JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. március 5.[1]

C-66/18. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Magyarország

„Kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás – EUMSZ 258. cikk – A Bíróság hatásköre – A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményből (GATS) eredő kötelezettségek tagállam általi megsértése – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – 2006/123/EK irányelv – 16. cikk – EUMSZ 56. cikk – Letelepedés szabadsága – EUMSZ 49. cikk – Oktatási szolgáltatások – Felsőoktatás – Harmadik állambeli szolgáltató – Oktatási szolgáltatások egyik tagállamban való nyújtására vonatkozó törvényi feltételek – A származási állammal kötött nemzetközi szerződésre vonatkozó követelmény – A származási államban folytatott tényleges oktatási tevékenységre vonatkozó követelmény – Az Alapjogi Charta alkalmazhatósága – 13. cikk – A tudomány szabadsága – A 14. cikk (3) bekezdése – Oktatási intézmények alapításának szabadsága”

I. Bevezetés

1. A kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen eljárás tárgya a magyar felsőoktatási törvény 2017-ben történt két módosítása. E módosítások értelmében az EGT-n kívüli államok felsőoktatási intézményeinek magyarországi tevékenységük megkezdéséhez vagy folytatásához bizonyítniuk kell, hogy Magyarország és a származási állam között nemzetközi szerződés jött létre, amelyet föderatív államok esetében a központi kormányzatnak kell megkötnie. Ezenkívül valamennyi külföldi felsőoktatási intézmény tevékenységének feltétele, hogy az adott származási államban is nyújtsanak felsőoktatási képzést.

2. Bírálói szerint a magyar kormány egyedüli célja ezzel a törvénnyel az volt, hogy megakadályozza a Central European University (CEU) tevékenységének folytatását Magyarországon. A közbeszédben ezért „lex CEU” néven is emlegették.

1 Eredeti nyelv: német.

3. A CEU-t 1991-ben létrehozó kezdeményezés – saját megfogalmazása szerint – azt a célt tűzte ki, hogy elősegítse a kritikus gondolkodásmód kialakítását a pluralizmust korábban nem ismerő közép- és kelet-európai államok új döntéshozóinak képzésében. A CEU esetében egy New York állam joga szerint létrehozott egyetemről van szó, amely az ezen állam által kiállított működési engedéllyel (ún. absolute charter) rendelkezik. Fő támogatói a bizonyos körökben vitatott megítélésű, magyar származású amerikai üzletember, Soros György „Open Society" alapítványai.[2] Sajátos célkitűzésénél fogva a CEU az Egyesült Államokban sem most, sem korábban nem fejtett ki oktatási és kutatási tevékenységet.

4. A felsőoktatási törvény módosításának időpontjában Magyarországon engedélyköteles tevékenységet folytató hat külföldi felsőoktatási intézmény közül sajátos modellje miatt a CEU volt az egyetlen, amely nem felelt meg az új követelményeknek. Magyarországi működését ezért beszüntette, és 2019 novemberében új egyetemi kampuszt nyitott Bécsben.

5. Mindezekből kiindulva a Bizottság az új szabályozásokban nemcsak a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását látja, hanem többek között a tudomány Alapjogi Charta által szavatolt szabadságának megsértését is.

6. Mivel továbbá a két új követelmény közül az egyik csak az EGT-n kívüli államok felsőoktatási intézményeire vonatkozik, az eljárásnak egy másik különös vetülete is van. A Bizottság ugyanis a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization, a továbbiakban: WTO) jogának megsértését rója fel Magyarországnak. A Bíróságnak tehát a jelen eljárásban arról is kell határoznia, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás mennyiben szolgálhat a nemzetközi kereskedelmi jog végrehajtásának és érvényesítésének eszközéül.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján elért megállapodások megkötéséről szóló 94/800 tanácsi határozat

7. A többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről szóló, 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozattal[3] a Tanács jóváhagyta a WTO-t létrehozó egyezményt, valamint az e megállapodás 1–3. mellékletében szereplő megállapodásokat, köztük a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményt (General Agreement on Trade in Services, röviden: „GATS"; kihirdette: az 1998. évi IX. törvény).

8. A GATS I. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jelen Egyezmény a Tagok azon intézkedéseire vonatkozik, amelyek hatással vannak a szolgáltatások kereskedelmére.

(2) A jelen Egyezmény céljából a szolgáltatások kereskedelme olyan szolgáltatásnyújtásként kerül meghatározásra, amely:

2 Alapítványaira egy ezzel párhuzamosan kibocsátott magyar szabályozás, a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló, 2017. évi LXXVI. törvény vonatkozik, amely a külföldi forrásból származó pénzügyi támogatásban részesülő civil társadalmi szervezetek terhére szankcióval nyomatékosított nyilvántartási, bejelentési és közzétételi kötelezettségeket ír elő. A törvény a C-78/18. sz., Bizottság kontra Magyarország (Az egyesületek átláthatósága) ügyben folytatott kötelezettségszegési eljárás tárgyát képezi.

3 HL 1994. L 336., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 80. o.

a) egy adott Tag területéről, valamely másik Tag területére;

b) egy adott Tag területén, valamely másik Tag szolgáltatásfogyasztói számára;

c) egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén lévő üzleti jelenlétén keresztül;

d) egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén természetes személyek jelenlétén keresztül valósul meg.

[…]"

9. A GATS „Általános kivételek" címet viselő XIV. cikke a következőket írja elő:

„Amennyiben az ilyen jellegű intézkedések megfelelnek ama követelménynek, hogy alkalmazásuk nem jelenti a szolgáltatáskereskedelem burkolt korlátozását, illetve önkényes és megalapozatlan diszkrimináció eszközét olyan országok között, ahol hasonló feltételek állnak fenn, a jelen Egyezményt nem lehet úgy értelmezni, hogy az gátolja valamely Tagot olyan intézkedések foganatosításában vagy végrehajtásában, amelyek

a) szükségesek a közerkölcs védelméhez vagy a közrend [4] fenntartásához; […]

c) szükségesek azon törvények és szabályok betartásának biztosításához, amelyek nem állnak ellentétben a jelen Egyezmény rendelkezéseivel, ideértve az alábbiakra vonatkozókat:

(i) a félrevezető és csalárd gyakorlat megakadályozása vagy a szolgáltatási szerződések nemteljesítése hatásának kezelése, […]

(iii) biztonság; […]".

10. A GATS XVI. cikke az egyezmény „Konkrét kötelezettségvállalások" című III. Részében szerepel. A „Piacra jutás" címet viselő rendelkezés a következőket tartalmazza:

„(1) Ami a[…] piacra jutást illeti, minden Tag legalább olyan kedvező elbánást biztosít valamely másik Tag szolgáltatásának, illetve szolgáltatójának, mint amelyet a[…] listájában elfogadott és meghatározott kitételek, korlátozások és feltételek szerint nyújtania kell […]"

(2) A piacra jutással kapcsolatos kötelezettségek által érintett ágazatokban, azok az intézkedések, amelyek egy Tag által […] nem foganatosíthatók, illetve tarthatók fenn, az alábbiak szerint kerülnek meghatározásra […]:

a) a szolgáltatók számának korlátozása számbeli kvóták, monopóliumok, kizárólagos szolgáltatók vagy a gazdasági szükségesség vizsgálatára irányuló követelmény útján;

b) a szolgáltatási ügyletek és tőke összértékének korlátozása számbeli kvóták vagy a gazdasági szükségesség vizsgálatára irányuló követelmény útján;

c) a szolgáltatási tevékenységek teljes számának vagy a szolgáltatások kijelölt számbeli egységekben kifejezett mennyiségének korlátozása kvóták vagy a gazdasági szükségesség vizsgálatára irányuló követelmény útján;

4 „A közrenddel összefüggő kivétel csak akkor alkalmazható, ha a társadalom valamely alapértékét valós és komoly veszély fenyegeti." (Lábjegyzet az eredeti szövegben.)

d) adott szolgáltatási ágazatban vagy szolgáltató által foglalkoztatható természetes személyek, illetve konkrét szolgáltatás nyújtásához szükséges és közvetlenül kapcsolódó személyek teljes számának korlátozása számbeli kvóták vagy a gazdasági szükségesség vizsgálatára irányuló követelmény útján;

e) a szolgáltatásnyújtást korlátozó, illetve ilyen tevékenységhez jogi személyiséget vagy vegyes vállalatot előíró intézkedések; és

f) külföldi tőke részvételének korlátozása, a külföldi befektetések teljes értékének meghatározása útján [helyesen: a külföldi tőke részvételének korlátozása a külföldiek tulajdonában lévő részvények százalékban kifejezett felső határa formájában, vagy az egyes külföldi befektetések, illetve az összes külföldi befektetés teljes értékének korlátozása].”

