

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

F. G. JACOBS

της 20ής Ιανουαρίου 2005¹

1. Στην υπό κρίση προσφυγή, που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, η Επιτροπή ισχυρίζεται κατ' ουσίαν ότι οι αυστριακές διατάξεις που διέπουν την πρόσβαση στην ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση ενέχουν διακρίσεις, καθόσον επιβάλλουν στους κατόχους διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως, τα οποία έχουν αποκτηθεί σε άλλα κράτη μέλη, προϋποθέσεις οι οποίες είναι διαφορετικές από εκείνες που ισχύουν για τους κατόχους αυστριακών διπλωμάτων. Η Αυστρία, συνεπώς, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, σε συνδυασμό με τα άρθρα 149 και 150, ΕΚ.

2. Το κύριο ζήτημα που ανακύπτει με την προσφυγή αυτή αφορά τους λόγους που μπορούν να δικαιολογήσουν μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση.

Οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

3. Η προσφυγή της Επιτροπής στηρίζεται στις ακόλουθες διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ:

Άρθρο 12 ΕΚ:

«Εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών της, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας.

Το Συμβούλιο αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251, δύναται να λαμβάνει μέτρα για την απαγόρευση των διακρίσεων αυτών.»

Άρθρο 149 ΕΚ:

«1. Η Κοινότητα συμβάλλει στην ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου, ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και, αν αυτό απαιτείται, υποστηρίζοντας και συμπληρώνοντας τη δράση τους, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, καθώς και την πολιτιστική και γλωσσική τους πολυμορφία.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2. Η δράση της Κοινότητας έχει ως στόχο: 2. Η δράση της Κοινότητας έχει ως στόχο:

[...]

[...]

— να ευνοεί την κινητικότητα φοιτητών και εκπαιδευτικών, μεταξύ άλλων και μέσω της ακαδημαϊκής αναγνώρισης διπλωμάτων και περιόδων σπουδών,

— να διευκολύνει την πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση και την ενίσχυση της κινητικότητας των εκπαιδευτών και των εκπαιδευομένων και ιδίως των νέων,

[...]

[...]

3. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη ευνοούν τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς σε θέματα παιδείας, και ειδικότερα με το Συμβούλιο της Ευρώπης.

3. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη ευνοούν τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς σε θέματα επαγγελματικής εκπαίδευσης.

[...]

[...]

Οι διατάξεις του εθνικού δικαίου

Άρθρο 150 ΕΚ:

«1. Η Κοινότητα εφαρμόζει πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης, η οποία στηρίζει και συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών μελών, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών για το περιεχόμενο και την οργάνωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης.

4. Η διάταξη κατά της οποίας βάλλει η Επιτροπή είναι το άρθρο 36 του *Universitäts-Studiengesetz* (αυστριακού νόμου περί των πανεπιστημιακών σπουδών), το οποίο τιτλοφορείται «ειδικό δίπλωμα παρέχον πρόσβαση στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση» (*Besondere Universitätsreife*) και το οποίο ορίζει τα εξής:

«(1) Δεν πρέπει να προσκομίζεται μόνο το δίπλωμα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης,

αλλά και να αποδεικνύεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις προσβάσεως στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση όσον αφορά συγκεκριμένο κύκλο σπουδών, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος άμεσης προσβάσεως στην εκπαίδευση, όπως αυτή υφίσταται στο κράτος που εκδίδει το πιστοποιητικό με το οποίο αποδεικνύεται το δικαίωμα γενικής προσβάσεως στην εκπαίδευση.

(2) Όσον αφορά τα διπλώματα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως που εκδίδονται στην Αυστρία, πρόκειται για εξετάσεις που προστίθενται στις εξετάσεις του διπλώματος δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως οι οποίες προβλέπονται στην *Universitätsberechtigungsverordnung* (κανονιστική πράξη περί προσβάσεως στα πανεπιστήμια) και στις οποίες η επιτυχία αποτελεί προϋπόθεση για την εισδοχή στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση.

(3) Αν ο κύκλος σπουδών των οποίων η πραγματοποίηση επιδιώκεται στην Αυστρία δεν υφίσταται εντός του κράτους το οποίο εκδίδει το πιστοποιητικό, οι προϋποθέσεις προσβάσεως στον κύκλο αυτόν πρέπει να πληρούνται σε σχέση με ένα κύκλο ο οποίος υφίσταται εντός του κράτους που εκδίδει το πιστοποιητικό και ο οποίος, από την άποψη του περιεχομένου, είναι ο κατά το δυνατόν εγγύτερος στον κύκλο σπουδών των οποίων η πραγματοποίηση επιδιώκεται στην Αυστρία.

(4) Ο ή η ομοσπονδιακός(-ή) υπουργός έχει το δικαίωμα να καθορίζει με κανονιστική πράξη τις ομάδες προσώπων των οποίων το δίπλωμα δευτερεύουσας εκπαίδευσεως θεωρείται, όσον αφορά τον καθορισμό της υπάρξεως του ειδικού διπλώματος προσβάσεως στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση, ως

χορηγηθέν στην Αυστρία λόγω του στενού προσωπικού συνδέσμου των προσώπων αυτών με την Αυστρία ή λόγω δραστηριότητας ασκηθείσας για λογαριασμό της Δημοκρατίας της Αυστρίας.

(5) Επί τη βάσει του πιστοποιητικού που προσκομίζεται για να αποδειχθεί η ύπαρξη του διπλώματος δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως, ο πρύτανης πρέπει να εξετάζει την ύπαρξη του ειδικού διπλώματος προσβάσεως στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση όσον αφορά τον επιλεγέντα κύκλο σπουδών.»

5. Φαίνεται ότι δεν αμφισβητείται ότι οι διατάξεις αυτές έχουν ως αποτέλεσμα να επιτρέπουν πολύ ευρεία πρόσβαση στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση για τους κατόχους αυστριακών διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως, αλλά επιβάλλουν στους κατόχους ισοτίμων διπλωμάτων αποκτηθέντων εντός άλλων κρατών μελών τις συνήθως αυστηρότερες προϋποθέσεις που ισχύουν εντός των κρατών αυτών.

6. Η Επιτροπή ζητεί συνεπώς από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι οι κάτοχοι διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως που έχουν αποκτήσει εντός άλλων κρατών μελών μπορούν να έχουν πρόσβαση στην ανώτερη και πανεπιστημιακή εκπαίδευση που αυτή οργανώνει υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τους κατόχους διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως που έχουν

αποκτηθεί στην Αυστρία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 12, 149 και 150 ΕΚ. Η Δημοκρατία της Φιλανδίας παρενέβη υπέρ της Επιτροπής.

Επί του παραδεκτού

7. Η Αυστρία αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής της Επιτροπής βάσει δύο αλληλοσυνδεόμενων λόγων.

8. Πρώτον, ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή μετέβαλε το αντικείμενο της προσφυγής μεταξύ της προδικαστικής και της ένδικης φάσεως και εμπόδισε την Αυστρία να ετοιμάσει κατάλληλα την άμυνά της. Κατά την Αυστρία, το πρώτο έγγραφο οχλήσεως της 9ης Νοεμβρίου 1999, το συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως της 29ης Ιανουαρίου 2001 και η αιτιολογημένη γνώμη της 17ης Ιανουαρίου 2002 ανέφεραν ότι η παράβαση αφορούσε την αναγνώριση των διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που έχουν αποκτηθεί εντός άλλων κρατών μελών. Αντιθέτως, η ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή αναφέρει ότι η αμφισβητούμενη παράβαση αφορά τις ενέχουσες διακρίσεις προϋποθέσεις για την πρόσβαση στην ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση στην Αυστρία, η δε αναγνώριση των διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης δεν αποτελεί πλέον αντικείμενο διαφοράς.

9. Δεύτερον, κατά την Αυστρία, η Επιτροπή, εγείροντας για πρώτη φορά με την ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή της το ζήτημα ότι η παράγραφος 4 της βαλλόμενης εθνικής διατάξεως ενέχει διακρίσεις, διευρυνε το αντικείμενο της προσφυγής της λόγω παραβάσεως.

10. Είναι πάγια νομολογία ότι, «στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως που ασκεί η Επιτροπή δυνάμει του [άρθρου 226 ΕΚ], το έγγραφο που απευθύνει το όργανο αυτό προς το κράτος μέλος καλώντας το να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του και, στη συνέχεια, αιτιολογημένη γνώμη που διατυπώνει η Επιτροπή οριοθετούν το αντικείμενο της διαφοράς, το οποίο, επομένως, δεν μπορεί πλέον να διευρυνθεί²». Το Δικαστήριο κρίνει επίσης παγίως ότι «η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζονται στις ίδιες αιτιάσεις με εκείνες του εγγράφου οχλήσεως με το οποίο κινείται η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία»³ και ότι «η προσφυγή πρέπει να στηρίζεται στους ίδιους με την αιτιολογημένη γνώμη λόγους και ισχυρισμούς»⁴. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορεί να σημαίνουν ότι σε κάθε περίπτωση η διατύπωση των αιτιάσεων στο έγγραφο οχλήσεως, το διατακτικό της αιτιολογημένης γνώμης και τα αιτήματα της προσφυγής πρέπει να είναι ακριβώς τα ίδια, εφόσον το αντικείμενο της διαφοράς δεν διευρύνθηκε ούτε μεταβλήθηκε, αλλ' απλώς περιορίστηκε⁵.

2 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1983, σ. 203, σκέψη 6.

