UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

13 päivänä huhtikuuta 2010 *

Asiassa C-73/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Cour constitutionnelle (Belgia) on esittänyt 14.2.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.2.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Nicolas Bressol ym. ja

Céline Chaverot ym.

vastaan

Gouvernement de la Communauté française,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta ja C. Toader sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, J. Malenovský (esittelevä tuomari), T. von Danwitz, A. Arabadjiev ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.3.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Bressol ym., edustajinaan avocat M. Snoeck ja avocat J. Troeder,

– Chaverot ym., edustajinaan avocat J. Troeder ja avocat M. Mareschal,

– Belgian hallitus, asiamiehenään L. Van den Broeck, avustajanaan avocat M. Nihoul,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään E. Riedl,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja G. Rozet,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.6.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 12 artiklan ensimmäisen kohdan ja EY 18 artiklan 1 kohdan tulkintaa, luettuina yhdessä EY 149 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä EY 150 artiklan 2 kohdan kanssa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Bressol ym. ja Chaverot ym. sekä toisaalta Gouvernement de la Communauté française (Belgian ranskankielisen yhteisön hallitus) ja jossa on kyse opiskelijoiden lukumäärän sääntelemisestä tietyissä korkeakouluopetuksen perusopintojen koulutusohjelmissa 16.6.2006 annetun ranskankielisen yhteisön asetuksen (décret de la Communauté française du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur) (Moniteur belge 6.7.2006, s. 34055; jäljempänä 16.6.2006 annettu asetus) perustuslainmukaisuuden arvioinnista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

3 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16.12.1966 hyväksymän taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä TSS-sopimus), joka tuli voimaan 3.1.1976, 2 artiklan 2 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan, että tässä yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista – – kansalliseen – – alkuperään – – perustuvaa syrjintää.”

4 TSS-sopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen c kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat, että [jokaiselle kuuluvan oikeuden opetuksen saamiseen] täydellisen toteuttamisen kannalta:

– –

c) korkeampi opetus on kaikin asianmukaisin tavoin tehtävä yhtä mahdolliseksi kaikille kyvykkyyden perusteella ja ennen kaikkea ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus; – –”

Unionin oikeus

5 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77 ja oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35; EUVL 2005, L 197, s. 34 ja EUVL 2007, L 204, s. 28), joka annettiin EY 12 artiklan toisen kohdan, EY 18 artiklan 2 kohdan, EY 40, EY 44 ja EY 52 artiklan nojalla, 1, 3 ja 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti.

– –

(3) Unionin kansalaisuuden olisi oltava jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Sen vuoksi on välttämätöntä kodifioida ja tarkistaa olemassa olevat yhteisön säädökset, jotka koskevat erikseen työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä sekä opiskelijoita ja muita työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, jotta voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

– –

(20) Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon mukaisesti olisi kaikkia unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, jotka oleskelevat jossain jäsenvaltiossa tämän direktiivin nojalla, perustamissopimuksen soveltamisaloilla kohdeltava tässä jäsenvaltiossa tasavertaisesti sen omien kansalaisten kanssa, jollei perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu."

6 Direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän – – perheenjäseniinsä – –."

7 Direktiivin 2004/38 24 artiklan, jonka otsikko on "Tasavertainen kohtelu", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun."

Kansallinen oikeus

8 Asetuksessa, joka annettiin 16.6.2006, säädetään, että ranskankielisen yhteisön yliopistojen ja korkeakoulujen on tiettyjä menettelytapoja noudattaen rajoitettava sellaisten opiskelijoiden lukumäärää, joiden ei katsota ilmoittautumisajankohtana asuvan Belgiassa kyseisessä asetuksessa tarkoitetuin tavoin ja jotka voivat ilmoittautua ensimmäistä kertaa johonkin asetuksessa tarkoitetuista yhdeksästä lääketieteellisen ja terveydenhuollon alan koulutusohjelmasta.

9 Asetuksen, joka annettiin 16.6.2006, 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Opiskelijan katsotaan asuvan Belgiassa tässä asetuksessa tarkoitetulla tavalla, jos hän osoittaa pääasiallisen asuinpaikkansa olevan Belgiassa silloin, kun hän ilmoittautuu korkea-asteen oppilaitokseen, ja jos lisäksi jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

1) hänellä on pysyvä oleskeluoikeus Belgiassa

2) hänen pääasiallinen asuinpaikkansa on ollut Belgiassa vähintään kuuden kuukauden ajan ennen korkea-asteen oppilaitokseen ilmoittautumista, ja hän on tuolloin ollut palkattuna työntekijänä tai harjoittanut ammattitoimintaa tai saanut Belgian viranomaisten myöntämiä ansiotuloja korvaavia tuloja

3) hänellä on toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa [Belgian lainsäädännön] nojalla

4) hänellä on oikeus oleskella Belgiassa pakolaisaseman tunnustamisen [Belgian lainsäädännön mukaisesti] tai tätä koskevan hakemuksen perusteella

5) hänellä on oikeus oleskella Belgiassa [sovellettavissa kansallisissa säännöksissä] tarkoitetun tilapäisen suojelun perusteella

6) hänen isänsä, äitinsä, laillinen holhoojansa tai puolisonsa täyttää jonkin edellä mainituista edellytyksistä

7) hänen pääasiallinen asuinpaikkansa on ollut Belgiassa vähintään kolmen vuoden ajan hänen ilmoittautuessaan korkea-asteen oppilaitokseen

8) hänelle on myönnetty kehitysyhteistyön puitteissa lukuvuodeksi apuraha opintoihin, joihin hän on hakenut opiskeluoikeutta.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu 'pysyvä oleskeluoikeus' tarkoittaa Euroopan unionin toisen jäsenvaltion kansalaisten osalta [direktiivin 2004/38] 16 ja 17 artiklassa annettua oikeutta – –."

10 Asetuksen II lukuun, johon kuuluvat 2–5 §, sisältyvät yliopistoja koskevat säännökset.

11 Asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Yliopiston hallinto rajoittaa niiden opiskelijoiden lukumäärää, jotka ilmoittautuvat ensimmäisen kerran ranskankielisen yhteisön yliopistoon johonkin 3 §:ssä mainitusta koulutusohjelmasta, 4 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti.

