ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. június 25.[1]

1. Az európai történelem jelentős részében a diákok tanulmányaikat (vagy azok egy részét) származási országuktól eltérő helyen akarták folytatni.[2] Ezzel összefüggésben nem először merül fel az a kérdés, hogy a fogadó állam korlátozhatja-e az oktatási rendszerébe belépni szándékozó külföldi diákok számát.

2. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Cour Constitutionelle (alkotmánybíróság) (Belgium) azt kéri a Bíróságtól, hogy az az EK 149. cikk (1) bekezdésével, az EK 149. cikk (2) bekezdésének második albekezdésével és az EK 150. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésével együttesen értelmezze az EK 12. cikk első bekezdését, és az EK 18. cikk (1) bekezdését.

3. A nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügy a Communauté française de Belgique (Belgiumi Francia Közösség, „a Francia Közösség") felsőoktatási intézményeinek számos – többségében francia – diákja által, valamint oktatói és adminisztratív alkalmazottai által benyújtott, a Décret régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur (a felsőoktatás első két évének bizonyos kurzusain részt vevő diákok számának szabályozásáról) szóló, a Parlement de la Communauté française de Belgique (a belgiumi Francia Közösség Parlamentje) által 2006. június 16-án elfogadott rendelet (a továbbiakban: rendelet) megsemmisítésére irányuló keresetre vonatkozik.[3]

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A történeti áttekintés érdekében lásd Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a C-11/06. és C-12/06. sz., Morgan és Bucher egyesített ügyekre vonatkozó indítványának (EBHT 2007., I-9161. o.) 37–47. pontját. A Bolognai Folyamatban részt vevő 46 ország felsőoktatásért felelős miniszterei legutóbb a mobilitást „az Európai Felsőoktatási Térség védjegy[évé]" emelték, és „minden országot [felhívtak arra, hogy] növeljék a mobilitást": a Felsőoktatásért Felelős Európai Miniszterek 2009. április 28–29-én Leuvenben és Louvain-la Neuve-ben tartott Konferenciájának sajtóközleménye, 18. pont (http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/675&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en).

3 – A Moniteur Belge 2006. július 6-i száma, 34055. o. A rendeletet legutóbb a 2008. július 18-i Décret fixant des conditions d'obtention des diplômes de bachelier sage-femme et de bachelier en soins infirmiers, renforçant la mobilité étudiante et portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur (a szülésznői bachelor és ápolói bachelor diplomák megszerzése feltételeinek rögzítéséről, a hallgatói mobilitás növeléséről és a felsőoktatásra vonatkozó más rendelkezésekről szóló rendelet, a Moniteur Belge 2008. szeptember 10-i száma, 47115. o.) módosította. Jelen indítványomban az előzetes döntéshozatalra utaló határozattal összhangban a rendelet eredeti szövegére hivatkozom. Jogalkotói hatáskörét mindhárom közösség, továbbá a flamand és a vallon régió is rendeletek útján gyakorolja. E rendeletek jogi ereje a szövetségi törvényekével azonos. Lásd a belga alkotmány 127. cikkének (2) bekezdését, 128. cikkének (2) bekezdését, 129. cikkének (2) bekezdését, 130. cikkének (2) bekezdését és 134. cikkének második bekezdését, az 1980. augusztus 8-i Loi spéciale de réformes institutionnelles (az intézmények reformjáról szóló különös törvény, a Moniteur Belge 1980. augusztus 15-i száma) 19. cikkének (2) bekezdését és a C-212/06. sz., Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyre vonatkozó 2007. június 18-i indítványom (EBHT 2008, I-1683. o.) 4–7. pontját.

Jogi háttér

Nemzetközi jog

4. A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICESCR)[4] 2. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy biztosítják az Egyezségokmányban rögzített jogoknak […] nemzeti vagy társadalmi származásra […] vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül való gyakorlását."

5. Az ICESCR 13. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében:

„Az Egyezségokmányban részes államok elismerik, hogy [a művelődéshez való, mindenkit megillető] jog teljes megvalósítása érdekében:

c) a felsőoktatást teljesen egyenlő feltételekkel a képesség alapján mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, minden megfelelő eszközzel, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján; […]"

Közösségi jog

6. Az EK 2. cikk értelmében:

„A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 4. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa […] a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást."

4 – Elfogadva, valamint aláírásra, ratifikációra és csatlakozásra megnyitva az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 1966. december 16-án elfogadott 2200A (XXI) határozatával. Az Egységokmány, 27. cikkével összhangban, 1976. január 3-án lépett hatályba.

7. Az EK 10. cikk értelmében:

„A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését.

A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”

8. Az EK 12. cikk (1) bekezdése értelmében:

„E szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”

9. Az EK 18. cikk (1) bekezdésének értelmében:

„(1) Az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.”

10. Az EK 149. cikk (1) bekezdésének és (2) bekezdése második francia bekezdésének értelmében:

„(1) A Közösség a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez, ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségét.

(2) A Közösség fellépésének célja:

[…]

– a diákok és a tanárok mobilitásának ösztönzése többek között az oklevelek és résztanulmányok tanulmányi célú elismerésének ösztönzésével,

[…]”

11. Az EK 150. cikk (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének értelmében:

„A Közösség fellépésének célja:

[…]

– a szakképzésbe történő bejutás megkönnyítése, továbbá a tanárok és a szakképzésben részt vevők, különösen a fiatalok mobilitásának ösztönzése;

[…]”

Nemzeti jog

12. A rendelet 1. cikkében meghatározza, ki minősül a rendelet alkalmazásában belföldi illetőségű diáknak:[5]

„E rendelet alkalmazásában belföldi illetőségű diák az, aki a felsőoktatási intézménybe való beiratkozásakor igazolja, hogy állandó lakhelye Belgiumban található, és aki megfelel a következő feltételek egyikének:

1. jogosult állandó jelleggel Belgiumban tartózkodni;

2. a felsőoktatási intézménybe való beiratkozásakor legalább 6 hónapja van állandó lakóhelye Belgiumban, és ott munkaviszony keretében vagy önálló munkavállalóként szakmai tevékenységet végez, vagy valamelyik belga hatóságtól revenu de remplacement-t [jövedelemhelyettesítő társadalombiztosítási támogatás] kap;

5 – [A lábjegyzet a magyar változatra nem vonatkozik.]

3. [a belga jog] alapján határozatlan ideig [Belgiumban] tartózkodhat;

4. [a belga jog alapján] elismert menekült státusza, vagy ez iránti kérelme okán Belgiumban tartózkodhat;

5. [a hatályos nemzeti rendelkezésekben] szereplő ideiglenes védelemben részesülése okán Belgiumban tartózkodhat;

6. apja, anyja, törvényes gyámja vagy házastársa megfelel a fenti feltételek egyikének;

7. a felsőoktatási intézménybe való beiratkozásakor állandó lakóhelye legalább 3 éve Belgiumban van;

8. a fejlesztési együttműködés keretében elnyert ösztöndíjasi minőséget igazoló tanúsítvány jogosultja azon tanévet és képzést illetően, amelyre vonatkozóan a beiratkozási kérelmét benyújtotta.

Az első bekezdés 1. pontja értelmében vett, »állandó tartózkodáshoz való jog« alatt az Európai Unió valamely más tagállamának állampolgára esetében a 2004/38/EK irányelv[6] 16. és 17. cikkében biztosított jogot, harmadik állam állampolgára esetében pedig [a vonatkozó belga jogszabályok] szerinti tartózkodási jogot kell érteni."

13. A rendelet II. fejezete az egyetemre való felvétellel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. A 2. cikk a 4. cikkben meghatározott eljárással összhangban a 3. cikkben szereplő képzések tekintetében korlátozza a Francia Közösség valamely egyetemére első alkalommal beiratkozó diákok számát.

14. A rendelet 3. cikke értelmében a II. fejezet rendelkezéseit a gyógytorna és rehabilitáció,

6 – Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítve: HL 2009. L 274., 47 o.).

valamint állatorvostan tárgyban bachelor képesítést adó képzésekre kell alkalmazni.

15. A rendelet 4. cikke a következőket írja elő:

„Valamennyi felsőoktatási intézmény és a 3. cikkben szereplő minden egyes képzés vonatkozásában »T« jelöli az érintett képzésekre első alkalommal beiratkozó, és a finanszírozás szempontjából figyelembe veendő diákok összesített számát, továbbá »NR« jelöli az érintett képzésekre első alkalommal beiratkozó, de az 1. cikk értelmében vett belföldi illetőségűnek nem minősülő diákok számát.

Ha az NR, és a megelőző tanévre vonatkozó T aránya eléri a »P«-t, a felsőoktatási hatóságok megtagadják azon diákok további beiratkozását, akik még nem iratkoztak be az érintett képzésre, és nem minősülnek az 1. cikk értelmében vett belföldi illetőségűnek.

Az előző bekezdésben szereplő P értéke 30%. Ugyanakkor, ha az adott tanévben az Európai Unió felsőoktatási intézményeiben azon diákok száma, akik tanulmányaikat nem abban az országban folytatják, ahol középiskolai végzettségüket megszerezték, átlagosan meghaladja a 10%-ot, a következő tanévre vonatkozóan a P értéke ezen százalékarány háromszorosa.”

16. A rendelet 5. cikke a következőket írja elő:

„(1) […]az 1. cikk értelmében vett belföldi illetőségűnek nem minősülő diákok a 3. cikkben szereplő képzések egyikére legkorábban az adott tanévet megelőző szeptember 2-a előtt három munkanappal adhatják be beiratkozási kérelmüket. A diákok […] beiratkozása érkezési sorrendben történik.

[…]

(3) Az (1) bekezdésnek megfelelően a tanévet megelőző szeptember 2-ával kezdődően az összes benyújtott beiratkozási kérelmet nyilvántartásba kell venni […].

(4) Az első bekezdéstől eltérően azon nem belföldi illetőségű diákok vonatkozásában, akik a 3. cikkben hivatkozott képzések egyikére való beiratkozási kérelmük beadása érdekében személyesen megjelennek legkésőbb a tanévet megelőző szeptember 2-a előtti utolsó munkanapon, a [beiratkozási] sorrendet sorsolással kell megállapítani, amennyiben a megjelent diákok száma meghaladja a 4. cikk (2) bekezdésében meghatározott NR-t […].

(5) Minden nem belföldi illetőségű diák kizárólag egy beiratkozási kérelmet nyújthat be a 3. és 7. cikkekben hivatkozott képzésekre, és kizárólag a tanévet megelőző szeptember 2-a előtt teheti ezt meg. Azt a diákot, aki ezt a rendelkezést megsérti, ki kell zárni abból a felsőoktatási intézményből, amelybe egyébként a 3. vagy 7. cikk szerinti képzéseken való részvétel céljából felvételt nyert volna.

[…]”

17. A III. fejezet a felsőoktatási intézményekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. A 6. cikk első bekezdése, és a 8., valamint 9. cikk (amelyek ezen fejezet részét képezik) a 2. cikk első bekezdéséhez, és a 4., valamint 5. cikkhez hasonló rendelkezéseket tartalmaznak.

18. A rendelet 7. cikke a III. fejezet rendelkezéseit a szülészet, munkaterápia, logopédia, podológia-podoterápia, gyógytorna, audiológia, és pszicho-edukatív segítségre specializálódott nevelő szakokon bachelor képesítést adó képzésekre alkalmazza.

Az alapügy és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a Francia Közösség törvényhozása évek óta észlelte a kérdéses képzésekre első alkalommal beiratkozott diákok számának nagymértékű megnövekedését. Aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy az érintett oktatási intézményeknél rendelkezésre álló költségvetési, humán- és anyagi erőforrásokat is figyelembe véve ez az oktatás minőségét, és – a kérdéses képzések jellegére tekintettel – a közegészséget is veszélyezteti.

20. A 2003/04-es tanévben a beiratkozások 10%-ánál kisebb arányban képviseltették maguk azok a diákok, akik középiskolai végzettségüket más tagállamban szerezték meg, és a rendelet hatálya alá nem tartozó, más

képzésekre iratkoztak be. A 2004/05-ös tanévben a rendelet hatálya alá tartozó képzések esetében ez az arány a felsőoktatási intézményekben 41% és 75% között volt. A 2005/06-os tanévben ez az arány a rendelet hatálya alá tartozó felsőoktatási képzések tekintetében 78% és 86% között volt.

21. A belgiumi Francia Közösségen kívül szerzett középiskolai végzettséggel rendelkező beiratkozott diákok többsége francia állampolgár. Ennek a kérdést előterjesztő bíróság szerint számos oka van.

22. Először is Franciaországban az állatorvosi képzésre való felvételnek előfeltétele az országos versenyvizsga eredményes letétele, amely vizsgán csak azon diákok vehetnek részt, akik legalább két év előkészítő képzésen vettek részt az érettségi után. E vizsgát követően 2004-ben 329 jelentkezőt vettek fel a négy nemzeti állatorvosi képzésre. E szám 2005-ben 221-re csökkent, majd 2006-ban 436-ra emelkedett. Általában a vizsga résztvevőinek csupán egyötöde kerül be e képzésre.

23. Másodszor, Franciaország felvételi kvótát határozott meg a gyógytornász tanulmányokat illetően.

24. Ennek eredményeképp sok francia diák jön, hogy a belgiumi Francia Közösségben végezze a tanulmányait francia nyelven. Tanulmányaik végeztével visszatérnek Franciaországba a hivatásukat gyakorolni. Minden évben a Franciaországban letelepedő állatorvosok közel egyharmada a belgiumi Francia Közösségben szerezte meg diplomáját. Ez úgy tűnik, nem okozza a szakma túltelítettségét Franciaországban. 2005-ben több mint 800 diák kapott a Belgiumi Francia Közösségben gyógytornász-diplomát.

25. E helyzetre válaszul a Francia Közösség Parlamentje elfogadta a 2006. június 16-ai Rendeletet. Ez gyakorlatilag kvótát állapít meg a nem belföldi illetőségűekkel szemben, és kettős feltétellel határozza meg azon „belföldi illetőségű” személyeket, akikre nem vonatkozik e korlátozás. Lényegében azok a személyek minősülnek „belföldi illetőségűnek”, akiknek állandó lakóhelye Belgiumban található, és akik jogosultak állandó jelleggel Belgiumban tartózkodni.