3 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2001, C-195/92, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2004, σ. 1-7857, σκέψη 36).

4 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 20ής Ιουνίου, C-287/00, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2002, σ. 1-5811, σκέψη 19.

5 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, C 279/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σ. 1 4743, σκέψη 25).

11. Δεν συμφωνώ με το ότι η Επιτροπή μετέβαλε το αντικείμενο της διαφοράς σε βαθμό που να πρέπει να ληφθεί υπόψη. Αρκεί να συγκριθεί η διατύπωση των δύο εγγράφων οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης με τη διατύπωση της προσφυγής για να αποδειχθεί ότι οι αιτιάσεις και οι ισχυρισμοί βάσει των οποίων η Επιτροπή άσκησε την προσφυγή παρέμειναν οι ίδιοι μεταξύ της προδικαστικής και της ένδικης φάσεως.

12. Περαιτέρω, κατόπιν της απαντήσεως της Αυστρίας στο πρώτο έγγραφό της οχλήσεως της 9ης Νοεμβρίου 1999, η Επιτροπή απέστειλε συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως στις 29 Ιανουαρίου 2001, ο ειδικός σκοπός του οποίου ήταν να διευκρινίσει κάθε «παρεξήγηση και σύγχυση που προκύπτει από την απάντηση της Δημοκρατίας της Αυστρίας». Στο συμπληρωματικό αυτό έγγραφο, η Επιτροπή κατέστησε σαφέστατη τη φύση των αιτιάσεών της και, ειδικότερα, το γεγονός ότι η προβαλλόμενη παράβαση του κοινοτικού δικαίου δεν σχετιζόταν με το ζήτημα της αναγνωρίσεως των διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσής στην Αυστρία, αλλά με τις προϋποθέσεις που επιβάλλονται για την πρόσβαση στην ανώτερη και πανεπιστημιακή εκπαίδευση στην Αυστρία των φοιτητών που είναι κάτοχοι διπλώματος δευτεροβάθμιας εκπαίδευσής άλλου κράτους μέλους και, ειδικότερα, με το ότι η επίμαχη εθνική διάταξη συνεπάγεται έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις. Η ίδια συλλογιστική επαναλήφθηκε κατόπιν στην αιτιολογημένη γνώμη και στην ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή. Η Αυστριακή Κυβέρνηση ήταν συνεπώς δεόντως ενημερωμένη όσον αφορά τη φύση της προβαλλόμενης παραβάσεως και ήταν σε θέση να προετοιμάσει την άμυνά της.

13. Όσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση που αφορά την παράγραφο 4 της επίμαχης εθνικής διατάξεως, η Επιτροπή ανέφερε ότι την περιέλαβε στην απάντησή της μόνο για να καταστήσει σαφές το γεγονός ότι η παράγραφος 4 αντικατέστησε μια παρόμοια διάταξη η οποία, κατά την άποψη της Επιτροπής, συνεπαγόταν ευθέως δυσμενείς διακρίσεις. Η Επιτροπή δεν είχε συνεπώς την πρόθεση να προσθέσει μια περαιτέρω αιτίαση όσον αφορά την παράγραφο 4. Στη βάση αυτή, δεν προτείνω να θεωρηθεί η παράγραφος 4 ως χωριστό ζήτημα. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο ισχυρισμός της Δημοκρατίας της Αυστρίας επί του σημείου αυτού δεν είναι πλέον λυσιτελής.

14. Κατόπιν των προεκτεθέντων, καταλήγω στο ότι η Επιτροπή δεν μετέβαλε ούτε διεύρυνε το αντικείμενο της διαφοράς με την ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή της και ότι συνεπώς η προσφυγή είναι παραδεκτή.

Επί της ουσίας

Το πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης

15. Το πρώτο ζήτημα το οποίο πρέπει να κριθεί είναι αν η επίμαχη εθνική διάταξη εμπίπτει στον τομέα της αναγνωρίσεως των διπλωμάτων, όπως ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Αυστρίας, ή αν αφορά την πρόσβαση

στην ανώτερη ή πανεπιστημιακή εκπαίδευση, όπως ισχυρίζονται η Επιτροπή και η Δημοκρατία της Φιλανδίας. Στην πρώτη περίπτωση, στον βαθμό που η κοινοτική νομοθεσία στον τομέα αυτό περιορίζεται στην αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων⁶, το ζήτημα θα παρέμενε εντός του τομέα της εθνικής αρμοδιότητας, ενώ στην δεύτερη περίπτωση θα ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης.

σε άλλο κράτος μέλος, ήταν δυνατόν να θίγει περισσότερο τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών από ό,τι τους Βέλγους υπηκόους.

16. Μετά την εκ μέρους της Επιτροπής άσκηση της υπό κρίση προσφυγής, το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου⁷. Στην υπόθεση αυτή, η Επιτροπή προσέβαλε ορισμένες διατάξεις του βελγικού δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες οι κάτοχοι διπλωμάτων και τίτλων που παρέχονται μετά την επιτυχή περάτωση των σπουδών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε άλλα κράτη μέλη, οι οποίοι επιθυμούσαν να έχουν πρόσβαση στην ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση της γαλλικής κοινότητας του Βελγίου ήσαν υποχρεωμένοι να υποβάλλονται επιτυχώς σε εξετάσεις καταλληλότητας αν δεν μπορούσαν να αποδείξουν ότι στο κράτος μέλος καταγωγής θα είχαν γίνει δεκτοί σε πανεπιστημιακό ίδρυμα χωρίς εξετάσεις ή άλλες προϋποθέσεις προσβάσεως. Η Επιτροπή, όπως και στην υπό κρίση υπόθεση, υποστήριξε ότι η πρόσθετη αυτή προϋπόθεση συνιστούσε παράβαση των άρθρων 12, 149 και 150 ΕΚ καθόσον, στον βαθμό που εφαρμοζόταν αποκλειστικά στους κατόχους διπλωμάτων αποκτηθέντων

17. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, το Δικαστήριο θεώρησε, ορθά κατά τη γνώμη μου, ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις αφορούσαν προϋποθέσεις προσβάσεως στην ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση και, αναφερόμενο στην απόφασή του Gravier⁸ και στην παρατιθέμενη εκεί νομολογία, έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης. Το Δικαστήριο αναφέρθηκε επίσης στο άρθρο 149, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, ΕΚ, το οποίο προβλέπει ρητώς ότι η δράση της Κοινότητας έχει ως στόχο να ευνοεί την κινητικότητα φοιτητών και εκπαιδευτικών, μεταξύ άλλων και μέσω της ακαδημαϊκής αναγνώρισης διπλωμάτων και περιόδων σπουδών, και στο άρθρο 150, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, ΕΚ, το οποίο ορίζει ότι η δράση της Κοινότητας έχει ως στόχο να διευκολύνει την πρόσβαση στην επαγγελματική εκπαίδευση και την ενίσχυση της κινητικότητας των εκπαιδευτών και των εκπαιδευομένων και ιδίως των νέων⁹.

18. Με βάση την απόφαση αυτή του Δικαστηρίου, πρέπει να καταλήξω στο ότι η επίδικη εν προκειμένω εθνική διάταξη αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι φοιτητές που είναι κάτοχοι μη αυστριακών διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης

6 — Οδηγία 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης, το οποίο συμπληρώνει την οδηγία 89/48/ΕΟΚ (ΕΕ 1992 L 209, σ. 25) και οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16).

7 — Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2004, C-65/03, Επιτροπή κατά Βελγίου, (Συλλογή 2004, σ. I-6427).

8 — Απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1985, 293/83, Gravier, Συλλογή 1985, σ. 593.

9 — Σκέψη 25 της αποφάσεως.

μπορούν να έχουν πρόσβαση στην αυστριακή πανεπιστημιακή και ανώτερη εκπαίδευση. Η επίδικη εθνική διάταξη επιπλέον συνεπώς στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης ΕΚ και πρέπει να εξεταστεί, ειδικότερα, με γνώμονα την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας του άρθρου 12 ΕΚ.

19. Τονίζω ωστόσο ότι, ακόμη και αν η επίδικη εθνική διάταξη ενέπιπτε, όπως ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Αυστρίας, στον τομέα αρμοδιοτήτων που έχουν διατηρήσει τα κράτη μέλη όσον αφορά την εκπαίδευση, τα εν λόγω κράτη μέλη εξακολουθούν να οφείλουν να ασκούν τις διατηρηθείσες αρμοδιότητές τους κατά τρόπο που να συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο, πράγμα το οποίο περιλαμβάνει την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως¹⁰.

Το συμβατό της επίδικης εθνικής διατάξεως προς το άρθρο 12 ΕΚ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 149 και 150 ΕΚ

20. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, της οποίας το άρθρο 12, παράγραφος 1, ΕΚ που απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω ιθαγενείας αποτελεί ειδική έκφραση, απαγορεύει όχι μόνο τις πρόδηλες ή άμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, αλλά και τις έμμεσες διακρίσεις, ήτοι τις συγκεκαλυμμένες μορφές διακρίσεως οι οποίες, με

την εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγουν στην πραγματικότητα στο ίδιο αποτέλεσμα¹¹. Ένας κανόνας συνεπάγεται έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις αν η εφαρμογή του συνεπάγεται ειδική δυσμενή μεταχείριση μιας ομάδας προσώπων που αποτελείται κυρίως από υπηκόους άλλων κρατών μελών και αν δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει αντικειμενικών στοιχείων ανεξάρτητων από την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων προσώπων ή αν δεν είναι αναλογικός προς τον θεμιτό σκοπό που επιδιώκει το εθνικό μέτρο¹².

21. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, το Δικαστήριο, στη βάση της νομολογίας αυτής, έκρινε ότι «η επίμαχη νομοθεσία περιάγει σε μειονεκτική θέση τους κατόχους διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως αποκτηθέντων σε άλλο κράτος μέλος πλην του Βελγίου, καθόσον δεν έχουν πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση στη γαλλική κοινότητα υπό τους ίδιους όρους με αυτούς που ισχύουν για τους κατόχους του [βελγικού πιστοποιητικού ανωτάτου κύκλου δευτεροβάθμιας εκπαιδεύσεως] ... Το κριτήριο διακρίσεως που εφαρμόζεται πλήττει κυρίως τους υπηκόους άλλων κρατών μελών»¹³. Έτσι, το Δικαστήριο διαπίστωσε ρητώς ότι η επίδικη εθνική διάταξη συνεπαγόταν έμμεση δυσμενή διάκριση. Ωστόσο, δεν προέβη σε εξέταση των ενδεχόμενων δικαιολογιών, καθόσον το Βέλγιο δεν είχε προβάλει κανένα επιχείρημα προς τούτο¹⁴. Κατά

11 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 28.

12 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 10ης Ιουλίου 2002, C-224/78, D'Hoop, Συλλογή 2002, σ. I-6191, σκέψη 36.

13 — Απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 29.

14 — Όπ.π., σκέψεις 29 και 30 της αποφάσεως.

10 — Βλ., απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-55/00, *Gottardo*, Συλλογή 2002, σ. I-413, σκέψεις 31 έως 33, καθώς και την παρατιθέμενη εκεί νομολογία.

συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Βέλγιο είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12 ΕΚ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 149 ΕΚ και 150 ΕΚ.

22. Είναι κατά τη γνώμη μου προφανές ότι, όπως υποστηρίζουν η Επιτροπή και η Δημοκρατία της Φιλανδίας, η επίδικη εθνική διάταξη μπορεί να επηρεάσει τους υπηκόους άλλων κρατών μελών περισσότερο απ' ό,τι τους Αυστριακούς υπηκόους και ότι είναι κατά συνέπεια πιθανό να περιαγάγει τους πρώτους σε ιδιαίτερα δυσμενή θέση. Η επίδικη εθνική διάταξη προκαλεί, κατά συνέπεια, έμμεση δυσμενή διάκριση εκτός αν δικαιολογείται βάσει αντικειμενικών στοιχείων ανεξάρτητων από την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων προσώπων και αν είναι αναλογική προς τον θεμιτό σκοπό που επιδιώκουν οι εθνικές διατάξεις.

Δικαιολογία

23. Στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, δύο κατηγορίες λόγων μπορούν να προβληθούν για να δικαιολογηθούν μέτρα τα οποία, σε αντίθετη περίπτωση, θα συνεπάγονταν δυσμενείς διακρίσεις. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τις παρεκκλίσεις που προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη ΕΚ, ήτοι τους λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας¹⁵. Μια δεύτερη μη εξαντλητική κατηγορία περιλαμβάνει δικαιολογίες που

αφορούν την προστασία των εθνικών εννόμων συμφερόντων τα οποία προστέθηκαν με τη νομολογία του Δικαστηρίου. Από τη νομολογία προκύπτει γενικώς ότι τα μέτρα που συνεπάγονται άμεσα δυσμενείς διακρίσεις μπορούν να δικαιολογηθούν μόνο βάσει των λόγων που προβλέπει ρητώς η Συνθήκη. Αντιθέτως, καθεμία από τις ως άνω κατηγορίες μπορεί να δικαιολογήσει μέτρα που συνεπάγονται έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις¹⁶. Ως παρεκκλίσεις από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, αμφότερες οι κατηγορίες δυνητικών δικαιολογιών πρέπει να ερμηνεύονται περιοριστικά και πρέπει να ικανοποιούν το κριτήριο της αναλογικότητας.

24. Με τα υπομνήματά της, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η επίδικη εθνική διάταξη μπορούσε να αιτιολογηθεί μόνο βάσει των συγκεκριμένων λόγων που προβλέπει ρητώς η Συνθήκη. Η Επιτροπή φαίνεται συνεπώς να φρονεί ότι τα μέτρα, όπως το επίμαχο εν προκειμένω, τα οποία τυπικώς εφαρμόζονται ανεξάρτητα από την ιθαγένεια, αλλά τα οποία επηρεάζουν σχεδόν αποκλειστικά τους υπηκόους άλλων κρατών μελών, πρέπει να εξισώνονται με μέτρα που συνεπάγονται πρόδηλες δυσμενείς διακρίσεις και, ως συνέπεια, να αντιμετωπίζονται περιοριστικά όσον αφορά τους ενδεχόμενους λόγους που μπορούν να τα δικαιολογήσουν. Η Επιτροπή δεν στήριξε ωστόσο τη θέση της με αναφορά

16 — Όσον αφορά τα εθνικά μέτρα που όντως δεν συνεπάγονται δυσμενείς διακρίσεις αλλά μπορούν ωστόσο να περιορίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία, όπως έχω ήδη εκθέσει στις προτάσεις μου στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger, Συλλογή 1991, σ. I-4221, όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, έχει εφαρμογή η νομολογία περί των αντικειμενικών δικαιολογητικών λόγων και της αναλογικότητας.

15 — Άρθρο 39, παράγραφος 3, ΕΚ και άρθρο 46 ΕΚ.

σε κάποια νομολογία και δεν επανέλαβε το επιχείρημα αυτό κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, όπου έδωσε έμφαση στο ότι η επίδικη εθνική διάταξη δεν μπορούσε να ικανοποιήσει το κριτήριο της αναλογικότητας.

25. Η Αυστρία υποστηρίζει ότι το επίδικο εθνικό μέτρο δικαιολογείται βάσει δύο λόγων. Πρώτον, προστατεύει την ομοιογένεια του αυστριακού εκπαιδευτικού συστήματος και, ειδικότερα, τον πολιτικό σκοπό της δημόσιας και χωρίς περιορισμούς προσβάσεως στην ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση στην Αυστρία. Δεύτερον, ανταποκρίνεται στην ανάγκη προλήψεως των καταχρήσεων του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους προσώπων που ασκούν τα δικαιώματα που τους παρέχει η Συνθήκη στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

26. Όσον αφορά την πρώτη προβαλλόμενη δικαιολογία, από τα όσα υποστήριξε η Αυστρία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι ο κεντρικός σκοπός της αυστριακής εκπαιδευτικής πολιτικής συνίσταται στην παροχή απεριόριστης προσβάσεως σε όλα τα επίπεδα σπουδών. Αυτή η πολιτική επιλογή αποσκοπεί στο να αυξήσει το ποσοστό των αυστριακών υπηκόων που είναι κάτοχοι διπλώματος ανώτερης ή ανώτατης εκπαίδευσεως, το οποίο, κατά την Αυστρία, συγκαταλέγεται σήμερα μεταξύ των χαμηλότερων στην ΕΕ και στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξεως (ΟΟΣΑ). Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού αυτού, αν οι προϋποθέσεις προσβάσεως στην ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση που ισχύουν στα άλλα κράτη μέλη δεν ληφθούν υπόψη, υπάρχει κίνδυνος το πιο φιλελεύθερο αυστριακό σύστημα να κατακλυστεί από αιτήσεις προερχόμενες

από φοιτητές οι οποίοι δεν έγιναν δεκτοί στην ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση σε κράτη μέλη με πιο περιοριστική πολιτική. Η συρροή αυτή φοιτητών θα προκαλέσει σοβαρά προβλήματα οικονομικά, διαρθρωτικά και προσωπικού και θα θέσει σε κίνδυνο την οικονομική ισορροπία του αυστριακού εκπαιδευτικού συστήματος και, κατά συνέπεια, την ίδια την ύπαρξή του.

27. Κατά την Αυστρία, ο κίνδυνος προέρχεται ουσιαστικά από τους γερμανούς υποψηφίους οι οποίοι απέτυχαν να ικανοποιήσουν τους απαιτούμενους όρους για την πρόσβαση σε ορισμένες πανεπιστημιακές σπουδές στη Γερμανία. Η Αυστρία προσκόμισε — αλλά μόνο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση — εκτιμήσεις που αφορούν την ειδική περίπτωση των ιατρικών σπουδών. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις αυτές, ο αναμενόμενος αριθμός αιτήσεων από αλλοδαπούς, κυρίως γερμανούς, κατόχους διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως θα υπερβεί το πενταπλάσιο των διαθέσιμων θέσεων. Οι εκπρόσωποι της Αυστρίας αναφέρθηκαν επίσης στο γεγονός ότι, δεδομένου ότι η ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση στην Αυστρία χρηματοδοτείται από τους φορολογούμενους μέσω του εθνικού προϋπολογισμού, απαιτούνται ορισμένα μέτρα ελέγχου της αναμενόμενης συρροής αιτήσεων προκειμένου το σύστημα να διατηρήσει το κύριο χαρακτηριστικό του που είναι η απεριόριστη δημόσια πρόσβαση.

28. Προς στήριξη της θέσεώς της, η Δημοκρατία της Αυστρίας παραπέμπει στις αποφάσεις Kohll και Vanbraekel, με τις οποίες το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι «δεν αποκλείε-

ται ο κίνδυνος σοβαρού πλήγματος στη χρηματοοικονομική ισορροπία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης να συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει παρόμοιο εμπόδιο»¹⁷.

29. Τα επιχειρήματα της Αυστρίας δεν με πείθουν.