_ _”

12 Asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[II luvun] säännöksiä sovelletaan seuraaviin korkeakoulututkintoihin johtaviin koulutusohjelmiin:

1) fysioterapian ja kuntouttamisen kandidaatti (bachelier)

2) eläinlääketieteen kandidaatti.”

13 Asetuksen 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kunkin yliopiston ja kunkin 3 §:ssä tarkoitetun koulutusohjelman osalta otetaan huomioon määrä ’T’ ensimmäisen kerran asianomaiseen koulutusohjelmaan ilmoittautuvia opiskelijoita, jotka otetaan huomioon rahoituksessa, ja määrä ’NR’ opiskelijoita, jotka ilmoittautuvat asianomaiseen koulutusohjelmaan ensimmäisen kerran ja joiden ei katsota asuvan Belgiassa 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Kun yhtäältä ’NR:n’ ja toisaalta edellisen lukuvuoden ’T:n’ välinen suhde saavuttaa määrätyn prosenttiosuuden ’P’, yliopiston hallinto kieltäytyy hyväksymästä lisää sellaisten opiskelijoiden ilmoittautumisia, joita ei ole vielä koskaan merkitty asianomaiseen koulutusohjelmaan ja joiden ei katsota asuvan Belgiassa 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Edellisessä momentissa tarkoitetuksi ’P:ksi’ vahvistetaan 30 prosenttia. Jos kuitenkin tiettynä lukuvuotena niiden opiskelijoiden lukumäärä, jotka opiskelevat muussa kuin siinä maassa, jossa he ovat saaneet toisen asteen tutkintotodistuksen, on keskimäärin yli 10 prosenttia kaikissa Euroopan unionin korkeakouluissa ja yliopistoissa, ’P’ vastaa seuraavana lukuvuotena kyseistä prosenttiosuutta kerrottuna kolmella.”

14 Asetuksen, joka annettiin 16.6.2006, 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”– – opiskelijat, joiden ei katsota asuvan Belgiassa 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla, voivat ilmoittautua 3 §:ssä lueteltuihin koulutusohjelmiin aikaisintaan kolme arkipäivää ennen asianomaista lukuvuotta edeltävää syyskuun 2. päivää. – –

– –

Edellä 1 momentista poiketen silloin, jos niiden muualla asuvien opiskelijoiden lukumäärä, jotka ilmoittautuvat johonkin 3 §:ssä tarkoitettuun koulutusohjelmaan viimeistään viimeisenä arkipäivänä ennen lukuvuotta edeltävää syyskuun 2. päivää, ylittää 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun 'NR:n', näiden opiskelijoiden etusijajärjestys määritetään arvonnalla – –

– –"

15 Asetuksen, joka annettiin 16.6.2006, III luku muodostuu 6–9 §:stä, joihin sisältyvät korkeakouluja koskevat säännökset. Tämän asetuksen 6 §:n 1 momenttiin ja 8 ja 9 §:ään sisältyvät saman asetuksen 2 §:n 1 momenttia ja 4 ja 5 §:ää vastaavat säännökset.

16 Asetuksen 7 §:n mukaan sen säännöksiä sovelletaan koulutusohjelmiin, jotka johtavat seuraaviin korkeakoulututkintoihin:

"1) kätilön kandidaattitutkinto (bachelier)

2) toimintaterapian kandidaattitutkinto

3) puheterapian kandidaattitutkinto

4) jalkaterapian kandidaattitutkinto

5) fysioterapian kandidaattitutkinto

6) audiologian kandidaattitutkinto

7) psykopedagogian kandidaattitutkinto.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

17 Ranskankielisen yhteisön korkeakoulujärjestelmässä perustana on vapaa pääsy koulutukseen ilman, että opiskelijoiden ilmoittautumista olisi rajoitettu.

18 Tämä yhteisö on kuitenkin jo useiden vuosien ajan todennut, että sellaisten muista jäsenvaltioista kuin Belgian kuningaskunnasta lähtöisin olevien opiskelijoiden määrä on kasvanut huomattavasti, jotka ilmoittautuvat sen korkeakouluihin ja yliopistoihin, ja tämä koskee erityisesti lääketieteen ja terveydenhuollon yhdeksää koulutusohjelmaa. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan kasvu johtuu erityisesti suuresta määrästä ranskalaisia opiskelijoita, jotka hakeutuvat ranskankieliseen yhteisöön,

koska korkeakoulutusta annetaan siellä samalla kielellä kuin Ranskassa ja koska Ranskan tasavalta on rajoittanut pääsyä asianomaisiin opintoihin.

19 Koska ranskankielinen yhteisö katsoi, että näiden koulutusohjelmien opiskelijamäärä kasvoi liian suureksi, se antoi asetuksen 16.6.2006.

20 Pääasian kantajat nostivat 9.8.2006 ja 13.12.2006 Cour constitutionnellessa (perustuslakituomioistuin) tästä asetuksesta kumoamiskanteen.

21 Osa kantajista on opiskelijoita, erityisesti Ranskan kansalaisia, jotka eivät kuulu mihinkään 16.6.2006 annetun asetuksen 1 §:ssä tarkoitetuista ryhmistä ja jotka olivat hakeneet lukuvuodeksi 2006–2007 johonkin ranskankielisen yhteisön korkeaasteen oppilaitokseen osallistuakseen siellä johonkin tässä asetuksessa tarkoitetuista koulutusohjelmista.

22 Koska muualla asuvien opiskelijoiden määrä ylitti asetuksessa vahvistetun kynnyksen, asianomaiset oppilaitokset toimittivat opiskelijoiden kesken arvonnan, jonka tulos oli pääasian kantajille epäsuotuisa. Tämän vuoksi asianomaiset oppilaitokset eivät hyväksyneet heidän ilmoittautumisiaan.

23 Toiset pääasian kantajista ovat 16.6.2006 annetussa asetuksessa tarkoitettujen yliopistojen ja korkeakoulujen opettajia, jotka katsovat, että tämän asetuksen soveltaminen vaarantaa suoraan ja välittömästi heidän työpaikkansa, koska se aiheuttaa lopulta opiskelijoiden määrän vähenemisen oppilaitoksissa, joissa he työskentelevät.