11. A GATS „Nemzeti elbánás” címet viselő XVII. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az Engedményes Listában szereplő és az ott meghatározott feltételek és minősítések alá eső szolgáltatások vonatkozásában, minden Tag valamely másik Tag szolgáltatását, illetve szolgáltatóit, a szolgáltatásnyújtást érintő intézkedésekkel összefüggésben legalább olyan elbánásban részesíti, mint saját hasonló szolgáltatásait vagy szolgáltatóit.

[…]

(3) A formálisan azonos vagy a formálisan eltérő elbánás kevésbé kedvezőnek minősül, amennyiben módosítja a versenyfeltételeket valamely másik Tag hasonló szolgáltatásaival vagy szolgáltatóival szemben, az adott Tag szolgáltatásainak és szolgáltatóinak javára.”

12. A GATS XX. cikke a következőket írja elő:

„(1) Minden Tag Engedményes Listában rögzíti a jelen Egyezmény III. Része szerint vállalt egyedi kötelezettségeit. A vállalt kötelezettségek által érintett ágazatokra vonatkozóan a lista meghatározza:

a) a piacra jutással összefüggő kikötéseket, korlátozásokat és feltételeket;

b) a nemzeti elbánásra vonatkozó feltételeket és minősítést; […]

(2) A XVI. és XVII. Cikkekkel össze nem egyeztethető intézkedéseket a XVI. Cikkhez kapcsolódó oszlopban kell leírni. Ebben az esetben e leírás adja a XVII. Cikkre vonatkozó feltételeket vagy minősítést is.

(3) A konkrét Engedményes Listákat a jelen Egyezményhez kell csatolni és azok az Egyezmény szerves részét képezik.”

2. A megállapodásoknak a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény XXI. cikke alapján történő megkötéséről szóló 2019/485 tanácsi határozat

13. A Tanács az Argentínával, Ausztráliával, Brazíliával, Kanadával, Kínával, Tajvan, Penghu, Kinmen és Matsu Független Vámterülettel (Kínai Tajpej), Kolumbiával, Kubával, Ecuadorral, Hongkonggal (Kína), Indiával, Japánnal, Koreával, Új-Zélanddal, a Fülöp-szigetekkel, Svájccal és az Egyesült Államokkal a Csehország, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Ausztria, Lengyelország, Szlovénia, Szlovákia, Finnország és Svédország Európai Unióhoz való csatlakozása következtében szükségessé vált kompenzációs kiigazításokra vonatkozó megállapodásoknak a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény XXI. cikke alapján történő megkötéséről

szóló, 2019. március 5-i (EU) 2019/485 tanácsi határozattal [5] jóváhagyta a címben jelzett megállapodásokat, ami feltételét képezte az EU-25 GATS szerinti kötelezettségvállalásait tartalmazó ún. egységesített lista hatálybalépésének. Az egységesített lista 2019. március 15-én lépett hatályba. A Magyarország saját engedményes listájában szereplő kötelezettségvállalásait [6] változatlan formában veszi át. [7]

14. Magyarország engedményes listája két részből áll, az I. Rész horizontális kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartásokat tartalmaz, a II. Rész pedig egyes vertikális (ágazatspecifikus) kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartásokra irányul.

15. A lista II. Része felsorolja azokat az ágazatokat, amelyekben a GATS XVI. cikke (Piacra jutás) vagy XVII. cikke (Nemzeti elbánás) szerinti egyedi kötelezettségvállalásokat tesznek. A felsőoktatási szolgáltatások (Higher Education Services) [8] tekintetében a jelen esetben releváns harmadik szolgáltatási módhoz („üzleti jelenlét") kapcsolódó piacra jutás szempontjából a következő vállalás érvényes: „Establishment of schools is subject to licences from the central authorities". A nemzeti elbánásra vonatkozó oszlopban semmilyen fenntartást („None") nem vettek nyilvántartásba.

3. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

16. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) [9] „A művészet és a tudomány szabadsága" címet viselő 13. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A művészet és a tudományos kutatás szabad. A tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani."

17. A Charta 14. cikke (3) bekezdésének szövege a következő:

„Az oktatási intézmények demokratikus elvek figyelembevételével történő alapításának szabadságát, valamint a szülők azon jogát, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak, tiszteletben kell tartani az e jogok és szabadságok gyakorlását szabályozó nemzeti törvényekkel összhangban."

18. A Charta 16. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni."

4. A 2006/123 irányelv

19. A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv) [10] 2. cikkének (1) bekezdése szerint „a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó".

20. Az irányelv 4. cikkének 1. pontja a „szolgáltatás" fogalmát a következőképpen határozza meg: „a[z EUMSZ 57. cikkben] említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység".

5 HL 2019. L 87., 1. o.

6 Hungary Schedule of Specific Commitments, 1994. április 15-i GATS/SC/40. sz. WTO dok.

7 S/C/W/273. sz. WTO-dokumentum, 166. és 167. o. A hatálybalépést illetően lásd a WTO tagjainak szóló, 2019. március 7-i uniós közleményt.

8 Hungary Schedule of Specific Commitments, 1994. április 15-i GATS/SC/40. sz. WTO dok., 19. o. (5.C. pont).

9 HL 2007. C 364., 1. o.

10 HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.

21. A szolgáltatási irányelv 16. cikke a következőket határozza meg:

„(1) A tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát [helyesen: azon jogát], hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban.

A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és a szolgáltatási tevékenység szabad gyakorlását.A tagállamok saját területükön nem köthetik a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve a szolgáltatási tevékenység gyakorlását olyan követelményekhez, amelyek nem tartják tiszteletben a következő alapelveket:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmény sem közvetlenül, sem közvetve nem lehet megkülönböztető [helyesen: hátrányosan megkülönböztető] az állampolgárság, illetve jogi személyek esetén a letelepedés helye szerinti tagállam tekintetében;

b) szükségesség: a követelménynek közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi és környezetvédelmi szempontból indokoltnak kell lennie;

c) arányosság: a követelménynek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket.[…]

A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem akadályozható abban, hogy követelményeket írjon elő a szolgáltatói tevékenység nyújtásával kapcsolatban, amennyiben azok közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi, illetve környezetvédelmi szempontból indokoltak, és összhangban vannak az (1) bekezdéssel. […]”

B. A nemzeti szabályozás

22. A felsőoktatásra vonatkozó magyar szabályozást a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szabályozza. 2017-ben ezt a törvényt a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (a továbbiakban: felsőoktatási törvény) módosította.

23. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerint Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény csak akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha „magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló, Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által kötött – föderatív állam esetében, amennyiben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodáson alapuló – nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték”.

24. A felsőoktatási törvény 77. §-ának (2) bekezdése szerint ez a követelmény az EGT-n kívüli államokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézményekre vonatkozik.

25. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerint Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha „a székhelye szerinti országban működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül”.

26. A 77. § (3) bekezdése szerint ez a követelmény azokra a külföldi felsőoktatási intézményekre is alkalmazandó, amelyek valamelyik EGT-államban rendelkeznek székhellyel.

27. A felsőoktatási törvény 115. §-a (7) bekezdésének a Bizottság indokolással ellátott véleményének időpontjában hatályos változata úgy rendelkezett, hogy az e törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontjában meghatározott követelményt 2018. január 1-jéig kell teljesíteni. Föderatív állam esetén a központi kormányzattal létrejött megállapodást a 2017. évi XXV. törvény kihirdetésétől számított hat hónapon belül kellett megkötni. A 115. § (7) bekezdése továbbá leszögezi, hogy a feltételeket nem teljesítő külföldi felsőoktatási intézmény működési engedélyét visszavonják. Ebben az esetben 2018. január 1-jét követően az intézmény magyarországi képzésének első évfolyamára hallgató nem vehető fel, az ebben az időpontban már megkezdett magyarországi képzések pedig változatlan feltételek mellett – de legfeljebb a 2020/2021-es tanévben – fejezhetők be.