26. Az egyetemek és főiskolák csak korlátozott számban vehetnek fel külföldi illetőségű diákokat. Ez a szám minden egyes képzés és felsőoltatási intézmény esetében előre meg van határozva, a 2006/07-es tanévre az összes, az érintett képzéseket nyújtó intézményekbe először beiratkozó diák 30%-ában lett megállapítva. A külföldi illetőségű jelentkezők csak a szeptember 2-át megelőző három

munkanapon kérhetik a felvételüket. Amennyiben a számuk meghaladja a kvótát, a sikeres jelölteket sorsolás útján választják ki.

27. 2006. augusztus 9-én N. Bressol és 43 társa az alkotmánybíróságon keresetet nyújtott be a rendelet megsemmisítése érdekében. 2006. december 13-án C. Chaverot és 18 társa ugyancsak a rendelet egyes cikkeinek megsemmisítése érdekében nyújtott be keresetet. A keresetet benyújtók egyike sem minősül a rendelet értelmében „belföldi illetőségűnek". Kifogásolják az eltérő bánásmódot, amit a rendelet a belföldi és külföldi illetőségű személyek között alkalmaz a szóban forgó képzések tekintetében.

28. 2007. január 24-én a Bizottság felszólító levelet küldött Belgium részére, amelyben kétségeit fejezte ki a rendelet közösségi joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan. 2007. május 24-én Belgium válaszolt erre a levélre, rendelkezésre bocsátva bizonyos statisztikákat és magyarázatokat. 2007. november 28-án a Bizottság – mérlegelve, hogy megfelelő védintézkedések nélkül a Belgiumi Francia Közösség ki lenne téve azon veszélynek, hogy „nem képes fenntartani a közegészségügyi rendszere területi lefedettségének és minőségének megfelelő szintjét" – öt évre felfüggesztette az eljárást, hogy „lehetőséget nyújtson a belga hatóságoknak az azon érvet alátámasztó kiegészítő adatok benyújtására, amely szerint az előírt korlátozó intézkedések mind szükségesek, mind pedig arányosak".[7]

29. Az alkotmánybíróságnak kétségei voltak azzal kapcsolatban, hogy a rendelet 4. és 8. cikke az EK 12. cikk (1) bekezdésével, az EK 18. cikk (1) bekezdésével, az EK 149. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint az EK 150. cikk (2) bekezdésével együttesen értelmezve összeegyeztethető-e a belga alkotmánnyal. Ezért előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette az Európai Közösségek Bírósága elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EK 12. cikk első albekezdését és az EK 18. cikk (1) bekezdését az EK 149. cikk (1) bekezdésével és (2) bekezdésének második francia bekezdésével, valamint az EK 150. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésével összefüggésben, hogy e rendelkezésekkel ellentétes, ha valamely tagállamnak a felsőoktatást illetően hatáskörrel rendelkező autonóm közössége – azt tapasztalva, hogy a szomszédos tagállam diákjai az ezen államban folytatott korlátozó politika nyomán

7 – Ugyanezen a napon a Bizottság a C-147/03. sz., Ausztria kontra Bizottság ügyben 2005. július 7-én hozott ítéletnek [EBHT 2005, I-5969. o.] való megfeleléssel kapcsolatban felszólító levelet küldött Ausztria részére. Az eljárást hasonlóan felfüggesztette.

tömegesen jelentkeznek számos orvosi jellegű, elsősorban közpénzből finanszírozott képzésre – olyan intézkedéseket hoz, mint a […] 2006. június 16-i rendeletben foglaltak, amennyiben e Közösség érvényes indokokra hivatkozik annak bizonyítása végett, hogy e helyzet a költségvetés túlzott megterhelésének veszélyével jár, és rontja az oktatás minőségét?

2) Más válasz adandó-e az első kérdésre, ha e Közösség bizonyítja, hogy e helyzet következményeként túl kevés belföldi illetőségű diák szerez diplomát ahhoz, hogy az e Közösségen belüli közegészségügyi rendszer minőségének biztosítására tartósan elegendő szakképzett egészségügyi dolgozó álljon rendelkezésre?

3) Más válasz adandó-e az első kérdésre, ha e Közösség – figyelembe véve a[z EK] 149. cikk első francia bekezdésének utolsó mondatát, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 13. cikke (2) bekezdésének c) pontját, amely a fennálló helyzet fenntartására irányuló kötelezettséget »tartalmaz« – úgy dönt, hogy a tagjai számára fenntartja a minőségi felsőoktatásba való széles körű és demokratikus bejutás lehetőségét?"

30. Írásbeli észrevételeket nyújtottak be az alapügy felperesei, az osztrák és belga kormány, valamint a Bizottság.

31. A 2009. március 3-ai tárgyaláson mindezek a felek szóbeli észrevételeket adtak elő.

Előzetes megjegyzések

32. Miközben az EK 149. cikk bekezdése szerint „az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére […] valamint kulturális és nyelvi" sokszínűségre vonatkozó hatáskör továbbra is tagállami felelősség marad, a Bíróság egyértelművé tette, hogy a szakképzésbe való bejutás feltételei a Szerződés hatálya alá tartoznak.[8] Korábban utaltam már rá, hogy

8 – Lásd a 293/83. sz. Gravier-ügyben 1985. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1985, 593. o.) 25. pontját, a 42/87. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988. 5445. o.) 7–8. pontját, a C-65/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2004. július 1-jén hozott ítélet (EBHT 2004. I-6427. o) 25. pontját, a 7. lábjegyzetben hivatkozott, Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 32. pontját és a C-40/05. sz. Lyyski-ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2007, I-99. o.) 28. pontját.

az EK 149. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdése előírja, hogy a Közösség fellépésének célja a diákok és a tanárok mobilitásának ösztönzése, többek között az oklevelek és résztanulmányok tanulmányi célú elismerésének ösztönzésével, az EK 150. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerint pedig a Közösség fellépésének célja a szakképzésbe történő bejutás megkönnyítése, továbbá az oktatók és a szakképzésben részt vevők, különösen a fiatalok mobilitásának ösztönzése.[9] A Bíróság továbbá azt is megállapította, hogy a mind a felsőoktatás, mind az egyetemi oktatás szakképzésnek számít.[10]

33. Kiindulásként megállapítható, a rendelet a Belgiumi Francia Közösség felsőoktatási vagy egyetemi képzéseibe való bejutás szabályait fekteti le. Ezért a rendelet szabályozási tárgya a Szerződés hatálya alá tartozik.

34. Egyértelmű továbbá, hogy a rendelet különbséget tesz a diákok között aszerint, hogy egyes feltételeknek való megfelelés alapján belföldi vagy külföldi illetőségűnek minősülnek-e. A belföldi illetőségű diákok korlátozás nélkül bármilyen képzésre bejuthatnak. A külföldi diákok részére azonban a rendelet egyes képzések tekintetében kvótákat határoz meg. Ez magától értetődően eltérő bánásmódot valósít meg a diákok két csoportja között.

35. Az EK 12. cikk értelmében a Szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés. A rendeletet ezért e rendelkezés fényében kell megvizsgálni.

36. A kérdéseket előterjesztő Bíróság által említett első két kérdés az eltérő bánásmóddal összefüggő három lehetséges igazolás alkalmazhatóságával kapcsolatban kért iránymutatást. E kérdésekre a válasz részben a

9 – A 8. lábjegyzetben hivatkozott C-65/03. sz. Bizottság kontra Belgium ítélet 25. pontja.

10 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ítélet 33. pontja, és a 8. lábjegyzetben hivatkozott Lyyski-ítélet 29. pontja. A Bíróság a C-24/86. sz. Blaizot-ügyben 1988. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1988, 379. o.) 15–20. pontjában szűkebb értelmezést alkalmazott. A bíróság itt ugyanis megállapította, az egyetemi képzés csak olyan mértékben tartozik a „szakképzés" kifejezés hatálya alá, amennyiben az egy bizonyos szakma vagy foglalkozás végzésére készít fel, vagy az ezekhez szükséges képzést és ismereteket biztosítja. A Bíróság megállapította, hogy „ez a helyzet nem csak akkor áll fenn, ha a végső vizsga az ezen képesítés meglétéhez kötött meghatározott szakma, foglalkozás gyakorlásához vagy munkakör betöltéséhez előírt képesítést közvetlenül biztosítja, hanem akkor is, ha a kérdéses tanulmányok különleges képzést és ismereteket biztosítanak; azaz, ha a hallgatónak egy szakma, foglalkozás gyakorlásához vagy munkakör betöltéséhez így megszerzett ismeretekre van szüksége, akkor is, ha ezen ismeretek megszerzését törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések nem írják elő e célból." A Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy az egyetemi tanulmányok megfelelnek e feltételeknek. „Ez csak egyes tanfolyamok esetében van másként, melyek sajátosságaik miatt olyan személyeket céloznak meg, akik egy szakmára való felkészülés helyett inkább általános ismereteiket kívánják elmélyíteni." Minden más esetben az itt vitatott képzések egyértelműen szakképzésnek minősülnek.

hátrányos megkülönböztetés közvetlen vagy közvetett mivoltától függ.[11] Először tehát a szóban forgó hátrányos megkülönböztetés természetét kell tisztázni.

Az eltérő bánásmód természetéről

37. A rendelet korlátozza bizonyos (a 3. és 7. cikkben felsorolt) szakok esetében az oda első alkalommal beiratkozó külföldi diákok számát. A belföldi illetőségűnek minősülés és a fenti korlátozás alóli mentesség érdekében a diáknak együttesen teljesítenie kell a rendelet 1. cikkében meghatározott két feltételt: i. igazolnia kell, hogy állandó lakhelye Belgium területén található, ii. teljesítenie kell a rendeletben felsorolt nyolc további feltétel egyikét.[12]

38. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés egyértelművé teszi, hogy mivel a belga állampolgárok (állampolgárságukból adódóan) a rendelet 1. cikke értelmében állandó tartózkodási joggal rendelkeznek Belgium területén, ők automatikusan teljesítik a „belföldi illetőségű" minősítéshez szükséges két együttes feltételt, amennyiben beiratkozási kérelmük beadásakor állandó lakhelyük Belgiumban található.[13]

39. Ezzel szemben a nem belga állampolgárságú leendő diákok számára a másodikként teljesítendő feltétel valódi akadályt jelent. E feltétel teljesítése érdekében a nem belga állampolgárságú uniós polgárok a „Belgiumban állandó jelleggel való tartózkodás" jogát legfeljebb csak a 2004/38/EK irányelv által megszabott keretek között igényelhetik, azaz lényegében 5 év Belgiumban való jogszerű tartózkodást követően.[14] Amennyiben ez a feltétel nem teljesül (és a hét további feltétel egyikét sem tudják teljesíteni), külföldinek minősülnek. Tulajdonképpen pontosan ez a rendelet célja.

40. Ez az eltérő bánásmód megvalósít-e állampolgárságon alapuló közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést?

41. A Bizottság a 2007. január 24-ei felszólító levelében[15] úgy vélte, a hátrányos

11 – Lásd lentebb a 78. pontot.

12 – Lásd fentebb a 12. pontot.

13 – Lásd továbbá a rendelet előkészítő iratait (Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 16–17. o; ibid., N° 263/3, 18. o.), és a belga államtanács törvényhozó szekciójának véleményét (Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 50. o).

14 – A 2004/38/EK irányelv 16. cikke.

15 – Lásd fentebb a 28. pontot.

megkülönböztetés közvetlen, mivel a belga állampolgároknak a rendelet 1. cikke első albekezdésében foglalt feltétel teljesítéséhez mindössze állandó lakhellyel kell rendelkezniük Belgium területén, míg mindenki másnak további feltételeket kell teljesíteniük. A Bizottság nem ezen érv mentén járt el a jelenlegi eljárásokban, (a többi félhez hasonlóan) megelégedett a közvetett hátrányos megkülönböztetésen alapulóságra irányuló kérdések vizsgálatával. Mindenesetre én úgy vélem, a Bíróság nem tekinthet el ettől a kérdéstől, vagy nem kellene eltekintenie tőle.

42. A helyzet tisztázása érdekében a rendelet által meghatározott két feltételt külön fogom vizsgálni. Elsőként azonban azt kell kifejtenem, hogy mit tekintek lényegesnek a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés elhatárolása szempontjából.

A közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés elhatárolásáról

43. Nem meglepő módon a Bíróság ítéletei nem tartalmaznak egyértelmű fogalommeghatározást a „közvetlen hátrányos megkülönböztetésre". Tehát a fogalmat a Bíróságnak az egyenlőség elve tárgyában kiadott nyilatkozataiból, valamint a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmából kell levezetni.

44. A Bíróság által használt klasszikus szóhasználat szerint az egyenlő elbánás általános elve, mint általános közösségi jogi elv, megköveteli, hogy „hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható".[16] Úgy tűnik, ez a hátrányos megkülönböztetés minkét formájára alkalmazható.[17]

45. A közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésről szóló irányelvben,[18] a faji megkülönböztetésről szóló irányelvben[19] és az egyenlő bánásmódról szóló keretirányelvben[20] szereplő fogalommeghatározásai szintén segíthetnek valamennyit. Lényegében ezek a közvetlen hátrányos megkülönböztetést olyan eseményként határozzák meg, amikor egy személlyel szemben a tiltás alá tartozó ok miatt kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy

16 – Lásd a C-127/07. sz., Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008, I-9895. o.) 23. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. A C-544/07. sz. Rüffler-ügyben 2009. április 23-án hozott ítélet (EBHT 2009, I-3389. o.) 59. pontja a klasszikus definíciót az EK 12. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetéssel való egyedi összefüggésben alkalmazza.

17 – Hasonlóan lásd Van Gerven főtanácsnok C-132/92. sz., Birds Eye Walls kontra Roberts ügyre vonatkozó indítványának (EBHT 1993, I-5579. o) 12–14. pontját.

18 – A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 204., 23. o.).

19 – A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv (HL L 180., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 23. o.).

20 – A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.).

eljárnának.[21] Ezek a fogalommeghatározások mindegyik irányelvben ellentétbe állíthatóak a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmával. Közvetett hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélünk, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat olyan jellegzetességekkel rendelkező személyeket, amelyek alapján az eltérő bánásmód tilos, más személyekhez képest hátrányosan érint, kivéve, ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal, objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.[22]

46. Mindezek ellenére a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés elhatárolása nem teljesen pontos.

47. Véleményem szerint a problémát annak pontos meghatározása jelenti, hogy mi számít „látszólag semleges rendelkezésnek". Ez a kulcskifejezés kibogozhatatlanul összekapcsolódni látszik a „rejtett hátrányos megkülönböztetés" fogalmával, amely más helyeken szerepel a Bíróság ítélkezési gyakorlatában.

