse mielestäni tarkastella erillisenä kysymyksenä. Näin ollen Itävallan tasavallan tältä osin esittämä väite ei ole enää merkityksellinen.

14. Edellä esitetyn perusteella totean, ettei komissio ole muuttanut tai laajentanut riidan kohdetta yhteisöjen tuomioistuimeen jätetyssä kanteessaan ja että kanne voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

Perustamissopimuksen soveltamisala

15. Ensiksi on selvitettävä, kuuluuko riidanalainen kansallinen säännös tutkintotodistusten tunnustamisen alaan, kuten Itävallan tasavalta väittää, vai koskeeko se oikeutta osallistua korkeakoulu- ja yliopistokoulutukseen, kuten komissio ja Suomen tasavalta

väittävät. Koska yhteisön tämän alan lainsäädäntö rajoittuu ammatipätevyyden vastaavuuksien tunnustamisen alaan,⁶ säännös kuuluisi ensimmäisessä tapauksessa kansallisen toimivallan piiriin, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa se kuuluisi EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan.

ainoastaan muissa jäsenvaltioissa tutkinnon suorittaneisiin henkilöihin.

16. Komission jätettyä tämän kanteen yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomion asiassa komissio vastaan Belgia.⁷ Kyseisessä asiassa komissio riitautti tietyt Belgian lainsäädännön säännökset, joiden mukaan henkilöiden, joilla on muissa jäsenvaltioissa suoritettu toisen asteen päättötutkinto tai todistus ja jotka haluavat osallistua korkea-asteen koulutukseen Belgian ranskankielisessä yhteisössä, on läpäistävä soveltuvuudesta, mikäli he eivät pysty osoittamaan, että he olisivat täyttäneet opintoalalle hyväksymisen edellytykset kotijäsenvaltiossaan ilman pääsykoetta tai muita koulutukseen pääsyä koskevia ehtoja. Kuten nyt esillä olevassa asiassa, komissio väitti, että kyseinen lisäedellytys on vastoin EY 12, EY 149 ja EY 150 artiklaa ja että se on omiaan vaikuttamaan enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin Belgian kansalaisiin, koska sitä sovelletaan

17. Asiassa komissio vastaan Belgiayhteisöjen tuomioistuin katsoi mielestäni perustellusti, että kyseiset kansalliset säännökset koskevat korkeakoulutukseen pääsyn edellytyksiä. Viittaamalla asiassa Gravier⁸ tekemäänsä ratkaisuun ja siinä mainittuihin aikaisempiin tapauksiin se totesi, että tällaiset edellytykset kuuluvat perustamissopimuksen soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi myös EY 149 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan, jossa määrätään nimenomaisesti, että yhteisön toiminnalla pyritään edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta muun muassa rohkaisemalla tutkintotodistusten ja opintojaksojen tunnustamista akateemisessa maailmassa, ja EY 150 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohtaan, jossa määrätään, että yhteisön toiminnalla pyritään helpottamaan pääsyä ammatilliseen koulutukseen ja edistämään ammattiin kouluttavien ja ammattia opiskelevien, erityisesti nuorison, liikkuvuutta.⁹

18. Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen kyseisen tuomion minun on todettava, että nyt esillä olevassa asiassa tarkasteltava riidanalainen kansallinen säännös koskee edellytyksiä, joiden mukaisesti muualla kuin Itävallassa toisen asteen koulutuksen suorittaneet voivat päästä itävaltalaisiin yliopistoihin ja korkeakouluihin. Riidanalainen

6 — Direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/51/ETY (EYVL L 209, s. 25) ja vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16).

7 — Asia C-65/03, tuomio 1.7.2004 (Kok. 2004, s. I-6427).

8 — Asia 293/83, Gravier, tuomio 13.2.1985 (Kok. 1985, s. 593).

9 — Tuomion 25 kohta.

kansallinen säännös kuuluu näin ollen EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan, ja sitä on tarkasteltava erityisesti EY 12 artiklan mukaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen pohjalta.

19. Korostan kuitenkin, että vaikka riidanalainen kansallinen säännös kuuluisi Itävallan tasavallan väitteiden mukaisesti siihen toimivaltaan, joka jäsenvaltioilla on koulutuksen alalla, jäsenvaltioiden on toimivaltansa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeutta, muun muassa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.¹⁰

Riidanalaisen kansallisen säännöksen yhteensoveltuvuus EY 12 artiklan kanssa, tarkasteltuna yhdessä EY 149 ja EY 150 artiklan, kanssa

20. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteella, jota EY 12 artiklan 1 kohdassa oleva kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltäminen erityisesti ilmentää, kielletään paitsi

kansalaisuuteen perustuva avoin syrjintä, myös epäsuora syrjintä, toisin sanoen kaikki sellaisen peiteltyyn syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita soveltamalla päädytään tosiasiaissa samaan tulokseen.¹¹ Säännös on epäsuorasti syrjivä, jos se vaikuttaa erityisesti sellaisen ryhmän vahingoksi, joka koostuu pääasiallisesti toisten jäsenvaltioiden kansalaisista, ja jos se ei perustu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin tai jos se ei ole oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.¹²

21. Kyseiseen oikeuskäytäntöön nojautumalla yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Belgia, että ”riidanalaisella lainsäädännöllä asetetaan muussa jäsenvaltiossa kuin Belgiassa toisen asteen tutkinnon suorittaneet henkilöt epäedulliseen asemaan, koska he eivät voi päästä ranskankielisen yhteisön järjestämään korkeakoulutukseen samoin edellytyksin kuin [Belgiassa ylemmän toisen asteen tutkinnon] suorittaneet henkilöt — Sovellettu erotteluperuste toimii pääasiassa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi”.¹³ Yhteisöjen tuomioistuin toi siten nimenomaisesti esiin riidanalaisen kansallisen säännöksen välillisesti syrjivän luonteen. Se ei kuitenkaan ryhtynyt tutkimaan mahdollisia erotteluperusteita, koska Belgia ei ollut esittänyt tältä osin mitään perusteluja.¹⁴ Yhteisöjen tuomioistuin totesi

11 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 28 kohta.

12 — Ks. mm. asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 36 kohta).

13 — Alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 29 kohta.

14 — Ibid., tuomion 29 ja 30 kohta.

10 — Ks. asia C-55/00, Elide Gottardo v. INPS, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-413, 31–33 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin).

näin ollen, että Belgia oli laiminlyönyt EY 12 artiklan, tarkasteltuna yhdessä EY 149 ja EY 150 artiklan kanssa, mukaiset velvoitteensa.