24 Pääasian kantajat ovat esittäneet kanteidensa tueksi erityisesti, että 16.6.2006 annettu asetus loukkaa syrjintäkiellon periaatetta, koska sen säännöksillä kohdellaan ilman pätevää perustetta eri tavoin Belgiassa asuvia ja muualla asuvia opiskelijoita. Kun Belgiassa asuvilla opiskelijoilla on edelleen vapaa pääsy asetuksessa tarkoitettuihin koulutusohjelmiin, muualla asuvien opiskelijoiden pääsy näihin koulutusohjelmiin on rajoitettu siten, että tähän ryhmään kuuluvien kyseisiin koulutusohjelmiin ilmoittautuneiden opiskelijoiden määrä ei voi ylittää 30 prosentin kynnystä.

25 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on epävarma 16.6.2006 annetun asetuksen laillisuudesta ja katsoo, että Belgian perustuslain säännöksiä, joiden valvominen kuuluu sen toimivaltaan ja joita väitetään rikotun, on luettava yhdessä EY 12 artiklan ensimmäisen kohdan, EY 18 artiklan 1 kohdan, EY 149 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan toisen luetelmakohdan sekä EY 150 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan kanssa.

26 Näin ollen Cour constitutionnelle päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [EY] 12 artiklan ensimmäistä kohtaa ja EY [18] artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä [EY] 149 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan toisen luetelmakohdan ja [EY] 150 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan kanssa, tulkittava siten, että näiden määräysten kanssa on ristiriidassa se, että jäsenvaltion autonominen yhteisö, joka on toimivaltainen korkeakoulutusta koskevissa asioissa ja jonka korkeakouluihin on tullut suuri määrä opiskelijoita naapurijäsenvaltiosta useille lääketieteen koulutusaloille, jotka rahoitetaan pääasiallisesti julkisista varoista, tämän naapurivaltion harjoittaman rajoittavan politiikan seurauksena toteuttaa [16.6.2006 annettuun asetukseen] sisältyvien kaltaisia toimenpiteitä, kun tämä yhteisö vetoaa päteviin syihin väittäessään, että tämä tilanne on vaarassa rasittaa liikaa julkisia varoja ja kyseenalaistaa annettavan opetuksen laadun?

2) Onko ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus toisenlainen, jos kyseinen yhteisö osoittaa tästä tilanteesta seuraavan, että liian harvat tässä yhteisössä asuvat opiskelijat saavat tutkintotodistuksen, jotta siellä olisi pysyvästi riittävä määrä pätevää hoitohenkilökuntaa julkisen terveydenhoitojärjestelmän laadun takaamiseksi tässä yhteisössä?

3) Onko ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus toisenlainen, jos kyseinen yhteisö päättää [EY] 149 artiklan ensimmäisen kohdan loppuosan ja [TSS-sopimuksen] 13 artiklan 2 kappaleen c kohdan, joka sisältää standstill-velvoitteen, perusteella pitää voimassa laajan ja yhdenvertaisen pääsyn tasokkaaseen korkeakoulutukseen tämän yhteisön väestölle?”

Ensimmäisen ja toisen kysymyksen tarkastelu

27 Kansallinen tuomioistuin haluaa kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, joita on syytä tarkastella yhdessä, selvittää, onko unionin oikeus esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jossa rajoitetaan sellaisten muualla kuin Belgiassa asuvien opiskelijoiden määrää, jotka voivat ilmoittautua ensimmäistä kertaa lääketieteen ja terveydenhuollon koulutusohjelmiin korkea-asteen oppilaitoksissa, kun kyseiseen jäsenvaltioon on tullut suuri määrä opiskelijoita naapurijäsenvaltiosta tämän harjoittaman rajoittavan politiikan vuoksi ja kun tilanne aiheuttaa sen, että liian harvat ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuvat opiskelijat saavat tutkintotodistuksen kyseisistä koulutusohjelmista.

Jäsenvaltioiden toimivalta koulutuksen alalla

28 Ensiksi on muistettava, että vaikka unionin oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan järjestää koulutusjärjestelmänsä ja ammatillisen koulutuksen järjestelmänsä – SEUT 165 artiklan 1 kohdan ja SEUT 166 artiklan 1 kohdan nojalla –, tätä toimivaltaa

käytettäessä on kuitenkin noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perustamissopimuksen määräyksiä, jotka liittyvät vapauteen liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella (ks. vastaavasti asia C-76/05, Schwarz ja Gootjes-Schwarts, tuomio 11.9.2007, Kok., s. I-6849, 70 kohta ja yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06, Morgan ja Bucher, tuomio 23.10.2007, Kok., s. I-9161, 24 kohta).

29 Jäsenvaltiot voivat siis vapaasti valita koulutusjärjestelmän, joka perustuu vapaaseen koulutukseen pääsyyn – ilman, että ilmoittautuneiden opiskelijoiden määrää on rajoitettu –, tai järjestelmän, joka perustuu säännösteltyyn pääsyyn ja jossa suoritetaan opiskelijavalinta. Valitseepa jäsenvaltio sitten jommankumman näistä järjestelmistä tai niiden yhdistelmän, valitun järjestelmän yksityiskohtaisten menettelytapojen on oltava yhdenmukaisia unionin oikeuden ja erityisesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa.

Pääasioissa sovellettavien säännösten ja määräysten yksilöinti

30 SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

31 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että jokainen unionin kansalainen voi vedota SEUT 18 artiklaan, jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden asialliseen soveltamisalaan, ja että tällaisiin tilanteisiin kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat SEUT 21 artiklassa myönnetyn, liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan vapauden käyttämistä (ks. vastaavasti asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003, Kok., s. I-11613, 24 kohta; asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005, Kok., s. I-2119, 32 ja 33 kohta ja asia C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008, Kok., s. I-8507, 36 ja 37 kohta).