48. A Bíróság fenntartotta, hogy „az egyenlő bánásmód elve – amelynek különös kifejeződése az EK 12. cikknek az állampolgárságon alapuló bármilyen megkülönböztetés tilalmáról szóló (1) bekezdése – nemcsak az állampolgárság alapján történő nyílt hátrányos megkülönböztetést tiltja, hanem a hátrányos megkülönböztetés olyan rejtett formáit is, amelyek egyéb különbségtételt jelentő feltételek alkalmazása révén ténylegesen ugyanarra az eredményre vezetnek".[23] Ezt a formulát gyakran társítják olyan megfogalmazásokkal, amelyek a közvetett hátrányos megkülönböztetés lehetséges indokait állapítják meg. Például a migráns munkavállalókkal összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy „a nemzeti jog valamely rendelkezése – kivéve, ha azt objektív okok igazolják, és arányos az elérni kívánt céllal – közvetetten hátrányosan megkülönböztetőnek tekintendő, amennyiben jellegénél fogva inkább a migráns munkavállalókat érintheti, mint az adott tagállam munkavállalóit, következésképpen azzal a kockázattal jár, hogy különösen az előbbieket hozza hátrányosabb helyzetbe".[24]

49. A Bíróság ezért úgy tűnik, hogy a „nyílt" és „rejtett" hátrányos megkülönböztetés közötti különbséget tekinti döntőnek a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés elhatárolásánál. Ez talán még világosabban látható volt a második Defrenne-ügyben hozott

21 – Lásd a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésről szóló irányelv 2. cikke (1) bekezdésének a) pontját, a faji megkülönböztetésről szóló irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontját és az egyenlő bánásmódról szóló keretirányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontját.

22 – Lásd a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésről szóló irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontját, a faji megkülönböztetésről szóló irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontját és az egyenlő bánásmódról szóló keretirányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontját.

23 – Lásd különösen a 8. lábjegyzetben hivatkozott C-65/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 28. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, továbbá az EK 39. cikk (2) bekezdésének vonatkozásában a C-228/07. sz. Petersen-ügyben hozott ítélet (EBHT 2008, I-6989. o.) 53. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

24 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott, Petersen-ügyben hozott ítélet 54. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

ítéletben (a Bíróság első nemen alapuló hátrányos megkülönböztetéssel foglalkozó ügyében), amelyben a Bíróság „közvetlen és nyílt hátrányos megkülönböztetésre" hivatkozott, és szembe állította azt a „közvetett és leplezett hátrányos megkülönböztetéssel".[25]

50. Be kell vallanom, nem találom hasznosnak az ilyen módon történő különbségtételt.[26] Meglehetősen egyértelmű, hogy a nyílt és rejtett hátrányos megkülönböztetés közötti különbség nem feltétlenül esik egybe a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés közötti különbségtétellel.

A Bírósághoz fordultak annak megállapítása érdekében, hogy alkalmazásának visszautasítása nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés volt-e. A Bíróság helyesen megállapította, hogy a kérdésre adott válasz attól függ, hogy „az alkalmazás elutasításának lényeges indoka olyan indok-e, amely mindkét nemhez tartozó munkavállalókra egyaránt alkalmazható, vagy éppen ellenkezőleg olyan, amely kizárólag csak az egyik nemre alkalmazható" A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „az alkalmazásnak a terhesség miatt történő elutasítására csak nők esetében lehet hivatkozni, és ezért azilyen elutasítás nemen alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent".[27] A Bíróság ezt követően számos ügyre alkalmazta ezt a gondolatmenetet.[28]

51. A Dekker-ügy jó példa a rejtett közvetlen hátrányos megkülönböztetésre. E. J. P. Dekkernek egy állásra való jelentkezésének visszautasítását – amely állásra minden kétséget kizáróan ő volt a legalkalmasabb jelölt – úgy indokolták, hogy annak nem terhessége volt az oka, hanem a leendő munkaadóját terhelő pénzügyi következmények.

52. Jacobs főtanácsnok a Schnorbus-ügyre vonatkozó indítványában a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés közötti különbséget némiképp eltérően – és véleményem szerint sokkal világosabban – határozta meg: „kijelenthető, hogy a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélhetünk, ha az egyik nemhez tartozókat kedvezőbben kezelik a másik nemhez tartozókhoz képest. A hátrányos megkülönböztetés közvetlen, ha az eltérő bánásmód olyan kritériumon alapul, amely vagy kifejezetten a szóban forgó nemre, vagy *szükségszerűen a*

25 – A C-43/75. sz., Defrenne kontra Sabena ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976, 455. o.) 18. pontja. Lásd az e különbségtételre vonatkozóan Warner főtanácsnok észrevételeit a C-69/80. sz., Worringham and Humphreys kontra Lloyds Bank ügyben 1981. március 11-én hozott ítéletre (EBHT 1981, 767. o.) vonatkozó indítványában (802. és 803. o.), itt a Bíróság szintén azt sugallta, hogy megfeleltethető a közvetlen hatály megléte és hiánya közötti megkülönböztetésnek.

26 – Hasonlóan lásd E. Ellis, *EU Anti-Discrimination Law* (2005) 89. és 90. oldal. Lásd továbbá VerLoren van Themaat főtanácsnoknak a 19/81. sz., Burton kontra British Railways Board ügyre vonatkozó, 1981. december 8-i indítványának (EBHT 1982, 554. o.) 2.6. pontját, amely szerint a 96/80. sz., Jenkins kontra Kingsgate ügyben 1981. március 31-én hozott ítélet megmutatta, hogy a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetésnek a második Defrene-ítéletben meghatározott elhatárolása – amely annak eldöntése szempontjából fontos, hogy a 119. cikk közvetlenül alkalmazható-e – nem azonos a közvetlen vagy alaki hátrányos megkülönböztetés, illetve a közvetett vagy tartalmi hátrányos megkülönböztetés közötti különbségtétellel.

27 – A C-177/88. sz., Dekker kontra Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen ügyben 1990. november 8-án hozott ítélet (EBHT 1990, I-3941. o.) 11. és 12. pontja.

28 – Lásd a C-179/88. sz., Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund kontra Dansk Arbejdsgiverforening (Hertz) ügyben 1990. november 8-án hozott ítélet (EBHT 1990, I-3979. o.) 13. pontját; a C-421/92. sz., Habermann-Beltermann kotnra Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband ügyben 1994. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1994, I-1657. o.) 15. pontját, a C-32/93. sz., Webb kontra EMO Air Cargo ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994, I-3567. o.) 19. pontját és a C-207/98. sz., Mahlburg kontra Land Mecklenburg-Vorpommern ügyben 2000 február 3-án hozott ítélet (EBHT 2000, I-549. o.) 20. pontját.

nemtől elválaszthatatlan jellemzőre irányul. A hátrányos megkülönböztetés közvetett, ha más kritériumokat is alkalmaznak, de ezek ténylegesen az egyik nemhez tartozók lényegesen magasabb arányát érintik, mint a másik nemhez tartozókét."[29]

53. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés okozatainak ilyen vizsgálata a közvetlen hátrányos megkülönböztetés bármely okára alkalmazható. Ezért – az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés vonatkozásában – a hátrányos megkülönböztetés közvetlennek tekinthető, ha az eltérő bánásmód olyan kritériumon alapul, amely vagy kifejezetten a szóban forgó állampolgárságra, vagy szükségszerűen az állampolgárságtól elválaszthatatlan jellemzőre irányul.

54. A Dekker-ügyben a Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott volna, amennyiben gondolatelhagyásos vizsgálatot alkalmazott volna, amely szerint elhagyva az adott esetben egy „sajátos jellemzőt" (nem, faj, állampolgárság, kor, stb.), a szóban forgó személy a tapasztaltakhoz képest jóval előnyösebb elbánásban részesült volna.[30] Ez másképp fogalmazva azt jelenti, hogy a nemzeti bíróságnak a következő kérdést kellett megválaszolnia: ha minden más változatlanul hagyásával eltekintünk E. J. P. Dekker terhességétől (mint a neméhez elválaszthatatlanul kapcsolódó jellemzőtől), akkor alkalmazták volna őt? Amennyiben a válasz igen, az alkalmazás visszautasítása nemen alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósított volna meg.[31]

55. Ezen elemzésből döntően az következik, hogy a közvetlen hátrányos megkülönböztetés bekövetkeztéhez szükséges az, hogy az okozati lánc egy pontján az áldozat által elszenvedett kedvezőtlen elbánás olyan jellemzőn alapuljon, vagy azt olyan jellemző okozza, amely nem alkalmazható őt másoktól megkülönböztető jellemzőként. Az egyszerűség kedvéért erre a folyamatra „tiltott besorolásként" fogok utalni.

56. Ez alapján olyan általános fogalommeghatározás alakítható ki, amely meglátásom szerint pontosan tükröz minden, a Bíróság által felismert, a közösségi jog által tiltott bármely indokból történő közvetlen hátrányos megkülönböztetésen alapuló helyzetet. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek veszem azt is, ha egy bizonyos előnyben részesülők csoportja és az ezzel kapcsolatosan hátrányokat

29 – C-79/99. sz. ügyre vonatkozó indítvány (2000. december 7-i ítélet; EBHT 2000, I-10997. o.), 33. pont (kiemelés tőlem).

30 – Lásd továbbá: C. Barnard, *EC Employment Law* (2006., harmadik kiadás) 321. oldal, utalással a Lordok Házának a James kontra Eastleigh Borough Council ügyben hozott ítéletére (1990, 3 WLR 55), „amelyben az elismerte" a gondolatlehagyásos vizsgálatot.

31 – A 27. lábjegyzetben hivatkozott Dekker-ügyben hozott ítélet 10., 12., és 14. pontja.

elszenvedők csoportja pontosan egybeesik azon megfelelő csoportokkal, amelyek kizárólag egy tiltott besorolás alkalmazásával különíthetők el.

57. Ezért E. J. P. Dekker ügyében a bizonyos előnyben részesülők csoportja (azoké, akiket foglalkoztatásra alkalmasnak találtak) pontosan megfeleltethető volt egy olyan csoportnak, amely kizárólag egy tiltott besorolás alkalmazásával különíthető el (a nemi hovatartozás alapján – különösen olyan emberek, akik semmilyen körülmények között sem eshetnek teherbe, pl. férfiak). Az ezzel kapcsolatos hátrányt elszenvedők csoportja (azoké, akiket nem találtak foglalkoztatásra alkalmasnak) pontosan megfeleltethető volt egy olyan csoportnak, amely kizárólag egy tiltott besorolás alkalmazásával különíthető el (a nemi hovatartozás alapján – ebben az esetben olyan emberek, akik teherbe eshetnek, pl. nők). A kedvezőtlen elbánás (az alkalmazás visszautasítása) ezért tiltott besoroláson (nemi hovatartozáson) alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósított meg.

58. Milyen eredménnyel jár ennek a közvetlen hátrányos megkülönböztetést vizsgáló tesztnek a rendelet 1. cikkében szereplő két feltételre történő alkalmazása?

A rendelet 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő első együttes feltételről

59. A rendelet 1. cikke (1) bekezdésében szereplő első együttes feltétel a leendő diákoktól megköveteli, hogy a felsőoktatási intézménybe való beiratkozásukkor Belgium területén rendelkezzenek állandó lakhellyel (az „állandó lakhely követelménye").

60. Egyértelmű, hogy egy ilyen feltétel nem valósít meg állampolgárság alapján történő közvetlen hátrányos megkülönböztetést. Belgák és nem belgák egyformán létesíthetnek állandó lakhelyet Belgium területén. Ezért azok csoportja, akik teljesítik a rendelet 1. cikke (1) bekezdésében szereplő első együttes feltételt, nem feleltethetők meg a belga állampolgárok csoportjával.

61. Az állandó lakhely követelménye megvalósít-e közvetett hátrányos megkülönböztetést?

62. A Bíróság szerint a látszólag semleges feltételen nyugvó, ám valójában hátrányos

megkülönböztetést eredményező különbségtételen alapuló megkülönböztetés tilalmát különösen olyan intézkedésekre kell alkalmazni, amelyek a lakóhely alapján tesznek különbséget. Legfőképpen az ilyen követelmények felelősek a más tagállami állampolgárokat ért sérelmekért, ugyanis a nem helyi lakosok az esetek többségében külföldiek.[32]

63. Nem lett komolyan megkérdőjelezve az, hogy az állandó lakhely követelménye közvetetten megkülönböztető rendelkezést valósít meg.

A rendelet 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő második együttes feltételről

64. Ezzel szemben számomra úgy tűnik, hogy a rendelet 1. cikke (1) bekezdésében szereplő második együttes feltétel állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

65. Minden belga állampolgárt *automatikusan* megillet a Belgium területén való állandó tartózkodás joga (a rendelet 1. cikke szerinti második együttes feltételben meghatározott nyolc lehetséges kritérium közül az első). Semmilyen más állampolgárt sem illet meg ez a jog. Ezért ezen jog eléréséhez nekik vagy egyes további feltételeket kell teljesíteniük (a 2004/38/EK irányelvben előírtak szerint), vagy az ezen rendelkezésben felsorolt más kritériumok valamelyikét kell teljesíteniük.[33]

66. Azok csoportja, akik bizonyos előnyben részesülnek (azok, akik *automatikusan* megszerzik a Belgium területén való állandó tartózkodás jogát és így *automatikusan* teljesítik a rendelet 1. cikke (1) bekezdésében szereplő második együttes feltételt), ezért pontosan megfeleltethető azon személyek csoportjának, akiket tiltott besorolás (állampolgárság) alapján különítenek el (jelen esetben a belga állampolgárokénak). Az ezzel kapcsolatos hátrányt elszenvedők csoportja (azoké, akik *nem* részesülnek *automatikusan* ebben a jogosultságban) pontosan megfeleltethető azon személyek csoportjának, akiket tiltott besorolás alapján különítettek el (állampolgárság, jelen esetben a belga állampolgársággal nem rendelkezők).

32 – Lásd a C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet (EBHT 2003, I-721. o.) 14. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-209/03. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005, I-2119. o.) 53. pontját. Ezzel kapcsolatban lásd továbbá a C-212/05. sz. Hartmann-ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2007, I-6303. o.) 30. és 31. pontját és a 23. lábjegyzetben hivatkozott Petersen-ítélet 54. és 55. pontját.

