

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

F. G. JACOBSA,

predstavljeni 20. januarja 2005¹

1. Komisija s to tožbo, ki jo je vložila v skladu s členom 226 ES, v bistvu zatrjuje, da so avstrijski predpisi, ki urejajo dostop do visokošolskega izobraževanja, diskriminatorne, saj imetnikom spričeval o končanem srednješolskem izobraževanju, pridobljenih v drugih državah članicah, nalagajo drugačne pogoje kot imetnikom avstrijskih diplom. Republika Avstrija torej krši obveznosti iz člena 12 v povezavi s členoma 149 ES in 150 ES.

Člen 12 ES:

„Kjer se uporablja ta pogodba in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.

2. Glavno vprašanje, zastavljeno v tej tožbi, se nanaša na razloge za morebitno utemeljitev takega različnega obravnavanja.

Svet lahko v skladu s postopkom iz člena 251 sprejme predpise, s katerimi prepove tako diskriminacijo.“

Člen 149 ES:

Upoštevana ureditev Skupnosti

3. Tožba Komisije temelji na naslednjih določbah Pogodbe ES:

„1. Skupnost prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov, pa tudi njihovo kulturno in jezikovno raznolikost.

1 — Jezik izvornika: angleščina.

2. Cilji dejavnosti Skupnosti so:

[...]

- spodbujanje mobilnosti študentov in profesorjev, med drugim s spodbujanjem akademskega priznavanja diplom in študijskih obdobj,

[...]

3. Skupnost in države članice podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na področju izobraževanja, zlasti s Svetom Evrope.

[...]“

Člen 150 ES:

„1. Skupnost izvaja politiko poklicnega usposabljanja, ki podpira in dopolnjuje dejavnost držav članic, pri čemer v celoti upošteva njihovo odgovornost za vsebino in organizacijo poklicnega usposabljanja.

2. Cilji dejavnosti Skupnosti so:

[...]

- olajševanje dostopa do poklicnega usposabljanja ter spodbujanje mobilnosti izobraževalcev in udeležencev usposabljanja, zlasti mladih,

[...]

3. Skupnost in države članice podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na področju poklicnega usposabljanja.

[...]“

Nacionalna ureditev

4. Komisija izpodbija določbo člena 36 Universitäts-Studiengesetz (zakon o univerzitetnem študiju) z naslovom „Posebno maturitetno spričevalo za dostop do univerzitetnega študija“, ki določa:

„1. Poleg predložitve splošnega splošnega maturitetnega spričevala za dostop do uni-

verzitetnega izobraževanja morajo študenti izkazati, da izpolnjujejo posebne pogoje za vpis v zadevni študijski program, skupaj s pravico do neposrednega sprejema na študij, kot velja v državi, ki je izdala splošno maturitetno spričevalo.

2. Kadar je maturitetno spričevalo za sprejem na univerzitetni študij izdano v Avstriji, to pomeni dodatne izpite za sprejem v pošteveni študijski program, ki so predpisani z Universitätsberechtungsverordnung [pravilnik o vpisu na univerzo].

3. Če v državi, ki je izdala spričevalo, ni študijskega programa, na katerega se študent prijavlja v Avstriji, mora študent izpolnjevati vpisne pogoje za študijski program v tej državi, ki je čimbolj podoben študijskemu programu, na katerega se prijavlja v Avstriji.

4. Zvezni minister lahko s pravilnikom določi skupine oseb, katerih maturitetno spričevalo za sprejem na univerzitetni študij se zaradi njihove tesne osebne povezave z Avstrijo ali

njihovega delovanja v imenu Republike Avstrije za namene ugotavljanja izpolnjevanja posebnih pogojev za vpis na univerzo šteje, kot da je izdano v Avstriji.

5. Na podlagi predloženega potrdila, ki dokazuje splošno maturitetno spričevalo za sprejem na univerzitetni študij, rektor ugotovi, ali študent izpolnjuje posebne pogoje za vpis v izbrani študijski program.“

5. Zdi se nesporno, da te določbe učinkujejo tako, da omogočajo zelo širok dostop do univerzitetnega izobraževanja imetnikom avstrijskih spričeval o končanem šolanju, medtem ko morajo tisti, katerih primerljiva potrdila so bila izdana v drugih državah članicah, pogosto izpolnjevati strožje pogoje, kot veljajo v teh državah članicah.

6. Komisija zato Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Avstrija, s tem da ni sprejela ukrepov, ki so potrebni za to, da se imetnikom spričeval o končanem srednješolskem izobraževanju, pridobljenih v drugih državah članicah, zagotovi dostop do visokošolskega in univerzitetnega izobraževanja, ki ga ta organizira, pod istimi pogoji kot za

imetnike spričeval o zaključenem srednješolskem izobraževanju, pridobljenih v Avstriji, ni izpolnila obveznosti iz členov 12 ES, 149 ES in 150 ES.

9. Drugič, po mnenju Republike Avstrije je Komisija, s tem da je v tožbi pred Sodiščem prvič izpodbijala diskriminatornost pododstavka 4 izpodbijane nacionalne določbe, razširila predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.

Dopustnost

7. Republika Avstrija izpodbija dopustnost tožbe Komisije iz dveh medsebojno povezanih razlogov.

8. Prvič, zatrjuje, da je Komisija med predhodnim postopkom in sodnim postopkom spremenila vsebino tožbe in s tem Republiko Avstriji preprečila primerno pripravo obrambe. Po navedbah Republike Avstrije je bilo v prvem pisnem opominu z dne 9. novembra 1999, v dodatnem pisnem opominu z dne 29. januarja 2001 in v obrazloženem mnenju z dne 17. januarja 2002 navedeno, da se kršitev nanaša na priznavanje spričeval o končanem srednješolskem izobraževanju, pridobljenih v drugih državah članicah. Nasprotno pa so v tožbi, vloženi na Sodišču, kot sporna kršitev navedeni diskriminatorni pogoji dostopa do visokošolske izobrazbe v Avstriji, medtem ko priznavanje spričeval o končanem srednješolskem izobraževanju ni več sporno.

10. V skladu z ustaljeno sodno prakso je, da „v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija na podlagi [člena 226 ES], pismo, ki ga Komisija naslovi na državo članico s pozivom, naj poda svoje pripombe, in nato obrazloženo mnenje Komisije omejita predmet spora, ki ga pozneje ni mogoče razširiti“². Sodišče je tudi večkrat ugotovilo, da „morata obrazloženo mnenje in tožba Komisije temeljiti na istih očitkih, kot so tisti iz pisnega opomina, s katerim Komisija začne predhodni postopek“³, in da „mora tožba temeljiti na istih razlogih in trditvah kot obrazloženo mnenje“⁴. Vendar teh zahtev ni mogoče naložiti tako, da bi pomenile, da mora obstajati popolna skladnost med obrazložitvijo očitkov v pisnem opominu, izrekom obrazloženega mnenja in tožbenimi predlogi, če se predmet spora ni razširil ali spremenil, ampak le omejil.⁵

2 — Glej med drugim sodbo z dne 8. februarja 1983 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (124/81, Recueil, str. 203, točka 6).