22. Mielestäni on ilmeistä, että — kuten komissio ja Suomen tasavalta väittävät — nyt tarkasteltavana oleva riidanalainen kansallinen säännös vaikuttaa todennäköisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin enemmän kuin Itävallan kansalaisiin ja että se tämän vuoksi todennäköisesti asettaa ensin mainitut erittäin epäedulliseen asemaan. Riidanalainen kansallinen säännös johtaa tämän vuoksi epäsuoraan syrjintään, jollei se perustu asianomaisten henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin objektiivisiin syihin ja ole oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.

Perustelut

23. Sellaisten henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien toimenpiteiden perustelemiseksi, jotka olisivat muutoin syrjiviä, voidaan tukeutua kahteen perusteiden ryhmään. Ensimmäinen ryhmä sisältää poikkeukset, joista nimenomaisesti määrätään EY:n perustamissopimuksessa, eli yleinen

järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys.¹⁵ Toinen ryhmä, jota voidaan laajentaa, sisältää oikeutettujen kansallisten etujen suojelemista koskevat perustelut, joita yhteisöjen oikeuskäytännössä on luotu lisää. Oikeuskäytännössä on yleensä katsottu, että suoraan syrjiviä toimenpiteitä voidaan perustella ainoastaan perustamissopimuksessa nimenomaisesti määrättyillä syillä. Toisaalta kumpaakaan ryhmää ei voida käyttää välillisesti syrjivien toimenpiteiden perusteluna.¹⁶ Kuten poikkeuksia vapaan liikkuvuuden peruseriaatteesta, molempia mahdollisten perusteiden ryhmiä on tulkittava suppeasti ja niiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

24. Komissio väittää kirjelmässään, että riidanalainen kansallinen säännös voi olla perusteltu ainoastaan sellaisten rajallisten perusteiden nojalla, joista perustamissopimuksessa nimenomaisesti määrätään. Komissio näyttää siten katsovan, että tarkasteltavana olevan kaltaiset toimenpiteet, joita muodollisesti sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta mutta jotka vaikuttavat lähes yksinomaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, on rinnastettava avoimesti syrjiviin toimenpiteisiin ja että mahdollisia perusteita niiden hyväksyttävyydelle on tämän vuoksi tarkasteltava suppeasti. Komissio ei kuiten-

15 — EY 39 artiklan 3 kohta ja EY 46 artikla.

16 — Sellaisiin kansallisiin toimenpiteisiin, jotka ovat tosiasiallisesti syrjimättömiä mutta jotka saattavat siitä huolimatta rajoittaa vapaata liikkuvuutta, olisi sovellettava objektiivisia perusteita ja suhteellisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä, kuten olen jo todennut palvelujen tarjoamisen vapautta koskevassa asiassa C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221) antamassani ratkaisuehdotuksessa.

kaan esitä kantansa tueksi mitään erityistä oikeustapausta eikä se esittänyt tätä väitettä istunnossa, jossa se korosti sitä, ettei riidanalainen kansallinen säännös ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

25. Itävalta väittää, että riidanalainen kansallinen säännös on perusteltu kahdesta syystä. Ensiksikin sillä suojellaan Itävallan koulutusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja erityisesti sitä poliittista päämäärää, jonka mukaan korkeakoulutukseen pääsyn Itävallassa on oltava rajoituksetonta. Toiseksi sillä vastataan tarpeeseen estää perustamissopimuksen mukaista vapaata liikkumisoikeuttaan käyttäviä henkilöitä käyttämästä väärin yhteisön oikeutta.

26. Ensimmäisen väitetyn perusteen osalta Itävallan istunnossa esittämistä lausunnoista ja toteamuksista käy ilmi, että Itävallan koulutuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on taata rajoitukseton pääsy kaикentasoisin opintoihin. Tämän poliittisen valinnan tarkoituksena on lisätä korkeasti koulutettujen osuutta Itävallan kansalaisista, sillä Itävallan mukaan tämä osuus kuuluu tällä hetkellä EU:n ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) pienimpiin. Mikäli muissa jäsenvaltioissa sovellettavia korkeakoulutukseen pääsyn edellytyksiä ei oteta huomioon, on tämän vuoksi olemassa vaara, että Itävallan vapaampi järjestelmä ylikuormittuu sellaisten opiskelijoiden hakemuksista, joita

ei hyväksytä korkea-asteen koulutukseen jäsenvaltioissa, joissa edellytykset ovat tiukemmat. Hakijoiden tulvasta aiheutuisi vakavia taloudellisia, rakenteellisia ja henkilöstön saatavuuteen liittyviä ongelmia, ja se vaarantaisi Itävallan koulutusjärjestelmän taloudellisen tasapainon ja tämän vuoksi koko järjestelmän olemassaolon.

27. Itävallan mukaan riski aiheutuu pääasiallisesti saksalaisista hakijoista, jotka eivät täytä tiettyjen yliopisto-opintojen osalta Saksassa sovellettavia pääsyvaatimuksia. Itävalta esitti — mutta vasta istunnossa — arvioita lääketieteen opintojen erityistapauksesta. Arvioiden mukaan ulkomaalaisten, pääasiallisesti saksalaisten, toisen asteen koulutuksen suorittaneiden henkilöiden hakemusten odotettavissa oleva lukumäärä ylittäisi viisinkertaisesti käytettävissä olevien opiskelupaikkojen lukumäärän. Itävallan edustajat viittasivat myös siihen, että koska korkea-asteen koulutus Itävallassa rahoitetaan kansallisesta talousarviosta verovaroin, odotettavissa olevaa hakemustulvaa on jollakin tavoin rajoitettava, jos koulutusjärjestelmän yleinen rajoittamaton luonne halutaan säilyttää.