33 – Lásd fentebb a 38. és 39. pontot.

67. Az eltérő bánásmód egyértelműen olyan kritériumon alapul (a Belgium területén való állandó tartózkodás joga), amely az állampolgárságtól szükségképpen elválaszthatatlan jellemzőhöz kötődik.[34] Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés ezért közvetlen.

68. Az a tény, hogy a nem belga uniós polgárok a 2004/38/EK irányelvben szereplő feltételek teljesítésével megszerezhetik a jogot a Belgium területén való állandó tartózkodáshoz, nem változtat ezen a következtetésen. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés pontosan azon a tényen alapul, hogy minden nem belga állampolgárnak, beleértve a többi uniós polgárt is, a Belgium területén való állandó tartózkodás joga vagy a második együttes feltételben szereplő fennmaradó kritériumok egyikének teljesítéséhez, vagy a 2004/68/EK irányelvben szereplő feltételekhez *van kötve.* A belga állampolgárok számára ez a jog ezért szükségképpen és automatikusan tiltott besoroláshoz, az állampolgársághoz kapcsolódik.

69. A „gondolatelhagyásos" módszer alkalmazásával ugyanerre a következtetésre jutottam. Vegyünk két leendő állatorvostanhallgatót, középfokú tanulmányaikat mindketten Luxemburgban végezték, ahol szüleik élnek és dolgoznak. Az „A" diák belga. A „B" diák bolgár. Mindketten kivesznek egy-egy louvain-la-neuve-i kollégiumi szobát ugyanabban az épületben, és a beiratkozásra várva beköltöznek oda a 2008/09-es tanév kezdetére. Mindketten igazolni tudják ezért, hogy teljesítik az állandó lakhely követelményét.

70. Az „A" diák *automatikusan* teljesíti a rendelet 1. cikke (1) bekezdésében szereplő második együttes feltételt. Belga állampolgárként jogosult állandó jelleggel Belgium területén tartózkodni. Ezért „belföldi illetőségű diáknak" számít, és korlátlan hozzáférésre jogosult az állatorvosi képzéshez. A „B" diák

34 – Vesd össze Jacobs főtanácsnok Schnorbus-ügyre vonatkozó indítványának (hivatkozás az ítéletre a 29. lábjegyzetben) 33. pontjával. Ebben az esetben egy jogi gyakorlati képzésre jelentkezők száma egy bizonyos kezdési dátumkor meghaladta a képzésen rendelkezésre álló helyek számát, ilyenkor a felvétel 12 hónappal elhalasztható volt, de ezt a szabályt nem alkalmazták olyan esetekben, ha az különös nehézségekkel járt volna, ezt azokra az esetekre értették, amikor a jelentkezőknek kötelező nemzeti szolgálatot (katonaság) kellett teljesíteniük. A főtanácsnok helyesen megállapította, hogy ez a nemen alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetést valósított meg. Az akkor hatályos német jog szerint, a nők sohasem élvezhettek elsőbbséget e rendelkezés szempontjából, míg a férfiak *döntő többsége* elsőbbséget élvezhetett. Ez abból a tényből következett, hogy az alkalmazott kritérium – a nemzeti szolgálat kötelező teljesítése – egy, a minden férfira, és csak a férfiakra megállapított kötelezettségen alapul. Mivel néhány férfi nem teljesítette a kötelező nemzeti szolgálatot, és ezért (mint minden nő) nem részesült a felvételnél elsőbbségben, azok csoportja, akik bizonyos előnyökben részesültek (akik felvételi elsőbbséget kaptak kötelező nemzeti szolgálatuk teljesítése miatt), nem feleltethető meg azok csoportjával, akiket kizárólag tiltott (nemen alapuló) besorolás alapján különítettek el (jelen esetben a férfiakéval).

nem teljesíti automatikusan ezt a feltételt. Feltételezhetően a 2004/38/EK irányelvben szereplő követelményeket sem teljesíti. Hacsak nem teljesíti ezt, vagy a második együttes feltétel fennmaradó kritériumai közül egyet (amely jelen esetben valószínűtlen), a „B" diákkal szemben alkalmazzák a korlátozást.

71. Egyértelmű, hogy, belga állampolgárságát elhagyva az „A" diák *sem teljesítené automatikusan* a második együttes feltételt.[35]

72. Megjegyzem, a rendelet tervezetére adott véleményében a belga államtanács már valamelyest kifejezte aggályait azzal kapcsolatban, hogy a javaslat megvalósít-e közvetlen hátrányos megkülönböztetést – mindenestre megjegyezte, hogy a Bizottság kontra Ausztria ügyben az osztrák nemzeti szabályozás azokat az osztrák diákokat, akik középiskolai végzettségüket Ausztrián kívül szerezték, azonos módon (hátrányosan) kezelte a más tagállamokból származó diákokkal.[36]

73. Végezetül, a belga kormány által a meghallgatáson előadottakkal ellentétben a Bíróság Bidar-ügyben hozott ítélete nem támogatja azt az állítást, amely szerint a rendelet 1. cikke (1) bekezdésében szereplő második együttes feltételből eredő hátrányos megkülönböztetés közvetett és nem közvetlen. Az Egyesült Királyságnak a Bidar-ügyet előidéző jogszabálya a tandíjkölcsön igényelhetőségét i. az Egyesült Királyságban való, nemzeti jognak megfelelő letelepedéshez és ii. egyes lakhatásra vonatkozó feltételek teljesítéséhez kötötte.[37] Az alkalmazandó egyesült királysági bevándorlási törvény szerint

35 – A „gondolatelhagyásos" vizsgálatot általában arra a személyre alkalmazzák, akire a hátrányos megkülönböztetés irányul, és nem arra, aki az előnyökben részesül; jelen esetben ennek a szükséges változtatásokkal kissé nehezebben kifejezhető fordítottja szintén igaz: ha nem lenne az a tény, hogy a „B" diák *nem* belga állampolgár, állampolgárságából eredendően ő is részesülne a Belgium területén való állandó tartózkodás jogában, és úgyszintén teljesítené a második együttes feltételt.

36 – A belga Államtanács törvényhozási szekciójának véleménye, Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 50. o. Az államtanács a rendelet tervezetének 3. cikke (2) bekezdésére és 7. cikke (2) bekezdésére is felhívta a figyelmet, amelyek lehetővé tették a vonatkozó korlátozások eltörlését, amennyiben Franciaország is eltörli a hasonló képzéseihez kapcsolódó korlátozásokat. Az Államtanács ezzel összefüggésben észrevételezte, hogy ismét olyan feltétel lett megalkotva, amely nagyon közel áll az állampolgársági kritériumhoz, *ugyanis közvetlenül a francia nemzetiségű diákokra irányul* (kiemelés tőlem). Ezeket a rendelkezéseket a rendelet végleges, elfogadott szövegéből törölték.

37 – Nevezetesen a szóban forgó személynek az első tanév első napján angliai és wales-i lakosnak kell lennie, és az ezen napot megelőző három évben az Egyesült Királyság és a Szigetek lakosának kell lennie, ide nem értve az Egyesült Királyságban diákként töltött éveket.

egy személy akkor tekinthető az Egyesült Királyságban letelepedettnek, ha szokásos tartózkodási helye ott van, és tartózkodás ideje semmilyen módon nincs korlátozva.[38] Más tagállami állampolgárságú személy ezért diákként nem szerezheti meg az Egyesült Királyságban letelepedett státuszt, ugyanis ezen teszt egyik részét sem tudná teljesíteni.

74. Az igaz, hogy (ahogyan a belga állampolgároknál is Belgiumban) az Egyesült Királyság állampolgáraira nem vonatkozik olyan korlátozás, hogy meddig maradhatnak az Egyesült Királyság területén. Ugyanakkor az Egyesült Királyságnak a Bidar-ügyben a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiból kiderül, bizonyos körülmények között az Egyesült Királyság állampolgárai is összeütközésbe kerülhetnek a teszt „szokásos lakóhely" részével, és így előfordulhat, hogy nem rendelkeznek az Egyesült Királyságban letelepedett státusszal.[39] A bizonyos előnyökben részesülők csoportja (akik rendelkeznek az Egyesült Királyságban letelepedett státusszal) ezért *nem* feleltethető meg azon személyek csoportjának, akik tiltott besorolás (állampolgárság, jelen esetben az Egyesült Királyság állampolgársága) alapján különíthetők el.

75. A Bíróság ezért helyesen a hátrányos megkülönböztetést inkább közvetettnek, mint közvetlennek tartotta a Bidar-ügyben. Mindazonáltal, mivel az Egyesült Királyság jogszabálya más tagállamok állampolgárai számára kizárja annak lehetőséget, hogy diákként megszerezhessék a letelepedett személy jogállását, ezzel lehetetlenné téve, hogy a fogadó tagállam társadalmába való tényleges beilleszkedésének fokától függetlenül jogosult legyen a kölcsönre, a Bíróság röviden elintézte a „letelepedési feltételt".[40]

76. Természetesen a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a belga jog szerint mi a helyzet. Ha azonban megállapítható az, hogy minden belga állampolgár automatikusan és kivétel nélkül megszerzi a Belgium területén való állandó tartózkodás jogát, és ezzel *automatikusan* kielégíti a második együttes feltételt, miközben mindenki más – a más EU tagállamból származó állampolgárokat is beleértve – *nem automatikusan* részesül e jogosultságból, az EK 12. cikkel ellentétesen a rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerinti második együttes feltétel az állampolgárság alapján történő közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

38 – A 32. lábjegyzetben hivatkozott Bidar-ítélet 14–18. pontja.

39 – Például az elmúlt tíz évben Ausztriában dolgozó brit szülők brit gyermeke, aki a középiskolai végzettségét Ausztriában szerezte, nem lenne jogosult a cambridge-i szállásának fenntartási költségeit kiegészítő tandíjkölcsönre.

40 – A 32. lábjegyzetben idézett Bidar-ítélet, 61. és 62. pont.

Az első és a második kérdésről

Igazolható-e a rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerinti együttes feltétel?

77. Az első és második kérdés lényegében annak tisztázására irányul, hogy a rendelet igazolható-e a következő három lehetséges indok alapján: i. a külföldi diákok beáramlása rendkívül magas terhet jelent a költségvetésre, ii. valószínűsíthető az oktatás minőségének veszélyeztetése, iii. valószínűsíthető a Francia Közösség közegészségügyi rendszerének veszélyeztetettsége a szakképzett orvosi személyzet hiánya miatt.

78. A válasz részben attól is függ, hogy az eltérő bánásmód közvetlen vagy közvetett.[41] Bevett dolognak számít, hogy a közvetett hátrányos megkülönböztetés elvben alkalmas az igazolásra.[42] A közvetlen hátrányos megkülönböztetés esetében jóval szigorúbb szabályok vannak.[43] Mivel az első együttes feltételt közvetett hátrányos megkülönböztetésnek, a másodikat pedig közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek tartom, sorban meg kell vizsgálnom mindkettőt.

79. A belga kormány nagymértékben támaszkodik a Bíróságnak a Bidar-ügyben hozott ítéletére, amely előterjesztésük szerint szentesíti a képzéshez való hozzáférés tekintetében a tartózkodás követelményének törvényességét, ugyanis lehetővé teszi a fogadó tagállamnak, hogy ezen tartózkodási követelmény alkalmazásával a leendő diáktól elvárja a fogadó állam társadalmába való bizonyos fokú beilleszkedést.[44]

80. Ugyanakkor lényeges különbség van a Bidar-ügy szerinti más tagállamban történő képzés költségeinek *pénzügyi támogatásához való hozzáférés,* és a jelen ügy szerinti, magához a más tagállamban való *képzéshez történő hozzáférés* között.

81. A Bidar-ügyben a Bíróság helyesen figyelembe vette a tagállamoknak a más tagállami diákok pénzügyi támogatásra vonatkozó igényeivel szembenálló érdekeit. Fenntartotta,

41 – Lásd fentebb a 36. pontot.

42 – Lásd fentebb a 45–48. pontot.

43 – Lásd lentebb a 128. és 131. pontot.

44 – A 32. lábjegyzetben hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 57–59. pontja. Általánosságban a tartózkodással, mint az állampolgárság alternatívájával kapcsolatban lásd G. Davies: „»Any Place I Hang My Hat?« or: Residence is the New Nationality", *Eurpean Law Journal* 2005, 43–56. o.).

hogy a tagállamoknak szociális támogatási rendszerük szervezeteiben és működésében egyfajta pénzügyi szolidaritást kell tanúsítaniuk a többi tagállam állampolgáraival szemben.[45] Ugyanakkor biztosíthatják, hogy „másik tagállami diákok megélhetési költségeinek fedezésére szolgáló támogatások nyújtása ne váljék olyan indokolatlan teherré, amely az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet."[46]

82. Ezzel ellentétben az a lehetőség, hogy egy diák egy más tagállam főiskolai és egyetemi oktatásába az ezen tagállam állampolgáraival azonos feltételekkel bejuthasson, a diákok EK-Szerződés által biztosított szabad mozgása elvének központi eleme.[47] Ezért az, amit a Bíróság a Bidar-ügyben hozott ítéletében a pénzügyi támogatással összefüggő tartózkodási követelményként ismert el, a jelen ügyre nem alkalmazható.[48]

83. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetés csak akkor igazolható, ha objektív, az érintett személyek állampolgárságától független, a nemzeti szabályozás által jogosan megvalósítani kívánt célkitűzéssel arányos megfontolásokon nyugszik.[49]

84. A Bíróság ugyancsak megállapította, hogy a személyek szabad mozgásának alapelve alóli kivételre hivatkozó nemzeti hatóságok feladata minden egyes esetben annak bizonyítása, hogy szabályozásuk a követendő cél tekintetében szükséges és arányos. A tagállam által érvényesíthető igazoló okok mellett „ez az állam köteles az általa kibocsátott korlátozó intézkedések megfelelőségére és arányosságára vonatkozó vizsgálatot végezni, csakúgy, mint pontos adatokat szolgáltatni érvei alátámasztására".[50]

85. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés utal a rendelet előkészítő anyagaira,[51] jelezve, hogy ezek szerint a rendelet megtámadott rendelkezéseinek fő célja „a minőségi felsőoktatáshoz való széles körű és demokratikus hozzáférés biztosítása a Francia Közösség lakossága számára". A megtámadott rendelkezések megalkotásában emellett közegészségügyi megfontolások is szerepet játszottak.