3 — Glej med drugim sodbo z dne 9. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji (C-195/02, ZOdl., str. I-7857, točka 36).

4 — Glej med drugim sodbo z dne 20. junija 2002 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-287/00, Recueil, str. I-5811, točka 18).

5 — Glej med drugim sodbo z dne 16. septembra 1997 v zadevi Komisija proti Italiji (C-279/94, Recueil, str. I-4743, točka 25).

11. Menim, da Komisija ni spremenila predmeta spora v kakršnekoli upoštevnem obsegu. Primerjava besedila obeh pisnih opominov in obrazloženega mnenja z besedilom tožbe zadošča za ugotovitev, da so očitki in tožbeni razlogi, na podlagi katerih je Komisija vložila tožbo, ostali isti v fazi predhodnega in sodnega postopka.

12. Poleg tega je Komisija 9. januarja 2001 po odgovoru Republike Avstrije na njen prvi pisni opomin z dne 9. novembra 1999 poslala dodatni pisni opomin, katerega edini namen je bil razjasniti kakršnekoli „nesporazume in nejasnosti, ki izhajajo iz odgovora Republike Avstrije“. V tem dopolnilnem opominu je Komisija zelo jasno izrazila naravo svojih zahtev in zlasti dejstvo, da se zatrjevana kršitev ne nanaša na priznavanje spričeval o končanem srednješolskem izobraževanju v Avstriji, temveč na pogoje dostopa do visokošolskega in univerzitetnega izobraževanja v Avstriji za študente, ki imajo spričevala o končanem srednješolskem izobraževanju iz druge države članice, in še posebej na posredno diskriminatorno izpodbijano določbo nacionalnega prava. Enako razlogovanje je nato ponovila v obrazloženem mnenju in v tožbi pred Sodiščem. Tako je bila avstrijska vlada ustrezno seznanjena z naravo zatrjevane kršitve in je lahko pripravila obrambo.

13. Glede drugega ugovora, ki se nanaša na pododstavek 4 izpodbijane določbe nacionalnega prava, je Komisija navedla, da ga je v odgovoru omenila zgolj z namenom ponaazoritve dejstva, da je pododstavek 4 nadomestil podobno določbo, ki je bila po mnenju Komisije neposredno diskriminatorna. Tako Komisija ni nameravala dodati nadaljnega očitka glede pododstavka 4. Glede na to menim, da pododstavka 4 ni treba obravnavati posebej. Posledično ugovor Republike Avstrije v tem delu ni več upošteven.

14. Glede na navedene preudarke ugotavljam, da Komisija ni spremenila ali razširila predmeta tožbe, vložene na Sodišče, in da je zato tožba dopustna.

Temelj

Področje uporabe Pogodbe

15. Prvo vprašanje, na katero je treba odgovoriti, je, ali izpodbijana določba nacionalnega prava spada na področje priznavanja diplom, kot zatrjuje Republika Avstrija, ali se nanaša na dostop do visokošolskega in

univerzitetnega izobraževanja, kot trdita Komisija in Republika Finska. V prvem primeru bi vprašanje ostalo v pristojnosti držav članic, saj je zakonodaja Skupnosti na tem področju omejena na vzajemno priznavanje poklicnih kvalifikacij,⁶ medtem ko bi v zadnjem primeru vprašanje spadalo na področje uporabe Pogodbe ES.

16. Sodišče je po tem, ko je Komisija vložila obravnavano tožbo, izdalo sodbo v zadevi Komisija proti Belgiji⁷. V tem primeru je Komisija izpodbijala nekatere določbe belgijskega prava, na podlagi katerih so morali imetniki diplom in spričeval, pridobljenih po uspešno končanem srednješolskem izobraževanju v drugi državi članici, ki so želeli dobiti dostop do visokošolskega izobraževanja v francoski skupnosti v Belgiji, uspešno opraviti preizkus poklicne usposobljenosti, če niso uspeli dokazati, da bi bili v svoji državi članici izvora sprejeti na fakulteto brez sprejemnega izpita ali drugega sprejemnega pogoja. Komisija je, kot v obravnavanem primeru, zatrjevala, da dodatni pogoj krši člene 12 ES, 149 ES in 150 ES ter da, ker velja izključno za imetnike diplom, pridobljenih v

drugi državi članici, lahko še bolj vpliva na državljane teh drugih držav članic kot na belgijske državljane.

17. Sodišče je v sodbi Komisija proti Belgiji po mojem mnenju pravilno ugotovilo, da se zadevne nacionalne določbe nanašajo na pogoje dostopa do visokošolskega izobraževanja in – s sklicevanjem na svojo sodbo *Gravier*⁸ ter tam navedeno predhodno sodno prakso – da taki pogoji spadajo na področje uporabe Pogodbe. Sodišče se je sklicevalo tudi na člen 149(2), druga alineja, ES, ki glede tega izrecno določa, da je cilj dejavnosti Skupnosti spodbujanje mobilnosti študentov in profesorjev, med drugim s spodbujanjem akademskega priznavanja diplom in študijskih obdobij, in na člen 150(2), tretja alineja, ES, ki določa, da sta cilja dejavnosti Skupnosti olajševanje dostopa do poklicnega usposabljanja ter spodbujanje mobilnosti izobraževalcev in udeležencev usposabljanja, zlasti mladih.⁹

18. Ob upoštevanju te sodbe Sodišča moram ugotoviti, da se v obravnavani zadevi izpodbijana določba nacionalnega prava nanaša na pogoje, pod katerimi lahko študenti, ki nimajo avstrijske diplome srednješolskega izobraževanja, dostopajo do avstrijskega uni-

6 — Direktiva Sveta 92/51/EGS z dne 18. junija 1992 o drugem splošnem sistemu priznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja, ki dopolnjuje Direktivo 89/48/EGS (UL L 209, str. 25) in Direktiva Sveta 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta (UL 1989, L 19, str. 16).

7 — Sodba z dne 1. julija 2004 (C-65/03, ZOdl., str. I-6427).

8 — Sodba z dne 13. februarja 1985 (293/83, Recueil, str. 593).

9 — Točka 25 sodbe.

verzitetnega ali visokošolskega izobraževanja. Sporna nacionalna določba torej spada na področje uporabe Pogodbe ES in jo je treba preučiti zlasti z vidika načela prepovedi diskriminacije glede na državljanstvo iz člena 12 ES.