28. Magyarország 2017. október 18-án arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy a 2017. évi CXXVII. törvénnyel ismét módosította a felsőoktatási törvényt. Ennek következtében a felsőoktatási törvény 76. §-ának (1) bekezdésében meghatározott követelmények teljesítésére nyitva álló határidőt 2019. január 1-jéig, és a 115. § (7) és (8) bekezdésében előírt többi határidőt is egy évvel meghosszabbították.

III. A jogvita háttere és a pert megelőző eljárás

29. 2017. március 28-án a magyar kormány benyújtotta a 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot a magyar országgyűlésnek. A törvényjavaslatot 2017. évi XXV. törvényként sürgős törvényalkotási eljárás keretében néhány nappal később, 2017. április 4-én fogadták el.

30. A Bizottság 2017. április 27-i levelében tájékoztatta Magyarországot, hogy álláspontja szerint Magyarország a 2017. évi XXV. törvény megalkotásával megsértette a 2006/123 irányelv 9., 10., 13. cikkét, 14. cikkének (3) bekezdését és 16. cikkét, másodlagosan az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, a GATS XVII. cikkét, valamint a Charta 13. cikkét, 14. cikkének (3) bekezdését és 16. cikkét, továbbá felszólította Magyarországot, hogy tegyen észrevételt. Magyarország 2017. május 25-i válaszlevelében vitatta az említett jogsértéseket.

31. 2017. július 14-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt adott ki, amelyben fenntartotta álláspontját. Miután a Bizottság elutasította Magyarországnak a válaszadási határidő meghosszabbítása iránt benyújtott kérelmét, Magyarország 2017. augusztus 14-i és 2017. szeptember 11-i levelében válaszul kijelentette, hogy az állítólagos kötelezettségszegések nem állnak fenn.

32. A Bizottság 2017. október 5-én indokolással ellátott kiegészítő véleményt bocsátott ki. Magyarország 2017. október 6-án kiegészítő információkat szolgáltatott az ugyanezen év augusztus 14-i és szeptember 11-i leveleivel kapcsolatban.

33. Magyarország 2017. október 18-án válaszolt az indokolással ellátott kiegészítő véleményre, és 2017. november 13-i levelében további kiegészítő információkat szolgáltatott.

IV. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

34. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel, amely a Bírósághoz 2018. február 1-jén érkezett, a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság

– állapítsa meg, hogy Magyarország

  – megsértette a GATS XVII. cikkéből eredő kötelezettségeit, mivel a módosított 2011. évi CCIV. törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontjában az EGT-n kívüli külföldi felsőoktatási intézmények számára az oktatási szolgáltatások nyújtásának feltételeként Magyarország és a származási állam közötti nemzetközi szerződés megkötését írja elő;

– megsértette a 2006/123/EK irányelv 16. cikkéből, illetve legalábbis az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkből és a GATS XVII. cikkéből eredő kötelezettségeit is, mivel a módosított 2011. évi CCIV. törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontjában arra kötelezi a külföldi felsőoktatási intézményeket, hogy származási országukban felsőoktatási képzést nyújtsanak;

– a fentebb leírt korlátozásokkal összefüggésben megsértette az Európai Unió Alapjogi Chartájának 13. cikkéből, 14. cikkének (3) bekezdéséből és 16. cikkéből eredő kötelezettségeit;

– Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

35. Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság

– a Bizottság keresetét mint elfogadhatatlant utasítsa el;

másodlagosan

– a Bizottság keresetét mint megalapozatlant utasítsa el;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

36. A 2019. június 24-én tartott tárgyaláson a Bizottság és Magyarország szóbeli észrevételeket terjesztett elő.

V. Jogi elemzés

37. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében azt kell megvizsgálni, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az a két feltétel, amelyet a magyar felsőoktatási törvény módosított szövege a külföldi felsőoktatási intézmények által belföldön végzett oktatási tevékenységre vonatkozóan előír. Egyrészt a Magyarország és a felsőoktatási intézmény származási állama közötti nemzetközi szerződés megkötésének követelményéről van szó. Másrészt a külföldi felsőoktatási intézménynek ténylegesen oktatási tevékenységet is kell folytatnia a származási államban.

38. Mivel az elsőként említett szabályozás csak az EGT-n kívüli harmadik államokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézményekre alkalmazandó, a Bizottság e tekintetben különösen a GATS XVII. cikke szerinti nemzeti elbánás elvének a megsértésére hivatkozik. E kifogást illetően először is meg kell vizsgálni a Bíróságnak az EUMSZ 258. cikk alapján fennálló hatáskörét (A. rész). Ezt követően pedig a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatóságát (B. rész) és megalapozottságát (C. rész) kell megvizsgálni. A Bizottság szerint az ismertetett feltételek a GATS megsértésén kívül a szolgáltatási irányelv, illetve az alapvető szabadságok, valamint a Charta megsértését is megvalósítják.

A. A Bíróságnak a GATS megsértésére alapított kifogásra vonatkozó hatásköre

39. A Bíróságnak a jogvita elbírálására vonatkozó hatásköre az eljárás lefolytatásának nélkülözhetetlen, hivatalból vizsgálandó feltétele. [11]

11 2015. november 12-i Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 37. pont).

1. A GATS mint az uniós jog szerves része

40. Az EUMSZ 258. cikk (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat szerint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tárgya kizárólag uniós jogból eredő kötelezettségek megsértése lehet.[12] Magyarország álláspontja szerint a GATS XVII. cikkéből eredő, az oktatási ágazatra vonatkozó különleges engedménnyel összefüggő esetleges kötelezettség esetében azonban nem uniós jogi kötelezettségről, hanem a tagállam saját nemzetközi jogi kötelezettségéről van szó.

41. Nemzetközi jogi kötelezettségek tagállamok általi megsértése már képezte kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tárgyát.[13] A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások hatálybalépésüktől kezdve az uniós jogrend szerves részét képezik.[14] Ezek tehát az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésének megfelelően kötelezőek az uniós intézményekre és a tagállamokra.

42. Az ítélkezési gyakorlat szerint ez a kötelező erő vegyes megállapodásokra annyiban vonatkozik, amennyiben a megállapodás olyan rendelkezéseiről van szó, amelyek az Unió külső hatáskörébe tartoznak.[15]

43. A Bíróság az EK 133. cikk tekintetében már kimondta, hogy a szolgáltatások kereskedelme – még a különösen érzékeny területeket, például az egészségügyi és az oktatási ágazatot érintő szolgáltatások kereskedelme is – az Unió külső hatáskörébe tartozik.[16] A Lisszaboni Szerződéssel az EK 133. cikket felváltó EUMSZ 207. cikk még ki is terjesztette az Unió szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó külső hatáskörét, és az a közös kereskedelempolitika keretében (a továbbiakban: közös kereskedelempolitika) immár az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.

44. Ez nem érinti a tagállamoknak az oktatás terén fennálló, továbbra is kiterjedt belső hatáskörét, amelyre Magyarország hivatkozik. Ezt a körülményt figyelembe veszi az EUMSZ 207. cikk (4) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontja.[17] E rendelkezés szerint a Tanács csak egyhangúlag köthet oktatási szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodásokat, ha fennáll a veszélye annak, hogy azok komoly zavarokat okoznak az ilyen szolgáltatások nemzeti megszervezésében, illetve korlátozzák a tagállamok ezek biztosítására vonatkozó hatáskörét. Ilyen egyhangúság azért szükséges, mert a vállalt kötelezettségek teljesítése belső szinten szükségszerűen a tagállamok feladata. Az Unió ugyanis az EUMSZ 6. cikk e) pontja szerint az oktatás terén csupán koordinációs hatáskörrel rendelkezik.

45. Az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésében átruházott hatáskörök gyakorlása nem vezethet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációjához, amennyiben a Szerződések az ilyen harmonizációt kizárják. Az oktatási ágazatot illetően az EUMSZ 166. cikk (4) bekezdése e tekintetben harmonizációs tilalmat ír elő. Ez azonban egyáltalán nem kérdőjelezi meg önmagában véve az Unió külső hatáskörének fennállását.

12 2002. március 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-13/00, EU:C:2002:184, 13. pont).