45 – A 32. lábjegyzetben hivatkozott Bidar-ítélet 56. pontja, hivatkozással a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001, I-6193. o.) 44. pontjára.

46 – A 32 lábjegyzetben hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet, 56. és 57. pont.

47 – Ezzel összefüggésben lásd a 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria-ügyben hozott ítélet 70. pontját.

48 – Lásd Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 54. o., ahol a belga Államtanács pontosan ezzel a problémával kapcsolatban figyelmeztette a Francia Közösség kormányát.

49 – Lásd a C-524/06. sz. Huber-ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008, I-9705. o.) 75. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

50 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet, 63. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

51 – Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 12. és 13. o.

Elsőként a képzés minőségének csökkenése hosszabb távon valószínűleg a nyújtott ellátás színvonalára is kihatással lesz. Másodszor a külföldi diákok nagy többsége nem szándékozik Belgiumban gyakorolni szakmáját, ami a szakemberhiány kialakulásának kockázatához vezet. Állítólag bizonyosan hiányt eredményezne, ha előzetes válogatást vezetnének be.

86. Ezen Bíróság és a kérdést előterjesztő bíróság feladatainak szétválasztásával kapcsolatban megállapítható, hogy ezen Bíróság feladata annak kimondása, hogy megalapozottsága esetén a felhozott indokok bármelyike objektív módon igazolhatja-e a közvetett hátrányos megkülönböztetést. Amennyiben igazolhatja, a nemzeti bíróság feladata a bizonyítékok alapján annak megállapítása, hogy az indokok ténylegesen megalapozottak-e.

A költségvetés rendkívüli megterheléséről

87. A rendelet előkészítő anyagai igazolásként a következő, a költségvetés rendkívüli megterhelésére vonatkozó hivatkozást tartalmazzák:[52]

„Azoknak száma, akik a Francia Közösség felsőoktatási rendszerében [az érintett képzésekben] diplomát szereznek, nyilvánvalóan meghaladja Belgium francia nyelvterületein az érintett ágazatoknak a szükségleteit. A Francia Közösség nem képes finanszírozni azt a rendkívüli terhet, amelyet nem belgiumi illetőségű diákok jelentenek, akik pusztán azért jönnek tanulni a Francia Közösségbe, mert származási országukban nem férnek hozzá ezekhez a képzésekhez, és akiknek egyáltalán nem áll szándékukban szakmájukat a Francia Közösség területén gyakorolni."

88. Az első mondat, amelynek állítása szerint a diplomát szerző diákok száma „nyilvánvalóan meghaladja" a Francia Közösség szükségleteit, nem egyeztethető össze közvetlenül a közegészségügyi rendszer veszélyeztetettségének kockázatára hivatkozó alternatív igazolással, amely szerint a jövőben szakemberhiány léphetne fel az egészségügyben.[53]

89. A második mondatban felhozott érv tisztán gazdasági. A következő okok miatt problematikus.

90. Elsőként emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a pusztán

52 – Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 9. o.

53 – Lásd lentebb a 114–126. pontot.

gazdasági természetű indokok nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot, amely igazolhatná valamely, a Szerződés által biztosított alapszabadság korlátozását.[54]

91. A Bíróság ugyan kimondta: nem zárható ki az, hogy a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlya súlyos megbomlásának veszélye olyan közérdeken alapuló kényszerítő oknak minősülhet, amely igazolhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását.[55] Ezért bizonyos feltételek esetén gazdasági vagy költségvetési indokok is felhozhatók igazolásként. Ezek részben azt a kikerülhetetlen tényt is türközhetik, hogy a jóléti államaink által nyújtott közszolgáltatások az ott meglévő megfelelő költségvetési finanszírozási eszközöktől függnek.

92. Ugyanakkor osztom a Jacobs főtanácsnok által a nemzeti társadalombiztosítási rendszerek terheivel kapcsolatban a Bíróság által tett megállapításoknak a felsőoktatás területére való alkalmazásával összefüggésben kifejtett fenntartásokat. Ezek a nyilatkozatok kettős kivételt tartalmaznak: egyrészt a szabad mozgás alapelve alól, másrészt az ezen kivétel igazolására elfogadott okok alól (amelyek a Szerződés szerint egyáltalán *nem* lehetnek gazdaságiak). A gazdasági alapokon nyugvó igazolásokat ezért különös körültekintéssel kell kezelni.[56]

93. Jacobs főtanácsnok azt is érzékeltette, hogy ha a Bíróság kiterjesztené a diákoknak adható pénzügyi juttatások körét a tandíjon és a beiratkozási díjon kívül másra is, a tagállamok rendelkezésére álló lehetséges igazolások körének a népegészségügyi szolgáltatások jogosultjaira vonatkozó ítélkezési gyakorlat mintájára bővülnie kellene.[57] A Bidar-ügyben a Bíróság a diákoknak a pénzügyi támogatásokra való jogosultságainak hatályát ténylegesen kiterjesztette a kiegészítő hitelekre, és (ezzel párhuzamosan) elfogadta, hogy az ilyen hitelhez való hozzáférést megelőzően a

54 – A C-109/04. sz. Kranermann-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2005, I-2421. o.) 34. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. [A következő szakasz a magyar változatot nem érinti.]

55 – Lásd a C-158/96. sz. Kohll-ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1931. o.) 41. pontját és a C-368/98. sz. Vanbraekel-ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5363. o.) 47. pontját.

56 – Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben) 31. pontja, lásd továbbá a 33–35 pontot arról, hogy a felsőoktatás miben különbözik lényegesen a társadalombiztosítási rendszerektől (leginkább azért, mert az EK 49. cikk értelmében nem minősül szolgáltatásnak, ezzel összefüggésben lásd a 263/86. sz. Humbel-ügyben 1998. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5365. o.) 17., 18. és 19. pontját, és a C-109/92. sz. Wirth-ügyben 1993. december 7-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6447. o.) 15–19. pontját.

57 – Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben) 46. pontja.

diáknak igazolnia kell a fogadó állam társadalmába való bizonyos fokú beilleszkedését. A költségvetési okok ezért bizonyos korlátok között igazolhatják a képzés pénzügyi finanszírozásához való hozzáférés korlátozását.

94. Ugyanakkor, ahogy azt már korábban kihangsúlyoztam, a jelen ügy az oktatáshoz való hozzáférésről és nem az oktatás pénzügyi finanszírozásához való hozzáférésről szól, ezért a Bíróságnak a Bidar-ügyben hozott ítélete nem vehető át. A külföldi diákok oktatáshoz való hozzáférése korlátozásának igazolása szempontjából nem tartom elfogadhatónak költségvetési indokok felhozását. Számomra inkább úgy tűnik, hogy a Bíróságnak az oktatás pénzügyi finanszírozása tárgyában a Grzelczyk-ügyben megfogalmazott megállapítása – amely szerint a 93/96/EK irányelv[58] „elismeri tehát a fogadó állam állampolgárainak bizonyos pénzügyi szolidaritását a többi tagállam állampolgáraival”[59] – *a fortiori* alkalmazandó az oktatáshoz való hozzáférésre.

95. Másodszor, a Francia Közösség törvényhozása, úgy tűnik, a jól ismert „potyautas” érvre támaszkodik: a külföldön letelepedő diákok anélkül aratják le a más tagállam által nyújtott közoktatás kínálta előnyöket, hogy annak finanszírozásához (a szüleik által fizetett) nemzeti adójukon keresztül maguk is hozzájárulnának, és azt azzal sem „fizetik vissza”, hogy szakmai tevékenységüket később a fogadó tagállamban folytatnák.[60] A ki nem mondott érv ebben az, hogy a nem belga diákok a visszaélés egy formáját követik el. Egyértelmű, hogy nem erről van szó. A saját képzésük érdekében más tagállamba költöző diákok a mozgás szabadságának a jogát gyakorolják – egy olyan jogot, amelyet uniós polgárként az állampolgárságukon alapuló bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül gyakorolhatnak.[61] A Francia Közösség törvényhozása által felhozott állítólagos szándékaik teljesen lényegtelenek.[62]

96. Hasonlóan osztom Jacobs és Gellhoed főtanácsnok véleményét (a Bizottság kontra Ausztria, illetve a Bidar-ügyben), amely

58 – A Tanács 93/96/EGK irányelve (1993. október 29.) a diákok tartózkodási jogáról (HL L 317., 1993.12.18., 59–60. o.).

59 – Hivatkozás a 45. lábjegyzetben, 44 pont.

60 – Lásd Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben) 36. pontját.

61 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet, 45. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

62 – Lásd a 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 70. pontját és Jacobs főtanácsnok ugyanerre az ügyre vonatkozó indítványának 41. pontját. A Bíróság szerint az egyik tagállamból származó munkás másik tagállamban való munkakeresésének motivációja nem bír jelentőséggel az utóbbi tagállam területére való belépés és az ott való letelepedés szempontjából, amennyiben ő ott tényleges és valódi tevékenységet kíván folytatni: lásd az 53/81. sz. Levin-ügyben 1982. március 23-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1035. o.) 23. pontját és a C-109/03. sz. Akrich-ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9607. o.) 55. pontját.

szerint még ha a diákok közvetlenül nem is járulnak hozzá annak az államnak az adóbevételeihez, amelyben egyetemi tanulmányaikat folytatják, az egyetem környezetében működő gazdasági létesítményeknek, illetve korlátozott mértékben a közvetett adókon keresztül a nemzeti költségvetésnek is bevételi forrást jelentenek.[63] Ebből a logikus következtetésből eredően az az érv, miszerint csak az adójukkal hozzájárulók jogosultak az államilag finanszírozott támogatásokra, egy tagállam azon saját állampolgárait is korlátozná az ilyen támogatások igénybevételében, akik semmilyen, vagy csak mérsékelt hozzájárulást fizettek.[64]

97. Harmadrészt, az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből és Belgiumnak a Bíróság előtt tett előterjesztéseiből kitűnik, hogy a Francia Közösség nem mutatja be, hogy az ezen diákok révén a Francia Közösségre nehezedő pénzügyi teher milyen módon „rendkívüli", vagy hogy a rendelet hogyan oldotta meg az állítólagos problémát.[65] Úgy tűnik inkább, hogy a felsőoktatást „zárt borítékos" rendszerrel finanszírozzák. Ha jól értettem, ez azt jelenti, hogy a diákok számának a csökkenése (állampolgárságtól függetlenül) nem jár ezzel arányos megtakarítással a Francia Közösségre nézve. A diákok számának csökkenése vagy növekedése költségvetés-semleges.

98. Végezetül megjegyzem, a felperesek az alkotmánybíróság előtt javasolták, hogy minden külföldi diákot vegyenek fel az általuk választott képzésre, azonban e diákok ne legyenek szükségképpen jogosultak pénzbeli támogatásra. A Bírósághoz beadott írásbeli előterjesztésében a belga kormány erre úgy reagált, hogy egy ilyen javaslat „nem lenne alkalmas [a rendelet] céljainak megvalósítására, amely célok végső soron nem pénzügyi természetűek".

99. A belga kormány által felhozott első igazolási alappal kapcsolatban összegzésként megállapítom: nem fogadom el, hogy az oktatáshoz való hozzáférés vonatkozásában alkalmazott közvetett hátrányos

63 – Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben) 29. lábjegyzete. Ezzel összefüggésben lásd az Haute École provinciale du Hainaut occidental paramedikai és pedagógiai igazgatójának, Rémy-nek a megállapításait, aki kihangsúlyozta a külföldi diákok jelenlétének előnyös következményeit: „A francia diákok tömeges jelenléte lehetővé tette kilátásaink bővítését. Projektek egész sorát fejleszthettük ki a fizikoterápiás és munkaterápiás képzéseink segítségével, amelyek biztosították számunkra a finanszírozás megfelelő szintjét, például a kutatás és a folyamatos képzés terén. Ez most sajnálatos módon mind el fog tűnni." („C'est une vraie catastrophe pour notre école", *La Libre,* 2006. február 3.).

64 – Geelhoed főtanácsnok Bidar-ügyre vonatkozó indítványának 65. pontja (hivatkozás az ítéletre a 32. lábjegyzetben). Ezzel összefüggésben lásd még: Slynn főtanácsnok Gravier-ügyre vonatkozó indítványa, 604. o. (hivatkozás az ítéletre a 8. lábjegyzetben).

65 – Ahogy az a Bíróság iratai között is szereplő 2006. január 31-ei *Avis du Corps interfédéral de l'inspection des finances* 5. oldalán is szerepel.

megkülönböztetést általában a költségvetésre jelentett rendkívüli teherrel igazolják. Azt sem gondolom (amennyiben véleményemmel ellentétesen ez az igazolás valamely tagállam számára elméletileg felhasználható), hogy a jelen ügyben a közvetett hátrányos megkülönböztetést igazolták.

Az oktatás minőségének kockáztatásáról

100. A rendelet előkészítő anyagai egy újabb alternatív igazolás felhozásával folytatódnak.[66]

„A költségvetési terhelésen túl […] ott az oktatás minőségének a problémája is. Túl sok diák esetén lehetetlen mind minőségi mind mennyiségi szempontból megfelelő oktatási kereteket biztosítani számukra. Megfelelő környezetben végzett szakmai gyakorlatra sincsenek korlátlan lehetőségek."

101. A kérdést előterjesztő bíróság előtt a Francia Közösség az állította, hogy a rendelet a „korlátlan mobilitás rendellenes hatásaira" irányul, azaz hogy a külföldi diákok növekvő száma az oktatás minőségét minden diák számára káros módon veszélyezteti. Az oktatási intézmények véges kapacitással rendelkeznek a diákok fogadására. A tanári személyzet, a költségvetés és a gyakorlati képzésre való lehetőségek is mind korlátozottan állnak rendelkezésre.

102. A túlzsúfolt évfolyamok problémája mind a diákok, mind az oktatók számára ismeretes. Jogos aggodalomat okoz. A Bíróság elismerte, hogy „az oktatási rendszer megőrzése vagy fejlesztése"[67] és „az egyetemi képzés magas színvonalának biztosítása"[68] a Szerződés alapján törvényes cél. Az ezeken alapuló korlátozásoknak mindazonáltal teljesíteniük kell az arányossági tesztet, alkalmasnak kell lenniük a kitűzött cél elérésére, és nem nyúlhatnak túl azon, ami e célok teljesítéséhez elengedhetetlenül szükséges.[69]

103. A Bíróság előtt fekvő anyagból kiderül, hogy a rendelet elfogadását elsősorban olyan statisztikára alapozták, amely a nem

66 – Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, Nº 263/1, 9. o. Lásd fentebb a 87. pontot.