28. Väitteidensä tueksi Itävallan tasavalta viittaa asiassa Kohl ja asiassa Vanbraekel annettuihin tuomioihin, joissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan

järkkymisen vaara saattaa kuitenkin olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi tällaista rajoittamista voidaan pitää perusteltuna”.¹⁷

29. Itävallan perustelut eivät vakuuta minua.

30. Ensiksikään ei ole selvää, mitä tarkoitetaan tavoitteella säilyttää Itävallan korkeakoulujärjestelmän ”yhtenäisyys”. Itävallan perusteiden yleissävy ja asian tosiseikkojen perusteella vaikuttaa siltä, että ”yhtenäisyys” merkitsee itse asiassa ”Itävallan kansalaisten etuoikeutettua pääsyä”. On kiistatonta, että itävaltalaiset yliopistot ovat realistinen vaihtoehto pääasiallisesti saksankielisille opiskelijoille. Kyseinen ryhmä koostuu todennäköisesti tietenkin saksalaisista ja myös italialaisista opiskelijoista, jotka ovat kotoisin Italian saksankielisestä osasta Itävallan rajan tuntumasta. Sekä Saksassa että Italiassa tiettyjen opintoalojen, kuten lääketieteen opintojen, osalta sovellettavat tiukat edellytykset huo-

mioon ottaen riidanalainen kansallinen säännös — vaikka se on sanamuodoltaan yleinen ja vaikka sitä sovelletaan kaikkien jäsenvaltioiden opiskelijoihin — käytännössä estää tällaisten opiskelijoiden pääsyn itävaltalaiseen järjestelmään. Vaikuttaa siltä, että riidanalaisella kansallisella säännöksellä pyritään torjumaan tällaisten opiskelijoiden aiheuttama riski. Toisin sanoen riidanalainen kansallinen säännös vaikuttaa käytännössä, jopa tarkoituksellisesti, siten, että sillä turvataan toisen asteen koulutuksen pääasiallisesti Itävallassa suorittaneiden henkilöiden rajoitukseton pääsy yliopisto-opintoihin, samalla kun se vaikeuttaa sellaisten ulkomaalaisten opiskelijoiden pääsyä, joille itävaltalainen järjestelmä on luonteva vaihtoehto. Tällainen olennaiselta osin syrjivä päämäärä on perustamissopimuksen tavoitteiden vastainen.

31. Toiseksi yhteisön lainsäädännön tämänhetkisen kehitysvaiheen huomioon ottaen suhtaudun jossain määrin varauksellisesti siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kohllja asiassa Vanbraekelkansallisten sosiaaliturvajärjestelmien osalta esittämiä toteamuksia sovelletaan korkea-asteen koulutuksen alaan. Asia Kohllja asia Vanbraekel, joissa puhtaasti taloudelliset päämäärät hyväksytään mahdollisiksi perusteiksi, poikkeaa yhteisöjen tuomioistuimen perinteisestä lähestymistavasta, jonka mukaan tällaista tavoitetta ei voida pitää synnä, jonka vuoksi perustamissopimuksessa taatun perustavanlaatuisen periaatteen rajoittaminen voisi olla perusteltua.¹⁸ Itse asiassa asioihin sisältyy

17 — Asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 41 kohta) ja asia C-368/98, Vanbraekel, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5363, 47 kohta). Näiden tuomioiden ja niiden vaikutusten osalta ks. Hatzopoulos, V., ”Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health-care services after the judgments of the ECJ in Vanbraekel and Peerbooms”, *Common Market Law Review* 39, 2002, s. 683-729.

18 — Ks. mm. asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003 (Kok. 2003, s. I-721, 13 kohta) ja asia C-35/98, Verkoolljen, tuomio 6.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4071, 48 kohta).

kaksi poikkeusta, ensiksi poikkeaminen vapaan liikkuvuuden peruseriaatteesta ja toiseksi niistä hyväksyttävistä syistä, joiden nojalla tällainen poikkeaminen voi olla perusteltua. Tämän vuoksi kaikkiin niiden nojalla etenkin analogisesti esitettyihin perusteisiin on suhtauduttava varauksin.¹⁹

32. On totta, että kansanterveyden (EY 152 artikla), koulutuksen (EY 149 artikla) ja ammatillisen koulutuksen (EY 150 artikla) aloilla toteutettavia yhteisön toimia koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset ovat kaikki sanamuodoltaan hyvin samankaltaisia ja että ne kaikki perustuvat samaan näkemykseen yhteisön toiminnan täydentävästä luonteesta.²⁰ Taloudellisesti tarkastellen pitää lisäksi paikkansa, että terveys- ja koulutusjärjestelmät ovat yhdessä puolustuksen kanssa EU:n suurimpia julkisia menoeriä.²¹

33. Näistä samankaltaisuuksista huolimatta on myös eroavuuksia, joita ei voida jättää ottamatta huomioon. Yhteisön oikeudessa ilmeisin ero on, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että julkista rahoitusta saavat terveydenhoitopalvelut kuuluvat palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten alaan.²² Tämän vuoksi kaikki jäsenvaltion omille kansalaisilleen myöntämät edut on periaatteessa ulotettava koskemaan myös sellaisia palvelujen vastaanottajia, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämän oikeudellisen toteamuksen taloudellisten ja rahoituksellisten vaikutusten ja kansanterveysalan ja sen rahoituksen arkaluonteisuuden vuoksi²³ ei ehkä ole yllättävää, että yhteisöjen tuomioistuin päätti asiassa Kohllja asiassa Vanbraekel myöntää vastoin vakiintunutta oikeuskäytäntöään, että taloudellisten perusteiden nojalla tehtävät poikkeukset ovat mahdollisia julkisten terveydenhuoltojärjestelmien piirissä tarjottavien palvelujen osalta.

19 — Huomattakoon, että molemmissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi tosiseikkojen perusteella, ettei riskiä ollut tosiasiallisesti olemassa.

20 — Perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklassa todetaan, että yhteisön toiminnassa pidetään täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä ammatillisesta koulutuksesta. Terveydenhoitojärjestelmien osalta 152 artiklan 5 kohdassa todetaan vastaavasti, että yhteisön toiminnassa on otettava täysinmääräisesti huomioon jäsenvaltioiden terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet.

21 — Vuoden 2001 tiedot osoittavat, että kaikkien koulutustasojen julkisten menojen osuus EU:ssa on keskimäärin 5,5 prosenttia BKT:sta. Korkea-asteen koulutuksen julkisten menojen osuus on keskimäärin 1,4 prosenttia BKT:sta EU:ssa. Terveysalan julkisten menojen keskimääräinen osuus EU:ssa oli 6,4 prosenttia BKT:sta vuonna 2002. Itävallassa näiden kahden alan julkisten menojen osuus vastaa suunnilleen keskiarvoa: koulutuksen osalta se on 5,8 prosenttia BKT:sta ja korkea-asteen koulutuksen osalta 1,4 prosenttia BKT:sta. Terveydenhuoltoalan osuus on 5,4 prosenttia BKT:sta. Lähde: OECD 2004.