13 1988. február 25-i Bizottság kontra Görögország ítélet (194/85 és 241/85, EU:C:1988:95); 1996. szeptember 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-61/94, EU:C:1996:313); 2002. március 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-13/00, EU:C:2002:184); 2004. október 7-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-239/03, EU:C:2004:598); 2007. június 21-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-173/05, EU:C:2007:362).

14 1974. április 30-i Haegeman ítélet (181/73, EU:C:1974:41, 2/6. pont); 1987. szeptember 30-i Demirel ítélet (12/86, EU:C:1987:400, 7. pont); 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie ítélet (C-240/09, EU:C:2011:125, 30. pont).

15 2004. október 7-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-239/03, EU:C:2004:598, 25. pont); 2004. november 16-i Anheuser-Busch ítélet (C-245/02, EU:C:2004:717, 41. pont), 2007. szeptember 11-i Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos ítélet (C-431/05, EU:C:2007:496, 33. és azt követő pontok); 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie ítélet (C-240/09, EU:C:2011:125, 31. és azt követő pontok).

16 Az Unió ezt a külső hatáskört ebben az időpontban még megosztotta a tagállamaival, lásd: 2009. november 30-i 1/08. sz. (Az egyedi kötelezettségvállalások GATS szerinti engedményes listáit módosító megállapodások) vélemény (EU:C:2009:739, 135. pont).

17 Lásd erről korábban a Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványomat (C-13/07, EU:C:2009:190, 124. pont).

46. Ennek megfelelően az Unió a tagállamok részvétele nélkül jóváhagyta az EU-25 GATS szerinti kötelezettségvállalásait tartalmazó ún. egységesített lista hatálybalépése céljából szükséges, harmadik államokkal kötött megállapodásokat.[18] Ez a lista Magyarország felsőoktatási kötelezettségeit ezzel változatlan formában veszi át.

47. Így az eredetileg Magyarország által vállalt, a GATS-ből eredő, vitatott kötelezettségvállalást legkésőbb a Lisszaboni Szerződés az Unióra ruházta át, és ezért az olyan uniós jogi kötelezettségnek minősül, amelynek megsértése kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tárgyát képezheti.[19]

2. Az Uniónak a GATS-tagállamok általi megsértéséért fennálló nemzetközi felelőssége

48. A Bíróságnak a GATS-tagállamok általi megsértésének kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében történő megállapítására irányuló hatásköre mellett szól továbbá, hogy harmadik állam ilyen jogsértés miatt a WTO vitarendezési testületei[20] előtt igényt támaszthat az Unióval szemben.

49. Ez először is abból ered, hogy a külkapcsolatok terén az Uniót teljes mértékben köti a GATS. A 94/800 tanácsi határozat 1. cikkének (1) bekezdése szerint az Unió jóváhagyása kétségkívül csak a hatáskörébe tartozó részek tekintetében vonatkozik a WTO-megállapodásra és annak mellékleteire. Más vegyes megállapodásokkal ellentétben[21] azonban a hatáskörmegosztás nincs kimondva, és így nem eredményezi a kötelező jelleg korlátozását. A szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény (kihirdette: az 1987. évi 12. tvr.) 46. cikkének (1) bekezdése ebben az összefüggésben tisztázza, hogy „[a]z állam arra a tényre, hogy a szerződést magára nézve kötelező hatályúként a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó belső jogi rendelkezés megsértésével ismerte el, ezen elismerés érvénytelenítése céljából nem hivatkozhat, kivéve, ha a jogsértés szemmel látható volt és alapvető fontosságú belső jogi szabályra vonatkozott”[22].

50. Az Unió a Lisszaboni Szerződést követően különben is mindenképpen kiterjedt hatáskörrel rendelkezik a közös kereskedelempolitika területén.

51. Másodszor, a GATS hatálya alá tartozó tagállami aktusok az Uniónak tudhatók be. Az Unió kétségkívül nem tudja a tagállamok tevékenységét a GATS hatálya alá tartozó valamennyi területen közvetlenül befolyásolni, mivel az Unió WTO-megállapodásból eredő kötelezettségeinek tiszteletben tartása nagymértékben függ attól, hogy a tagállamok milyen módon gyakorolják saját szabályozási hatáskörüket. Az Uniót azonban kifelé korlátlanul köti ez az egyezmény. Következésképpen a tagjai magatartását az Uniónak kell betudni.

18 Lásd: 2019. március 5-i (EU) 2019/485 tanácsi határozat (HL 2019. L 87., 1. o.). A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a Bíróság a 2009. november 30-i 1/08. sz. (Az egyedi kötelezettségvállalások GATS szerinti engedményes listáit módosító megállapodások) véleményben (EU:C:2009:739) megállapította, hogy ez a módosítás az Unió és tagállamai megosztott hatáskörébe tartozik, és szükséges a tagállamok részvétele.

19 Lásd e tekintetben: 2017. május 16-i 2/15 (Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás) vélemény (EU:C:2017:376, 248. pont).

20 A WTO vitarendezési eljárását a vitarendezés szabályairól és eljárásairól szóló egyetértés (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes, a továbbiakban: vitarendezési egyetértés) szabályozza, amely a WTO-megállapodás 2. mellékletében szerepel. Először is bizonyos viták rendezéséhez ún. vizsgálóbizottságok létrehozását írja elő, amelyek jelentést készítenek a Vitarendezési Testület (Dispute Settlement Body, röviden: DSB) részére. A DSB ez alapján elkészíti záró jelentését, amely kötelező a felekre nézve, amennyiben 60 napon belül nem nyújtanak be fellebbezést a Fellebbezési Testülethez (Appellate Body, röviden: AB).

21 Lásd: az Egyesült Nemzetek 1982. december 10-én Montego Bay-ben aláírt tengerjogi egyezménye IX. mellékletének 6:1. cikke (*United Nations Treaty Series*, 1833., 1834. és 1835. kötet, 3. o.).

22 Ugyanezt írja elő – *mutatis mutandis* – az államok és a nemzetközi szervezetek közötti, illetve a nemzetközi szervezetek közötti szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény (a továbbiakban: 1986. évi Bécsi Egyezmény) 46. cikkének (2) bekezdése a nemzetközi szervezetek belső hatáskörmegosztására tekintettel.

52. Ennek megfelelően az Unió a gyakorlatban a tagállamok által hozott intézkedések esetében is átveszi a WTO többi tagjával folytatott tárgyalásokat és az intézkedésnek a vitarendezési eljárás keretében történő védelmét.[23]

53. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a tagállamok a nemzetközi megállapodás belső szinten történő végrehajtása során a külkapcsolatok terén a megállapodás megfelelő teljesítéséért felelősséget vállaló Unió felé fennálló kötelezettségüket teljesítik.[24]

54. Ez a kötelezettség az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő lojális együttműködési kötelezettség kifejeződése, amely a hatáskörgyakorlás korlátját képezi. Így Magyarország csak abban az esetben gyakorolhatja a felsőoktatás szabályozására vonatkozó belső hatáskörét, ha a vonatkozó szabályozások nem sértenek WTO-megállapodásokból eredő kötelezettségeket. Ezek megsértése ugyanis nemcsak az Unió nemzetközi felelősségének megállapítását vonná maga után, hanem a többi tagállamot is ellenintézkedések veszélyének tenné ki. Különösen jól látható ez a veszély a Franciaország, Spanyolország, Németország és Nagy-Britannia által az Airbus részére nyújtott támogatásokkal kapcsolatos vita legújabb fejleményei alapján: a WTO ellenintézkedésként jóváhagyott amerikai büntetővámok többek között az Olaszországból származó parmezán sajtot is érintik.

55. A lojális együttműködés e kötelezettségének tiszteletben tartása is kikényszeríthető a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban.

3. A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás és a WTO vitarendezési eljárása közötti kapcsolat

56. Ezzel a következtetéssel a Magyarország által felhozott többi kifogás sem áll ellentétben.

57. Magyarország ebben az összefüggésben különösen a WTO-n belüli vitarendezési eljárás sajátos jellegét és a WTO vitarendezési testületeinek különös szerepét emeli ki.