30. Πρώτον, δεν είναι σαφές τι εννοείται με τον σκοπό της προστασίας «της ομοιογένειας» του αυστριακού συστήματος ανώτερης ή ανώτατης εκπαίδευσης. Από τη συνολική διατύπωση των επιχειρημάτων της Αυστρίας και από τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως προκύπτει ότι «η ομοιογένεια» είναι συνώνυμο «της προνομιακής προσβάσεως των Αυστριακών υπηκόων». Δεν αμφισβητείται ότι τα αυστριακά πανεπιστήμια αποτελούν μια ρεαλιστική εναλλακτική λύση κυρίως για τους γερμανόφωνους φοιτητές. Η ομάδα αυτή είναι πιθανό να συνίσταται από, προφανώς, Γερμανούς φοιτητές αλλά και από Ιταλούς φοιτητές που προέρχονται από το γερμανόφωνο τμήμα της Ιταλίας, που συνορεύει με την Αυστρία. Λαμβανομένων υπόψη των αυστηρών προϋποθέσεων που ισχύουν τόσο στη Γερμανία όσο και στην Ιταλία όσον αφορά ορισμένες πανεπιστημιακές σπουδές, όπως είναι οι ιατρικές σπουδές, το πρακτικό αποτέλεσμα της επίδικης εθνικής διατάξεως, έστω και αν αυτή έχει γενική διατύπωση και εφαρμόζεται στους φοιτητές όλων των κρατών μελών, είναι να εμποδίσει την πρόσβαση των φοιτητών αυτών στο αυστριακό σύστημα. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι

αυτό που η επίδικη εθνική διάταξη επιδιώκει να εμποδίσει είναι ο κίνδυνος τον οποίο αντιπροσωπεύουν οι φοιτητές αυτοί. Με άλλα λόγια, το πρακτικό ή ακόμη και επιθυμητό αποτέλεσμα της επίδικης εθνικής διατάξεως είναι να διατηρήσει την απειρίριστη πρόσβαση στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση κυρίως των κατόχων αυστριακών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως και να δυσχεράνει την πρόσβαση αυτή όσον αφορά τους αλλοδαπούς φοιτητές για τους οποίους το αυστριακό σύστημα αποτελεί μια φυσική εναλλακτική επιλογή. Ένας τέτοιος σκοπός, ο οποίος κατ' ουσίαν συνεπάγεται διακρίσεις, δεν συνάδει με τους σκοπούς της Συνθήκης.

31. Δεύτερον, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, έχω μερικές επιφυλάξεις όσον αφορά την εφαρμογή στον τομέα της ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσεως των όσων έκρινε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις Kohll και Vanbraekel όσον αφορά τα εθνικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Πρέπει εκ προοιμίου να τονιστεί ότι οι αποφάσεις Kohll και Vanbraekel, δεχόμενες ότι οι σκοποί αμιγώς οικονομικής φύσεως μπορούν να αποτελούν δυνητικές δικαιολογίες, αντιπροσωπεύουν μια απόκλιση από την ορθόδοξη προσέγγιση του Δικαστηρίου ότι οι σκοποί αυτοί δεν μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών που εγγυάται η Συνθήκη¹⁸. Συγκεκριμένα, αποτελούν μια διττή απόκλιση, κατ' αρχάς από τις θεμελιώ-

17 — Απόφαση της 28ης Απριλίου 1998, C 158/96, Kohll, Συλλογή 1998, σ. I 1931, σκέψη 41, και απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C 368/98, Vanbraekel, Συλλογή 2001, σ. I 5363, σκέψη 47). Όσον αφορά τις αποφάσεις αυτές και τις συνέπειές τους, βλ. Hatzopoulos, «Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health care services after the judgements of the ECJ in Vanbraekel and Peerboom» (2002) 39 Common Market Law Review, σ. 683 έως 729.

18 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2003, C 388/01, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2003, σ. I 721, σκέψη 13, και της 6ης Ιουνίου 2000, C 35/98, Verkoijen, Συλλογή 2000, σ. I 4071, σκέψη 48.

δεις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και εν συνεχεία από τους λόγους οι οποίοι γίνονται δεκτοί ως δυνάμενοι να δικαιολογήσουν τέτοιες παρεκκλίσεις. Υπό τις συνθήκες αυτές, κάθε δικαιολογία που στηρίζεται στις αποφάσεις αυτές, ειδικότερα κατ' αναλογία, πρέπει να αντιμετωπίζεται με περισκεψη¹⁹.

32. Είναι αληθές ότι οι διατάξεις της Συνθήκης που διέπουν τη δράση της Κοινότητας στους τομείς της δημόσιας υγείας (άρθρο 152 ΕΚ), της εκπαίδευσης (άρθρο 149 ΕΚ) και της επαγγελματικής εκπαίδευσης (άρθρο 150 ΕΚ) έχουν παρόμοια διατύπωση και αντανακλούν όλες την ίδια αντίληψη του συμπληρωματικού χαρακτήρα της δράσεως της Κοινότητας²⁰. Είναι επίσης αληθές ότι, από οικονομική άποψη, τα συστήματα υγείας και εκπαίδευσης αποτελούν, μαζί με την άμυνα, τους πιο σημαντικούς τομείς των δημοσίων δαπανών στην Ευρωπαϊκή Ένωση²¹.

33. Παρά τις ομοιότητες αυτές, εξακολουθούν να υπάρχουν διαφορές οι οποίες δεν μπορούν να αγνοηθούν. Η πιο προφανής διαφορά στο κοινοτικό δίκαιο είναι ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι οι υγειονομικές υπηρεσίες που βασίζονται σε δημόσια χρηματοδότηση εμπίπτουν στο πεδίο των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών²². Κατά συνέπεια, κάθε παροχή που χορηγείται από ένα κράτος μέλος στους υπηκόους του πρέπει, κατ' αρχήν, να παρέχεται και στους αποδέκτες υπηρεσιών που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών. Αν ληφθούν υπόψη οι χρηματοοικονομικές συνέπειες της νομολογίας αυτής και ο ευαίσθητος χαρακτήρας του τομέα της δημόσιας υγείας και της χρηματοδοτήσεώς του²³, δεν προκαλεί ίσως κατάπληξη το ότι το Δικαστήριο αποφάσισε στις υποθέσεις Kohll και Vanbraekel να δεχθεί, αντίθετα προς την πάγια νομολογία του, τη δυνατότητα παρεκκλίσεων για λόγους οικονομικούς όσον αφορά τις υπηρεσίες που παρέχονται στο πλαίσιο των συστημάτων δημόσιας υγείας.

19 — Σημειώτουν ότι σε αμφότερες τις υποθέσεις το Δικαστήριο δεν δέχθηκε ότι υπήρχε πράγματι κίνδυνος με βάση τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων αυτών.

20 — Τα άρθρα 149 και 150 ορίζουν ότι η δράση της Κοινότητας πρέπει να σέβεται πλήρως την αρμοδιότητα των κρατών μελών και το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση των εκπαιδευτικών συστημάτων και της επαγγελματικής εκπαίδευσης αντιστοίχως. Όσον αφορά τα συστήματα υγείας, το άρθρο 152, παράγραφος 5, ΕΚ ορίζει κατά παρόμοιο τρόπο ότι η δράση της Κοινότητας δεν πρέπει να θίγει στο παραμικρό τις αρμοδιότητες των κρατών μελών σε ότι αφορά την οργάνωση και την παροχή των υγειονομικών υπηρεσιών και της ιατρικής περίθαλψης.

21 — Τα στοιχεία που αφορούν το 2001 καταδεικνύουν ότι οι δημόσιες δαπάνες που σχετίζονται με όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης ανέρχονται στο 5,5% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αν ληφθούν υπόψη μόνον οι δημόσιες δαπάνες σχετικά με την ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση, το ποσοστό αυτό ανέρχεται, κατά μέσο όρο, στο 1,4 του ΑΕΠ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Όσον αφορά τις δημόσιες δαπάνες στον τομέα της υγείας, το 2000 ο μέσος όρος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ήταν το 6,4% του ΑΕΠ. Οι δημόσιες δαπάνες της Αυστρίας σε αμφότερους τους τομείς αντιστοιχούν περίπου στον μέσο όρο: 5,8% του ΑΕΠ για την εκπαίδευση, εκ του οποίου το 1,4% του ΑΕΠ αφορά την ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση, και 5,4% του ΑΕΠ για την υγεία. Πηγή: ΟΟΣΑ 2004.

34. Αντιθέτως, η ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση που χρηματοδοτείται κατ' ουσίαν με δημόσια κεφάλαια θεωρήθηκε ότι δεν αποτελεί υπηρεσία κατά την έννοια του άρθρου

22 — Βλ. την απόφαση Kohll η οποία, σύμφωνα με ορισμένους συγγραφείς, «προκάλεσε ανατριχίλα σε όλα τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης και υγειονομικής περίθαλψης», βλ. Hatzopoulos, σ. 688 του άρθρου του, αμφότερα παρατεθέντα στην υποσημείωση 17 ανωτέρω.

23 — Βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C-157/99, Smits και Peerbooms, Συλλογή 2001, σ. I-5473, η οποία εκδόθηκε την ίδια μέρα με την απόφαση Vanbraekel, στην οποία το Δικαστήριο δέχθηκε ότι «ο τομέας της νοσοκομειακής περίθαλψης συνεπάγεται σημαντικά έξοδα και πρέπει να ανταποκρίνεται σε αυξανόμενες ανάγκες, ενώ οι διαθέσιμοι για την υγειονομική περίθαλψη οικονομικοί πόροι δεν είναι απεριόριστοι, άρα από τον χρησιμοποιούμενο τρόπο χρηματοδότησεως», στη σκέψη 79 της αποφάσεως.