19. Kljub temu bi poudaril, da, tudi če bi izpodbijana nacionalna določba, kot zatrjuje Republika Avstrija, spadala med pristojnosti, ki so jih države članice ohranile na področju izobraževanja, morajo države članice te pristojnosti izvrševati v skladu s pravom Skupnosti, kar vključuje spoštovanje načela enakega obravnavanja.¹⁰

Združljivost sporne nacionalne določbe s členom 12 ES v povezavi s členoma 149 ES in 150 ES

20. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je načelo enakega obravnavanja, katerega poseben izraz je prepoved vsakršne diskriminacije glede na državljanstvo iz člena 12, prvi odstavek, ES, prepoveduje ne samo očitno ali neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ampak tudi posredno diskriminaci-

jo, to pomeni prikrite oblike diskriminacije, ki imajo ob uporabi drugih meril razlikovanja v bistvu enak rezultat.¹¹ Predpis je posredno diskriminatoren, če postavlja v posebej slabši položaj skupino, ki vključuje večinoma državljane drugih držav članic, in če ga ni mogoče utemeljiti na podlagi objektivnih preudarkov, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, ali ni sorazmeren z legitimnim ciljem nacionalnih določb.¹²

21. V sodbi Komisija proti Belgiji je Sodišče na podlagi te sodne prakse ugotovilo, da „zadevna zakonodaja postavlja imetnike srednješolskih diplom, pridobljenih v drugi državi članici kot v Belgiji, v slabši položaj, saj ti nimajo dostopa do visokošolskega izobraževanja, ki ga organizira francoska skupnost, pod enakimi pogoji kot imetniki [belgijskega spričevala o srednješolskem izobraževanju] [...] Uporabljeno razlikovalno merilo škoduje v glavnem državljanom drugih držav članic“¹³. Tako je Sodišče izrecno ugotovilo posredno diskriminatornost sporne nacionalne določbe. Vendar pa ni preučilo morebitnega utemeljevanja, saj Belgija glede tega ni podala nobene trditve.¹⁴ Zato je Sodišče ugotovilo, da

11 — Glej sodbo Komisija proti Belgiji, navedeno v opombi 7, točka 28.

12 — Glej med drugim sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi D’Hoop (C-224/98, Recueil, str. I-6191, točka 36).

13 — Sodba Komisija proti Belgiji, navedena v opombi 7, točka 29.

14 — Prav tam, točki 29 in 30.

10 — Glej sodbo z dne 15. januarja 2002 v zadevi Elide Gottardo proti INPS (C-55/00, Recueil, str. I-413, točke od 31 do 33 in tam navedena sodna praksa).

Belgija ni izpolnila obveznosti iz člena 12 ES v povezavi s členoma 149 ES in 150 ES.

22. Po mojem mnenju je očitno, kot zatrjujeja Komisija in Republika Finska, da lahko v obravnavani zadevi izpodbijana nacionalna določba na državljane drugih držav članic vpliva bolj kot na avstrijske državljane in da posledično obstaja verjetnost, da bo prvonavedene postavila v posebej slabši položaj. Zato izpodbijana nacionalna določba povzroča posredno diskriminacijo, razen če temelji na objektivnih preudarkih, ki so neodvisni od državljanstva zadevnih oseb in so sorazmerni z legitimnim ciljem nacionalnih določb.

Utemeljitev

23. Na področju prostega gibanja oseb se je mogoče sklicevati na dve skupini razlogov, s katerima je mogoče upravičiti ukrepe, ki bi bili sicer diskriminatorni. Prva skupina obsega odstopanja, ki so izrecno določena v Pogodbi ES, in sicer javni red, javno varnost in javno zdravje.¹⁵ Druga skupina, ki ni izčrpno določena, obsega utemeljitve, ki se

nanašajo na varstvo legitimnih nacionalnih interesov, ki so bili dodani s sodno prakso Sodišča. Na splošno iz sodne prakse izhaja, da so neposredno diskriminatorni ukrepi lahko utemeljeni samo z razlogi, ki jih izrecno določa Pogodba ES. Po drugi strani je posredno diskriminatorne ukrepe mogoče utemeljiti z razlogi iz obeh skupin.¹⁶ Kot odstopanji od temeljnega načela prostega pretoka je treba obe skupini možnih utemeljitev razlagati ozko in morata izpolniti zahtevo po sorazmernosti.

24. Komisija v tožbi navaja, da bi bilo sporno nacionalno določbo mogoče utemeljiti le na podlagi omejenih razlogov, ki jih določa Pogodba. Tako se zdi, da je treba po mnenju Komisije ukrepe, kot so obravnavani v tem primeru, ki se formalno uporabljajo ne glede na državljanstvo, vendar učinkujejo skoraj izključno na državljane drugih držav članic, obravnavati enako kot očitno diskriminatorne ukrepe in jih posledično obravnavati ozko glede na možne utemeljitve. Vendar

16 — Kot sem že pojasnil v sklepnih predlogih v zadevi Säger (sodba z dne 25. julija 1991, C-76/90, Recueil, str. I-4221) v zvezi s svobodnim opravljanjem storitev, je treba glede nacionalnih ukrepov, ki zares niso diskriminatorni, vendar bi lahko omejili prosti pretok, uporabiti sodno prakso glede objektivne utemeljitve in sorazmernosti.

15 — Člena 39(3) ES in 46 ES.

Komisija ni podprla svojega stališča s sklicevanjem na posebno sodno prakso in ni navedla te trditve na obravnavi, na kateri je poudarila, da sporna nacionalna določba ne izpolnjuje zahteve po sorazmernosti.

avstrijski sistem preplavljen z vlogami študentov, ki niso bili sprejeti na fakulteto v državah članicah s strožjimi sprejemnimi pogoji. Ta naval bi povzročil resne finančne, strukturne in zaposlitvene težave ter ogrozil finančno ravnovesje avstrijskega izobraževalnega sistema in posledično njegov obstoj.

25. Republika Avstrija zatrjuje, da je sporna nacionalna določba utemeljena iz dveh razlogov. Prvič, varuje homogenost avstrijskega sistema izobraževanja in zlasti politični cilj neomejenega javnega dostopa do visokošolskega izobraževanja v Avstriji. Drugič, ustreza potrebi po preprečevanju zlorab prava Skupnosti s strani posameznikov, ki izvršujejo svoje pravice do prostega gibanja oseb na podlagi Pogodbe.

27. Po mnenju Republike Avstrije pomenijo tveganje predvsem nemški prosilci, ki niso izpolnili zahtevanih pogojev za dostop do določenega univerzitetnega študija v Nemčiji. Republika Avstrija je predložila oceno za posebni primer študija medicine, vendar samo na obravnavi. Po tej oceni bi pričakovano število vlog tujih, zlasti nemških, imetnikov srednješolske diplome petkrat preseгло število prostih mest. Avstrijski zastopniki so se sklicevali tudi na dejstvo, da visokošolsko izobraževanje v Avstriji prek državnega proračuna financirajo davkoplačevalci, zato so bili določeni ukrepi za nadzor pričakovanega navala vlog potrebni, če naj sistem ohrani značilnost neomejenega javnega dostopa.

26. Glede prve zatrjevane utemeljitve iz navedb in trditev Republike Avstrije na obravnavi izhaja, da je osrednji cilj avstrijske izobraževalne politike omogočiti prost dostop do vseh ravni študija. Namen te politične izbire je povečati delež avstrijskih državljanov s pridobljeno visokošolsko izobrazbo, ki je po navedbah Republike Avstrije trenutno med najnižjimi v EU in Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Zaradi tega cilja in brez upoštevanja pogojev za dostop do visokošolskega izobraževanja v drugih državah članicah obstaja tveganje, da bo liberalnejši

28. Republika Avstrija se v podporo svojim navedbam sklicuje na sodbi Kohll in Vanbraekel, v katerih je Sodišče priznalo, da „ni mogoče izključiti, da je tveganje za resno

škodovanje finančnemu ravnovesju sistema socialne varnosti lahko nujen razlog v splošnem interesu, ki lahko upravičuje tako omejitve¹⁷.