58. Ezzel szemben először is az hozható fel, hogy a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete egyáltalán nem kérdőjelezi meg a WTO vitarendezési testületeinek arra vonatkozó kizárólagos hatáskörét, hogy két tag között folyamatban lévő eljárás keretében e megállapodás megsértését állapítsák meg.[25] A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás esetén ugyanis tisztán belső rendezési eszközről van szó. Az ítélet tehát csak az Unió és a tagállam viszonyában kötelező jellegű, és nem akadályozza meg a WTO szerveit abban, hogy valamely harmadik állam kérelmére a WTO-megállapodás megsértését állapítsák meg, akár abban az esetben is, ha a Bíróság előzőleg elutasította az ilyen jogsértés fennállását.

59. A gyakorlatban az egymásnak ellentmondó határozatok hozatala elkerülhető a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás felfüggesztésével és a WTO szervei által hozott határozat bevárásával, amennyiben a WTO előtt párhuzamos eljárás van folyamatban. Számításba vehető továbbá a Bíróság felülvizsgálatának a nyilvánvaló jogsértésekre való korlátozása annak érdekében, hogy a különösen vitás kérdéseket illetően figyelembe lehessen venni a WTO vitarendezési testületeinek végső fokon döntő hatáskörét.[26]

23 Példák a WTO vitarendezési testületeinek gyakorlatából: A DSB által 1998. július 1-jén elfogadott, 1998. június 5-i WTO Appelate Body Report, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R és WT/DS68/AB/R, European Communities – Computer Equipment, bizonyos ír és brit intézkedésekre vonatkozóan; a DSB által 2001. április 5-én elfogadott, 2001. március 12-i WTO Appelate Body Report, WT/DS135/AB/R, European Communities – Amiante, egy francia rendeletre vonatkozóan; legutóbb a 2018. május 15-i WTO Appelate Body Report, WT/DS316/AB/RW, European Union – Large Civil Aircrafts.

24 1982. október 26-i Kupferberg ítélet (104/81, EU:C:1982:362, 11. és 13. pont); 1987. szeptember 30-i Demirel ítélet (12/86, EU:C:1987:400, 11. pont); 2002. március 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-13/00, EU:C:2002:184, 15. pont); 2004. október 7-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-239/03, EU:C:2004:598, 26. pont).

25 Lásd a vitarendezési egyetértés 23. cikkének (1) bekezdését.

26 Lásd e tekintetben lentebb a jelen indítvány 90. pontját.

60. Másodszor kétségtelenül igaz, hogy a Bíróság azzal, hogy a WTO keretében folytatott tárgyalások különleges jelentőségére hivatkozik, következetesen elutasítja a WTO jogának közvetlen alkalmazhatóságát az állandó ítélkezési gyakorlatban.[27] Ez azonban csupán azt jelenti, hogy megsemmisítés iránti kereset keretében a tagállamok, illetve érvényesség felülvizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatali kérelem során a felek nem hivatkozhatnak az uniós jogi aktus WTO-megállapodással való összeegyeztethetetlenségére.[28]

61. E megfontolások a WTO-n belüli vitarendezési mechanizmus sajátosságaiból indulnak ki. Egy ilyen eljárás keretében elképzelhető, hogy az Unió harmadik államokkal folytatott tárgyalások során késznek nyilatkozik arra, hogy egy adott intézkedést vagy jogi aktust visszavonjon, amennyiben a harmadik állam ennek fejében más kötelezettségvállalásokat tesz. Márpedig, ha a tagállam párhuzamosan folyamatban lévő, megsemmisítés iránti keresetét vagy egy érvényesség felülvizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatali kérelmet közvetlenül a WTO jogának megsértésére lehetne alapítani, akkor az Unió tárgyalási pozíciója meggyengülne. Az ilyen eljárás végén ugyanis sor kerülhetne az érintett uniós jogi aktus megsemmisítésére.[29] Ezáltal az Unió fellépését az egyik tagállam, vagy akár az előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő valamelyik fél egyoldalúan aláaknázná.

62. Ebből azonban csak az következik, hogy a WTO joga főszabály szerint nem lehet *uniós jogi aktusokra* vonatkozó vizsgálati kritérium az uniós bíróságok előtti eljárásokban. Meg kell különböztetni ettől azt a kérdést, hogy az uniós bíróságok vizsgálhatnak-e *nemzeti intézkedéseket* a WTO joga alapján.

63. A Bizottság kontra Németország ügyben a tejkvótákkal kapcsolatban a Bíróság erre már igenlő választ adott, és egy nemzeti intézkedést a GATT keretében kötött megállapodás alapján vizsgált felül.[30] Ezzel kapcsolatban nem követte Tesauro főtanácsnok javaslatát, aki amellett érvelt, hogy a vizsgálati kritérium kérdését illetően ne tegyenek különbséget a tagállami és az uniós intézkedések között.[31]

64. Álláspontom szerint a Bíróság e határozatban végül is helyesen indult ki abból, hogy azok a megfontolások, amelyek szerint kizárt az uniós jogi aktusok WTO-megállapodás alapján történő felülvizsgálata, nem ültethetők át a WTO jogának tagállamok általi megsértésére. A tagállammal szembeni kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindításának lehetősége ugyanis nem ellentétes a WTO-n belüli vitarendezési eljárás céljaival és sajátos jellegével.

65. Mindenekelőtt annak lehetősége, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást a WTO jogának megsértésére alapítják, hatékony végrehajtását biztosíthatja a WTO vitarendezési testületei általi esetleges elítélésnek. Ha ilyen körülmények között az Unió nem indíthatna kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást a tagállamok ellen, komoly veszélybe kerülne a nemzetközi kereskedelmi jog belső végrehajtása. Márpedig ez a részt nem vevő tagállamokat és az Uniót fenyegető szankciókra tekintettel különösen fontos.

66. A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás továbbá a vitarendezési eljárásban a harmadik országokkal folytatott tárgyalások során önálló jelentőséget is kaphat. Az Unió ugyanis a közös kereskedelempolitika területén fennálló átfogó hatásköre alapján tagállami intézkedések tekintetében is folytat tárgyalásokat harmadik államokkal.[32] Amennyiben jogi, politikai vagy egyéb megfontolásból megvéd egy tagállami jogi aktust, akkor kétségkívül nem fog arra törekedni, hogy kötelezettségszegés

27 1972. december 12-i International Fruit Company és társai ítélet (21/72–24/72, EU:C:1972:115); 1999. november 23-i Portugália kontra Tanács ítélet (C-149/96, EU:C:1999:574); 2003. január 9-i Petrotub és Republica ítélet (C-76/00 P, EU:C:2003:4).

28 1994. október 5-i Németország kontra Tanács ítélet (C-280/93, EU:C:1994:367, 109. pont).

29 Lásd az EUMSZ 264. cikk (1) bekezdését.

30 1996. szeptember 10-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-61/94, EU:C:1996:313, 16. pont).

31 Tesauro főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa (C-61/94, EU:C:1996:194, 23. és 24. pont).

32 Lásd e tekintetben fentebb a jelen indítvány 49–52. pontját.

megállapítása iránti eljárást indítson az érintett tagállammal szemben.[33] Harmadik államokkal szemben azonban a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás éppen hogy olyan eszközt biztosít számára, amely erősíti a tárgyalási pozícióját. Ezzel ugyanis azt bizonyítja a tárgyalópartnerei számára, hogy belső szinten adott esetben hatékonyan tud gondoskodni a WTO-megállapodás megsértésének megszüntetéséről. Következésképpen erősödik a hitelessége és számolni lehet az egységes és gyors külső cselekvés szükségességével.

67. Végül előfordulhatnak a jelen ügyhöz hasonló olyan esetek, amelyekben maga az Unió is meg van győződve a tagállami intézkedés jogellenességéről. Az Unió azzal, hogy ilyen esetekben kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indít az érintett tagállammal szemben, azon döntését juttatja kifejezésre, hogy kezeskedik a WTO-megállapodás tiszteletben tartásáért. Ha azonban az Unió „a WTO keretében vállalt meghatározott kötelezettséget kívánt végrehajtani, vagy az [uniós fellépés] kifejezetten a WTO-megállapodások meghatározott rendelkezéseire utal", az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében még az uniós jogi aktusok jogszerűségének a WTO szabályai alapján történő felülvizsgálata is a Bíróság hatáskörébe tartozik.[34] Ennek még inkább érvényesnek kell lennie a tagállam által hozott intézkedések esetében.

68. Következésképpen a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás nem ellentétes sem a WTO-n belüli vitarendezési eljárás sajátos jellegével, sem pedig a WTO vitarendezési testületeinek különös szerepével.