49 της Συνθήκης²⁴. Τα δικαιώματα για ίση μεταχείριση τα οποία απολαύουν οι φοιτητές βάσει της Συνθήκης όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία έχουν, μέχρι σήμερα, αναγνωριστεί μόνο σε περιορισμένο βαθμό τόσο από τη νομολογία όσο και από την κοινοτική νομοθεσία. Οι υποτροφίες συντηρήσεως δεν εμπίπτουν, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, στο πεδίο της Συνθήκης²⁵. Σε νομοθετικό επίπεδο, η οδηγία 93/96/ΕΟΚ, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών²⁶, ορίζοντας ότι οι φοιτητές που κατάγονται από άλλα κράτη μέλη δεν πρέπει να «επιβαρύνουν υπερβολικά» τα δημόσια οικονομικά του κράτους μέλους υποδοχής, ότι πρέπει να διαθέτουν επαρκείς πόρους για τη συντήρησή τους και ότι δεν δικαιούνται να λαμβάνουν παροχές για τη συντήρησή τους, παρέχει στα κράτη

μέλη ειδικά μέσα για να ελαχιστοποιούν την ειδική επιβάρυνση των εθνικών προϋπολογισμών τους που μπορεί να προκύψει από την ελεύθερη κυκλοφορία των σπουδαστών²⁷.

35. Είναι δυνατόν να αναφερθούν και άλλες διαφορές μεταξύ της δημόσιας εκπαίδευσως και της δημόσιας υγείας. Οι ασθενείς διασχίζουν τα σύνορα πιο πολύ από ανάγκη, ενώ οι φοιτητές πιο πολύ από επιλογή. Επίσης, κατά γενικό κανόνα, οι ασθενείς μετακινούνται για να λάβουν ειδική ιατρική περίθαλψη, μετά την οποία επιστρέφουν στο κράτος καταγωγής τους. Οι φοιτητές αντιθέτως παραμένουν για όλη την περίοδο των σπουδών τους, μετέχουν στην τοπική κοινωνική και πολιτιστική ζωή και, σε πολλές περιπτώσεις, επιχειρούν να ενσωματωθούν στο κράτος μέλος υποδοχής. Κοντολογίς, τα χαρακτηριστικά των φοιτητών που ασκούν το δικαίωμά τους στην ελεύθερη κυκλοφορία δεν είναι τα ίδια με εκείνα των αποδεκτών ιατρικών υπηρεσιών που ασκούν το ίδιο δικαίωμα.

36. Το επιχείρημα του «free rider» (λαθρεπιβάτη) που εφαρμόζεται στους αλλοδαπούς φοιτητές δεν είναι νέο και, όπως ο γενικός εισαγγελέας Slynn τόνισε με τις προτάσεις του στην υπόθεση Gravier, μπορεί να έχει κάποια βαρύτητα²⁸. Σύμφωνα με το επιχείρημα αυτό, οι φοιτητές που μεταβαίνουν στην αλλοδαπή για σπουδές απολαύουν τα οφέλη της δημόσιας εκπαίδευσως που παρέχουν άλλα κράτη μέλη αλλά δεν συμβάλλουν στη χρηματοδότησή της μέσω εθνικών φόρων ούτε «ανταποδίδουν» παρα-

24 — Βλ. την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1988, 263/86, Βελγικό Δημόσιο κατά Humbel, Συλλογή 1988, σ. 5365, σκέψεις 17, 18 και 19, και πλέον πρόσφατα την απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 1993, C-109/92, Wirth κατά Landeshauptstadt Hannover, Συλλογή 1993, σ. I-6447, σκέψεις 15 έως 19. Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση Reestbooms, που παραιτήθηκε ανωτέρω στην υποσημείωση 23, στις οποίες, με βάση τις διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην απόφαση Humbel όσον αφορά τη δημόσια εκπαίδευση, υποστήριξε ότι οι υγειονομικές υπηρεσίες που παρέχονται δωρεάν από το κράτος δεν μπορούσαν να χαρακτηριστούν υπηρεσίες λόγω της ελλείψεως της αμοιβής. Η συλλογιστική αυτή απορρίφθηκε ωστόσο από το Δικαστήριο.

25 — Βλ. Απόφαση της 25ης Ιουνίου 1988, 197/86, Brown κατά Secretary of State for Scotland, Συλλογή 1988, σ. 3205, σκέψη 18. Βλ. ωστόσο τις αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Gzeczzyk, Συλλογή 2001, σ. I-6193, και D'Hoop, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12, που εξετάζονται κατωτέρω στα σημεία 44 έως 46, και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed στην υπόθεση Bidar (C-209/03), η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου), που διατυπώθηκαν στις 11 Νοεμβρίου 2004.

26 — Οδηγία 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, ΕΕ 1993 L 317, σ. 59.

27 — Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 (ΕΕ 2004 L 158, σ. 77), που καταργεί, μεταξύ άλλων, την οδηγία 93/96, εφόσον έχουν ληφθεί σε εθνικό επίπεδο μέτρα μεταφοράς της οδηγίας πριν από τον Απρίλιο 2006, ενισχύει την προσέγγιση αυτή αποκλείοντας τους φοιτητές που δεν έχουν νόμιμη διαμονή στην επικράτεια για συνεχή περίοδο πέντε ετών από το δικαίωμα λήψεως σπουδαστικής βοήθειας, υπό τη μορφή σπουδαστικών υποτροφιών ή σπουδαστικών δανείων.

28 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Slynn στην υπόθεση Gravier, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 ανωτέρω, σ. 601. Βλ. γενικά J.-C. Scholsem, «À propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?», Cahiers de Droit Européen (1989), αριθ. 3/4, σ. 306 ως 324, και A.P. Van der Mei, «Free Movement of Persons Within the EC — Cross-border Access to Public Benefits», Hart, Oxford (2003), σ. 422 επ.

μένοντας στο κράτος μέλος υποδοχής για να ασκήσουν το επάγγελμά τους²⁹.

37. Με τη νομολογία του σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην επαγγελματική εκπαίδευση, που περιλαμβάνει την ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση, το Δικαστήριο δεν θεώρησε ότι είναι αναγκαίο να συζητήσει την αξία του επιχειρήματος αυτού και ακόμη λιγότερο να το δεχθεί ως έγκυρο λόγο παρεκκλίσεως³⁰. Όπως προανέφερα, το Δικαστήριο αντιμετώπισε έμμεσα τις ενδεχόμενες χρηματοοικονομικές συνέπειες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η Συνθήκη στους φοιτητές αποκλείοντας τους φοιτητές από δικαιώματα επί υποτροφιών συντηρήσεως.

38. Μπορεί ωστόσο να είναι χρήσιμο να εξεταστεί εν συντομία το ζήτημα αυτό, το οποίο αφορά πολλά κράτη μέλη. Λαμβανο-

μένου υπόψη ότι οι φοιτητές, μόνο στον βαθμό που τα επιλεγέντα μαθήματα τους προετοιμάζουν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης³¹, δύο είδη κινητικότητας των φοιτητών μπορούν να διακριθούν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

39. Πρώτον, υπάρχουν φοιτητές οι οποίοι, ανεξάρτητα από τους γλωσσικούς φραγμούς, διακινούνται λόγω της υπεροχής των σπουδών που προτείνονται σε άλλα κράτη μέλη ή καθώς και λόγω του ότι οι σπουδές αυτές στην αλλοδαπή ανταποκρίνονται καλύτερα στις επαγγελματικές φιλοδοξίες τους ή στις δεξιότητές τους. Μετά την περάτωση των σπουδών τους, το δυναμικό κινητικότητας των φοιτητών εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως αυξάνει σημαντικά και είναι πιθανόν ότι θα διανύσουν όλη την επαγγελματική ζωή τους ή τμήμα αυτής σε μια χώρα άλλη από τη χώρα καταγωγής τους, με όλες τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές συνέπειες που αυτό προκαλεί. Καθίστανται έτσι σημαντικοί δρώντες παράγοντες, διαδίδοντας σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση τις γνώσεις που απέκτησαν, συμβάλλοντας στην ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας και, τελικώς, από την άποψη των σκοπών που διαπνέουν τη Συνθήκη ΕΚ, προάγοντας μια «όλο και στενότερη ένωση». Ενόψει του συνόλου των πλεονεκτημάτων που παράγουν για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το δημόσιο χρήμα που δαπανάται για την εκπαίδευση των αλλοδαπών αυτών φοιτητών θα παραγάγει ένα όφελος για το κράτος υποδοχής, είτε άμεσα, καθόσον στη συνέχεια οι φοιτητές εισέρχονται στην αγορά του εργασιών, είτε έμμεσα, λόγω των οφελών που δημιουργούνται για την Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά.

29 — Σημειώτουν ότι, έστω και αν οι φοιτητές δεν συμβάλλουν άμεσα στο φορολογικό σύστημα του κράτους στο οποίο πραγματοποιούν τις πανεπιστημιακές σπουδές τους, αποτελούν πηγή εισοδήματος για τις τοπικές οικονομίες όπου βρίσκεται το πανεπιστήμιο και, επίσης, σε περιορισμένο βαθμό, για τα δημόσια οικονομικά μέσω των εμμέσων φόρων. Όσον αφορά τη σημασία που πρέπει να δοθεί στη συμβολή των φορολογουμένων για να μπορούν να απολαύσουν τα οφέλη που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό του κράτους, βλ. τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed στο σημείο 65 των προτάσεων του στην υπόθεση Bidař, η οποία παρατέθηκε στην υποσημείωση 25. Ο γενικός εισαγγελέας θεωρεί ότι, αν συναχθούν οι λογικές συνέπειες του επιχειρήματος αυτού, τούτο θα έχει ως αποτέλεσμα να αποκλεισθούν από κάθε κρατική παροχή οι ημεδαποί οι οποίοι δεν έχουν καταβάλει καθόλου ή έχουν καταβάλει λίγους φόρους.