32 Samasta oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että kyseinen kielto kattaa myös tilanteet, jotka koskevat ammatilliseen koulutukseen pääsemiselle asetettuja edellytyksiä, koska sekä korkeakouluopetus että yliopisto-opetus ovat ammatillista koulutusta (asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005, Kok., s. I-5969, 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevat opiskelijat voivat vedota SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa vahvistettuun oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion – kuten Belgian kuningaskunnan – alueella joutumatta kansalaisuuteensa perustuvan suoran tai välillisen syrjinnän kohteeksi.

34 Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että tiettyjen pääasian kantajien tilanteeseen saattaa soveltua direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohta, joka koskee kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia.

35 Tältä osin asiakirja-aineistosta ilmenee ensiksi, että pääasiassa kyseessä olevat kantajat ovat unionin kansalaisia.

36 Toiseksi sillä, että he eivät mahdollisesti harjoita mitään taloudellista toimintaa Belgiassa, ei ole merkitystä, koska direktiiviä 2004/38 sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin riippumatta siitä, harjoittavatko nämä kansalaiset jonkin toisen jäsenvaltion alueella taloudellista toimintaa tekemällä palkkatyötä tai harjoittamalla itsenäistä ammattitoimintaa vai eivätkö he harjoita mitään taloudellista toimintaa.

37 Kolmanneksi ei voida sulkea pois sitä, että eräät pääasian kantajista ovat jo oleskelleet Belgiassa ennen kuin he ovat halunneet ilmoittautua johonkin asianomaisista koulutusohjelmista.

38 Neljänneksi on todettava, että direktiiviä 2004/38 sovelletaan ajallisesti pääasioihin. Jäsenvaltioiden oli nimittäin pantava tämä direktiivi täytäntöön ennen 30.4.2006. Toisaalta pääasioissa kysymyksessä oleva asetus annettiin 16.6.2006 eli tämän ajankohdan jälkeen. On lisäksi kiistatonta, että pääasiassa kysymyksessä olevat opiskelijat olivat hakeneet opiskeluoikeutta asianomaisiin korkeakouluihin lukuvuodeksi 2006–2007 ja että heidän ilmoittautumisiaan ei hyväksytty tämän asetuksen nojalla. Heidän hakemustensa epääminen tapahtui siis väistämättä 30.4.2006 jälkeen.

39 Koska unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole käytettävissään kaikkia seikkoja, joiden perusteella se voisi todeta, että pääasian kantajien tilanne kuuluu myös direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko tämä säännös tosiasiallisesti sovellettavissa pääasioihin.

Erilaisen kohtelun olemassaolo

40 On muistettava, että syrjintäkiellon periaatteella ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää vaan myös kaikki sellaiset välillisen syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla (ks. vastaavasti asia C-212/05, Hartmann, tuomio 18.7.2007, Kok., s. I-6303, 29 kohta).

41 Kansallisen oikeuden säännöstä on pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen vaikutukset kohdistuvat sen ominaislaadun vuoksi enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin oman maan kansalaisiin ja jos säännöksellä saatetaan sen vuoksi kohdella ensiksi mainittuja huonommin, eikä säännös ole objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (ks. vastaavasti asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, tuomio 30.11.2000, Kok., s. I-10497, 40 kohta ja em. asia Hartmann, tuomion 30 kohta).

42 Pääasioissa 16.6.2006 annetussa asetuksessa säädetään, että opiskelijoiden pääsy asetuksessa tarkoitettuihin lääketieteen ja terveydenhuollon alan koulutusohjelmiin on rajoituksetta avoin vain Belgiassa asuville opiskelijoille eli niille, jotka täyttävät samalla sen edellytyksen, että heidän pääasiallinen asuinpaikkansa on Belgiassa, ja jonkin niistä kahdeksasta vaihtoehtoisesta edellytyksestä, jotka on vahvistettu asetuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdan 1–8 kohdassa.

43 Opiskelijoilla, jotka eivät täytä näitä edellytyksiä, on sitä vastoin vain rajoitettu pääsy näihin oppilaitoksiin, koska näiden opiskelijoiden kokonaismäärä on lähtökohtaisesti rajoitettu kunkin yliopiston ja kunkin koulutusohjelman osalta 30 prosenttiin kaikista edellisenä lukuvuonna yliopistoon ilmoittautuneista opiskelijoista. Tämän prosenttiosuuden rajoissa muualla asuvat opiskelijat valitaan ilmoittautumista varten arvonnalla.

44 Pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö merkitsee siis erilaista kohtelua Belgiassa asuvien ja muualla asuvien opiskelijoiden välillä.

45 Tässä säännöksessä asetetun kaltaisen asumista koskevan edellytyksen täyttäminen on helpompaa oman maan kansalaisille, joiden asuinpaikka on useimmiten Belgiassa, kuin muiden jäsenvaltion kansalaisille, joiden asuinpaikka on yleensä jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin Belgiassa (ks. vastaavasti asia C-337/97, Meeusen, tuomion 8.6.1999, Kok., s. I-3289, 23 ja 24 kohta ja em. asia Hartmann, tuomion 31 kohta).

46 Tästä seuraa, kuten Belgian hallitus lisäksi myöntää, että pääasiassa kysymyksessä oleva kansallinen säännöstö vaikuttaa jo luonteensa vuoksi enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin Belgian kuningaskunnan kansalaisiin ja että sillä siis asetetaan erityisesti ensin mainitut huonompaan asemaan.

Erilaisen kohtelun oikeuttaminen

47 Kuten tämän tuomion 41 kohdassa on todettu, 16.6.2006 annetulla asetuksella käyttöön otetun kaltainen erilainen kohtelu on kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää, joka on kiellettyä, ellei sitä voida objektiivisesti pitää oikeutettuna.

48 Jotta kyseinen toimenpide olisi oikeutettu, sillä on lisäksi voitava taata sillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteuttaminen, eikä tällä toimenpiteellä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti asia C-527/06, Renneberg, tuomio 16.10.2008, Kok., s. I-7735, 81 kohta ja yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009, Kok., s. I-4171, 25 kohta).