34. Sen sijaan pääasiallisesti julkisista varoista rahoitettavan korkea-asteen koulutuksen ei ole katsottu muodostavan perus-

22 — Ks. asiassa Kohll annettu tuomio, joka joidenkin kirjoittajien mukaan "vavahdutti kaikkia sosiaaliturva- ja terveydenhoitorahastoja", V. Hatzopoulos, artikkelin s. 688; nämä molemmat mainitaan edellä alaviitteessä 17.

23 — Ks. asia 157/99, Peerbooms, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5473), joka ratkaistiin samana päivänä kuin asia Vanbraekel ja jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "sairaalassa annettavasta hoidosta aiheutuu tunnetusti huomattavia kustannuksia, ja sairaalasektorin on pystyttävä vastaamaan kasvaviin tarpeisiin, kun taas terveydenhoitoon käytettävissä olevat varat eivät valittavasta rahoitusmuodosta riippumatta ole rajoittamattomia".

tamissopimuksen 49 artiklassa tarkoitettua palvelua.²⁴ Opiskelijoiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun silloin, kun he käyttävät heille perustamissopimuksella annettua oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, on sekä oikeuskäytännössä että yhteisön lainsäädännössä tähän mennessä tunnustettu vain rajoitetusti. Toimeentulotuet eivät kuulu yhteisön lainsäädännön nykyisessä kehitysvaiheessa perustamissopimuksen soveltamisalaan.²⁵ Opiskelijoiden oleskeluoikeutta koskevassa direktiivissä 93/96²⁶ säädetään, ettei muista jäsenvaltioista tulevista opiskelijoista saa tulla ”kohtuuton rasite”^{*} vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, että opiskelijoiden on osoitettava toimeentulonsa olevan riittävä ja ettei heillä ole oikeutta toimeentulotukuihin. Jäsenvaltioille annetaan siinä siten erityiset keinot minimoida lainsäädäntöitse opiskelijoiden vapaasta liikkuvuudesta kansallisiin talousarvioihinsa koitua mahdollinen rasite.²⁷

35. Myös muita perustavia eroja yhteiskunnan kustantaman koulutuksen ja julkisesti rahoitettavien terveydenhoitopalvelujen välillä voidaan todeta. Potilaat liikkuvat rajojen yli lähinnä pakottavista syistä, opiskelijoiden kohdalla kyse on pikemminkin valinnasta. Lisäksi potilaat liikkuvat yleensä saadakseen erityistä lääkinällistä hoitoa, minkä jälkeen he palaavat kotimaahansa. Opiskelijat puolestaan viipyvät maassa koko opintojensa ajan ja osallistuvat paikalliseen sosiaaliseen elämään ja kulttuurielämään sekä monissa tapauksissa integroituvat vastaanottavaan jäsenvaltioon. Lyhyesti sanottuna vapaata liikkumisoikeuttaan käyttäviä opiskelijoita ei voida rinnastaa kyseistä oikeutta lääkintäpalvelujen vuoksi käyttäviin henkilöihin.

24 — Ks. asia 263/86, Humbel, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5365, 17, 18 ja 19 kohta) ja äskettäinen asia C-109/92, Wirth, tuomio 7.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6447, 15–19 kohta). Ks. myös alaviiteessä 23 mainittu julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin asiassa Peerbooms esittämä ratkaisuehdotus, jossa hän käyttäen perusteenaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Humbel yhteiskunnan kustantamasta opetuksesta esittämiä toteamuksia totei, ettei valtion ilmaiseksi tarjoamia terveydenhuoltopalveluja voida pitää palveluina, koska niitä ei niitä tarjota korvausta vastaan. Yhteisöjen tuomioistuin kumosi kuitenkin nämä perustelut.

25 — Asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, Kok. Ep. IX, s. 495, 18 kohta). Ks. kuitenkin asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193), alaviiteessä 12 mainittu asia D’Hoop, jota tarkastellaan jäljempänä 44–46 kohdassa, ja julkisasiamies Geelhoedin asiassa C-209/03, Bidar, 11.11.2004 esittämä ratkaisuehdotus (tuomio 15.3.2005, Kok. 2005, s. I-2119, s. I-2122).

26 — Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/96/EY (EYVL L 317, s. 59).

27 — Tällä osin Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetun direktiivin 2004/38/EY (EYVL L 158, s. 77), jolla kumotaan muun muassa direktiivi 93/96 sen jälkeen kun kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteet on toteutettu huhtikuuhun 2006 mennessä, 24 artiklan 2 kohdassa lujitetaan tätä lähestymistapaa epäämällä opiskelijoita, jotka eivät ole oleskelleet jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti vähintään viittä vuotta, mahdollisuus saada toimeentulotukea opintoja varten opintorahan tai -lainan muodossa.

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielisiä tekstejä.

36. Perustetta, jonka mukaan ulkomaalaiset opiskelijat ovat ”vapaamatkustajia”, on käytetty aikaisemminkin, ja kuten julkisasiamies Slynn huomautti asiassa Gravier esittämässään ratkaisuehdotuksessa, se saattaa olla huomionarvoinen.²⁸ Sen mukaan ulkomaille opiskelemaan siirtyvät opiskelijat hyötyvät muissa jäsenvaltioissa tarjottavan valtion rahoittaman koulutuksen eduista mutta eivät osallistu sen rahoitukseen maksamalla veroja kyseisessä maassa eivätkä välttämättä ”maks

28 — Julkisasiamies Slyn edellä alaviiteessä 8 mainitussa asiassa Gravier esittämä ratkaisuehdotus, s. 604. Ks. yleisesti Scholsem, J.-C., ”A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?”, *Cahiers de Droit Européen*, 1989, nro 3/4, s. 306–324 ja Van der Mei, A. P., *Free Movement of Persons Within the EC – Cross-border Access to Public Benefits*, Hart, Oxford, 2003, s. 422 ja sitä seuraavat sivut.

takaisin” jäämällä harjoittamaan ammattiaan vastaanottavaan valtioon.²⁹

37. Ammatilliseen koulutukseen ja siis myös korkea-asteen koulutukseen pääsyn edellytyksiä koskevassa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin ei ole katsonut tarpeelliseksi pohtia tämän väitteen paikkansapitävyyttä puhumattakaan, että se olisi hyväksynyt sen päteväksi syyksi tehdä poikkeus.³⁰ Kuten edellä on todettu, epämällä opiskelijoiden oikeuden toimeentulotukeen yhteisöjen tuomioistuin on implisiittisesti ottanut kantaa niihin talousvaikutuksiin, joita opiskelijoiden perustamissopimuksen mukaisista oikeuksista saattaa aiheutua kansallisille talousarvioille.