30 — Βλ. τα επιχειρήματα της Βελγικής Κυβερνήσεως στη σκέψη 12 της αποφάσεως Gravier. Βλ. επίσης τις παρατηρήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου στην υπόθεση 39/86, *Lair* κατά Universität Hannover, Συλλογή 1988, σ. 3161, οι οποίες συνοψίζονται στις σελίδες 3169 και 3170, και στην υπόθεση Bidař, η οποία παρατέθηκε ανωτέρω στην υποσημείωση 25. Τις παρατηρήσεις αυτές συνόψισε ο γενικός εισαγγελέας Geelhoed στο σημείο 65 των προτάσεων του στην τελευταία αυτή υπόθεση.

31 — Απόφαση Gravier, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8 και απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 24/86, *Blatz* κατά Université de Liège κ.λπ., Συλλογή 1988, σ. 379.

40. Δεύτερον, υπάρχουν φοιτητές οι οποίοι επιδιώκουν πρόσβαση σε γειτονικά εκπαιδευτικά συστήματα που είναι πιο φιλελεύθερα, προκειμένου να αποφύγουν τους περιορισμούς που υπάρχουν στο κράτος μέλος καταγωγής τους. Η πρόθεσή τους, τουλάχιστον στην αρχή, είναι να επιστρέψουν στο κράτος μέλος καταγωγής του για να εργασθούν μετά το πέρας των σπουδών τους. Οι φοιτητές τους οποίους η Αυστρία φοβάται ότι θα κατακλύσουν το σύστημά της μπορεί να ανήκουν στην κατηγορία αυτή. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων αυτών, οι γλωσσικοί φραγμοί δεν έχουν σημασία, δεδομένου ότι τα μαθήματα παραδίδονται σε μια γλώσσα την οποία οι διακινούμενοι φοιτητές είτε γνωρίζουν πολύ καλά είτε είναι η δική τους. Η εγγύτητα μεταξύ του πανεπιστημίου και του τόπου καταγωγής των αλλοδαπών φοιτητών μπορεί επίσης να μειώσει άλλα εμπόδια στην κινητικότητα των φοιτητών. Μολονότι η κινητικότητα αυτής της δεύτερης κατηγορίας φοιτητών ευνοεί την ενσωμάτωση κατά τον ίδιο τρόπο με εκείνη των φοιτητών της πρώτης κατηγορίας, το πράττει τούτο σε μικρότερο βαθμό. Σε σχέση με τους φοιτητές αυτούς της δεύτερης κατηγορίας είναι γενικώς πιο πειστική η αντίρρηση «του λαθρεπιβάτη».

41. Το ζήτημα είναι αν οι δύο αυτές καταστάσεις πρέπει —ή μπορούν— να αντιμετωπίζονται διαφορετικά από νομικής απόψεως. Κατά την άποψή μου, η απάντηση πρέπει να είναι αρνητική. Δεν υπάρχει καμία βάση προς τούτο στην παρούσα κατάσταση της νομολογίας. Αμφότερα τα είδη των φοιτητών απολαμβάνουν, αν και για διαφορετικούς λόγους, ατομικά δικαιώματα που τους έχουν παρασχεθεί από τη Συνθήκη και δεν είμαι πεπεισμένος ότι οι λόγοι της επιλογής του ενός ή του άλλου πανεπιστημίου πρέπει να έχουν οποιαδήποτε συνέπεια στο εύρος των δικαιωμάτων τους βάσει της Συν-

θήκης³², εφόσον βεβαίως δεν διαπράττονται καταχρήσεις, πράγμα που αποτελεί ένα ζήτημα το οποίο θα εξετάσω κατωτέρω στο πλαίσιο της δεύτερης δικαιολογίας που προβάλλει η Αυστρία.

42. Για όλους τους ανωτέρω λόγους, δεν έχω πεισθεί ότι στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου μπορεί να υπάρξει αναλογία μεταξύ των τομέων της δημόσιας υγείας και της δημόσιας εκπαίδευσεως. Έτσι, η εφαρμογή των δικαιολογιών που αναπτύχθηκαν στις αποφάσεις Kohll και Vanbraekel στον τομέα της δημόσιας ανώτερης ή ανώτατης εκπαίδευσεως, την οποία ζητεί η Αυστρία, δεν είναι κατά τη γνώμη μου κατ' ανάγκην ορθή.

43. Το συμπέρασμα αυτό θα μπορούσε ωστόσο να είναι διαφορετικό αν το Δικαστήριο έκρινε ότι οι φοιτητές έχουν το δικαίωμα να ζητούν υποτροφίες συντηρήσεως, υπό οποιαδήποτε μορφή αυτές παρέχονται, βάσει των δικαιωμάτων που τους παρέχει η ιδιότητά τους ως πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Στην περίπτωση αυτή, τα δικαιώματά τους τα οποία αρύονται από το κοινοτικό δικαιο και οι αντίστοιχες υποχρεώσεις των κρατών μελών θα ήσαν στην πράξη πανομοιότυπα με εκείνα των αποδεκτών υπηρεσιών. Υπό τις συνθήκες

32 — Στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα κίνητρα που ώθησαν έναν εργαζόμενο κράτους μέλους να αναζητήσει εργασία σε άλλο κράτος μέλος είναι αδιάφορα, όσον αφορά το δικαίωμά του εισόδου και παραμονής στο έδαφος του τελευταίου αυτού κράτους, εφόσον ασκεί ή επιθυμεί να ασκήσει πραγματική και γνήσια δραστηριότητα: απόφαση της 23ης Μαρτίου 1982, 53/81, Levin κατά Staatssecretaris van Justitie, Συλλογή 1982, σ. 1035, σκέψη 23· και απόφαση της 23ης Σεπτεμβρίου 2003, C-109/01, Alkrich, Συλλογή 2003, σ. 9607, σκέψη 55.

αυτές, η χρηματοοικονομική επιβάρυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των φοιτητών στους κρατικούς πόρους θα καθίστατο σημαντική, πράγμα το οποίο θα συνιστούσε επαρκή λόγο για να χρησιμοποιούνται οικονομικοί λόγοι ως ενδεχόμενες δικαιολογίες.

44. Συγκεκριμένα, στην πλέον πρόσφατη νομολογία του που αφορούσε παροχές διεκδικούμενες από φοιτητές, ήτοι στις αποφάσεις Grzelczyk³³ και D'Hoop³⁴, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως που έχουν ασκήσει τα δικαιώματα κυκλοφορίας που τους παρέχει η Συνθήκη ως φοιτητές μπορούν να απαιτούν να τους παρασχεθούν κοινωνικά πλεονεκτήματα ως πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 18 ΕΚ. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «η ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, η οποία εξασφαλίζει, εντός του *ratione materiae* πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης, την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπόμενων εξαιρέσεων συναφώς»³⁵. Μολονότι οι αιτούντες δεν έχουν την ιδιότητα του εργαζομένου (ή δεν εμπίπτουν σε εξομοιούμενες κατηγορίες όπως τα μέλη της οικογένειας) κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου, το γεγονός ότι είχαν ασκήσει το δικαίωμα κυκλοφορίας και παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών ως φοιτητές τους υπήγαγε στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης και τους παρέσχε το δικαίωμα να αξιώνουν ίση μεταχείριση όσον αφορά τα κοινωνικά πλεονεκτήματα που παρέχονται στους ημεδαπούς από το κράτος μέλος υποδοχής στη

βάση της ιδιότητάς τους ως πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

45. Στην απόφαση Grzelczyk, το Δικαστήριο, αφού αναφέρθηκε στις διαπιστώσεις του στην απόφαση Brown, σύμφωνα με τις οποίες η βοήθεια που παρέχεται στους φοιτητές για τη συντήρηση και την εκπαίδευσή τους δεν εμπίπτει, κατ' αρχήν, στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, θεώρησε ωστόσο ότι, λαμβανομένων υπόψη, μεταξύ άλλων, των νέων διατάξεων περί εκπαίδευσης που εισήχθησαν στη Συνθήκη μετά την απόφαση Brown, η νομολογία αυτή δεν εμπνέει τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης να αξιώνει, βάσει της ιδιότητάς του ως πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, την παροχή που εξασφαλίζει το κατώτερο όριο διαβίωσης την οποία λαμβάνουν οι ημεδαποί του κράτους μέλους υποδοχής που τελούν στην ίδια κατάσταση. Στην απόφαση D'Hoop το Δικαστήριο συνέδεσε την εξελισσόμενη έννοια της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως με τον τομέα της εκπαίδευσης. Έκρινε ότι οι διευκολύνσεις που παρέχει η Συνθήκη στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν θα μπορούσε να είναι πλήρως αποτελεσματικές αν ένα πρόσωπο αντιμετωπιζόταν δυσμενώς λόγω της χρήσεως των διευκολύνσεων αυτών και ότι η σκέψη αυτή ήταν ιδιαίτερα σημαντική στον τομέα της παιδείας, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που επιδιώκουν τα άρθρα 3, παράγραφος 1, στοιχείο (π'), ΕΚ και το άρθρο 149, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, ΕΚ, ήτοι της διευκόλυνσης της κινητικότητας των φοιτητών και των διδασκόντων³⁶.