29. Trditve Republike Avstrije me ne pre-
pričajo.

30. Prvič, ni jasno, kaj pomeni cilj ohranitve „homogenosti“ avstrijskega sistema visokošolskega izobraževanja. Glede na celotni pomen trditve Republike Avstrije in dejansko stanje primera se zdi, da „homogenost“ pomeni „privilegiran dostop za avstrijske državljane“. Ni sporno, da so avstrijske univerze realna alternativa predvsem za nemško govoreče študente. Jasno je, da to skupino najverjetneje sestavljajo nemški in tudi italijanski študenti, ki prihajajo iz nemško govorečega dela Italije ob avstrijski meji. Glede na stroge pogoje, ki veljajo v Nemčiji in Italiji za določene univerzitetne študije, kot je študij medicine, bo sporna nacionalna določba, tudi če so v besedilu uporabljeni splošni izrazi in če velja za študente iz katerekoli države članice, v praksi učinkovala tako, da bo omejila dostop teh študentov do avstrijskega sistema. Zdi se, da je namen sporne nacionalne določbe preprečiti tveganje, ki ga povzročajo ti študenti.

Z drugimi besedami, praktični ali celo namerni učinek sporne nacionalne določbe je ohraniti neomejen dostop do univerzitetnega izobraževanja predvsem za imetnike avstrijskih srednješolskih diplom, medtem ko ga otežuje za tiste tuje študente, za katere je avstrijski sistem naravna alternativa. Takšen cilj, ki je po vsebini diskriminatoren, ni v skladu s cilji Pogodbe.

31. Drugič, glede na sedanje stanje razvoja prava Skupnosti imam določene zadržke glede možnosti uporabe ugotovitev Sodišča v sodbah Kohll in Vanbraekel v zvezi z nacionalnimi sistemi socialnega varstva na področju visokošolskega izobraževanja. Uvodoma je treba pripomniti, da sodbi Kohll in Vanbraekel s sprejetjem izključno finančnih ciljev kot možnih utemeljitev odstopata od uveljavljenega pristopa Sodišča, da s takimi cilji ni mogoče upravičiti omejitve temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba¹⁸. Dejansko pomenita dvojno odstopanje, prvič od temeljnih načel prostega pretoka in drugič

17 — Sodbi z dne 28. aprila 1998 v zadevi Kohll (C-158/96, Recueil, str. I-1931, točka 41) in z dne 12. julija 2001 v zadevi Vanbraekel in drugi (C-368/98, Recueil, str. I-5363, točka 47). V zvezi s tema sodbama in njunimi posledicami glej V. Hatzopoulos, „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“, 2002, 39, Common Market Law Review, str. od 683 do 729.

18 — Glej med drugim sodbi z dne 6. junija 2000 v zadevi Verkooyen (C-35/98, Recueil, str. I-4071, točka 48) in z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji (C-388/01, Recueil, str. I-721, točka 13).

od sprejetih razlogov, na podlagi katerih so ta odstopanja lahko upravičena. Tako je treba vsako utemeljevanje na podlagi teh sodb, zlasti po analogiji, obravnavati previdno¹⁹.

32. Res je, da je besedilo določb Pogodbe ES, ki urejajo dejavnost Skupnosti na področjih javnega zdravja (člen 152 ES), izobraževanja (člen 149 ES) in poklicnega usposabljanja (člen 150 ES zelo podobno oblikovano in da vse izražajo enako idejo dopolnilnosti dejavnosti Skupnosti.²⁰ Res je tudi, da sta z ekonomskega vidika zdravstveni in izobraževalni sistem, poleg obrambe, med najpomembnejšimi postavkami javnih izdatkov v EU.²¹

19 — Omeniti je treba, da je Sodišče v obeh zadevah na podlagi dejanskega stanja zavrnilo obstoj tveganja.

20 — Člena 149 ES in 150 ES določata, da Skupnost v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo sistemov izobraževanja. Glede zdravstvenega sistema člen 152, peti odstavek, ES podobno določa, da dejavnost Skupnosti v celoti upošteva odgovornost držav članic za organizacijo in zagotavljanje zdravstvenih storitev in zdravstvenega varstva.

21 — Podatki za leto 2001 kažejo, da znašajo javni izdatki na vseh ravneh izobraževanja v povprečju 5,5 % bruto domačega proizvoda (BDP) v Evropski uniji. Če upoštevamo zgolj javne izdatke za visokošolsko izobraževanje, znaša ta odstotek povprečno 1,4 % BDP v Evropski uniji. Javni izdatki za zdravstvo so leta 2002 v Evropski uniji znašali povprečno 6,4 % BDP. Javni izdatki Republike Avstrije v obeh sektorjih ustrezajo približno povprečju: 5,8 % BDP za izobraževanje, od tega 1,4 % BDP za visokošolsko izobraževanje in 5,4 % BDP za zdravstvo. (Vir: OECD 2004.)

33. Kljub podobnostim ostajajo razlike, ki jih ni mogoče spregledati. Najbolj očitna razlika na podlagi prava Skupnosti je, da je Sodišče ugotovilo, da javno financirane zdravstvene storitve spadajo na področje uporabe določb Pogodbe o svobodnem opravljanju storitev.²² Posledično mora država članica vse ugodnosti, ki jih zagotovi lastnim državljanom, načeloma razširiti tudi na prejemnike storitev, ki so državljani drugih držav članic. Glede na gospodarske in finančne učinke take pravne ugotovitve ter občutljivost sektorja javnega zdravstva in njegovega financiranja²³ verjetno ni presenetljivo, da je Sodišče v sodbah Kohll in Vanbraekel v nasprotju z ustaljeno sodno prakso za storitve, ki se zagotavljajo v okviru sistema javnega zdravstva, priznalo možnost odstopanja na podlagi gospodarskih razlogov.

34. Nasprotno pa visokošolsko izobraževanje, ki je v glavnem financirano iz javnih

22 — Glej sodbo Kohll, ki je po mnenju nekaterih avtorjev „pretresla vse sklade socialne varnosti in zdravstvenega varstva“. V. Hatzopoulos, str. 688 njegovega članka (oboje navedeno zgoraj) v opombi 17).