Oikeuttaminen korkeakoulutuksen rahoitukselle aiheutuvan kohtuuttoman rasituksen vuoksi

49 Belgian hallitus, jota Itävallan hallitus tukee, väittää ensiksi, että Belgiassa asuvien opiskelijoiden ja muualla asuvien opiskelijoiden erilainen kohtelu on tarpeen, jotta voidaan välttää korkeakoulutuksen rahoitukselle aiheutuva kohtuuton rasitus, joka on seurausta siitä, että jollei kohtelu ole erilaista, sellaisten muualla asuvien opiskelijoiden määrä, jotka ovat ilmoittautuneet ranskalaisen yhteisön korkea-asteen oppilaitoksiin, nousisi kohtuuttoman suureksi.

50 Tästä on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevien ranskalaisen yhteisön selitysten mukaan taloudellinen rasitus ei ole olennainen syy, joka olisi oikeuttanut 16.6.2006 annetun asetuksen antamisen. Näiden selitysten mukaan opetuksen

rahoitus on järjestetty niin sanotun suljetun kirjekuoren järjestelmällä, jossa kokonaisvaltainen rahoitus ei vaihtele opiskelijoiden kokonaismäärän mukaan.

51 Näissä olosuhteissa sillä, että pelätään korkeakoulutuksen rahoitukselle aiheutuvaa kohtuutonta rasitusta, ei voida oikeuttaa Belgiassa asuvien opiskelijoiden ja muualla asuvien opiskelijoiden välistä erilaista kohtelua.

Oikeuttaminen korkeakoulutusjärjestelmän yhtenäisyyden suojaamisen perusteella

52 Belgian hallitus, jota Itävallan hallitus tukee, väittää, että asianomaisiin koulutusohjelmiin osallistuvien muualla kuin Belgiassa asuvien opiskelijoiden määrä on saavuttanut tason, joka saattaa vaarantaa korkeakoulutuksen laadun sen vuoksi, että oppilaitosten kapasiteetti ottaa vastaan opiskelijoita ja niiden henkilökunnan saatavillaolo ovat rajallisia. Jotta voidaan suojata tämän järjestelmän yhtenäisyys ja turvata ranskankielisen yhteisön väestön laaja ja demokraattinen pääsy tasokkaaseen korkeakoulutukseen, on osoittautunut tarpeelliseksi kohdella Belgiassa asuvia opiskelijoita ja muualla asuvia opiskelijoita eri tavalla ja rajoittaa viimeksi mainittujen lukumäärää.

53 Ei tosin voida lähtökohtaisesti sulkea pois sitä, että kansallisen koulutusjärjestelmän olemassaolon ja yhtenäisyyden vaarantumisen estäminen voisivat oikeuttaa erilaisen kohtelun tiettyjen opiskelijoiden väillä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 66 kohta).

54 Tältä osin esitetyt oikeuttamisperusteet ovat kuitenkin yhteneväiset kansanterveyden suojeluun liittyvien oikeuttamisperusteiden kanssa, koska kaikki asianomaiset koulutusohjelmat kuuluvat viimeksi mainittuun alaan. Näin ollen ne on tutkittava vain niihin oikeuttamisperusteisiin nähden, jotka liittyvät kansanterveyden suojeluun liittyviin vaatimuksiin.

Oikeuttaminen kansanterveyteen liittyvien vaatimusten perusteella

– Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

55 Belgian hallitus, jota Itävallan hallitus tukee, toteaa, että pääasiassa kysymyksessä oleva säännöstö on tarpeen lääketieteellisten hoitojen ja terveydenhuollon laadun ja pysyvyyden takaamista ranskankielisessä yhteisössä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

56 Muualla asuvien opiskelijoiden suuri määrä merkitsee ensiksi sitä, että opetuksen laatu heikkenee huomattavasti lääketieteen ja terveydenhuollon koulutusohjelmissa, sillä opetuksen laatu edellyttää sitä, että annetaan useita tunteja käytännön koulutusta. On ilmennyt, että tällaista koulutusta ei voida asianmukaisesti antaa tiettyä opiskelijamäärää suuremmalle ryhmälle, koska korkea-asteen oppilaitosten vastaanottokapasiteetti, niiden henkilökunnan saatavillaolo ja käytännön koulutuksen mahdollisuudet ovat rajallisia.

57 Kuvatakseen opetuksessa esiintyneitä vaikeuksia Belgian hallitus viittaa erityisesti eläinlääketieteen alan opintojen tilanteeseen. Se toteaa, että eläinlääkärikoulutuksen laatunormien perusteella – joiden mukaan muun muassa kunkin opiskelijan on suoritettava kliininen harjoittelu riittävällä määrällä eläimiä – on todettu, että ranskankielisessä yhteisössä ei ole mahdollista kouluttaa yli 200:taa eläinlääkäriä vuodessa korkeakoulutuksen toisessa vaiheessa. Muualla asuvien opiskelijoiden suuren määrän vuoksi kuudelle opiskeluvuodelle jakautunut opiskelijoiden kokonaismäärä on noussut 1 233:sta 2 343:een lukuvuosien 1995–1996 ja 2002–2003 välisenä aikana.

58 Tilanne on samankaltainen muiden 16.6.2006 annetussa asetuksessa tarkoitettujen koulutusohjelmien osalta.

59 Belgian hallitus toteaa toiseksi, että muualla asuvien opiskelijoiden suuri osallistumismäärä tulee lopulta merkitsemään sitä, että koko alueella on pula pätevästä hoitohenkilökunnasta, mikä vaarantaa julkisen terveydenhoitojärjestelmän ranskankielisessä yhteisössä. Tämä vaara aiheutuu siitä, että muualla asuvat opiskelijat palaavat lähtövaltioonsa harjoittaakseen siellä ammattiaan, kun taas Belgiassa asuvien tutkinnon suorittaneiden määrä jää tietyillä erikoisaloilla liian alhaiseksi.

60 Pääasian kantajat väittävät erityisesti, että vaikka nämä oikeuttamisperusteet ovat hyväksyttäviä, Belgian hallitus ei ole näyttänyt toteen edellä mainittujen olosuhteiden olemassaoloa.

61 Komissio toteaa ottavansa hyvin vakavasti vaarat, joihin Belgian hallitus on vedonnut. Se katsoo kuitenkin, ettei sillä ole tällä hetkellä tiedossaan kaikkia seikkoja, joiden perusteella se voisi lausua oikeuttamisen perusteltavuudesta.