4. Következtetés

69. A következtetésem tehát az, hogy a kereset első jogalapja a Bíróság hatáskörébe tartozik.

B. A kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatósága

70. Ezt követően meg kell vizsgálni Magyarországnak a kereset elfogadhatóságára vonatkozó kifogásait.

71. E tekintetben Magyarország egyrészt arra hivatkozik, hogy a Bizottság a pert megelőző eljárás során túl rövid határidőket állapított meg, és ezáltal csorbította a védelemhez való jogát. Másrészt Magyarország azt rója fel a Bizottságnak, hogy megsértette a függetlenségre és a pártatlanságra irányuló kötelezettségét, és tisztán politikai okokból, partikuláris érdekek egyoldalú figyelembevételével alkalmazta az eljárást.

1. A pert megelőző eljárásban megállapított határidőről

72. A pert megelőző eljárásnak lehetőséget kell adnia a tagállam számára arra, hogy eleget tehessen az uniós jogból fakadó kötelezettségeinek, és a Bizottság által felhozott kifogásokkal szemben érdemben hivatkozhasson védekezésül felhozott jogalapjaira.[35] A Bizottságnak ezért megfelelő időt kell biztosítania a tagállamoknak arra, hogy a felszólító levélre válaszoljanak, az indokolással ellátott

33 Jellemző és aktuális példaként hozható fel erre is az Airbus vita.

34 1989. június 22-i Fediol kontra Bizottság ítélet (70/87, EU:C:1989:254, 19–22. pont); 1991. május 7-iNakajima kontra Tanács ítélet (C-69/89, EU:C:1991:186, 31. pont); 2003. szeptember 30-i Biret International kontra Tanács ítélet (C-93/02 P, EU:C:2003:517, 53. pont); 1999. november 23-i Portugália Kontra Tanács ítélet (C-149/96, EU:C:1999:574, 49. pont); 2005. március 1-i Van Parys ítélet (C-377/02, EU:C:2005:121, 40. pont).

35 2002. november 5-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-475/98, EU:C:2002:630, 35. pont); 2007. július 18-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-490/04, EU:C:2007:430, 25. pont).

véleményben foglaltaknak eleget tegyenek, vagy – adott esetben – védekezésüket elkészítsék. Ha a határidő olyan rövid volt, hogy befolyásolta a tagállam hatékony védelemhez való jogát, és erre kellő indok sem volt, akkor ez azt eredményezi, hogy a pert megelőző eljárást nem szabályszerűen folytatták le, és a Bizottság keresetét mint elfogadhatatlant el kell utasítani. [36]

73. A Bizottság az ügy uraként széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a határidők meghatározását illetően. [37] Ezenkívül azt a kérdést, hogy a megállapított határidő észszerű-e, az adott ügy összes körülményének figyelembevételével kell megítélni. Az ítélkezési gyakorlat szerint a nagyon rövid határidők különösen akkor indokoltak, ha a kötelezettségszegéssel szemben gyorsan fel kell lépni, vagy ha az érintett tagállam a pert megelőző eljárás megindítása előtt már teljes mértékben ismeri a Bizottság álláspontját. [38]

74. A jelen ügyben a Bizottság a felszólító levélben és az indokolással ellátott véleményben is egy hónapos határidőt állapított meg. A pert megelőző eljárás során a Bizottság rendszerint valóban két hónapos határidőt állapít meg. Az egy hónapos határidő azonban nem minősül a 73. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében „nagyon rövid" határidőnek. [39] Hangsúlyozni kell azt is, hogy a 2017. április 27-i felszólító levél és a második egy hónapos határidő ugyanezen év augusztus közepére eső lejárta között körülbelül három és fél hónap telt el, amely idő alatt a magyar kormány tisztában volt a Bizottság álláspontjával, és megfelelő ideje volt védekezésre vonatkozó lehetőségeit felmérni, valamint válaszbeadványát előkészíteni.

75. A jelen ügyben a Bizottság ezenkívül jogosan hivatkozik az ügy sürgősségére. Kétségtelen, hogy nem fejtette ki kifejezetten Magyarországgal szemben, miért vélekedik így. Ez azonban minden további nélkül kiderül a körülményekből, különösen abból, hogy a felsőoktatási törvény 115. §-a (7) bekezdésének eredeti változata szerint a törvény 76. §-ának (1) bekezdésében foglalt feltételeket nem teljesítő külföldi felsőoktatási intézmények esetében már 2018. január 1-jén visszavonják a működési engedélyt és megtiltják az új hallgatók felvételét.

76. Magyarország csak 2017. október 18-án, azaz a pert megelőző eljárás szempontjából releváns határidők megállapítását követően közölte, hogy a határidőt egy évvel meghosszabbították. Így a magyar kormány állításával ellentétben az a tény, hogy a Bizottság a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet csak 2018 februárjában nyújtotta be, szintén nem mond ellen a határidők megállapítása során alkalmazott sürgősségnek.

77. Végül az ítélkezési gyakorlat szerint figyelembe kell venni, hogy végeredményben korlátozták-e a tagállam arra irányuló lehetőségét, hogy védekezzen a Bizottság kifogásaival szemben. [40] Még a „túl rövid" határidő sem eredményezi ugyanis a kereset elfogadhatatlanságát, ha a Bizottság az elkésett védekezést is figyelembe veszi, és a tagállam ezért végül megfelelően védekezni tud a Bizottság kifogásaival szemben. [41]

36 1988. február 2-i Bizottság kontra Belgium ítélet (293/85, EU:C:1988:40, 20. pont).

37 Lásd e tekintetben Mischo főtanácsnok Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványát (C-1/00, EU:C:2001:467, 57. pont). Lásd még ebben az értelemben: 1985. július 10-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (16/84, EU:C:1985:309, 10. pont).

38 1988. február 2-i Bizottság kontra Belgium ítélet (293/85, EU:C:1988:40, 13. és 14. pont); 1996. július 2-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-473/93, EU:C:1996:263, 19. és 20. pont); 1999. október 28-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-328/96, EU:C:1999:526, 51. pont); 2001. december 13-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-1/00, EU:C:2001:687, 64. és 65. pont).

39 Az 1988. február 2-i Bizottság kontra Belgium ítélet (293/85, EU:C:1988:40) meghozatalához vezető ügyben nyolc-, illetve tizennégy napos határidők voltak; a Bizottság kontra Franciaország ügyben (C-1/00, EU:C:2001:687) 15, illetve öt napos határidők szerepeltek; a Bizottság kontra Ausztria ügyben (C-328/96, EU:C:1999:526) egy hetes, illetve tizenöt napos határidők voltak; az 1984. január 31-i Bizottság kontra Írország ítélet (74/82, EU:C:1984:34) meghozatalához vezető ügyben öt napos határidőt kifogásoltak.

40 1985. július 10-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (16/84, EU:C:1985:309, 10. pont).

41 1984. január 31-i Bizottság kontra Írország ítélet (74/82, EU:C:1984:34, 13. pont).

78. A jelen ügyben a magyar kormány 2017. augusztus 14-i és 2017. október 18-i beadványain kívül három másik beadványt is benyújtott, amelyekben az eredeti indokolással ellátott véleményre és az indokolással ellátott kiegészítő véleményre válaszolt. A Bizottság e beadványok mindegyikét alaposan megvizsgálta, és figyelembe vette a kereset benyújtására vonatkozó döntése során.

79. Ez utóbbi okból annak sincs jelentősége, hogy a Bizottság a Magyarország ellen párhuzamosan indított két másik, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban is egy-egy hónapos határidőt állapított meg. Természetesen nem zárható ki, hogy a több, rövid határidős eljárás halmozódása annyira megterheli a tagállamot, hogy nem tudja hatékonyan gyakorolni a védelemhez való jogát. A Bizottságnak a határidő megállapításakor ezt a lehetőséget is figyelembe kell vennie. Mindazonáltal mindaddig, amíg a határidő rövidségének szükséges indokai fennállnak, és a tagállam védelemhez való joga végeredményben nem csorbul – amely ellenkezőjének alátámasztására Magyarország a jelen ügyben nem hozott fel indokot –, önmagában véve ez a körülmény nem eredményezheti a konkrét határidő megállapításának elfogadhatatlanságát.