38. Saattaa olla kuitenkin hyödyllistä tarkastella lyhyesti tätä monia jäsenvaltioita huo-

29 — Huomautettakoon, että vaikka opiskelijat eivät ehkä suoraan maksa veroja sen maan verojärjestelmään, jossa he suorittavat yliopisto-opintoja, he tuovat tuloja yliopiston sijaintikunnan paikalliselle taloudelle ja tietyssä määrin myös valtiolle välillisten verojen muodossa. Niiden maksujen merkityksen osalta, joita veronmaksajat maksavat saadakseen valtion talousarviosta rahoitettuja etuja, ks. julkisasiamies Geelhoedin alaviitteessä 25 mainitussa asiassa Bidar antaman ratkaisuehdotuksen 65 kohta. Geelhood katsoo, että johdonmukainen päätelmä lyseisestä perusteesta olisi, ettei yksikään kansalainen, joka ei ole kartuttanut verovarvoja tai joka on kartuttanut niitä vain vähän, saisi päästä osalliseksi mistään valtion eduista.

30 — Ks. perustelut, jotka Belgian hallitus on esittänyt asiassa Gravier, tuomion 12 kohta. Ks. myös toteamukset, jotka Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt asiassa 39/86, Lain, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3161, Kok. Ep. IX, s. 481) ja joista on tiivistelmä sivuilla 3169–3170, ja alaviitteessä 25 mainitussa asiassa Bidar. Julkisasiamies Geelhood esittää viimeksi mainitut toteamukset tiivistetyksi samassa asiassa esittämänsä ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa.

lestuttavaa kysymystä. Kun pidetään mielessä, että valitut opinnot kuuluvat perustamissopimuksen soveltamisalaan ainoastaan siltä osin kuin ne valmentavat opiskelijoita siirtymään työmarkkinoille,³¹ EU:ssa voidaan erottaa kahdentyyppistä opiskelijoiden liikkuvuutta.

39. Ensiksikin on opiskelijoita, jotka liikkuvat kielirajoihin katsomatta muissa jäsenvaltioissa tarjotun koulutuksen laadukkuuden vuoksi ja/tai koska kyseiset opinnot vastaavat paremmin heidän ammatillisia pyrkimyksiään tai lahjakkuuttaan. Opiskelijoiden päätettyä opintonsa heidän mahdollisuutensa liikkua EU:ssa on parantunut ratkaisevasti, ja on paljon todennäköisempää, että he viettävät ammatillisen elämänsä joko osittain tai kokonaan jossain muussa maassa kuin kotimaassaan, millä on erilaisia taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia. Heistä tulee siten ratkaisevia toimijoita, jotka levittävät hankkimiaan tietoja kaikkialla EU:ssa ja edistävät EU:n työmarkkinoiden yhdentymistä ja viime kädessä — tarkasteltaessa asiaa EY:n perustamissopimuksen päämäärien pohjalta — ”yhä läheisempää liittoa”. Kun otetaan huomioon heidän EU:lle tarjoamansa kokonaishyöty, tällaista ulkomaalaisten opiskelijoiden koulutukseen sijoitusta julkisista varoista seuraa tuottoa vastaanottavalle valtiolle joko suoraan, koska opiskelijat siirtyvät sen työmarkkinoille, tai välillisesti, kun otetaan huomioon EU:lle koituva kokonaishyöty.

31 — Alaviitteessä 8 mainittu asia Gravier ja asia 24/86, Blaizot, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 379, Kok. Ep. IX, s. 339).

40. Toiseksi osa opiskelijoista hakeutuu naapurimaiden vapaampiin koulutusjärjestelmiin välttääkseen kotijäsenvaltiossaan käytössä olevat rajoitukset. Heidän tarkoituksensa on ainakin alun perin palata työskentelemään kotijäsenvaltioonsa opintojen päätyttyä. Tähän ryhmään saattavat kuulua opiskelijat, joiden Itävalta pelkää kuormittavan järjestelmänsä. Useimmissa näistä tapauksista kielirajat ovat merkityksettömiä, koska opetus annetaan yleensä joko jollain maahan muuttavien opiskelijoiden hyvin hallitsemalla kielellä tai jopa heidän äidinkielellään. Se, että yliopisto sijaitsee lähellä ulkomaalaisten opiskelijoiden kotipaikkaa, saattaa myös vähentää opiskelijoiden liikkuvuuden muita esteitä. Myös tämän toisen ryhmän opiskelijoiden liikkuvuus edistää integraatiota samalla tavalla kuin ensimmäisen ryhmän opiskelijoiden liikkuvuus, mutta vähäisemmässä määrin. Vapaamatkustamista koskeva väite on yleensä vakuuttavampi tämän toisen ryhmän opiskelijoiden kohdalla.

41. On kysyttävä, pitäisikö — tai voidaanko — näitä kahta tilannetta käsitellä eri tavoin lainsäädännössä. Mielestäni vastauksen on oltava kielteinen. Tällaiselle menettelylle ei yhteisön tähänastisesta oikeuskäytännöstä ole osoitettavissa mitään perusteita. Kumpaankin ryhmään kuuluvilla opiskelijoilla on, vaikkakin eri syistä, yksilöllisiä oikeuksia perustamissopimuksen nojalla, enkä ole vakuuttunut siitä, että ne perusteet, joiden mukaan he valitsevat jonkin tietyn yliopiston, voisivat millään tavoin vaikuttaa heille perus-

tamissopimuksen nojalla kuuluvien oikeuksien laajuuteen,³² edellyttäen tietenkin, ettei väärinkäytöksiä tapahdu; käsittelen tätä kysymystä jäljempänä toisen Itävallan esittämän perusteen yhteydessä.

42. Kaikista edellä mainituista syistä en ole vakuuttunut siitä, että kansanterveyden ja koulutuksen alat voidaan itsestään selvästi rinnastaa toisiinsa yhteisön nykyisen lainsäädännön mukaan. Tämän vuoksi asiassa Kohlja asiassa Vanbraekel esitettyjen perusteiden soveltaminen julkista rahoitusta saavan korkea-asteen koulutuksen alaan Itävallan vaatimalla tavalla ei ole mielestäni välttämättä asianmukaista.