– Unionin tuomioistuimen vastaus

62 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansalaisuuteen välillisesti perustuva erilainen kohtelu voi olla oikeutettua tasokkaiden, tasapainoisten ja kaikkien saatavilla olevien lääketieteellisten palvelujen turvaamisen tavoitteella, siltä osin kuin se myötävaikuttaa korkeatasoisen kansanterveyden suojelun toteuttamiseen (ks. vastaavasti asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 On siis arvioitava, voidaanko pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä taata tämän hyväksyttävän tavoitteen toteuttaminen, ja selvitettävä, ettei säännöstö mene yli sen, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

64 Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan pääasian tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluu, on viime kädessä päätettävä, täyttääkö tämä säännöstö nämä vaatimukset, ja jos täyttää, missä määrin (ks. vastaavasti asia 171/88, Rinner-Kühn, tuomio 13.7.1989, Kok., s. 2743, 15 kohta ja yhdistetyt asiat C-4/02 ja C-5/02, Schönheit ja Becker, tuomio 23.10.2003, Kok., s. I-12575, 82 kohta).

65 Unionin tuomioistuin, jolta on pyydetty kansallista tuomioistuinta hyödyttävää vastausta, voi kuitenkin kansallisen tuomioistuimen ratkaisua helpottaakseen antaa ohjeita pääasian asiakirjojen ja sille esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella (asia C-187/00, Kutz-Bauer, tuomio 20.3.2003, Kok., s. I-2741, 52 kohta ja em. asia Schönheit ja Becker, tuomion 83 kohta).

66 Kansallisen tuomioistuimen on ensiksi selvitettävä, kohdistuuko kansanterveyden suojeluun todellisia vaaroja.

67 Tässä yhteydessä ei voida ensi arviolta sulkea pois sitä, että tulevien terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksen laadun mahdollinen heikkeneminen vaikuttaa lopulta haitallisesti asianomaisella alueella tarjottavien hoitojen laatuun, koska tietyllä alueella tarjottavien lääketieteellisten ja terveydenhuollon palvelujen laatu riippuu siellä ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden pätevyydestä.

68 Ei voida myöskään sulkea pois sitä, että kyseisten koulutusohjelmien opiskelijoiden kokonaismäärän mahdollinen rajoittaminen – erityisesti koulutuksen laadun takaamiseksi – voi vähentää suhteellisesti niiden tutkinnon suorittaneiden määrää, jotka kykenevät lopulta turvaamaan terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden asianomaisella alueella, mikä voi näin ollen vaikuttaa kansanterveyden suojelun tasoon. Tässä yhteydessä on myönnettävä, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden puute aiheuttaisi vakavia ongelmia kansanterveyden suojelulle ja että tämän riskin ehkäiseminen

edellyttää, että riittävä määrä tutkinnon suorittaneita asettuu kyseiselle alueelle harjoittaakseen siellä jotakin pääasiassa kyseessä olevassa asetuksessa tarkoitettua lääketieteen tai terveydenhuollon ammattia.

69 Näitä vaaroja arvioidessaan kansallisen tuomioistuimen on ensiksi otettava huomioon se, että yhteys, joka vallitsee tulevien terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksen sekä tasokkaiden, tasapainoisten ja kaikkien saatavilla olevien lääketieteellisten palvelujen turvaamisen tavoitteen välillä, on vain välillinen ja vähemmän kausaalinen kuin yhteys, joka vallitsee kansanterveyteen liittyvän tavoitteen sekä jo markkinoilla olevien terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminnan välillä (ks. em. asia Hartlauer, tuomion 51–53 kohta ja em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 34–40 kohta). Tällaisen yhteyden arviointi riippuu näet muun muassa tulevaisuutta koskevasta analyysista, joka on tehtävä useiden sattumanvaraisten ja epävarmojen seikkojen perusteella ja jossa otetaan huomioon asianomaisen terveydenhuollon alan tuleva kehitys, mutta myös analyysista, joka koskee alkutilannetta eli tätä hetkeä.

70 Arvioidessaan konkreettisesti pääasioiden olosuhteita kansallisen tuomioistuimen on tämän jälkeen otettava huomioon se, että kun on epävarmaa, kohdistuuko kansanterveyden suojeluun sen alueella riskejä tai ovatko tällaiset riskit merkittäviä, jäsenvaltio voi toteuttaa suojatoimia joutumatta odottamaan, että syntyy pula terveydenhuollon ammattihenkilöistä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin on oltava myös tällä alalla annettavan opetuksen laatuun kohdistuvien vaarojen osalta.

71 Näin ollen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on osoitettava, että tällaiset vaarat ovat tosiasiallisesti olemassa (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomion 39 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun kyseiset viranomaiset toteuttavat toimenpiteitä, jotka poikkeavat unionin oikeudessa vahvistetuista periaatteista, niiden on näytettävä kussakin yksittäistapauksessa toteen, että kyseisellä toimenpiteellä voidaan taata sen tavoitteen toteutuminen, johon on vedottu, ja että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio

voi vedota, on näin ollen esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen soveltuvuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea (ks. vastaavasti asia C-8/02, Leichtle, tuomio 18.3.2004, Kok., s. I-2641, 45 kohta ja em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 63 kohta). Tällaisen objektiivisen, yksityiskohtaisen ja lukuja sisältävän analyysin on luotettavien, samansuuntaisten ja vakuuttavien tietojen avulla osoitettava, että kansanterveyteen tosiasiallisesti kohdistuu vaaroja.

72 Pääasioissa tämän analyysin perusteella on voitava erityisesti arvioida kunkin 16.6.2006 annetussa asetuksessa tarkoitetun yhdeksän koulutusohjelman osalta, mikä on niiden opiskelijoiden enimmäismäärä, jotka voidaan kouluttaa koulutuksen toivottuja laatunormeja noudattamalla. Siinä on lisäksi mainittava, kuinka monta sellaista tutkinnon suorittanutta edellytetään, joiden on asetuttava ranskankieliseen yhteisöön harjoittamaan lääketieteellistä tai muuta terveydenhuollon ammattia, jotta taataan julkisten terveydenhuoltopalvelujen riittävä saatavuus.