2. A politikai indíttatásra vonatkozó kifogásról

80. Magyarország továbbá azon az álláspontón van, hogy a Bizottság a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást pusztán politikai okokból, pártatlansági kötelezettségét megsértve indította meg. Az eljárás ugyanis kizárólag a budapesti CEU érdekeit szolgálja.

81. Ami ezt a kifogást illeti, először is kétséges, hogy a CEU-nak a felszólító levélben történő egyszeri megemlítéséből levezethető-e, hogy az eljárás kizárólag ezen egyetem érdekeit szolgálja. A Bizottságnak ugyanis kétségtelenül nem tiltható meg, hogy egyes érintett intézményeket példaként kiragadjon és megnevezzen.

82. Mindenesetre a Bizottságnak a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítását célzó megfontolásai önmagukban véve nem kérdőjelezik meg a pert megelőző eljárás szabályszerű lefolytatását, következésképpen nem befolyásolják az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott kereset elfogadhatóságát sem.[42] Jóllehet a Bizottságnak meg kell indokolnia, miért indul ki az uniós jog megsértéséből, ezen túlmenően azonban nem kell ismertetnie azokat az okokat, amelyek miatt kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megindítása mellett döntött.[43]

83. Az említett okok miatt a magyar kormány által hivatkozott elfogadhatatlansági kifogásokat teljes egészében el kell utasítani.

C. A kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megalapozottsága

84. Először a Magyarország és a külföldi felsőoktatási intézmény származási állama közötti nemzetközi szerződés megkötésének követelményére vonatkozó bizottsági kifogásokat vizsgálom meg (1. pont), majd azokat a kifogásokat, amelyek a származási államban folytatott tényleges oktatási tevékenységre vonatkoznak (2. pont).

42 2016. március 3-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-12/14, EU:C:2016:135, 24. pont).

43 2016. március 3-i Bizottság kontra Málta ítélet (C-12/14, EU:C:2016:135, 26. pont).

1. A nemzetközi szerződés megkötésére irányuló követelmény, a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja

85. A Bizottság azzal kapcsolatban, hogy a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja az EGT-n kívüli székhellyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények számára az oktatási szolgáltatások nyújtásának feltételeként Magyarország és a származási állam közötti nemzetközi szerződés megkötését írja elő, a GATS XVII. cikkének a felsőoktatási ágazatra vonatkozó különleges engedménnyel összefüggésben történő megsértését, valamint a Charta 13. cikkének, 14. cikke (3) bekezdésének és 16. cikkének megsértését rója fel.

a) A GATS XVII. cikkének az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésével összefüggésben történő megsértése

86. A GATS XVII:1. cikkének a Magyarországnak a felsőoktatási ágazatra vonatkozó különleges engedményével összefüggésben történő megsértése egyúttal az e tagállamot az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján terhelő kötelezettség megsértésének is minősül.[44]

1) A vizsgálat mélysége

87. A nemzetközi szokásjog megsértésének vizsgálatát illetően a Bíróság korábban úgy ítélte meg, hogy az általa gyakorolt felülvizsgálat a nyilvánvaló jogsértések megállapítására korlátozódik.[45] Az Unió nemzetközi megállapodásainak felülvizsgálata vonatkozásában ezt főszabály szerint elutasította.[46]

88. A jelen ügyben – a Magyarország által a Bíróság hatáskörével szemben kifejtett két érvre figyelemmel – mindazonáltal megfontolható a Bíróság vizsgálatának a GATS nyilvánvaló megsértésére való korlátozása.

89. Először is a GATS-ból eredő kötelezettségek konkrét végrehajtására a jelen ügyben a tagállamok saját belső oktatási hatásköre alapján kerül sor. Az ilyen érzékeny területeken a tagállamoknak továbbra is bizonyos fokú szabadsággal kell rendelkezniük, amelyet a vizsgálat mélységének csökkentésével lehet figyelembe venni.

90. Másodszor a WTO-n belüli vitarendezési eljárás sajátos jellege, valamint a WTO vitarendezési testületeinek a WTO-megállapodás megsértésének kötelező erejű megállapítására vonatkozó, végső fokon döntő hatásköre amellett szól, hogy a különösen vitás és nehéz kérdések tisztázását át kell engedni ennek a szakosított intézménynek, és a GATS „belső célból” történő vizsgálatát a nyilvánvaló jogsértésekre kell korlátozni.[47]

91. A jelen ügyet illetően mindazonáltal azon az álláspontón vagyok, hogy a GATS nyilvánvaló megsértésének esete áll fenn. A következőkben ezt a kérdést vizsgálom.

44 A Bíróság ilyen esetben nemcsak a szóban forgó nemzetközi szerződés, hanem az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése (korábban az EK 300. cikk (7) bekezdése) megsértését is megállapítja, lásd: 2002. március 19. Bizottság kontra Írország ítélet (C-13/00, EU:C:2002:184); 2004. október 7-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-239/03, EU:C:2004:598).

45 1979. január 25-i Racke ítélet (98/78, EU:C:1979:14, 52. pont); 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 110. pont).

46 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 110. pont).

47 Lásd e tekintetben a jelen indítvány fenti 59. pontját.

2) A felsőoktatási tevékenység mint a GATS értelmében vett szolgáltatásnyújtás

92. Magyarország azzal érvel, hogy a CEU – amelynek kizárólagos érdekében indították meg valójában szerinte a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást – nonprofit szervezet, tevékenysége tehát nem tartozik a GATS hatálya alá. El kell ismerni, hogy I:3. cikkének b) pontjában a GATS valóban kizárja a hatálya alól azokat a szolgáltatásokat, amelyeket nem kereskedelmi célból és nem más szolgáltatásokkal versenyeztetve nyújtanak.

93. A Bizottság azonban nem a CEU-val való konkrét bánásmódot, hanem a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontját vitatja. [48]

94. E tekintetben a jelen ügyben maga a magyar kormány is hangsúlyozza, hogy a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja az összes felsőoktatási intézményre alkalmazandó, és ezzel kapcsolatban nem vitatja, hogy a törvény hatálya alá olyan intézmények is tartoznak, amelyek díjazás ellenében nyújtanak szolgáltatást, tehát minden kétséget kizáróan gazdasági tevékenységet folytatnak.

3) Magyarország oktatási ágazatra vonatkozó különleges engedményeinek tartalma

95. Mivel a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglalt feltétel csak a külföldi szolgáltatókra vonatkozik, a nemzeti elbánás elvébe ütközhet.

96. A GATS XVII:1. cikke szerint pedig a minden egyes WTO-tagot terhelő azon kötelezettségre, hogy a másik tag szolgáltatóit legalább olyan elbánásban részesíti, mint saját hasonló szolgáltatóit, az engedményes listában (Schedule of Commitments) az adott ágazatra vonatkozóan meghatározott feltételek és minősítések vonatkoznak.

97. Másként fogalmazva, a GATS által előírt, a nemzeti elbánás vonatkozó kötelezettség olyan különleges engedményt jelent, amelyet a tagnak – a GATT-tól eltérően, ahol ez a GATT III. cikkéből közvetlenül következik – konkrétan és meghatározott mértékben vállalnia kell. Az egyes tagok engedményes listái a GATS XX:3. cikke szerint a GATS mellékleteit képezik, és az egyezmény szerves részének minősülnek.

98. A Magyarországra vonatkozó különleges engedményeknél [49] a piacra jutásra vonatkozó oszlopban a harmadik szolgáltatási módhoz („üzleti jelenlét”) a felsőoktatási szolgáltatások tekintetében a következő feltétel van bejegyezve: „Establishment of schools is subject to licence from the central authorities” míg a nemzeti elbánást illetően semmilyen korlátozást nem állapítottak meg („None”).

99. A jelen ügyben a felek nem értenek egyet abban a kérdésben, hogy Magyarországnak a nemzeti elbánásra vonatkozó, első látásra korlátlan kötelezettségét korlátozza-e, és ha igen, milyen mértékben a piacra jutásra vonatkozó engedélyezési fenntartás.