23 — Glej sodbo z dne 12. julija 2001 v zadevi Smith in Peerbooms (C-157/99, Recueil, str. I-5473), ki je bila izdana istega dne kot sodba v zadevi Vanbraekel, v kateri je Sodišče ugotovilo, da je „splošno sprejeto, da ima sektor bolnišnične oskrbe večje stroške in mora zadovoljiti naraščajoče potrebe, medtem ko finančni viri za zdravstveno varstvo niso neomejeni, ne glede na uporabljen način financiranja“, točka 79 sodbe.

skladov, ni storitev v smislu člena 49 ES.²⁴ Pravica do enakega obravnavanja, ki jo uživajo študenti po Pogodbi v zvezi s prostim gibanjem oseb, je bila do sedaj tako v sodni praksi kot v zakonodaji Skupnosti priznana le v omejenem obsegu. Glede na trenutno stanje razvoja prava Skupnosti vzdrževalnine ne spadajo na področje uporabe Pogodbe.²⁵ Na zakonodajni ravni Direktiva 93/96/EGS o pravici do prebivanja za študente²⁶ z določitvijo, da študenti, ki prihajajo iz drugih držav članic, ne smejo „preveč obremenjevati“ javnih financ države članice gostiteljice, da morajo izkazati, da imajo zadostna sredstva za lastno preživljanje in da niso upravičeni do vzdrževalnine, zagotavlja državam članicam posebna sredstva za zmanjševanje potencialnih obremenitev njihovih državnih proračunov zaradi prostega gibanja študentov.²⁷

35. Obstajajo tudi druge pomembne razlike med javnim izobraževanjem in javnim zdravstvom. Pacienti prestopajo meje bolj zaradi nujnosti, študentje pa po lastni izbiri. Poleg tega pacienti praviloma potujejo zaradi določenega zdravljenja, po koncu katerega se vrnejo v domovino. Po drugi strani študenti ostanejo v drugi državi v celotnem obdobju študija, sodelujejo v lokalnem družabnem in kulturnem življenju in se pogosto integrirajo v državo članico gostiteljico. Na kratko, značilnosti študentov, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja, niso enake značilnostim prejemnikov zdravstvenih storitev, ki uresničujejo svoje pravice.

24 — Glej sodbo z dne 27. septembra 1988 v zadevi Humbel (263/86, Recueil, str. 5365, točke 17, 18 in 19) in nedavno sodbo z dne 7. decembra 1993 v zadevi Wirth (C-109/92, Recueil, str. I-6447, točke od 15 do 19). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboa Colomerja v zadevi Peerbooms, navedena v opombi 23, v kateri je ob upoštevanju ugotovitev Sodišča v zadevi Humbel glede javnega izobraževanja navedel, da brezplačne storitve javnega zdravstva ne moremo šteti za storitve zaradi neobstoja plačila. Vendar je Sodišče tako razlogovanje zavrnilo.

25 — Glej sodbo z dne 21. junija 1988 v zadevi Brown (197/86, Recueil, str. 3205, točka 18). Vendar glej sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (C-184/99, Recueil, str. I-6193) in D'Hoop (navedena zgoraj v opombi 12), ki ju obravnavam v nadaljevanju v točkah od 44 do 46, ter sklepne predloge generalnega pravobranilca Geelhoeda, predstavljene 11. novembra 2004 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119).

26 — Direktiva Sveta 93/96/EGS z dne 29. oktobra 1993 o pravici do prebivanja za študente (UL L 317, str. 59).

27 — V zvezi s tem je v členu 24(2) Direktive 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 (UL L 158, str. 77), ki bo razveljavil med drugim Direktivo 93/96, ko bodo do aprila 2006 na nacionalni ravni sprejeti ukrepi za prenos, dodatno poudarjen ta pristop, saj študentom, ki niso zakonito bivali na njihovem ozemlju v neprekinjenem obdobju petih let, odvzema pravico do pomoči za vzdrževalne stroške za študij, ki vključujejo študentske štipendije in študentska posojila.

36. Argument „prisklednika“, ki se uporablja za tuje študente, ni novost in, kot je generalni pravobranilec Slynn izpostavil v sklepnih predlogih v zadevi Gravier, ima lahko določen pomen.²⁸ V skladu s tem argumentom uživajo študenti, ki študirajo v tujini, ugodnosti javno financiranega izobraževanja v drugi državi članici, finančno pa vanj ne prispevajo s plačilom nacionalnih davkov niti ni nujno, da „vrnejo“ s tem, da ostanejo v

28 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Slynn v zadevi Gravier, navedeni zgoraj v opombi 8, str. 604. Glej na splošno J.-C. Scholsem, „A propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?“, Cahiers de Droit Européen (1989), št. 3/4, str. od 306 do 324, in A. P. Van der Mei, „Free Movement of Persons Within the EC – Cross-border Access to Public Benefits“, Hart, Oxford, 2003, str. 422 in naslednje.

državi gostiteljici z namenom opravljanja poklica.²⁹

v obsegu, v katerem jih izbrani študijski program pripravi za vstop na trg dela,³¹ ločimo dve vrsti mobilnosti študentov znotraj EU.

37. Sodišče v svoji sodni praksi glede pogojev dostopa do poklicnega usposabljanja, ki vključuje tudi visokošolsko izobraževanje, ni štelo, da bi moralo preučiti prednosti tega argumenta, in še manj, da ga prizna kot veljaven razlog za odstopanje.³⁰ Kot sem navedel zgoraj, je Sodišče z izključitvijo pravice študentov do vzdrževalnine posredno že obravnavalo možne finančne posledice za nacionalne proračune, ki izhajajo iz pravic, ki so po Pogodbi priznane študentom.

38. Kljub temu bi bilo koristno na kratko preučiti to vprašanje, ki se nanaša na več držav članic. Ob upoštevanju, da študenti spadajo na področje uporabe Pogodbe samo

39. Prvič, so študenti, ki se preselijo ne glede na jezikovne ovire zaradi znanstvene odličnosti študija, organiziranega v drugi državi članici, in/ali ker študij v tujini bolj ustreza njihovim poklicnim ambicijam ali talentom. S končanim študijem se njihova potencialna mobilnost znotraj EU bistveno izboljša in zelo verjetno je, da bodo svoje poklicno življenje deloma ali v celoti preživeli v državi, ki ni njihova država izvora, skupaj z vsemi gospodarskimi, družbenimi in kulturnimi posledicami, ki so s tem povezane. Tako postanejo ključni dejavniki pri širjenju pridobljenega znanja v celotni EU, pri prispevku k integraciji evropskega trga zaposlovanja in, končno, ob upoštevanju ciljev, ki so podlaga Pogodbi EU, tudi pri spodbujanju „vedno tesnejše unije“. Glede na celotne koristi za EU, ki jih tuji študenti prinesejo, se bo javna naložba v njihovo izobraževanje povrnila državi gostiteljici bodisi neposredno, ker bodo študentje pozneje vstopili na njen trg dela, bodisi posredno prek koristi, ki nastanejo za EU kot celoto.

29 — Dodati je treba, da so študenti, čeprav ne prispevajo neposredno v davčni sistem države, v kateri študirajo, vir prihodka za lokalna gospodarstva v okolici univerze in do določene mere tudi za državni proračun prek posrednih davkov. Glede pomena, ki naj se pripíše prispevkom davkoplačevalcev, da bi imeli korist od ugodnosti, ki so financirane iz državnega proračuna, glej ugotovitve generalnega pravobranilca Geelhoeda v sklepnih predlogih v zadevi Bidar (navedeni v opombi 25, točka 65). Meni, da bi ta argument, ob logičnem sklepu, do katerega vodi, odzvel vsakršne državno financirane ugodnosti tistim državljanom, ki niso prispevali ali so zelo skromno prispevali v državni proračun.