67 – A 8. lábjegyzetben hivatkozott Lyyski-ügyben hozott ítélet 39. pontja.

68 – A C-153/02. sz. Neri-ügyben 2003. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2003, I-13555. o.), 46. pont.

69 – Neri-ítélet, 46. pont.

Belgiumban érettségizett, regisztrált diákok számának növekedését mutatta ki. Ez meglehetősen eltérő a rendelet által lefedett egyes képzések között.[70] A szóban forgó képzésekre beiratkozó külföldi diákokra vonatkozóan a rendelet elfogadását megelőzően nem álltak rendelkezésre adatok. Ez általánosságban azt az egyértelmű benyomást kelti, hogy a nem belga diákok vonatkozásában néhány meglehetősen eltérő jellegű képzés tekintetében korlátozást megállapító szabályozást meglehetősen hiányos, a diákok ezen képzések némelyikére való jelkentkezésének néhány szempontjára vonatkozó információkra alapozták. Ez megengedhetetlen. A félreértések elkerülése végett rá kell mutatnom arra, nem gondolom azt, hogy a Francia Közösségnek tétlenül kellett volna várakoznia addig, amíg felsőoktatási rendszerének egyes ágai jelentősen nem károsodnak. Álláspontom szerint inkább arról van szó – ahogy azt a Bíróság elé tárt tények alapján meg tudom állapítani –, hogy a rendelet kiadásakor nem állt rendelkezésre olyan anyag, és/vagy azt nem vizsgálták, amely alapján egy felelős jogalkotó indokoltan juthatott volna arra következtetésre, hogy egy meghatározott kezdődő problémát csírájában el kell folytatnia (és ehhez kapcsolódóan a kimondottan erre összpontosító intézkedések szükségesek és arányosak).

104. Ezenfelül számomra úgy tűnik, amennyiben a diákok száma jelenti a problémát, a helyzetet problematikussága nem függ a többletként jelentkező diákok származásától. A problémát *önmagában* a többletet jelentő diákok száma okozza, és nem a többletet jelentő *külföldi* diákok száma. Úgy tűnik inkább, hogy a rendelet célja a felsőoktatáshoz való korlátlan hozzáférés megtartása volt a belga állampolgárok részére, annak megnehezítésével azon külföldi (többségében Franciaországból származó) diákok számára, akiknek a Francia Közösség felsőoktatási rendszere a beiratkozás szempontjából természetes alternatívát jelent. Egy ilyen célkitűzés lényegét tekintve tisztán megkülönböztető, és összegyeztethetetlen a Szerződés céljaival.[71]

105. A Bíróság korábban kifejtette, az egyes szakokra való túljelentkezést jogszerűen olyan konkrét és nem hátrányosan megkülönböztető intézkedésekkel lehet kezelni, mint amilyen a felvételi vizsga bevezetése vagy minimális tanulmányi átlag meghatározása. Az ilyen intézkedések összhangban állnak az EK 12. cikkel.[72]

106. Az egyes tagállamok fenntarthatják a felsőoktatásukhoz való korlátlan és ingyenes hozzáférést. Ezt természetesen teljes szabadsággal megtehetik. Amennyiben azonban így tesznek, fel kell készülniük e korlátlan és ingyenes hozzáférésnek az állampolgárságtól

70 – A Bíróság elé terjesztett dokumentumokban szereplő statisztikai adatok mellé írt magyarázatok egyértelműen leszögezik, hogy a külföldi érettségivel rendelkező diákok számának növekedése kizárólag két képzésnek tulajdonítható be: a „fizikoterápia és rehabilitáció" valamint az „állatorvostan" képzésnek.

71 – Ennek analógiájára lásd Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának 30. pontját (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben).

72 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 61. pontja. Lásd továbbá Jacobs főtanácsnok indítványának 52. pontját.

függetlenül *minden* uniós polgár számára történő biztosítására. Az EK 12. cikk minden tagállam részére előírja, hogy a közösségi jog által szabályozott helyzetekben a más tagállami állampolgárokat saját állampolgáraival teljesen azonos alapokon kezelje.[73] Az uniós polgárságnak ugyanis az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül, és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek.[74] Az oktatáshoz való ingyenes hozzáférés nem jelenthet „ingyenes hozzáférést – de csak a saját állampolgárok részére".

107. Az egyes képzésekhez való hozzáférést korlátozó politikák (mint amilyeneket Franciaország is alkalmaz) elvben egyaránt elfogadhatók. Ez a lehetőség ugyanúgy nyitva áll a tagállamok előtt, mint a korlátlan hozzáférésé. Belgium nem is állította, hogy Franciaország a korlátozással az EK-Szerződést sérti. A bevett ítélkezési gyakorlat szerint egy tagállam esetleges jogsértése nem jogosít fel egy másik tagállamot olyan kiegyenlítő vagy védelmi intézkedések bevezetésére, amelyek egyébként jogellenesek lennének.[75] Méginkább erről van szó, ha egy tagállam egy másik tagállam legitim módon választott politikájának mellékhatásaira válaszul vezet be megkülönböztető intézkedéseket.

108. Úgy tűnik számomra, hogy kevésbé megkülönböztető intézkedések bevezetésével megszűnhetne a belga állampolgárok számára a felsőoktatáshoz korlátlan hozzáférést nyújtó jelenlegi rendszer. Jól látható, hogy ez nemkívánatosnak tűnhet, és jobb lenne, ha (a szükséges mértékben) közösségi szinten lenne szabályozva a határt átlépő diákok áradata.[76] Ilyen rendelkezések hiányában azonban az e módosítások esetleges szükségessége is az EK-Szerződés szerinti egyenlő bánásmód elvéből fakadó követelményeknek való megfelelés szükségességét jelzi.[77]

109. Belgium és egyes más tagállamok, amelyek hasonló helyzettel állnak szemben, azt

73 – A C-360/00. sz. Ricordi-ügyben 2002. június 6-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5089. o.) 31. pontját.

74 – A 45. lábjegyzetben hivatkozott Grzelczyk-ügyben hozott ítélet 31. pontja, a 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 45. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

75 – A C-111/03. sz., Bizottság kontra Svédország ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-8789. o.) 66. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

76 – Lásd lentebb a 151–153. pontot.

77 – Ugyanezzel kapcsolatban lásd Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának 53. pontját (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben).

állították, hogy kivételesen sebezhető helyzetben vannak.[78]

110. A belgiumi Francia Közösségnek és az osztrák kormánynak azon problémája, amelyet a tanulmányaikat francia illetve német nyelven folytatni kívánó, számos beáramló külföldi diák okoz, valójában nem kizárólag Ausztriában és Belgiumban merül fel. Más tagállamok szintén kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy más tagállamokból a közösen használt nyelv, vagy más gyakorlati megfontolásokból oda irányuló külföldi diákok áradatával kell megküzdeniük.[79]

111. A rendelet előkészítő anyagai[80] azt állítják, hogy a felvételi vizsga (amely a diákok túljelentkezése által okozott felsőoktatási minőségromlás érzékelhető veszélyének nyilvánvalóan semleges megoldása)[81] olyan diákoknak kedvezne, akik előnyös szociális helyzetük vagy más ok miatt a lehető legjobban felkészültek az általuk választott képzésen folytatott tanulmányaikra. Ezt az állítást nem támasztották alá a Bíróság által is ismert, tapasztalatokon alapuló bizonyítékokkal. Amennyiben viszont tényleg azoknak kedvez, véleményem szerint a megfelelő megoldás másutt keresendő. A probléma önmagában nem igazolja olyan megkülönböztető intézkedések alkalmazását, amelyek a közösségi jogot sértik.

112. Elképzelhetőek olyan körülmények, amelyek között kimutatható lenne az egyetemi oktatás egy bizonyos ágában a minőség valódi, komoly és elkerülhetetlen fenyegetettsége. Elképzelhető, hogy a Bíróság egy ilyen esetben újból meg kívánná vizsgálni az ezen fenyegetések ellenében hozott közvetett hátrányos megkülönböztetést megvalósító intézkedések elvileg objektíven igazolhatók-e. Ha elméletileg lehetséges is lenne ilyen igazolás (ezt a kérdést határozottan nyitva hagyom), a jelen ügyben a Bíróság számára rendelkezésre álló anyagból igencsak hiányoznak a hátrányos megkülönböztetést megvalósító eljárás igazolására alkalmas elemek.

113. Ezért arra a következtetésre jutottam, hogy a rendeletben szereplő intézkedések a

78 – Különösen Ausztria a 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ítélet alapjául szolgáló ügyben.

79 – Az OECD 2006. évi statisztikái alapján (elérhető a www.oecd.org címen) Belgiumban a teljes népességhez – 10 511 382 fő – viszonyítva 40 607 külföldi diák volt (1:258,8 arányban). Ezzel összevetve Dániában a teljes 5 427 459 fős népességhez viszonyítva 19 123 külföldi diák volt (1:283,8 arányban). Svédországban 41 410 külföldi diák jutott a 9 047 752 fős teljes népességre (1:218,4 arányban), és az Egyesült Királyságban 418 353 külföldi diák jutott a 60 412 870 fős teljes népességre (1:144,4 arányban). Az angol nyelvű tanulmányok túlsúlya miatt az utóbbi adat nem meglepő. Ugyanakkor ezen adatok alapján nem állapítható meg, hogy a külföldi diákok közül hányan voltak EU-n kívüli nemzetiségűek, akiknek a felsőoktatáshoz való hozzáférése törvényesen korlátozható.

80 – Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, No 263/1, 9. o.

81 – Lásd fentebb a 105. pontot és a 7. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 61. pontját.

Francia Közösség egyetemi képzése minőségromlásának érzékelhető kockázataira alapozva nem igazolhatók.

A közegészségügyi rendszer minőségének biztosításáról

114. Az utolsóként felhozott igazolás szerint túl kevés, a Francia Közösségen belüli lakóhellyel rendelkező diák (nem külföldi diák) szerez diplomát egyes szakokon. Hosszabb távon ezért nem lesz az e Közösségen belüli közegészségügyi rendszer minőségének biztosításához elegendő szakképzett egészségügyi személyzet.

115. A rendelet előkészítő anyagai e tekintetben az állatorvostanra összpontosítanak, amely esetében úgy tűnik, a Francia Közösség a 2003., 2004. és 2005. években felvételi vizsgát szervezett. A 2005. évi vizsgán a 795 jelentkező közül mindössze 192 szerezte középiskolai érettségijét a Francia Közösség területén. A 250 sikeres jelöltből (a számot a jogalkotó rögzítette) 216-an külföldön szerezték középiskolai érettségijüket. Ebből következik, hogy mindössze 34 hazai jelentkező kezdhette meg állatorvosi tanulmányait.[82] A jogalkotó a következő következtetést vonta le:[83]

„Ez a szám egyértelműen kevés. Intézkedés hiányában a Francia Közösség az állatorvoshiány kockázatának teszi ki magát. Komoly esély van arra, hogy az állatorvosok elégtelen létszámát nem lehet a más államokból származó állatorvosokkal pótolni, a más országokban meglévő korlátozások miatt. Az állatorvosok tekintetében tapasztalható ilyen hiány magától értetődően valószínűleg igen komoly veszélyt jelent a közegészségügyre."

116. A jogsértési eljárás során a Bíróság a tagállam által állított kockázattal összefüggésben részletes értékelést követel meg, ha a tagállam az EK 31. cikk szerinti közegészségügyi mentességre hivatkozik.[84] Hasonló típusú vizsgálat alkalmazandó az előzetes döntéshozatalra

82 – Megjegyzem ha a középiskolai érettségijét a Francia Közösségben megszerző 192 diák mindegyike sikeresen teljesítette volna a vizsgát, akkor sem tudták volna feltölteni a 250 rendelkezésre álló helyet.

83 – Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 5. o.

84 – Lásd például a 178/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1987. március 12-én hozott ítéletet (EBHT 1987., 1227. o.), a C-24/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-1277. o.) 54. pontját és a C-192/01. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9693. o.) 47. pontját.

irányuló kérelmekben is,[85] ugyanakkor a tények végső meghatározásának feladata természetesen a nemzeti bíróságé.

117. Véleményem szerint a Bíróság előtt fekvő dokumentumokban a Belgium által rendelkezésre bocsátott anyagokból az derül ki, hogy az állítás szerinti közegészségügyi igazolást alátámasztó kockázatelemzés határozottan nem felel meg az elvárt követelményeknek.

118. Először, ahogy az a belga kormány írásbeli előterjesztéséből is kiderül, a lehetséges állatorvoshiányt valószínűleg a Francia Közösség által bevezetett rendszer idézte elő – konkrétan az állatorvosi képzésben részt vevő diákoknak a képzés minőségének biztosítása érdekében történő csökkentésével. Enyhén szólva koncepcionálisan szokatlan, hogy (amint az életbe léptetett megkülönböztető intézkedések igazolására felhozták) a képzés minőségének megtartása érdekében tett intézkedés egyúttal a megfelelően képzett egészségügyi szakemberek hiányára való hivatkozáshoz vezetett a belga kormánynál.

119. Másodszor, a Bíróság előtt fekvő anyag azt sugallja, hogy az érzékelhetően lehetséges jövőbeli probléma (legalább) a következők valamelyiféle kombinációjára vezethető vissza: i. hiány azon jelentkezőkből, akik középiskolai érettségijüket a Francia Közösségben szerezték, állatorvosként kívánnak tovább tanulni, *és* akik elég jók ahhoz, hogy a más EU tagállamokból származó jelöltekkel való versenyben bekerüljenek a 250 hely egyikére; ii. az feltételezés, hogy a középiskolai érettségijüket *nem* a Francia Közösség területén megszerző, állatorvosi képzésre felvett diákok többsége tanulmányai elvégzését követően automatikusan visszatér a hazájának számító tagállamba. Ezek közül az i. érv statisztikai alapon valamennyire megalapozott,[86] a ii. érv ugyanakkor pusztán feltételezés. Különösen annak a feltételezése, hogy a nem belga állatorvosok a diploma megszerzését követően a helyi álláslehetőségektől *függetlenül* általánosságban hazatérnek saját tagállamukba. Felmerülhet bennünk (ezzel szemben) az a gondolat, hogy amennyiben a francia nyelvű Belgium területén hiány lépne fel a szakképzett állatorvosok vonatkozásában, ez (a piac vagy a hatóságok részéről) olyan azonnali válaszlépést eredményezne, amely a helyi álláslehetőségeket vonzóbbá tenné, és arra ösztönözne pár frissen végzett nem belga

85 – Lásd például a C-322/01. sz. Deutscher Apothekerverband ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14887. o.) 112–124. pontját.