46. Είναι αληθές ότι το Δικαστήριο μπορεί, στις υποθέσεις αυτές, να άνοιξε τον δρόμο

33 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 25.

34 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12.

35 — Απόφαση D'Hoop, σκέψη 28, και απόφαση Grzelczyk, σκέψη 31.

36 — Απόφαση D'Hoop, σκέψεις 31 και 32.

για τη διεύρυνση του δικαιώματος που έχουν τώρα οι φοιτητές για χρηματοοικονομική αρωγή που υπερβαίνει τα τέλη φοιτήσεως και εγγραφής³⁷. Αν το Δικαστήριο επιβεβαιώσει την προσέγγιση αυτή, το πεδίο των δικαιολογιών που θα μπορούν να προβάλουν τα κράτη μέλη θα έπρεπε κατά τη γνώμη μου να διευρυνθεί κατά τον ίδιο βαθμό, σύμφωνα με τη νομολογία περί των αποδεκτών υπηρεσιών δημόσιας υγείας. Στο ίδιο πλαίσιο, πρέπει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο χρησιμοποίησε προσεκτική διατύπωση στις αποφάσεις Grzelczyk και D'Hoop, στην δε απόφαση D'Hoop τόνισε ότι θα μπορούσε να ζητηθεί από τον αιτούντα της κύριας δίκης να αποδείξει την ύπαρξη αληθινών σχέσεως μεταξύ αυτού και της οικείας γεωγραφικής αγοράς εργασίας προκειμένου να αποκτήσει το δικαίωμα επί του επίμαχου κοινωνικού επιδόματος³⁸.

Ο έλεγχος της αναλογικότητας

47. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν οι σκοποί τους οποίους επικαλείται η Αυστρία εθεωρούντο θεμιτοί βάσει της Συνθήκης, η επίδικη εθνική διάταξη θα εξακολουθούσε να μην ικανοποιεί το κριτήριο της αναλογικότητας. Δεδομένου ότι το πραγματικό ή ακόμη και το επιθυμητό αποτέλεσμα της επίδικης εθνικής διατάξεως είναι να αποτρέψει τις αιτήσεις των γερμανοφώνων

φοιτητών άλλων κρατών μελών και δεδομένου ότι προς δικαιολόγηση του αποτελέσματος αυτού γίνεται επίκληση των αποφάσεων Kohl και Valbraekel, ο έλεγχος της αναλογικότητας θεωρώ ότι πρέπει να διενεργηθεί με ιδιαίτερη προσοχή.

48. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Αυστρία παρουσίασε πέντε δυνατές εναλλακτικές λύσεις στο ισχύον σύστημα και κατέληξε στο ότι η επίδικη εθνική διάταξη αποτελούσε το λιγότερο περιοριστικό μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Πρώτον, το άνοιγμα της αυστριακής ανώτερης ή ανώτατης εκπαίδευσης στους κατόχους αλλοδαπών διπλωμάτων δευτεροβάθμιας χωρίς κανέναν περιορισμό δεν θεωρήθηκε βιώσιμη λύση, λόγω των χρηματοοικονομικών και διαρθρωτικών δυσχερειών που θα προκαλούσε. Δεύτερον, η επιβολή ποσοστάσεων για τους αλλοδαπούς φοιτητές θα ήταν πιο περιοριστική από το σύστημα που επιβάλλει η επίδικη εθνική διάταξη. Τρίτον, ο έλεγχος κατά περίπτωση των προσόντων των αιτούντων που είναι κάτοχοι μη αυστριακών διπλωμάτων, μη ενδεχόμενη θέσπιση εξετάσεων για τον έλεγχο της ισοτιμίας, θα έθετε υπερβολικά πολλές δυσχέρειες και θα δημιουργούσε περαιτέρω εμποδία στην ελεύθερη κυκλοφορία. Τέταρτον, η θέσπιση εισαγωγικών εξετάσεων που να ισχύουν εξίσου για τους κατόχους αυστριακών και μη αυστριακών διπλωμάτων θα αναιρούσε τη θεμιτή πολιτική επιλογή της εξασφάλισης απεριορίστης δημόσιας προσβάσεως στην αυστριακή ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση. Περαιτέρω, ενόψει του αναμενόμενου κατακλυστικού αριθμού αιτήσεων από μη αυστριακούς υποψηφίους, ο σκοπός της αυξήσεως του ποσοστού των αυστριακών υπηκόων με πανεπιστημιακή εκπαίδευση θα διακυβευό-

37 — Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed στην υπόθεση Bidar, η οποία παρατέθηκε στην υποσημείωση 25, στις οποίες, στη βάση της νομολογίας αυτής που αφορά τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, υποστηρίζεται ότι οι ενισχύσεις που καλύπτουν τα έξοδα συντηρήσεως των φοιτητών που πραγματοποιούν πανεπιστημιακές σπουδές δεν εκφεύγουν πλέον του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης ΕΚ από την άποψη του άρθρου 12 ΕΚ.

38 — Απόφαση D'Hoop, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12, σκέψη 38. Ο περιορισμός αυτός επιβεβαιώθηκε με την απόφαση της 23ης Μαρτίου 2004, C-138/02, Collins, (Σύλλογος 2004, σ. I-2703), μολοντί η υπόθεση αυτή δεν αφορούσε τον τομέα της δημόσιας εκπαίδευσης.

ταν επίσης. Το αυτό θα ίσχυε όσον αφορά την πέμπτη εναλλακτική λύση, ήτοι την εισαγωγή μιας προϋποθέσεως ενός κατώτατου μέσου όρου βαθμών στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση για την εισαγωγή στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση.

49. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, εναπόκειται στις εθνικές αρχές που επικαλούνται παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας να αποδεικνύουν σε κάθε περίπτωση ότι η κανονιστική τους ρύθμιση είναι αναγκαία και αναλογική για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού³⁹. Όσον αφορά ειδικότερα την παρέκκλιση σχετικά με τη δημόσια υγεία του άρθρου 30 ΕΚ, το Δικαστήριο έχει απαιτήσει λεπτομερή εκτίμηση του κινδύνου που προβάλλει το κράτος μέλος το οποίο επικαλείται την παρέκκλιση αυτή⁴⁰. Αυτά αποτελούν αρχές γενικής εφαρμογής οι οποίες, για τους λόγους που αναφέρθηκαν στο σημείο 47 ανωτέρω, είναι ιδιαίτερα σημαντικές εν προκειμένω.

50. Η Αυστρία δεν απέδειξε, κατά τη γνώμη μου, επαρκώς ότι η οικονομική ισορροπία του εκπαιδευτικού της συστήματος θα μπορούσε να ανατραπεί από την ακύρωση των επίδικων εθνικών διατάξεων. Τα αριθμητικά στοιχεία που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση αφορούσαν αποκλειστικά την περίπτωση των ιατρικών σπουδών και τη δυνητική συρροή

γερμανοφώνων υποψηφίων για τις σπουδές αυτές. Καμία εκτίμηση σχετικά με άλλες πανεπιστημιακές σπουδές δεν προσκομίστηκε. Δεν είμαι πεπεισμένος ότι από τη μερική αυτή απόδειξη μπορεί να συναχθεί η ύπαρξη σοβαρού κινδύνου για την επιβίωση του συνόλου του αυστριακού εκπαιδευτικού συστήματος.

51. Περαιτέρω, οι εκπρόσωποι της Αυστρίας δέχθηκαν, απαντώντας στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, ότι ο σκοπός της επίδικης εθνικής διατάξεως ήταν ουσιαστικά προληπτικός. Υπό τις περιστάσεις αυτές, υπό τις οποίες η επίδικη εθνική διάταξη συνεπάγεται γενική μεταχείριση συνεπαγόμενη διακρίσεις με ουσιαστικά προληπτικό σκοπό και υπό τις οποίες προσκομίστηκαν ανεπαρκείς αποδείξεις για να τη δικαιολογήσουν, το κριτήριο της αναλογικότητας δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθεί ότι ικανοποιείται.

52. Εν πάση περιπτώσει, όποιο μέτρο και αν θεσπίσει η Αυστρία για να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο που απειλεί την οικονομική ισορροπία του συστήματος της ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσης, τούτο πρέπει να συνάδει με τις προϋποθέσεις της Συνθήκης, ειδικότερα δε με την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Η υπερβολική ζήτηση για πρόσβαση σε ειδικές σπουδές θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί με τη θέσπιση ειδικών μέτρων μη συνεπαγομένων διακρίσεις, όπως είναι η θέσπιση εισαγωγικών εξετάσεων ή η απαίτηση κατωτάτων βαθμών, οπότε θα πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 12 ΕΚ. Επίσης, για να υπάρξει συμμόρφωση προς το κοινοτικό δίκαιο, ένα πιο κατάλληλο μέσον για να επιτευχθεί η ομοιογένεια, αν με τον όρο αυτό νοείται η εξασφάλιση της ισοτιμίας

39 — Στο πλαίσιο της εξαίρεσης που αφορά τη δημόσια υγεία του άρθρου 30 ΕΚ, βλ. αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-24/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2004, σ. I-1277, σκέψη 53, και της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-270/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2004, σ. I-1559, σκέψεις 20 έως 22, καθώς και την παρατηθέμενη εκεί νομολογία.

40 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 39, σκέψη 54, και απόφαση της 23ης Σεπτεμβρίου 2003, C-192/01, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 2003, σ. I-9693, σκέψη 47.