30 — Glej trditve belgijske vlade v sodbi Gravier, točka 12. Glej tudi stališča Združenega kraljestva v sodbi z dne 21. junija 1988 v zadevi Lair (39/86, Recueil, str. 3161, povzetki v Recueil, str. 3169 in 3170) in v zadevi Bidar, navedena v opombi 25. Zadnje povzema generalni pravobranilec Geelhoed v točki 65 sklepnih predlogov v tej zadevi.

31 — Sodba Gravier, navedena v točki 8, in sodba z dne 2. februarja 1988 v zadevi Blaziot in drugi (24/86, Recueil, str. 379).

40. Drugič, so študenti, ki iščejo dostop do bolj liberalnih sistemov izobraževanja v sosednjih državah z namenom, da se izognejo omejitvam v svoji državi članici izvora. Njihov namen je, vsaj na začetku, da se po končanem študiju vrnejo v državo članico izvora. Študenti, za katere se Republika Avstrija boji, da bodo preplavili njen sistem, bi lahko spadali v to skupino. Večinoma v teh primerih jezikovne ovire niso pomembne, saj študij poteka praviloma v jeziku, ki ga dobro poznajo ali je celo enak maternemu jeziku teh študentov migrantov. Dodatne ovire za študentsko mobilnost lahko zmanjša tudi bližina univerze do kraja izvora tujih študentov. Čeprav mobilnost druge skupine študentov spodbuja integracijo podobno kot prva skupina, je njen učinek manjši. Tako je v povezavi z drugo skupino študentov ugovor priskledništva bolj prepričljiv.

41. Vprašanje je, ali bi bilo treba oziroma ali je mogoče ta položaja s pravnega vidika obravnavati različno. Po mojem mnenju je odgovor na to odklonilen. V trenutni sodni praksi za to ni nobene podlage. Obe vrsti študentov uživata, čeprav iz različnih razlogov, posamezne pravice, ki so jim priznane s Pogodbo, in menim, da osnovni razlogi za izbiro ene ali druge univerze ne morejo

vplivati na obseg pravic po Pogodbi,³² pod pogojem, da ne gre za zlorabe, kar pa bom obravnaval v nadaljevanju v okviru druge utemeljitve, na katero se sklicuje Republika Avstrija.

42. Iz vseh navedenih razlogov menim, da glede na trenutno stanje prava Skupnosti ni mogoče samodejno uporabiti analogije med področjema javnega zdravstva in izobraževanja. Po mojem mnenju tako uporaba utemeljitev, razvitih v sodbah Kohll in Vanbraekel, ki jih navaja Republika Avstrija, ni primerna za področje javno financiranega visokošolskega izobraževanja.

43. Drugače bi lahko sklepali, če bi Sodišče ugotovilo, da so študenti upravičeni zahtevati vzdrževalnino, v katerikoli obliki je že zagotovljena, na podlagi pravic, ki izhajajo iz njihovega statusa državljanov EU. V tem primeru bi bile njihove pravice po pravu Skupnosti in s tem povezane obveznosti držav članic dejansko enake tistim, ki jih imajo prejemniki storitev. V teh okoliščinah bi finančno breme prostega gibanja študen-

32 — Sodišče je v zvezi s prostim gibanjem delavcev ugotovilo, da razlogi, zaradi katerih delavec države članice išče zaposlitev v drugi državi članici, niso pomembni za presojo njegove pravice do vstopa in bivanja na ozemlju zadnjenavedene države, pod pogojem, da v tej državi opravlja ali želi opravljati dejansko in učinkovito dejavnost: sodbi z dne 23. marca 1982 v zadevi Levin (53/81, Recueil, str. 1035, točka 23) in z dne 23. septembra 2003 v zadevi Akriich (C-109/01, Recueil, str. 9607, točka 55).

tov na državna sredstva postalo pomembno, kar bi bil po mojem mnenju dober razlog za to, da bi se gospodarski razlogi upravičeno lahko uporabili kot možna utemeljitev.

jih imajo državljani države članice gostiteljice.

44. V nedavnih sodbah Grzelczyk³³ in D'Hoop³⁴, ki se nanašata na zahtevke študentov za priznanje ugodnosti, je Sodišče ugotovilo, da državljani EU, ki so kot študenti izkoristili pravico do prostega gibanja na podlagi Pogodbe ES, lahko zahtevajo socialne ugodnosti, ki jih imajo kot državljani EU na podlagi členov 17 ES in 18 ES. Sodišče je ugotovilo, da je „[t]a status državljan Unije [...] temeljni status državljanov držav članic, na podlagi katerega se tiste med njimi, ki se nahajajo v enakem položaju, enako pravno obravnava na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe, ne glede na njihovo državljanstvo ali izjeme, ki so za ta namen izrecno predvidene“³⁵. Čeprav tožene stranke po pravu Skupnosti niso imele statusa delavca (niti niso spadale v izenačene skupine, kot so družinski člani), jih je dejstvo, da so uresničevali pravici do prostega gibanja ter prebivanja na ozemlju držav članic kot študenti, postavilo na področje uporabe Pogodbe, na tej podlagi pa so bili kot državljani EU upravičeni zahtevati enako obravnavanje glede socialnih ugodnosti, ki

45. Sodišče je v sodbi Grzelczyk po sklicevanju na svoje ugotovitve v sodbi Brown, da je pomoč, dana študentom za vzdrževanje in izobraževanje, načeloma zunaj področja uporabe Pogodbe ES, kljub temu v nadaljevanju ugotovilo, da ob upoštevanju, med drugim, novih določb o izobraževanju, ki so bile v Pogodbo ES uvedene po sodbi Brown, taka ugotovitev Sodišča ne preprečuje tožeci stranki, da na podlagi statusa državljan EU vložijo prošnjo za pridobitev najnujnejših sredstev za preživetje, ki jih lahko dobijo državljani države gostiteljice, ki so v enakem položaju. Sodišče je v sodbi D'Hoop povežalo razvijajoči se koncept državljanstva Unije s področjem izobraževanja. Menilo je, da priložnosti, ki jih ponuja Pogodba v zvezi s pravico do prostega gibanja, ne morejo polno učinkovati, če je posameznik kaznovan, ker jih je izkoristil, in da je ta preudarek pomemben predvsem na področju izobraževanja, glede na cilje, ki jih zasledujeta člena 3(1)(q) ES in 149(2), druga alineja, ES, zlasti spodbujanje mobilnosti študentov in učiteljev.³⁶

46. Res je torej, da je Sodišče v teh zadevah utrla pot za razširitev dejanskega obsega

33 — Navedena v opombi 25.

34 — Navedena v opombi 12.

35 — Sodbi D'Hoop, točka 28, in Grzelczyk, točka 31.