43. Päätelmä saattaisi kuitenkin olla erilainen, jos yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että opiskelijoilla voi olla oikeus hakea muodossa tai toisessa maksettavaa toimeentulotukea heille EU:n kansalaisina kuuluvien oikeuksien perusteella. Siinä tapauksessa heidän yhteisön lainsäädännön mukaiset oikeutensa ja jäsenvaltioiden niihin perustuvat velvoitteet olisivat käytännössä samanlaiset kuin palvelujen vastaanottajilla. Tällöin opiskelijoiden vapaasta liikkuvuudesta valtion varoihin aiheutuva taloudellinen rasite muodos-

32 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä, että ne syyt, jotka ovat mahdollisesti kannustaneet jonkin jäsenvaltion työntekijää hakemaan työtä toisessa jäsenvaltiossa, eivät vaikuta tämän henkilön oikeuteen tulla kyseiseen valtioon ja oleskella siellä, kunhan hän tekee tai aikoo tehdä todellista ja aitoa työtä. Tältä osin ks. asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351, 23 kohta) ja asia C-109/01, Akrich, tuomio 23.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9607, 55 kohta).

tuisi merkittäväksi, minkä vuoksi taloudellisia syitä voitaisiin mielestäni hyvästä syystä käyttää mahdollisina perusteina.

oikeuttaan liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

44. Yhteisöjen tuomioistuin on todellakin myöntänyt opiskelijoiden oikeutta etuuksiin koskevista uudemmissa asioissa Grzelczyk³³ ja D’Hoop³⁴, että EU:n kansalaisilla, jotka ovat käyttäneet perustamissopimuksen mukaista opiskelijoille kuuluvaa liikkumis-oikeutta, on EY 17 ja EY 18 artiklan nojalla oikeus EU:n kansalaisille kuuluviin sosiaalietuuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan, saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrättyistä poikkeuksista muuta johdu”.³⁵ Vaikka hakijat eivät olleet yhteisön lainsäädännössä tarkoitettuja työntekijöitä (tai kuuluneet näihin rinnastettaviin ryhmiin, kuten perheenjäseniin), he kuuluivat perustamissopimuksen soveltamisalaan ja heillä oli oikeus yhdenvertaiseen kohteluun sellaisten sosiaalietuuksien osalta, jotka ovat vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten käytettävissä sen vuoksi, että he ovat EU:n kansalaisia, koska he olivat käyttäneet opiskelijoille kuuluvaa

45. Viitattuun asiassa Brown esittämiinsä toteamuksiin siitä, että opiskelijoille elinkustannuksiin ja koulutukseen myönnetty avustus ei periaatteessa kuulu perustamissopimuksen soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuin tuli kuitenkin asiassa Grzelczyk siihen tulokseen, että kun otetaan huomioon muun muassa perustamissopimuksen asian Brown jälkeen sisällytetyt uudet koulutusta koskevat määräykset, tämä toteamus ei evännyt hakijalta hänelle EU:n kansalaisena kuuluvaa oikeutta siihen vähimmäistoimeentulotukeen, johon samassa asemassa olevilla vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla on oikeus. Asiassa D’Hoop yhteisöjen tuomioistuin liitti unionin kansalaisuuden kehittyvän käsitteen koulutuksen alaan. Se totesi, että perustamissopimuksessa määrätty mahdollisuudet vapaaseen liikkuvuuteen eivät voi olla täysin tehokkaita, jos henkilölle aiheutuu epäedullisia seuraamuksia niiden käyttämisestä. Tällä seikalla oli sen mukaan erityinen merkitys koulutuksen alalla EY 3 artiklan 1 kohdan q alakohdassa ja EY 149 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa vahvistettujen tavoitteiden eli opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuuden edistämisen vuoksi.³⁶

46. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on saattanut kyseisissä tapauksissa edistää sitä mahdollisuutta, että taloudellisen avun saa-

33 — Mainittu edellä alaviitteessä 25.

34 — Mainittu edellä alaviitteessä 12.

35 — Asia D’Hoop, tuomion 28 kohta ja asia Grzelczyk, tuomion 31 kohta.

36 — Asiassa D’Hoop annetun tuomion 31 ja 32 kohta.

mista koskevien opiskelijoiden oikeuksien nykyistä soveltamisalaa laajennetaan koskemaan muutakin kuin pelkkiä lukukausi- ja rekisteröintimaksuja.³⁷ Mikäli yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa tämän lähestymistavan, mielestäni jäsenvaltioiden käytettävissä olevia mahdollisia perusteita olisi laajennettava vastaavasti julkista rahoitusta saavien terveydenhoitopalvelujen vastaanottajia koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. Tältä osin todettakoon, että yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Grzelczyk ja D'Hoop antamien tuomioiden sanamuodot olivat varovaisia. Se korosti jälkimmäisessä tuomiossa sitä, että jotta hakija saisi oikeuden kyseiseen sosiaalietuuteen, häntä voidaan vaatia osoittamaan, että hänen ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys.³⁸

Suhteellisuus

47. Vaikka katsottaisiinkin, että päämäärät, joita Itävalta käyttää perusteinaan, ovat perustamissopimuksen mukaan hyväksyttäviä, riidanalainen kansallinen säännös ei mielestäni kuitenkaan täytä suhteellisuusvaatimusta. Kun otetaan huomioon, että riidanalaisen kansallisen säännöksen tosi-

asiallinen vaikutus tai jopa tarkoitus on osaltaan estää muista jäsenvaltioista kotoisin olevia saksankielisiä opiskelijoita jättämästä hakemusta ja että tämän vaikutuksen oikeuttamiseksi on vedottu asioissa Kohll ja Vanbraekel annettuihin tuomioihin, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä olisi mielestäni arvioitava hyvin perusteellisesti.