73 Analyysissa ei lisäksi tule pelkästään mainita eri opiskelijaryhmiä koskevia lukuja erityisesti sellaisen tarkastelun perusteella, jonka mukaan kaikki muualla asuvat opiskelijat asettuvat opintojensa päätyttyä siihen jäsenvaltioon, jossa heidän asuinpaikkansa oli ennen opiskelujen aloittamista, harjoittaakseen siellä jotakin pääasiassa kysymyksessä olevista ammateista. Näin ollen analyysissa on otettava huomioon muualla asuvien opiskelijoiden vaikutus ammattihenkilöiden saatavuuden takaamista ranskalaisessa yhteisössä koskevaan tavoitteeseen pyrkimiseen. Siinä on lisäksi otettava huomioon se mahdollisuus, että Belgiassa asuvat opiskelijat päättävät opintojensa päätyttyä harjoittaa ammattiaan jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin Belgian kuningaskunnassa. Samoin on otettava huomioon se, missä määrin henkilöt, jotka eivät ole opiskelleet ranskalaisessa yhteisössä, asettuvat sinne myöhemmin harjoittaakseen siellä jotakin näistä ammateista.

74 Toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on toimittaa kansalliselle tuomioistuimelle nämä vaatimukset täyttävä analyysi.

75 Toiseksi on niin, että jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että kansanterveyden suojeluun kohdistuu todellisia vaaroja, sen on toimivaltaisten viranomaisten sille toimittamien seikkojen perusteella arvioitava, voidaanko katsoa, että pääasiassa kyseessä olevalla säännöstöllä voidaan taata kansanterveyden suojelun tavoitteen toteutuminen.

76 Tässä yhteydessä sen tehtävänä on erityisesti arvioida, onko muualla asuvien opiskelijoiden määrän rajoittaminen todella omiaan lisäämään sellaisten tutkinnon suorittaneiden määrää, jotka ovat lopulta valmiita turvaamaan terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden ranskankielisessä yhteisössä.

77 Kansallisen tuomioistuimen on kolmanneksi selvitettävä, ettei pääasiassa kyseessä oleva säännöstö ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, johon on vedottu, eli ettei ole olemassa vähemmän rajoittavia keinoja tavoitteen saavuttamiseksi.

78 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että kyseisen tuomioistuimen on erityisesti selvitettävä se, ettei yleisen edun mukaista tavoitetta voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, joilla rohkaistaisiin ranskankielisessä yhteisössä opintonsa suorittavia opiskelijoita asettautumaan sinne opintojensa päätyttyä tai joilla houkuteltaisiin muualla kuin ranskankielisessä yhteisössä koulutettuja ammattihenkilöitä asettautumaan sinne.

79 Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on myös tutkia, ovatko toimivaltaiset viranomaiset sovittaneet asianmukaisesti yhteen kyseisen tavoitteen toteuttamisen unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten kanssa ja erityisesti sen mahdollisuuden kanssa, joka muista jäsenvaltioista peräisin olevilla opiskelijoilla on päästä korkeakoulutukseen; tämä mahdollisuus on olennainen osa opiskelijoiden vapaata liikkuvuutta koskevaa periaatetta (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion

70 kohta). Jäsenvaltion asettamien, kyseisiin opintoihin pääsyä koskevien rajoitusten on siis pitäydyttävä siinä, mikä on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja niiden on mahdollistettava kyseisille opiskelijoille riittävän laaja pääsy korkeakouluopintoihin.

80 Tältä osin asiakirja-aineistosta ilmenee, että muualla asuvat opiskelijat, jotka ovat kiinnostuneita korkeakoulutuksesta, valitaan ilmoittautumista varten arvonnalla, eikä tässä menettelyssä itsessään oteta huomioon heidän tietojaan ja kokemustaan.

81 Näissä olosuhteissa kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, rajoittuuko muualla asuvien opiskelijoiden valintamenettely arvontaan, ja jos näin on, onko tämä valintatapa, joka ei perustu asianomaisten hakijoiden kykyihin vaan sattumaan, tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

82 Ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on tämän vuoksi vastattava, että SEUT 18 ja SEUT 21 artikla ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa rajoitetaan niiden muualla asuvien opiskelijoiden määrää, jotka voivat ilmoittautua ensimmäistä kertaa korkea-asteen oppilaitosten lääketieteen ja terveydenhuollon koulutusohjelmiin, jollei kansallinen tuomioistuin kaikkia toimivaltaisten viranomaisten esittämiä asian kannalta merkityksellisiä seikkoja arvioituaan totea, että kyseinen säännöstö on oikeutettu kansanterveyden suojelun tavoitteen perusteella.

Kolmas kysymys

83 Kansallinen tuomioistuin pyytää kolmannella kysymyksellään unionin tuomioistuinta täsmentämään, millä tavoin jäsenvaltioille TSS-sopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen c kohdassa asetetut vaatimukset vaikuttavat pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen.

84 Belgian hallitus katsoo, että 16.6.2006 annetun asetuksen antaminen oli välttämätöntä ranskankielisen yhteisön väestön opetuksen saamista koskevan oikeuden kunnioittamiseksi, sellaisena kuin tämä oikeus opetuksen saamiseen ilmenee TSS-sopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen c kohdasta. Kyseinen määräys sisältää näet standstill-lausekkeen, joka velvoittaa tätä yhteisöä ylläpitämään laajan ja demokraattisen pääsyn tasokkaaseen korkeakoulutukseen. Ilman tätä asetusta tällaisen pääsyn ylläpitäminen vaarantuisi.

85 Tästä on kuitenkin todettava, että TSS-sopimuksen ja tapauksen mukaan SEUT 18 ja SEUT 21 artiklasta johtuvien vaatimusten välillä ei ole mitään ristiriitaa.

86 TSS-sopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen c kohdan sanamuodosta näet ilmenee, että sillä pyritään lähtökohtaisesti samaan tavoitteeseen kuin SEUT 18 ja SEUT 21 artiklalla eli syrjintäkiellon periaatteen takaamiseen korkeakoulutukseen pääsyssä. Tämän vahvistaa TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kappale, jonka mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan, että tässä yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista muun muassa kansalliseen alkuperään perustuvaa syrjintää.