36 — Sodba D'Hoop, točki 31 in 32.

upravičenj študentov do finančne pomoči prek pravic do šolnine in vpisnine.³⁷ Če bi Sodišče potrdilo takšen pristop, bi bilo po mojem mnenju treba razpon možnih utemeljitev držav članic prav tako razširiti v skladu s sodno prakso glede prejemnikov storitev javnega zdravstva. V zvezi s tem je treba pripomniti, da se je Sodišče v sodbah Grzelczyk in D'Hoop previdno izrazilo in da je v zadevi D'Hoop poudarilo, da je od tožeče stranke mogoče zahtevati, naj izkaže obstoj dejanske povezave med seboj in zadevnim geografskim trgom dela, da bi bila upravičena do zadevnih socialnih ugodnosti.³⁸

Preizkus sorazmernosti

47. Kakorkoli že bo, tudi če bi bili cilji, na katere se sklicuje Republika Avstrija, upravičeni na podlagi Pogodbe, bi bila izpodbijana nacionalna določba po mojem mnenju nesorazmerna. Ker je dejanski učinek ali celo namen izpodbijane nacionalne določbe odvzeti prošnje nemško govorečih študentov iz

drugih držav članic in ker se Avstrija za utemeljitev tega učinka sklicuje na sodbi Kohll in Valbraekel, je treba po mojem mnenju preizkus sorazmernosti opraviti zelo temeljito.

48. Na obravnavi je Republika Avstrija predstavila pet možnih alternativ obstoječemu sistemu in zatrnila, da sporna nacionalna določba predvideva najmanj omejujoče sredstvo za doseglo zasledovanega cilja. Prvič, odprtost avstrijskega visokošolskega izobraževanja za imetnike tujih potrdil o končanem srednješolskem izobraževanju brez kakršnihkoli omejitev ni realna možnost glede na finančne in strukturne težave, ki bi zaradi tega nastale. Drugič, določitev kvot za tuje študente bi bila bolj omejevalna kot sistem, ki obstaja na podlagi izpodbijane nacionalne določbe. Tretjič, preverjanje usposobljenosti kandidatov imetnikov potrdil, ki niso bila izdana v Avstriji, v vsakem posameznem primeru, z možnostjo uvedbe izpita zaradi preizkusa primerljivosti bi povzročilo preveč tehničnih težav in ustvarilo nadaljnje ovire prostemu gibanju. Četrtrič, vzpostavitev sprejemnih izpitov tako za imetnike avstrijskih kot za imetnike neavstrijskih diplom bi preprečilo legitimno politično izbiro zagotavljanja neomejenega dostopa do avstrijskega visokošolskega izobraževanja. Poleg tega bi bil glede na pričakovano visoko število prošenj s strani tujih kandidatov ogrožen cilj

37 — Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi Bidar, navedeni v opombi 25, v katerih, na podlagi te sodne prakse glede določb Pogodbe o državljanstvu EU, zatrjuje, da pomoč pri stroških vzdrževanja za študente, vpisane v univerzitetne programe, ni več zunaj področja uporabe Pogodbe za namene člena 12 ES.

38 — Sodba D'Hoop, navedena v opombi 12, točka 38. Ta omejitev je potrjena v sodbi z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, Recueil, str. I-2703), čeprav se ta primer ni nanašal na področje javnega izobraževanja.

povečanja odstotka avstrijskih državljanov z univerzitetno izobrazbo. Enako velja za peto možnost, in sicer uvedbo zahteve po najnižji povprečni oceni pri srednješolskem izobraževanju za vpis v univerzitetno izobraževanje.

nemško govorečih kandidatov za ta študij. Ocen glede preostalih univerzitetnih študijskih programov ni predložila. Tako menim, da iz tega delnega dokaza ni mogoče sklepati na obstoj resnega tveganja za nadaljnji obstoj celotnega avstrijskega sistema visokošolskega izobraževanja.

49. Sodišče je že ugotovilo, da morajo nacionalni organi, ki se sklicujejo na odstopanje od temeljnega načela prostega gibanja, v vsakem posameznem primeru izkazati, da so njihovi predpisi nujni in sorazmerni za doseganje zasledovanega cilja.³⁹ Kar zadeva odstopanje iz člena 30 ES v zvezi z varovanjem javnega zdravja, je Sodišče od države članice, ki se je sklicevala nanjo, zahtevalo natančno oceno tveganja, ki ga zatrjuje.⁴⁰ To so splošno veljavna načela, ki so iz razlogov, navedenih v točki 47 zgoraj, še posebej pomembna v tej zadevi.

51. Poleg tega so avstrijski zastopniki v odgovoru na vprašanja Sodišča priznali, da je namen izpodbijane nacionalne določbe v bistvu preventiven. V teh okoliščinah, ker izpodbijana nacionalna določba z namenom preprečevanja predvideva splošno diskriminatorno obravnavanje in ker niso bili predloženi zadostni dokazi za njeno utemeljitev, menim, da zahteva po sorazmernosti ni izpolnjena.

50. Menim, da Republika Avstrija ni uspela ustrezno izkazati, da bi bilo finančno ravnovesje njenega sistema izobraževanja moteno v primeru razveljavitve izpodbijane nacionalne določbe. Številke, ki jih je predložila Sodišču na obravnavi, so se nanašale le na študij medicine in na potencialni naval

52. V vsakem primeru morajo biti kakršnakoli sredstva, ki jih Republika Avstrija sprejme zoper tveganje za finančno ravnovesje svojega visokošolskega sistema izobraževanja, skladna z zahtevami Pogodbe, zlasti z načelom enakega obravnavanja. S čezmernim povpraševanjem do dostopa do določenih predmetov se je mogoče soočiti s sprejetjem posebnih nediskriminatornih ukrepov, kot so uvedba sprejemnega izpita ali najnižjega povprečja, kar bi bilo v skladu z zahtevami iz člena 12 ES. Prav tako bi bilo za namene združljivosti s pravom Skupnosti po mojem mnenju bolj primerno sredstvo za zagotavljanje enotnosti – če pod tem raz-

39 – Glede odstopanja v zvezi z javnim zdravstvom na podlagi člena 30 ES glej sodbi z dne 5. februarja 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-24/00, Recueil, str. I-1277, točka 53) in v zadevi Komisija proti Italiji (C-270/02, Recueil, str. I-1559, točke od 20 do 22, in tam navedena sodna praksa).