86 – Lásd a fenti 115. pontban és 82. lábjegyzetben szereplő adatokat.

állatorvost, hogy a képzését nyújtó tagállam területén kezdje meg szakmai pályafutását.

120. Harmadszor, mind a Francia Közösség, mind a Szövetségi Kormány (vagy ezek együttese)[87] rendelkezik mindazon szükséges szabályozási eszközzel, amellyel a várható probléma orvosolható. A lehetséges megoldásokat a Bíróság előtt fekvő anyagban is megemlítik, ideértve az állatorvosi képzésen diplomát szerzők vagy a másodfokú (klinikai) képzésbe lépők maximális létszámának kiigazítását;[88] az egyetemi előkészítő képzés színvonalának emelését célzó együttműködést a középiskolák és az egyetemi karok között annak érdekében, hogy elegendő belga állampolgár teljesítse a megfelelő szinten a felvételi vizsga követelményeit; és a leendő állatorvosok egyetemi tanulmányainak jobb előkészítését szolgáló egyéves előkészítő tanulmányok bevezetését.[89]

121. Megértem, hogy az ilyen intézkedések meghozatala gyakorlati nehézségekkel is járhat. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következően azonban a gyakorlati nehézségek önmagukban nem igazolhatják valamely, a Szerződésben biztosított szabadság sérelmét.[90]

122. Ezenfelül a belga Államtanács törvényhozási szekciója megjegyezte, hogy az állatorvostannal kapcsolatos tapasztalatok nem feltétlenül terjeszthetők ki más képzésekre. Például a fizikoterápiás tanulmányok esetében az erre a szakra megállapított szövetségi kvóta ellenére a szövetségi kormány becslései szerint közel megegyezni látszik a szakma szükségleteivel azon diplomát szerzők száma, akik Belgium területén kívánják szakmai tevékenységüket folytatni.[91]

87 – A meghallgatáson a felperesek azt állították, hogy a közegészségügy nem a Francia Közösség, hanem a szövetségi kormány hatáskörébe tartozik, és hogy a belga alkotmány által a közegészségügy biztonságára vonatkozó intézkedések elfogadására előírt eljárást a jelen ügyben nem követték. Ennek eldöntése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

88 – Úgy tűnik, hogy a problémát okozó, állatorvosi helyekre történő felvételi vizsgát nagyrészt a képzés második részében tapasztalható túljelentkezés miatt vezették be. Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 5. és 6. o.

89 – Ahogy azt Claude Ancion, a Francia Közösség parlamenti képviselője a felsőoktatási, tudományos kutatási és nemzetközi kapcsolatokért felelős miniszternek szóló kérdésében is javasolta: *Compte rendu intégral,* Parlement de la Communauté française, 2004–2005, 2005. október 13, 53. o. (a kérdést és a választ a rendelet előkészítő anyagai is említik Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 9. o., 8. lábjegyzet).

90 – A C-418/07. sz. Papillon-ügyben 2008. november 27-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-8947. o.) 54. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ugyanez igaz azon pénzügyi nehézségekre, amelyeken a tagállamoknak a megfelelő intézkedésekkel kell úrrá lenniük, lásd a C-42/89. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1990. július 5-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-2821. o.) 24. pontját.

91 – Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2005/06, N° 263/1, 53. és 56. o. Az elérhető legfrissebb (2007-es) Eurostat-adatok alapján Belgiumban 100 000 lakosra 242,7 gyógytornász jut. A belgiumi Vallon régióban ez 268 fő 100 000 lakosként (és 416,9 fő 100 000 lakosként a vallon Brabant tartományban). A brüsszeli régióban ez 218,1 fő 100 000 lakosként. Ezzel összevetve Franciaországban a 100 000 lakosra jutó gyógytornászok nemzeti átlaga 104 fő, míg Németországban a 100 000 lakosra jutó szám 103 fő. (2006. évi Eurostat-adat). Az egészségügy-miniszter jelezte, hogy a gyógytornászi képzés végén szereplő vizsgát (amely révén a gyógytornász a belga Nemzeti Egészségügyi és Gyógykezelési Intézettől, biztosítási számot kap, amely lehetővé teszi ügyfelei számára, hogy költségeiket az egészségbiztosításuk megtérítse) el kell törölni – talán azért, hogy ezt egy, a tanulmányok kezdetén levő vizsga helyettesítse. Note de Politique Générale de la Vice-première Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, Doc. parl., Chambre, 2008/09, N 1529/5, 16. o.

123. Negyedszer, „a hallgató felsőfokú tanulmányai folyamán megszerzett ismeretei általában nem jelölnek ki adott földrajzi munkaerőpiacot”.[92] A Francia Közösségben diplomát szerző külföldieket ezért megfelelő ösztönzőkkel lehetséges arra bátorítani, hogy szakmai pályafutásukat abban a régióban kezdjék meg, ahol tanulmányaikat végezték.

124. Ezen megfigyelések megfelelő változtatásokkal a vitatott rendelet hatálya alá tartozó más képzésekre is alkalmazhatók.

125. Bármely vélelmezhető közegészségügyi igazolást tekintve a rendelet lényegében megelőző jellegűnek tűnik. Hacsak a nemzeti bíróság nem mutat be a Bíróság előtt mindeddig bemutatottaknál lényegesen erősebb érveket tartalmazó dokumentumokat, véleményem szerint az arányossági teszt nem mondható kielégítettnek.[93] Ha a hátrányos megkülönböztetést megvalósító eljárást egy érzékelhető jövőbeli probléma elleni óvintézkedésként vezetik be, az arányossági tesztet különös figyelemmel kell elvégezni.

126. A Bíróság előtt fekvő anyagok alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a vitatott rendelet nem igazolható azon az alapon, hogy túl kevés belföldi illetőségű diák szerez diplomát a Francia Közösségben abból a célból, hogy ott tartósan az ezen közösség közegészségügyi rendszerét biztosító, megfelelő számú szakképzett egészségügyi személyzet tagja legyen.

Következtetés a rendelet 1. cikke (1) bekezdése szerinti első együttes feltételre vonatkozóan

127. Ebből az következik, hogy a rendelet 1. cikke (1) bekezdésében szereplő (közvetett hátrányos megkülönböztetést megvalósító) letelepedési követelmény a Belgium által felhozott egyik indok alapján sem igazolható.

92 – A 32. lábjegyzetben hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 58. pontja.

93 – Ennek analógiájára lásd Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának 51. pontját (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben).

A rendelet 1. cikke (1) bekezdése szerinti második együttes feltételről

128. Legjobb tudomásom szerint a Bíróság sohasem tartotta igazolhatónak a közvetlenül állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetést megvalósító, az EK 12. cikkel ellentétes intézkedéseket.[94] Korábban már jeleztem, miért tartom a vitatott rendelet szerinti második együttes feltételt közvetlen hátrányos megkülönböztetést megvalósító feltételnek.[95]

129. A Bíróság szemlélete eddig logikusnak tűnik. A Szerződés által tiltott okon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés annyira ellentétes az Európai Unió szellemiségével, hogy az csak nagyon kivételes okokból megengedhető. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az ilyen hátrányos megkülönböztetés kizárólag a Szerződésben szereplő kifejezett kivételek alapján igazolható.[96] Az EK 12. cikk szerinti, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma alól a Szerződés nem tartalmaz *általános* kivételt.[97]

130. Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma kimondottan nagy szimbolikus jelentőssséggel bír. Jacobs főtanácsnok kiváló megfogalmazásával élve a Közösség „nem csak egy, a tagállamok közötti gazdasági elrendeződés, hanem olyan közös vállalkozás, amelyben az összes európai polgár, mint egyén, részt vehet. A közösségi jog semmilyen más területe nem hat közvetlenebbül az egyénre, vagy mozdítja elő jobban a közös identitást és sorsközösséget, amely nélkül a Szerződés preambulumában szereplő, »Európa népei közötti egyre szorosabb

94 – Azokban az ügyekben, ahol a Bíróság megállapította az állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést, a Bíróság nem vizsgálta a lehetséges igazolásokat, lásd például a 8. lábjegyzetben hivatkozott Gravier-ügyben hozott ítélet 15., 25. és 26. pontját, a 186/87. sz. Cowan-ügyben 1989. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1989., 195. o.) 10. pontját és a C-92/92 és C-326/92. sz., Phil Collins és társai egyesített ügyekben 1993. október 20-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-5145. o.) 32. és 33. pontját. Kokott főtanácsnok a C-164/07. sz. Wood-ügyre vonatkozó, 2008. február 23-án ismertetett indítványában (EBHT 2008., I-4143. o.) jogosan állapítja meg (a 42. pontban és a 11. lábjegyzetben), hogy jóllehet kérdéses, egyáltalán igazolható-e az olyan nemzeti szabályozás, amely közvetlenül az állampolgárság alapján tesz hátrányos megkülönböztetést, számos ítélet utal a közvetlen hátrányos megkülönböztetés igazolásának elvi lehetőségére (például a 73. lábjegyzetben hivatkozott Ricordi-ügyben hozott ítélet 33. pontja, a C-122/96. sz., Saldanha és MTS ügyben 1997. október 2-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5325. o.) 26. és azt követő pontjai, és a C-323/95. sz. Hayes-ügyben 1997. március 20-án hozott ítéletének (EBHT 1997., I-1711. o.) 24. pontja).

95 – Lásd fentebb a 64–76. pontot.

96 – Lásd például az EK 39. cikk (4) bekezdése szerinti, a munkavállalók szabad mozgása alóli kivételt (közszolgálatban dolgozók) és az EK 45. cikk szerinti, a letelepedés szabadsága alóli kivételt (közhatalom gyakorlása) – jól ismert kivételek, amelyeket nagyon szigorúan kell értelmezni. Lásd továbbá a C-490/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-6095. o.) 86. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

97 – Lásd a C-85/96. sz. Martinez Sala-ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2691. o.) 64. pontját, amelyben a Bíróság megállapította: „A szóban forgó, a Szerződés alkalmazási körébe eső egyenlőtlen elbánást nem lehet igazolhatónak tekinteni. Lényegében közvetlenül a felperes állampolgárságán alapuló [hátrányos] megkülönböztetésről van szó.” Igaz, a Bíróság hozzátette: „és egyébként semmilyen, egy ilyen egyenlőtlen elbánást igazoló részletet nem vetettek fel a Bíróság előtt.” Én ezt mindesetre egy utólagos gondolatnak vélem, amely nem rontja le az első megállapítás egyértelmű következtetéseit.

egység« kinyilatkoztatás mindössze üres jelmondat volna."[98]

131. Ha a Bíróság ennek ellenére mégis akként határozna, hogy az EK 12. cikk hatálya alá eső, állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés általában igazolható, utalok azokra a (fentebb felvázolt) indokokra, amelyek miatt azt gondolom, hogy a vitatott rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerinti, közvetett hátrányos megkülönböztetést tartalmazó első együttes feltétel nem igazolható. Ezek a megfontolások *a fortiori* alkalmazhatók a rendelet második, közvetlen hátrányos megkülönböztetést tartalmazó együttes feltételére.

Következtetés a rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerinti második együttes feltételre vonatkozóan

132. Ebből az következik, hogy a rendelet 1. cikke (1) bekezdésének rendelkezései (amelyek szerint míg minden belga állampolgár *automatikusan* teljesíti a második együttes feltételt azzal, hogy állampolgárságához elválaszthatatlanul kapcsolódva megilleti a Belgiumban való állandó tartózkodás joga, addig a nem belga állampolgároknak – a más EU-tagállami állampolgárokat is beleértve – teljesíteniük kell vagy az ott szereplő további hét kritérium egyikét, vagy a 2004/38/EK irányelvben foglalt követelményeket) nem igazolhatók.

Az első és a második kérdésre adandó válasz

133. A Francia Közösség által bevezetett korlátozások elfogadása annak lehetővé tételéhez vezetne, hogy a tagállamok széttagolhassák felsőoktatási rendszerüket.[99] A Bíróságnak ezért nagyon körültekintően kellene eljárnia annak elfogadásakor, hogy a felsőoktatáshoz való hozzáférés korlátozható, még akkor is, ha a korlátozás egy olyan közvetett hátrányos megkülönböztetést megvalósító intézkedés, amely kielégíti az arányossági tesztet (ami – amennyire ez a Bíróság előtt fekvő anyagok alapján látszik – a belga intézkedésekre nem igaz). Ilyen célból meghozott, és ilyen alapon történő közvetlen hátrányos megkülönböztetést megvalósító intézkedéseket a Bíróságnak nem lehet elfogadnia.

134. Ezért azt a következtetést vonom le, hogy az EK 12. cikk első bekezdése, és az EK 18. cikk (1) bekezdése az EK 149. cikk

98 – A 94. lábjegyzetben hivatkozott Phil Collins és társai ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítvány 11. pontja.

99 – Ennek analógiájára lásd Jacobs főtanácsnok Bizottság kontra Ausztria ügyre vonatkozó indítványának 53. pontját (hivatkozás az ítéletre a 7. lábjegyzetben).

(1) bekezdésével, az EK 149. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdésével és az EK 150. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésével együttesen olyan rendelkezésként értelmezhető, amelyekkel ellentétesek az olyan intézkedések, mint amelyeket a belgiumi Francia Közösség által kiadott Décret régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur tartalmaz.

A harmadik kérdésről

135. A kérdést előterjesztő bíróság harmadik kérdése arra irányul, hogy más válasz adandó-e az első kérdésre, ha e Közösség – figyelembe véve a Szerződés 149. cikke első bekezdésének utolsó mondatát, valamint az ICESCR 13. cikke (2) bekezdésének c) pontját,[100] amely a fennálló helyzet fenntartására irányuló kötelezettséget tartalmaz – a minőségi felsőoktatáshoz való széles körű és demokratikus hozzáférés e Közösség népessége részére történő fenntartása mellett dönt.