87 TSS-sopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen c kohdassa ei sen sijaan vaadita eikä oikeuteta sopimusvaltiota takaamaan laajaa pääsyä korkeakoulutukseen vain omille kansalaisilleen.

88 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että toimivaltaiset viranomaiset eivät voi vedota TSS-sopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen c kohtaan, jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että 16.6.2006 annettu asetus ei ole yhteensopiva SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan kanssa.

Tuomion ajallinen soveltaminen

89 Sen varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, että unionin oikeus on esteenä pääasiassa kysymyksessä olevalle kansalliselle säännöstölle, Belgian hallitus pyytää julistettavan tuomion vaikutusten ajallista rajoittamista. Tämä rajoitus on sen mukaan tarpeen, koska on olemassa suuri määrä vilpittömässä mielessä perustettuja oikeussuhteita sen vuoksi, että useat muualla asuvat opiskelijat ovat jättäneet ilmoittautumisasiakirjat lukuvuotta 2006–2007 varten johonkin 16.6.2006 annetussa asetuksessa tarkoitettuun koulutusohjelmaan. Näiden oikeussuhteiden kyseenalaistaminen voisi tämän vuoksi aiheuttaa vakavia taloudellisia seurauksia, jotka saattaisivat ranskankielisen yhteisön koulutusbudjetin epätasapainoon.

90 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti on todettava, että kun unionin tuomioistuin käyttää sille SEUT 267 artiklassa annettua toimivaltaa ja tulkitsee jotain unionin oikeussääntöä, se selventää ja täsmentää tarvittaessa, millaisena tämän oikeussäännön merkitys ja ulottuvuus on ymmärrettävä tai olisi pitänyt ymmärtää ja millaisena sitä on sovellettava tai olisi pitänyt soveltaa heti tämän oikeussäännön voimaantulosta lähtien. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin voi soveltaa ja sen on sovellettava näin tulkittua oikeussääntöä oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet ja jotka on perustettu ennen tulkintapyyntöä koskevaa tuomiota, jos lisäksi kaikki sellaiset edellytykset täyttyvät, joiden perusteella voidaan panna vireille kyseisen oikeussäännön soveltamista koskeva asia toimivaltaisissa tuomioistuimissa (ks. asia 24/86, Blaizot ym., tuomio 2.2.1988, Kok., s. 379, Kok. Ep. IX, s. 339, 27 kohta ja asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. s. I-4921, 141 kohta).

91 On todettava, että ainoastaan poikkeustapauksissa unionin tuomioistuin voi yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen rajoittaa kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi. Jotta tällainen rajoittava päätös voitaisiin tehdä, kahden olennaisen edellytyksen on täytyttävä: sillä, jonka puolesta ajallista rajoitusta haetaan, on oltava

vilpitön mieli, ja vaarana ovat vakavat vaikeudet (ks. erityisesti asia C-57/93, Vroege, tuomio 28.9.1994, Kok., s. I-4541, 21 kohta ja asia C-402/03, Skov ja Bilka, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-199, 51 kohta).

92 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että ennakkoratkaisupyynnön johdosta annetusta tuomiosta jäsenvaltiolle mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset eivät sellaisenaan oikeuta rajoittamaan kyseisen tuomion ajallisia vaikutuksia (ks. erityisesti asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I-6193, 52 kohta).

93 Unionin tuomioistuin on tehnyt tällaisen ratkaisun vain hyvin tarkoin rajatuissa tilanteissa, kun on yhtäältä uhannut vakavien taloudellisten seurausten vaara, joka on johtunut erityisesti vilpittömässä mielessä perustettujen sellaisten oikeussuhteiden suuresta määrästä, joissa on nojauduttu pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun on toisaalta ollut ilmeistä, että objektiivisesti perusteltu ja huomattava epävarmuus unionin oikeussääntöjen sisällöstä on saanut yksityishenkilöt ja kansalliset viranomaiset toimimaan unionin oikeussääntöjen vastaisella tavalla, jolloin epävarmuuteen on mahdollisesti vaikuttanut myös muiden jäsenvaltioiden ja komission menettely (ks. em. asia Grzelczyk, tuomion 53 kohta).

94 On todettava, että pääasioissa Belgian hallitus ei ole esittänyt unionin tuomioistuimelle mitään konkreettista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin varmistua siitä, että objektiivisesti perusteltu ja huomattava epävarmuus unionin oikeuden sisällöstä olisi saanut 16.6.2006 annetun asetuksen laatijat toimimaan mahdollisesti unionin oikeuden vastaisella tavalla.

95 Kyseinen hallitus ei ole myöskään konkreettisilla seikoilla millään tavoin tukenut väitettään siitä, että jos tämän tuomion vaikutuksia ei rajoiteta ajallisesti, on olemassa vakavien taloudellisten seurausten vaara.

96 Näissä olosuhteissa tämän tuomion vaikutuksia ei ole syytä rajoittaa ajallisesti.

Oikeudenkäyntikulut

97 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) SEUT 18 ja SEUT 21 artikla ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa rajoitetaan niiden opiskelijoiden määrää, joiden ei katsota asuvan Belgiassa ja jotka voivat ilmoittautua ensimmäistä kertaa korkea-asteen oppilaitosten lääketieteen ja terveydenhuollon koulutusohjelmiin, jollei kansallinen tuomioistuin kaikkia toimivaltaisten viranomaisten esittämiä asian kannalta merkityksellisiä seikkoja arvioituaan totea, että kyseinen säännöstö on oikeutettu kansanterveyden suojelun tavoitteen perusteella.

2) Toimivaltaiset viranomaiset eivät voi vedota Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16.12.1966 hyväksymän taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen c kohtaan, jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että opiskelijoiden lukumäärän sääntelemisestä tietyissä korkeakouluopetuksen perusopintojen koulutusohjelmissa 16.6.2006 annettu ranskankielisen yhteisön asetus ei ole yhteensopiva SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan kanssa.

Allekirjoitukset