40 – Sodbi Komisija proti Franciji, navedena zgoraj v opombi 39, točka 54, in z dne 23. septembra 2003 zadevi Komisija proti Danski (C-192/01, Recueil, str. I-9693, točka 47).

umemo zagotavljanje enakovredne usposobljenosti študentov, ki se vpisujejo v avstrijske univerze – preverjanje, ali tuje kvalifikacije ustrezajo kvalifikacijam, ki se zahtevajo od imetnikov avstrijskih diplom. Dejstvo, da bi uvedba takih ukrepov povzročila praktične ali celo finančne težave, ni veljaven izgovor.⁴¹

53. Seveda bi uvedba teh nediskriminatornih ukrepov zahtevala spremembo trenutnega sistema neomejenega javnega dostopa do univerzitetnega študija. Brez ukrepov Skupnosti za uravnavanje čezmejnega dotoka študentov bi take spremembe izražale potrebo po izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz načela enakega obravnavanja na podlagi Pogodbe. Tveganja, na katera se sklicuje Avstrija, niso značilna samo za njen sistem, temveč obstajajo in so obstajala v enaki meri, če ne celo v večji, tudi v drugih državah članicah, katerih visokošolsko izobraževanje pritegne večje število študentov.⁴² Med te države članice spada Belgija, katere omejitve, kot je bilo že obravnavano, so bile podobne in ugotovljene za nezakonite. Preostale države članice so z namenom soočenja s takim povpraševanjem ustrezno spremenile nacionalne sisteme izobraževanja ob upoštevanju svojih obveznosti po pravu Skupnosti. Če bi sprejeli utemeljitev, na katero se sklicuje Republika Avstrija, bi s tem državam članicam dovolili, da razdrobijo svoje sisteme visokošolskega izobraževanja. V zvezi s tem je treba napotiti na sodbo Grzelczyk, v kateri

je Sodišče priznalo, da Direktiva 93/96 o pravici do prebivanja za študente „prizna[v]a določeno stopnjo finančne solidarnosti med državljani države gostiteljice in državljani drugih držav članic“, kar mora veljati tudi za Republiko Avstrijo.⁴³

54. Glede druge utemeljitve, na katero se sklicuje Republika Avstrija, in sicer zlorabo prava Skupnosti, je res, da je Sodišče v sodbah Knoors⁴⁴ in Bouchoucha⁴⁵ priznalo, da imajo države članice lahko upravičen interes, da določenim lastnim državljanom z možnostmi, ki jih imajo na podlagi Pogodbe, preprečijo, da bi se z zlorabo poskusili izogniti nacionalni zakonodaji glede poklicnega usposabljanja. Kljub temu nisem prepričan, ali te zadeve kakorkoli podpirajo trditve Republike Avstrije.

55. Prvič, obe zadevi sta se nanašali na ukrepe držav članic zoper zlorabe lastnih državljanov, ki so s sklicevanjem na določbe Pogodbe o svobodi ustanavljanja poskusili obiti strožje nacionalne predpise glede poklicnih kvalifikacij. Kot je izpostavila Komisija, je težko sprejeti, da bi bilo mogoče državljanke drugih držav članic, ki so želele vstopiti v avstrijski sistem visokošolskega

41 — Glej med drugim sodbo z dne 5. julija 1990 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-42/89, Recueil, str. I-2821, točka 42).

42 — Leta 2000 je bilo Združeno kraljestvo daleč največji uvoznik tujih študentov. Vir: OECD 2002.

43 — Sodba Grzelczyk, navedena v opombi 25, točka 44.

44 — Sodba z dne 7. februarja 1979 v zadevi Knoors (115/78, Recueil, str. 399).

45 — Sodba z dne 3. oktobra 1990 v zadevi Bouchoucha (C-61/89, Recueil, str. I-3551).

izobraževanja pod enakimi pogoji kot imetniki enakovrednih avstrijskih diplom, obtožiti zlorabe določb Pogodbe o prostem gibanju oseb. Nasprotno, prav to je cilj teh določb.⁴⁶

diplom, ki omogočajo dostop na visokošolske ustanove, in Konvencijo z dne 11. aprila 1997 o priznavanju visokošolskih kvalifikacij v evropski regiji. Ta argument lahko obravnavam na kratko.

56. Poleg tega je mogoče v skladu z ustaljeno sodno prakso zlorabo prava Skupnosti ugotoviti le v vsakem posameznem primeru, pri čemer je treba ustrezno upoštevati posebne okoliščine posameznega primera in dokaze.⁴⁷ Splošen in nespecificiran sistem, ki se samodejno uporablja brez razlikovanja za vse imetnike tujih spričeval o končanem srednješolskem izobraževanju, kot je vzpostavljen s sporno nacionalno določbo, komaj izpolnjuje ta merila in iz istih razlogov ne bi izpolnil zahteve po sorazmernosti.

58. Glede navedenih konvencij Sveta Evrope zadošča ugotovitev, kot je izpostavila Komisija, da v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, „čeprav prvi odstavek [člena 307] Pogodbe državam članicam dopušča, da izpolnjujejo obveznosti, ki jih imajo do držav nečlanic na podlagi mednarodnih sporazumov, ki so jih sklenile pred Pogodbo, jim to ne dovoljuje, da izvršujejo pravice na podlagi teh sporazumov v razmerjih znotraj Skupnosti“⁴⁸. Tako se Republika Avstrija ne more sklicevati na določbe konvencije iz leta 1953, da bi se izognila obveznostim po pravu Skupnosti.

Argument, ki temelji na mednarodnih konvencijah

57. Republika Avstrija uveljavlja zadnji argument zoper tožbo Komisije s trditvijo, da je sporna nacionalna določba v skladu z dvema konvencijama Sveta Evrope, Konvencijo z dne 11. decembra 1953 o ekvivalentnosti

59. Kar zadeva konvencijo iz leta 1997, Republika Avstrija na podlagi člena 10 ES ne sme prevzemati mednarodnih obveznosti, ki bi lahko ovirale Skupnost pri izvrševanju nalog, ki so ji zaupane.⁴⁹ Taka obveznost na podlagi člena 10 ES vključuje kakršnekoli nacionalne ukrepe za prenos določb konvencije iz leta 1997, ki bi imeli tak učinek.

46 — V zvezi s tem glej stališča generalnega pravobranilca La Pergole v sklepnih predlogih v zadevi Centros (sodba z dne 9. marca 1989, C-212/97, Recueil, str. I-1459), zlasti točko 20.

47 — Sodba z dne 21. novembra 2002 v zadevi X in Y (C-436/00, Recueil, str. I-10829, točka 42) in sodba Centros, navedena v opombi 46, točka 25.

48 — Glej sodbo z dne 2. julija 1996 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-473/93, Recueil, str. I-3207, točka 40 in tam navedena sodna praksa).

49 — Sodba z dne 14. julija 1976 v združenih zadevah Kramer in drugi (3/76, 4/76 in 6/76, Recueil, str. 1279).

Predlog

60. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

1. ugotovi, da Republika Avstrija s tem, da ni sprejela potrebnih ukrepov, s katerimi bi imetnikom spričeval o končanem srednješolskem izobraževanju, pridobljenih v drugih državah članicah, zagotovila dostop do visokošolskega in univerzitetnega izobraževanja v Avstriji pod enakimi pogoji kot imetnikom spričeval o zaključenem srednješolskem izobraževanju, pridobljenih v Avstriji, ni izpolnila obveznosti iz členov 12 ES, 149 ES in 150 ES;
2. Republiki Avstriji naloži plačilo stroškov, razen stroškov, ki jih je priglasila Republika Finska, ki mora kot intervenient sama nositi svoje stroške.