136. A Bíróság kimondta, hogy a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICCPR)[101] azok közé az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi okmányok közé tartozik, amelyeket a Bíróság figyelembe vesz a közösségi jog általános elveinek alkalmazásakor.[102] Véleményem szerint ennek az ICESCR-ről is elmondhatónak kell lennie, ugyanis az – az ICCPR-hez hasonlóan – minden egyes tagállamra nézve kötelező.[103]

137. A kérdést előterjesztő bíróság helyesen jegyzi meg, hogy az ICESCR 13. cikke (2) bekezdésének c) pontja a fennálló helyzet fenntartására irányuló kötelezettséget tartalmaz, mivel előírja „az ingyenes oktatás fokozatos" bevezetését.

138. Az e rendelkezésre vonatkozó Általános elemzésben szerepel, hogy a hátrányos megkülönböztetésnek az ICESCR 2. cikke (2) bekezdése szerinti tilalma „sem a fokozatos megvalósításhoz, sem a források rendelkezésre állásához nem köthető; az oktatás minden formájára teljes mértékben és közvetlenül alkalmazandó, továbbá magában foglalja a hátrányos megkülönböztetés minden nemzetközileg elismert tilalmát".[104] Példaként az Általános elemzés megemlíti, hogy

100 – Lásd a 4. lábjegyzetet.

101 – Elfogadva és aláírásra, ratifikációra és az ahhoz való csatlakozásra megnyitva az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 1966. december 16-án elfogadott 2200A (XXI) határozatával. Az Egységokmány 49. cikkével összhangban 1976. március 23-án lépett hatályba.

102 – Lásd a C-244/06. sz. Dynamic Medien ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-505. o.) 39. pontját, és a C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 37. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

103 – Ennek analógiájára lásd a 102. lábjegyzetben hivatkozott Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet 37. pontját.

104 – Általános elemzés az oktatáshoz való jogról (13. cikk) (E/C.12/1999/10) 31. pont, lásd továbbá a 43. pontot.

„a 13. cikk sérelme magában foglalja olyan szabályozás bevezetését, illetve hatályon kívül helyezésének elmulasztását, amely bármely tiltott ok alapján hátrányos megkülönböztetést valósít meg csoportokkal vagy egyénekkel szemben az oktatás területén.”[105] Az ICESCR 2. cikkének (2) bekezdése a „nemzeti vagy társadalmi” származást a tiltott okok közé sorolja.

139. Az ICESCR 13. cikke – lényegét tekintve – törvényen kívül helyezi az oktatáshoz való hozzáférés terén tiltott okokból megvalósuló hátrányos megkülönböztetést. Érthetetlen ezért megkísérelni a hivatkozást az ICESCR 13. cikke (2) bekezdésének c) pontjára egy olyan rendelkezés esetében, amely mind az EK 12. cikk, mind az ICESCR 2. cikkének (2) bekezdése alapján egyértelműen tiltott okokból történő hátrányos megkülönböztetést valósít meg.[106] (Sőt, a főeljárás felperesei a vitatott rendelet megtámadása érdekében hivatkoztak is részben az ICESCR 13. cikkére.)

140. A teljesség kedvéért megjegyzem, hogy az Általános elemzésben az ICESCR 13. cikke (2) bekezdésének c) pontjáról az is szerepel, hogy „míg a középfokú képzést »mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni«, addig »a felsőoktatást teljesen egyenlő feltételekkel a képesség alapján mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni«. E cikk szerint tehát a felsőoktatás nem »mindenki számára hozzáférhető«, hanem csak »a képesség alapján« hozzáférhető. Az egyének »képességét« pedig a vonatkozó szaktudásuk és tapasztalataik alapján kell felmérni.”[107]

141. Az EK 149. cikk (1) bekezdésével összefüggésben megismétlem, hogy míg e cikk szerint „az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskör[…], valamint [a] kulturális és nyelvi sokszínűség[…]” továbbra is tagállami felelősség marad, a Bíróság egyértelművé tette, hogy a szakképzésbe való bejutás feltételei a Szerződés hatálya alá tartoznak.[108] Mindezek mellett az állandó ítélkezési gyakorlat szerint még olyan esetekben is, amelyek nem tartoznak a Szerződés hatálya alá (mint például bizonyos szempontokból az oktatási politika), a tagállamok a náluk maradt hatásköröket kötelesek a közösségi jognak megfelelően gyakorolni, különös tekintettel a Szerződésnek a tagállamok területén való szabad mozgásra és letelepedésre

105 – E/C.12/1999/10, 59. pont.

106 – A belga kormány a következő értelmező nyilatkozatott tette az ICESCR-rel kapcsolatban: „A 2. cikk (2) bekezdésére vonatkozóan a belga kormány a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nemzeti eredetűnek értelmezi, amely nem követeli meg szükségképpen az államoktól azt, hogy a külföldieknek ugyanazokat a jogokat biztosítsák, mint saját polgáraiknak. A kifejezést úgy kell érteni, mint amely az önkényes eljárások tilalmát célozza, nem pedig az objektív és indokolható szempontokon alapuló, a demokratikus társadalmakban uralkodó elvekkel összhangban lévő eltérő bánásmódokét.” Ez a nyilatkozat, függetlenül attól, hogy az ICESCR-rel szembeni rejtett fenntartásként kell-e kezelni, nem befolyásolhatja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának EK-Szerződés szerinti elvét. A rejtett fenntartásokról lásd továbbá: A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (2007.), 129. és 130. o.

107 – E/C.12/1999/10, 19. pont.

108 – Lásd a fenti 32. pontot és a 8. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

vonatkozó, az EK 18. cikk (1) bekezdésében foglalt szabályaira.[109]

142. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát ugyanis pontosan a Szerződés sarokkövének kell tekinteni, mivel érintetlenül hagyja a tagállamok szabályozási önállóságát – feltéve, hogy jogszabályaikat egyformán alkalmazzák a saját állampolgáraikra és a külföldi állampolgárokra. A legfontosabb alapelv tehát az, hogy az Unió minden polgárát egyénként kell kezelni, függetlenül állampolgárságuktól.[110] Az „oktatáshoz való szabad és egyenlő hozzáférés" ezért pontosan azt jelenti, amit szó szerint kifejez. Nem jelentheti azt, hogy „az oktatáshoz való hozzáférés szabad és egyenlő a saját állampolgáraim számára".

143. Elfogadom, hogy a probléma, amellyel a Francia Közösségnek szembe kell néznie, nem jelentéktelen. Azt azonban olyan módon kell megoldani, hogy az ne a „mágikus körön belüliekkel [jelen esetben e belga állampolgárokkal] szembeni […] egyenlő bánásmód"[111] valamely változatát valósítsa meg, hanem minden uniós polgár számára az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés biztosításával tartsa tiszteletben az uniós polgárság „alapvető jogállását".

144. Az első és második kérésre adott válaszokat ezért az EK 149. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata nem érvényteleníti. Ellenkezőleg, ezeket a válaszokat az ICESCR 13. cikke (2) bekezdésének c) pontja a megfelelő olvasatában megerősíti.

Az ítélet időbeli hatályának korlátozására irányuló kérelemről

145. Írásbeli észrevételeiben a belga kormány az ítélet időbeli hatályának korlátozását kérte a Bíróságtól, amennyiben a Bíróság úgy értelmezi az EK 12. cikket, hogy az kizárja olyan nemzeti jogszabályok kiadását, mint amilyen a szóban forgó rendelet is.

146. E kérelem alátámasztásaként a belga kormány a következő indokokra hivatkozott: a Francia Közösség költségvetésére gyakorolt

109 – Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott Morgan és Bucher ügyben hozott ítélet 24. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

110 – Lásd továbbá Jacobs főtanácsnok Phil Collins és társai ügyre vonatkozó indítványának 11. pontját (hivatkozás az ítéletre a 94. lábjegyzetben): „Egyszerűen nem idegenként kell kezelni őket, hanem a fogadó tagállam hatóságainak közösségi állampolgárként kell fogadniuk mindazokat, akik »a Szerződés hatályán és alkalmazási körén belül« mindazon kiváltságokra és előnyökre jogosultak, mint amelyek a fogadó állam saját állampolgárait is megilletik."

111 – Lásd a C-427/06. sz. Bartsch-ügyre vonatkozó indítványom 45. pontját (2008. szeptember 23-án hozott ítélet; EBHT 2008., I-7245. o.).

hatás; az a tény, hogy a rendelet megfogalmazásakor kiemelten ügyeltek a bíróság ítélkezési gyakorlatának és a közösségi jognak való megfelelésre; az a tény, hogy a Bizottság kijelentése szerint egy ilyen rendszer igazolható; és a vonatkozó bírósági ítéletek hiányára.

147. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a Bíróság csak kivételesen korlátozhatja bármely érdekelt fél azon lehetőségét, hogy a Bíróság által értelmezett rendelkezésre hivatkozzék. A Bíróság egy ítélet hatályának korlátozásakor a közösségi jogrendhez szorosan hozzátartozó jogbiztonság általános elvének alkalmazásával jár el. E korlátozás alkalmazásához két lényeges feltételnek kell teljesülnie: az időbeli hatály korlátozását kérő eljárásának jóhiszeműsége, és súlyos zavarok fennállásának kockázata.[112]

148. Konkrétabban a Bíróság ezt a megoldást csak világosan meghatározott körülmények között alkalmazta, abban az esetben, amikor egyrészt az érvényes és hatályos szabályozás alapján jóhiszeműen létrejött jogviszonyok magas száma miatt súlyos gazdasági következmények felmerülésének kockázata állt fenn, másrészt pedig úgy tűnt, hogy a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat a közösségi rendelkezések hatályát illető objektív és jelentős bizonytalanság indította a közösségi szabályozásnak meg nem felelő magatartásra, és e bizonytalansághoz esetleg maguk a tagállamok vagy az Európai Közösségek Bizottsága magatartása is hozzájárult. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyomán hozott ítélet alapján valamely tagállamot érintő pénzügyi következmények önmagukban nem indokolják az ítélet joghatásainak időbeli korlátozását.[113]

149. A jelen ügyben a többi érv érdemétől függetlenül Belgium szóbeli és írásbeli észrevételeiben nem kívánta bizonyítani, hogy fennáll a súlyos gazdasági következmények kockázata.

150. Ezért nem lenne helyénvaló, ha a Bíróság – amennyiben azt állapítja meg, hogy az EK 12. cikkel ellentétesek az olyan nemzeti jogszabályok, mint amilyen a vitatott rendelet – döntésének időbeli hatályát korlátozná.

112 – Ezzel kapcsolatban lásd a C-138/07. sz. Cobelfret-ügyben 2009. február 12-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-731. o.) 68. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

113 – Lásd a C-313/05. sz. Brzeziński-ügyben 2007. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-513. o.) 57. és 58. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

Záró megjegyzés

151. Az Unió fejlődése szempontjából kihangsúlyoztam a diákok egyenlőségen alapuló szabad mozgásának fontosságát. Ezzel együtt azonban az EU nem hagyhatja figyelmen kívül az azon tagállamokban jelentkező igenis valós problémákat, ahol több, más tagállamból származó diák is tanul.[114]

152. A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv[115] szerint a közösségű szintű fellépés akkor igazolható, ha „a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani nemzeti alkotmányos rendszerük keretén belül; ezért azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók". E feltétel teljesülésének vizsgálatakor a következő szempontokat kell irányadónak tekinteni a jegyzőkönyv szerint: i. a vizsgált kérdésnek olyan több államot érintő vonatkozásai vannak, amelyeket tagállami intézkedéssel nem lehet kielégítően szabályozni; ii. a tagállamok önálló intézkedései, illetve a közösségi intézkedés hiánya ellentétbe kerülne a Szerződés követelményeivel, vagy egyéb módon jelentősen károsítaná a tagállamok érdekeit; iii. a közösségi szintű intézkedés nagyságrendje vagy hatásai miatt a tagállamok szintjén végrehajtott intézkedéshez képest nyilvánvaló előnyöket jelentene.

153. Felhívom a Közösség jogalkotóit és a tagállamokat, hogy a diákok tagállamok közötti mozgására vonatkozóan mérlegeljék e kritériumok alkalmazhatóságát.[116]

154. Végezetül emlékeztetek arra, hogy az EK 2. cikkben felsoroltak szerint a Közösség egyik célja a tagállamok közötti szolidaritás biztosítása, és hogy a tagállamok az EK 10. cikk alapján kötelesek kölcsönösen jóhiszeműen együttműködni.[117] Úgy tűnik számomra, hogy ezek a rendelkezések jelen esetben igencsak relevánsak. Ahol ugyanis a nyelvi sajátosságok és a felsőoktatáshoz való hozzáférés eltérő politikái különösen nagyszámú diák számára teszik vonzóvá a fogadó tagállam számára valós problémát jelentő módon a mobilitást, ott kétségkívül mind a fogadó, *mind* a hazai tagállam feladata, hogy tevékenyen olyan közösen kidolgozandó megoldást keressenek, amely összeegyeztethető a Szerződéssel.

114 – Ebben az értelemben lásd: M. Dougan, „Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education Within the EU?", *Common Market Law Review* 2005., 955. és 956. o.

115 – Az EK-Szerződéshez csatolt 30. sz. jegyzőkönyv.

116 – A szubszidiaritással kapcsolatban lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott *Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon* ügyre vonatkozó indítványom 118. pontját és 68. lábjegyzetét, hivatkozással N. MacCormickra, *Questioning Sovereignty* (1999.), 135. o.

117 – Az oktatással kapcsolatban lásd például a 235/87. sz., Matteucci kontra Communauté française de Belgique ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1988., 5589. o.) 19. pontját.

Végkövetkeztetések

155. Ennek megfelelően álláspontom szerint a Cour Constitutionnelle (Belgium) által előterjesztett kérdésekre a következő válaszok adhatók:

„Az első és a második kérdésre:

Az EK 12. cikk első bekezdése, és az EK 18. cikk (1) bekezdése az EK 149. cikk (1) bekezdésével, az EK 149. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdésével és az EK 150. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésével együttesen olyan rendelkezésként értelmezendő, amelyekkel ellentétesek az olyan intézkedések, mint amelyeket a belgiumi Francia Közösség által kiadott Décret régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur tartalmaz.

A harmadik kérdésre:

Az EK 149. cikk (1) bekezdésének utolsó fordulata, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya 13. cikke (2) bekezdésének c) pontja nem érinti az első és a második kérésre adott választ."