των τίτλων των φοιτητών που εισάγονται στα αυστριακά πανεπιστήμια, θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, ο έλεγχος της αντιστοιχίας των αλλοδαπών τίτλων με αυτούς που απαιτούνται από τους κατόχους των αυστριακών διπλωμάτων. Το γεγονός ότι η εφαρμογή των μέτρων αυτών θα συνεπαγόταν πρακτικές ή και οικονομικές δυσχέρειες δεν συνιστά έγκυρη δικαιολογία⁴¹.

πλαίσιο αυτό, πρέπει να αναφερθεί η απόφαση Grzelczyk, με την οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η οδηγία 93/96 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών «δέχεται την ύπαρξη ορισμένου βαθμού οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των υπηκόων του κράτους αυτού και των υπηκόων των λοιπών κρατών μελών», την οποία και η Αυστρία πρέπει να επιδείξει⁴³.

53. Είναι σαφές ότι η θέσπιση των μέτρων αυτών που συνεπάγονται λιγότερες δυσμενείς διακρίσεις απαιτεί αλλαγές στο ισχύον σύστημα της απεριορίστης δημόσιας προσβάσεως. Ελλείψει κοινοτικών μέτρων που να ρυθμίζουν τη διασυνοριακή ροή των φοιτητών, οι αρχές αυτές θα αντανakλούσαν την ανάγκη συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως που προβλέπει η Συνθήκη. Οι κίνδυνοι τους οποίους προβάλλει η Αυστρία δεν αφορούν αποκλειστικά το δικό της σύστημα, αλλά υφίστανται εξίσου, αν όχι και πιο έντονα, και σε άλλα κράτη μέλη των οποίων τα συστήματα ανώτερης και ανώτατης εκπαίδευσεως αφορούν φοιτητές και άλλων κρατών μελών⁴². Στα κράτη μέλη αυτά περιλαμβάνεται το Βέλγιο, του οποίου παρόμοιοι περιορισμοί, όπως προαναφέρθηκε, κρίθηκαν παράνομοι. Άλλα κράτη μέλη έχουν εισαγάγει τις αναγκαίες τροποποιήσεις στα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματά τους για να αντιμετωπίσουν τη ζήτηση αυτή, εκπληρώνοντας όμως τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο. Αν γίνονταν δεκτές οι δικαιολογίες που προβάλλει η Αυστρία, τούτο θα ισοδυναμούσε με το να επιτραπεί στα κράτη μέλη να εισάγουν διαχωρισμούς στα συστήματά τους ανώτερης ή ανώτατης εκπαίδευσεως. Στο

54. Όσον αφορά τη δεύτερη δικαιολογία που προβάλλει η Αυστρία σχετικά με την κατάχρηση του κοινοτικού δικαίου, είναι αληθές ότι το Δικαστήριο δέχθηκε με τις αποφάσεις Knoors⁴⁴ και Bouchoucha⁴⁵ ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να έχει έννομο συμφέρον να εμποδίσει το ενδεχόμενο ορισμένοι από τους υπηκόους του, εκμεταλλευόμενοι τις διευκολύνσεις που δημιουργούνται δυνάμει της Συνθήκης, να αποφεύγουν καταχρηστικώς την υπαγωγή τους στην εθνική τους νομοθεσία στον τομέα της επαγγελματικής εκπαίδευσεως. Ωστόσο, δεν είμαι πεπεισμένος ως προς το ότι η νομολογία αυτή παρέχει οποιαδήποτε στήριξη στην Αυστρία.

55. Πρώτον, αμφότερες οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν μέτρα θεσπισθέντα από κράτη μέλη κατά των καταχρήσεων που είχαν διαπράξει οι υπήκοοί τους, οι οποίοι, στηριζόμενοι στις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν το δικαίωμα εγκαταστάσεως, προσπάθησαν να παρακάμψουν τους αυστηρότερους εθνικούς κανόνες περί επαγγελματικών προσόντων. Όπως τονίζει η Επιτροπή, είναι δύσκολο να γίνει δεκτό ότι οι υπήκοοι άλλων κρατών μελών, προσπαθώντας να εισαχθούν στο αυστριακό σύστημα ανώ-

43 — Απόφαση Grzelczyk, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 25, σκέψη 44.

44 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, 115/78, Knoors κατά Staatssecretaris van Economische Zaken, Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 169.

45 — Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1990, C-61/89, ποινική δίκη κατά Bouchoucha, Συλλογή 1990, σ. I-3551.

41 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 5ης Ιουλίου 1990, C-42/89, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1990, σ. I-2821, σκέψη 24.

42 — Το 2000, το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν κατά πολύ ο μεγαλύτερος καθαρός εισαγωγέας αλλοδαπών φοιτητών. Πηγή ΟΟΣΑ 2002.

τερης και ανώτατης εκπαίδευσεως υπό τους ίδιους όρους και τις προϋποθέσεις με τους κατόχους ισότιμων αυστριακών τίτλων, μπορούν να κατηγορηθούν ότι καταχρώνται τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Αντιθέτως, αυτός είναι ακριβώς ο σκοπός των διατάξεων αυτών⁴⁶.

56. Περαιτέρω, αποτελεί επίσης πάγια νομολογία ότι η ύπαρξη καταχρήσεως του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αποδεικνύεται μόνο με κατά περίπτωση εξέταση, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως και βάσει αντικειμενικών στοιχείων⁴⁷. Ένα γενικό και μη εξειδικευμένο καθεστώς, που εφαρμόζεται αυτόματα και αδιακρίτως σε όλους τους κατόχους αλλοδαπών διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως, όπως αυτό που θεσπίζει η επίδικη εθνική διάταξη, ουδόλως ικανοποιεί τα κριτήρια αυτά και, για τους ίδιους λόγους, πρέπει να αποκλειστεί για λόγους αναλογικότητας.

Τα επιχειρήματα που στηρίζονται σε διεθνείς συμβάσεις

57. Η Αυστρία προβάλλει ένα τελικό επιχείρημα για να αντικρούσει την προσφυγή της Επιτροπής, ισχυριζόμενη ότι η επίδικη εθνική διάταξη είναι σύμφωνη προς δύο συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, ήτοι τη σύμβαση της 11ης Δεκεμβρίου 1953,

περί της ισότητας των διπλωμάτων που παρέχουν πρόσβαση στα πανεπιστημιακά ιδρύματα, και τη σύμβαση της 11ης Απριλίου 1997, περί της αναγνώρισεως των τίτλων σχετικά με την ανώτερη και ανώτατη εκπαίδευση στον ευρωπαϊκό χώρο. Το επιχείρημα αυτό μπορεί να εξεταστεί συνοπτικά.

58. Όσον αφορά τις προαναφερθείσες συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, αρκεί να σημειωθεί, όπως τονίζει η Επιτροπή, ότι κατά πάγια νομολογία «το άρθρο [307], πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης επιτρέπει στα κράτη μέλη να τηρούν έναντι των τρίτων κρατών τις υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνείς συμβάσεις προγενέστερες της Συνθήκης, αλλά δεν τους επιτρέπει να επικαλούνται δικαιώματα απορρέοντα από τις συμβάσεις αυτές στις ενδοκοινοτικές σχέσεις»⁴⁸. Η Αυστρία επομένως δεν μπορεί να επικαλείται τις διατάξεις της συμβάσεως του 1953 για να αποφύγει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.

59. Όσον αφορά τη σύμβαση του 1997, η Αυστρία είναι υποχρεωμένη βάσει του άρθρου 10 ΕΚ να απέχει από κάθε διεθνή δέσμευση που θα μπορούσε να εμποδίσει την Κοινότητα να επιτελέσει τις λειτουργίες που της έχουν ανατεθεί⁴⁹. Μια τέτοια υποχρέωση βάσει του άρθρου 10 ΕΚ θα επεκτεινόταν σε κάθε εθνικό μέτρο εφαρμόζον τις διατάξεις της συμβάσεως του 1997 το οποίο θα είχε τέτοιο αποτέλεσμα.

46 — Επί του σημείου αυτού, βλ. τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα La Pergola στις προτάσεις του επί της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση C-212/97, Centros, Συλλογή 1999, σ. I-1459, ειδικότερα το σημείο 20.

47 — Απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2002, C-436/00, Χ και Υ, Συλλογή 2002, σ. I-10829, σκέψη 42 και απόφαση Centros, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 46, σκέψη 25.

48 — Βλ. απόφαση της 2ας Ιουλίου 1996, C-473/73, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 1996, σ. I-3207, σκέψη 40, και την παρατιθέμενη εκεί νομολογία.

49 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1976, 3/76, 4/76 και 6/76 Cornelis Kramer κ.λπ., Συλλογή τόμος 1976, σ. 475.

Πρόταση

60. Για τους ανωτέρω λόγους, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει:

- (1) να αναγνωρίσει ότι η Δημοκρατία της Αυστρίας, μη λαμβάνοντας τα μέτρα που είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί ότι οι κάτοχοι διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως που έχουν αποκτηθεί εντός των λοιπών κρατών μελών μπορούν να έχουν πρόσβαση στην ανώτερη ή πανεπιστημιακή εκπαίδευση που αυτή οργανώνει υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τους κατόχους διπλωμάτων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσεως που έχουν αποκτηθεί στην Αυστρία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 12 ΕΚ, 149 ΕΚ και 150 ΕΚ,
- (2) να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Αυστρίας στα δικαστικά έξοδα, εξαιρουμένων των εξόδων στα οποία υποβλήθηκε η Δημοκρατία της Φιλανδίας, η οποία ως παρεμβαίνουσα πρέπει να φέρει τα έξοδά της.