48. Itävalta tarkasteli istunnossa viittä mahdollista vaihtoehtoa nykyiselle järjestelmälle ja päätteli, että riidanalainen kansallinen säännös on vähiten rajoittava keino saavuttaa tavoiteltu päämäärä. Ensiksikään Itävallan korkea-asteen koulutuksen rajoittamatonta avaamista toisen asteen koulutuksen suorittaneille ulkomaalaisille ei pidetty varteenotettavana vaihtoehtona siitä aiheutuvien taloudellisten ja rakenteellisten ongelmien vuoksi. Toiseksi ulkomaalaisille opiskelijoille asetetut kiintiöt olisivat rajoittavampia kuin riidanalaisella kansallisella säännöksellä käyttöön otettu järjestelmä. Kolmanneksi muiden kuin itävaltalaisen tutkinnon suorittaneiden kelpoisuuden toteaminen tapauskohtaisesti ottamalla käyttöön mahdollinen koe vastaavuuden tarkistamiseksi aiheuttaisi liian monia käytännön vaikeuksia ja lisäisi vapaan liikkuvuuden esteitä entisestään. Neljänneksi sellaisen pääsykokeen käyttöönotto, jota sovellettaisiin samalla tavalla niin Itävallassa kuin muuallakin tutkinnon suorittaneisiin henkilöihin, tekisi tyhjäksi hyväksyttävän poliittisen päätöksen taata yleinen rajoittamaton pääsy itävaltalaiseen korkea-asteen koulutukseen. Lisäksi kun otetaan huomioon muilta kuin itävaltalaisilta hakijoilta odotettavissa oleva hyvin suuri hakemusten määrä, vaarannettaisiin myös tavoite lisätä yliopis-

37 — Ks. myös julkisasiamies Geelhoedin alaviiteessä 25 mainitussa asiassa Bidar esittämä ratkaisuehdotus, jossa hän väittää tämän EU:n kansalaisuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä koskevan oikeuskäytännön perusteella, että yliopisto-opiskelijoiden avustaminen elinkustannuksissa ei EY 12 artiklaa sovellettaessa jää enää perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

38 — Alaviiteessä 12 mainittu asia D'Hoop, tuomion 38 kohta. Tämä rajoitus on vahvistettu asiassa C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703). Tässä asiassa ei tosin viitattu yhteiskunnan kustantaman opetuksen alaan.

tokoulutuksen saaneiden Itävallan kansalaisten osuutta. Sama koskisi viidettä vaihtoehtoa, nimittäin sellaisen vaatimuksen käyttöönottoa, joka koskee toisen asteen päättötutkinnon tietyn yleisarvosanan edellyttämistä yliopistokoulutukseen tulevilta.

49. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, kansallisten viranomaisten, jotka vetoavat tarpeeseen poiketa vapaan liikkuvuuden peruseriaatteesta, tehtävänä on osoittaa kussakin käsiteltävänä olevassa tapauksessa, että niiden sääntely on tarpeen ja oikeassa suhteessa halutun tavoitteen saavuttamiseen.³⁹ Yhteisöjen tuomioistuin on vaatinut poikkeuksen vetoavan jäsenvaltion välttämän riskin perusteellista arviointia, jos kyseessä on erityisesti kansanterveyttä koskeva, EY 30 artiklan mukainen poikkeus.⁴⁰ Nämä ovat yleisesti sovellettavia periaatteita, jotka ovat edellä 47 kohdassa mainituista syistä erityisen tärkeitä nyt tarkasteltavana olevassa asiassa.

50. Itävalta ei mielestäni ole asianmukaisesti osoittanut, että sen koulutusjärjestelmän taloudellinen tasapaino voisi häiriintyä riidanalaisien kansallisten säännösten kumoamisesta. Yhteisöjen tuomioistuimelle istunnossa esitetyt luvut koskivat ainoastaan

lääketieteen opintoja ja kyseisiin opintoihin hakeutuvien saksankielisten opiskelijoiden mahdollisesti suurta määrää. Arvioita muista yliopisto-opinnoista ei esitetty. Tämä osittainen näyttö ei mielestäni riitä osoitukseksi siitä, että koko Itävallan korkeakoulutusjärjestelmää uhkaa vakava vaara.

51. Lisäksi Itävallan edustajat myönsivät yhteisöjen tuomioistuimen kysymyksen vastatessaan, että riidanalaisen kansallisen säännöksen tavoitteena on olla pääasiallisesti ennalta ehkäisevä. Kun otetaan huomioon, että riidanalainen kansallinen säännös johtaa yleiseen syrjivään kohteluun pääasiallisesti ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa ja että sen oikeuttamiseksi ei ole esitetty riittävä näyttöä, suhteellisuusvaatimus ei mielestäni täyty.

52. Joka tapauksessa niiden keinojen, joita Itävalta käyttää torjuakseen korkeakoulujärjestelmänsä taloudellista tasapainoa uhkaavan vaaran, on oltava erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevien perustamissopimuksen määräysten mukaisia. Tiettyjen opintoalojen liiallisesta hakijamäärästä aiheutuva ongelma voitaisiin ratkaista EY 12 artiklan mukaisesti ottamalla käyttöön erityisiä syrjimättömiä toimenpiteitä, kuten pääsykoe tai vaadittu vähimmäisarvosana. Mikäli yhtenäisyydellä tarkoitetaan itävaltalaisissa yliopistoissa opintonsa aloittavien henkilöiden päättödistusten keskinäisen vastaavuuden takaamista, tähän päästäisiin

39 — EY 30 artiklan mukaisten kansanterveyttä koskevien poikkeusten osalta ks. asia C-24/00, komissio v. Ranska, tuomio 5.2.2004 (Kok.2004, s. I-1277, 53 kohta) ja asia C-270/02, komissio v. Italia, tuomio 8.7.2004 (Kok. 2004, s. I-1559, 20–22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 — Edellä alaviiteessä 39 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 54 kohta ja asia komissio v. Tanska, tuomio 23.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9693, 47 kohta).

mielestäni tarkoituksenmukaisemmin ja yhteisön oikeuden mukaisesti siten, että tarkistetaan ulkomaalaisten päättötodistusten ja toisen asteen koulutuksen Itävallassa suorittaneilta henkilöiltä vaadittavien todistusten välinen vastaavuus. Se, että tällaisten toimenpiteiden toteuttamiseen liittyisi käytännöllisiä tai jopa taloudellisia vaikeuksia, ei ole pätevä peruste.⁴¹

53. Tällaisten vähemmän syrjivien toimenpiteiden toteuttaminen vaatisi tietenkin muutoksia nykyiseen järjestelmään, jonka tavoitteena on yleinen rajoittamaton pääsy. Koska yhteisössä ei ole annettu säännöksiä rajojen yli saapuvien opiskelijoiden suuren määrän sääntelemiseksi, tällaiset muutokset olisivat osoitus tarpeesta noudattaa perustamissopimuksessa tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta seuraavia velvoitteita. Itävallan mainitsevat riskit eivät koske ainoastaan sen järjestelmää, vaan ne ovat kohdistuneet vähintään yhtä voimakkaasti myös muihin sellaisiin jäsenvaltioihin, joiden korkeakoulujärjestelmät houkuttelevat suuria opiskelijamääriä.⁴² Tällaisiin jäsenvaltioihin kuuluu muun muassa Belgia, jonka samankaltaisia rajoituksia on pidetty laittomina, kuten edellä on todettu. Muut jäsenvaltiot ovat tehneet tarvittavat muutokset kansallisiin koulutusjärjestelmiinsä selvityäkseen koulutuspaikkojen kysynnästä, ja ne ovat noudattaneet tältä osin yhteisön lainsäädännön mukaisia velvoitteitaan. Itävallan esittämien perusteiden hyväksyminen merkitsisi käytännössä sitä, että jäsenvaltioiden sallittaisiin eristää korkeakoulujärjestel-

mänsä. Tältä osin on viitattava asiassa Grzelczyk annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että opiskelijoiden oleskeluoikeutta koskevassa direktiivissä 93/96 ”hyväksytään tietty tämän jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan”, mitä edellytetään myös Itävallalta.⁴³

54. Itävallan esittämän yhteisön oikeuden väärinkäyttöä koskevan toisen perusteen osalta pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Knors⁴⁴ ja asiassa Bouchoucha⁴⁵, että jäsenvaltiolla saattaa olla oikeutettu intressi estää se, että tietyt sen kansalaiset pyrkivät perustamissopimuksella käyttöön otettujen mahdollisuuksien avulla kiertämään ammatillista koulutusta koskevaa kansallista lainsäädäntöä. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että kyseiset asiat tukevat mitenkään Itävallan väitettä.

55. Ensiksikin kumpikin kyseisistä tapauksista koski sellaisia toimenpiteitä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet sellaisten väärinkäyttötapausten vuoksi, joihin syyllyisivät niiden omat kansalaiset, jotka perustamissopimuksen määräysten mukaiseen sijoittautumisoikeuteensa vedoten yrittivät kiertää ammattipätevyyttä koskevia tiukempia kansallisia säännöksiä. Kuten komissio toteaa, on vaikea hyväksyä sitä, että muiden jäsenval-

41 — Ks. mm. asia C-42/89, komissio v. Belgia, tuomio 5.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2821, 24 kohta).

42 — Vuonna 2000 Yhdistynyt kuningaskunta oli ehdottomasti suurin ulkomaalaisten opiskelijoiden nettotuojia. Lähde: OECD 2002.

43 — Alaviitteessä 25 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 44 kohta.

44 — Asia 115/78, Knors, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 399, Kok. Ep. IV, s. 321).

45 — Asia C-61/89, Bouchoucha, tuomio 3.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3551).

tioiden kansalaisia, jotka yrittävät päästä Itävallan korkeakoulujärjestelmään samoin ehdoin ja edellytyksin kuin vastaavan koulutuksen Itävallassa hankkineet henkilöt, voidaan syyttää henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten väärinkäytöstä. Se on päinvastoin nimenomaan kyseisten määräysten päämäärä.⁴⁶

56. Lisäksi yhteisön oikeuden väärinkäyttö voidaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan todeta ainoastaan tapauskohtaisesti kunkin tapauksen erityispiirteiden ja objektiivisten seikkojen perusteella.⁴⁷ Riidanalaisessa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuna kaltainen yleinen ja erittelemätön järjestelmä, jota sovelletaan automaattisesti ja erottelematta kaikkiin ulkomaisen toisen asteen tutkinnon suorittaneisiin henkilöihin, tuskin täyttää kyseisiä perusteita, ja samoista syistä sen ei voida katsoa olevan myöskään suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat väitteet

57. Kiistääkseen komission kanteen Itävalta esittää lopuksi vielä yhden väitteen. Se väittää, että riidanalainen kansallinen säännös on kahden Euroopan neuvoston yleissopimuksen mukainen. Sen tarkoittamat sopimukset ovat korkeakouluun pääsyyn

oikeuttavien tutkintotodistusten vastaavuudesta 11 päivänä joulukuuta 1953 tehty yleissopimus ja korkea-asteen koulutusta koskevien tutkintojen tunnustamisesta Euroopan alueella 11 päivänä huhtikuuta 1997 tehty yleissopimus. Tätä perustetta voidaan käsitellä lyhyesti.

58. Edellä mainittujen Euroopan neuvoston yleissopimusten osalta riittää, että komission tavoin todetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”perustamissopimuksen [307 artiklan] ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat noudattaa sellaisista kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvia velvoitteita kolmansiin valtioihin nähden, jotka on tehty ennen perustamissopimuksen voimaantuloa; se ei kuitenkaan salli sitä, että jäsenvaltiot vetoavat näihin yleissopimuksiin yhteisön sisäisissä suhteissa”.⁴⁸ Itävalta ei voi tämän vuoksi vedota vuoden 1953 yleissopimuksen määräyksiin välttääkseen yhteisön lainsäädännön mukaiset velvoitteensa.

59. Vuoden 1997 yleissopimuksen osalta totean, että Itävalta ei saa EY 10 artiklan mukaan tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka voisivat haitata yhteisöä sille määrätyn päämäärän saavuttamisessa.⁴⁹ Tämä EY 10 artiklan mukainen velvoite koskee myös sellaisia vuoden 1997 yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevia kansallisia toimenpiteitä, joilla on mainitun kaltainen vaikutus.

46 — Tältä osin ks. julkisasiamies La Pergolan huomautukset asiassa C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1459, erityisesti ratkaisuehdotuksen 20 kohta).

47 — Asia C-436/00, X ja Y, tuomio 21.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10829, 42 kohta) ja edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Centros, ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

48 — Asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3207, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 — Yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer, tuomio 14.7.1976 (Kok. 1976, s. 1279, Kok. Ep. III, s. 163).

Ratkaisuehdotus

60. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) toteaa, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut EY 12, EY 149 ja EY 150 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä sen takaamiseksi, että muissa jäsenvaltioissa toisen asteen koulutuksen suorittaneet henkilöt voivat päästä sen järjestämään korkeakoulu- ja yliopistokoulutukseen samoin edellytyksin kuin toisen asteen koulutuksen Itävallassa suorittaneet henkilöt;
- 2) velvoittaa Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, lukuun ottamatta Suomen tasavallalle aiheutuneita kuluja. Suomen tasavallan on väliintulijana vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.