100. A GATS XX:2. cikkéből e tekintetben az következik, hogy a nemzeti elbánásra vonatkozó oszlopban szereplő „None” bejegyzés még nem feltétlenül jelent átfogó nemzeti elbánásra vonatkozó kötelezettséget. E rendelkezés szerint ugyanis „[a piacra jutásra vonatkozó] XVI. cikkel és a [nemzeti elbánásra vonatkozó] XVII. cikkel össze nem egyeztethető intézkedéseket a XVI. cikkhez kapcsolódó oszlopban kell leírni. Ebben az esetben e leírás adja a XVII. cikkre vonatkozó feltételeket vagy minősítést is”.

48 Lásd ebben az értelemben: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 49. pont).

49 Hungary Schedule of Specific Commitments, 1994. április 15-i GATS/SC/40. sz. WTO dok., 19. o. (5.C. pont). Lásd jelenleg az Unió és tagállamai 2019. március 15-i egységesített engedményes listáját, S/C/W/273. sz. WTO-dokumentum, 166. és 167. o. (5.C. pont).

101. A WTO vitarendezési szerveinek döntéshozatali gyakorlatából az következik, hogy a GATS XX:2. cikke egyszerűsítő szabályozásnak minősül.[50] Így azon intézkedések esetében, amelyek a piacra jutás biztosítására irányuló kötelezettséggel *is* és a nemzeti elbánásra irányuló kötelezettséggel *is* összeegyeztethetetlenek, elegendő a fenntartást csak a piacra jutás tekintetében bejegyezni. A fenntartás így aztán a külföldi és a belföldi illetőségű szolgáltatók között ugyancsak az intézkedéssel okozott eltérő bánásmódra is vonatkozik.[51]

102. Ebben az összefüggésben meg kell állapítani, hogy a GATS XVI. cikke nem tilt minden olyan elképzelhető intézkedést, amely a piacra jutást érinti. Valójában a korlátozásoknak csak hat, pontosan meghatározott kategóriája összeegyeztethetetlen a GATS XVI. cikkével. A GATS XVI:2. cikke sorolja fel ezeket az elsősorban mennyiségi jellegű kategóriákat.[52] A „piacra jutás" oszlopban szereplő feltétel csak akkor tartozik a nemzeti elbánás kötelezettsége alá is, ha e kategóriák egyikéről van szó.

103. Ami ezzel szemben azokat az intézkedéseket illeti, amelyek nem összeegyeztethetetlenek a GATS XVI: 2. cikkével, a jelen esetben a nemzeti elbánásra vonatkozó oszlop „None" bejegyzéséből az következik, hogy az érintett tag e tekintetben teljes mértékben kötve van a nemzeti elbánás elvéhez.[53]

104. Létezhetnek éppenséggel olyan engedélyezési fenntartások, amelyek mennyiségi jellegűek, és ezért a GATS XVI:2. cikk valamelyik kategóriájába tartoznak. Az engedély megadása például függővé tehető az igények felmérésétől. A piacra jutáshoz bejegyzett fenntartás alapján Magyarország megtarthat és bevezethet ilyen intézkedéseket. A GATS XX:2. cikke miatt az ilyen intézkedések ezenkívül lehetnek hátrányosan megkülönböztetőek is. A piacra jutáshoz bejegyzett fenntartás ugyanis e rendelkezés értelmében a nemzeti elbánásra vonatkozó kötelezettségre is érvényes.

105. Az engedélyezési fenntartás azonban minőségi jellegű is lehet, például ha az engedély megadása bizonyos érdemi kritériumok betartásától függ. Az ilyen intézkedést nem tiltja eleve a GATS XVI. cikke. Ezért azonban a XX:2. cikk sem alkalmazható rá. A minőségi engedélyezési fenntartásokat tehát a nemzeti elbánás feltételeire vonatkozó oszlopban (is) kell rögzíteni. Ellenkező esetben az ilyen intézkedésekre a „None" bejegyzésből következő, teljes mértékű nemzeti elbánási kötelezettség vonatkozik.[54]

106. A jelen jogvita tárgyát képező intézkedést illetően meg kell állapítani, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó követelmény – ahogyan egyébként a származási államban folytatott oktatási tevékenység fennállására vonatkozó követelmény sem – nem irányul mennyiségi korlátozásra. Nem minősül jogi formára vonatkozó követelménynek sem (lásd a GATS XVI:2. cikkének e) pontját). Következésképpen nem olyan intézkedésekről van szó, amelyek a GATS XVI:2. cikkének hatálya alá tartoznak. Ennek megfelelően a GATS XX:2. cikke sem alkalmazható rájuk.

50 A DSB által 2012. augusztus 31-én elfogadott, 2012. július 16-i WTO Panel Report, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, 7.658. pont. „[…] [T]he special rule in Article XX:2 provides a simpler requirement: a Member need only make a single inscription of the measure under the market access column, which then provides an implicit limitation under national treatment."

51 A DSB által 2012. augusztus 31-én elfogadott, 2012. július 16-i WTO Panel Report, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, 7.661. pont: „[…] Article XX:2 provides […] that the measure inscribed in the market access column encompasses aspects inconsistent with both market access and national treatment obligations […] [This thus permits] China to maintain measures that are inconsistent with both Articles XVI and XVII. With an inscription of 'Unbound' for subsector (d) in mode 1 under Article XVI, and a corresponding »None« for Article XVII, China has indicated that it is free to maintain the full range of limitations expressed in the six categories of Article XVI:2, whether discriminatory or not."

52 A DSB által 2012. augusztus 31-én elfogadott, 2012. július 16-i WTO Panel Report, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, 7.652. pont: „Unlike Article XVII, however, the scope of the market access obligation does not extend generally to 'all measures affecting the supply of services'. Instead, it applies to six carefully defined categories of measures of a mainly quantitative nature. The issue thus arises whether the scope of these measures, and thus the extent of China's absence of obligation with respect thereto, extends to discriminatory measures in the sense of Article XVII."

53 A DSB által 2012. augusztus 31-én elfogadott, 2012. július 16-i WTO Panel Report, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, 7.663. pont: „[…] Due to the inscription of »None«, China must grant national treatment with respect to any of the measures at issue that are not inconsistent with Article XVI:2." (kiemelés tőlem)

54 Lásd: *mutatis mutandis*, 53. pont.

107. Ebből az következik, hogy a piacra jutás szempontjából Magyarország valóban előírhat ilyen követelményeket. Ám ez csak akkor érvényes, ha azok megkülönböztetés nélkül alkalmazhatók. A „None” bejegyzéssel ugyanis Magyarország teljes mértékben elkötelezte magát a nemzeti elbánás mellett.

108. Magyarországnak a GATS opt-in rendszere alapján éppenséggel lett volna lehetősége arra, hogy a nemzeti elbánással kapcsolatban megfelelő fenntartást vezessen be. Ezzel a lehetőséggel azonban nem élt.

109. Meg kell tehát állapítani, hogy Magyarország a jogvita tárgyát képező intézkedésekre tekintettel teljes mértékben köteles a nemzeti elbánás biztosítására.

110. A WTO vitarendezési szerveinek fennálló döntéshozatali gyakorlata alapján ezt a következtetést nyilvánvalónak is kell minősíteni a fent ismertetett vizsgálati kritérium értelmében.[55]

4) Az eltérő bánásmód fennállása

111. A harmadik állambeli illetőségű felsőoktatási intézményekre vonatkozó, nemzetközi szerződés megkötésére irányuló követelmény eltérő bánásmódot eredményez a magyarországi illetőségű felsőoktatási intézmények és a harmadik állambeli illetőségű felsőoktatási intézmények között. Ugyanez vonatkozik egyébként a származási államban nyújtandó oktatási tevékenységre vonatkozó követelményre is.

112. Ezt a következtetést nem kérdőjelezi meg az sem, hogy a belföldi illetőségű szolgáltatók jellegüknél fogva egyáltalán nem tudnák teljesíteni a szóban forgó követelményt. A GATS XVII:3. cikke szerint a kedvezőtlenebb bánásmód csupán azt feltételezi, hogy a belföldi piacon érvényesülő versenyfeltételek a belföldi szolgáltatások javára módosulnak. Márpedig a további követelmények felállítása a versenyt az érintett, harmadik állambeli illetőségű felsőoktatási intézmények hátrányára módosítja.

5) Kivétel a GATS XIV. cikke alapján?

113. Végül azt kell megvizsgálni, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó követelményre vonatkozik-e a GATS XIV. cikke szerinti kivétel.

114. A magyar kormány e tekintetben arra hivatkozik, hogy a közrend és a közbiztonság fenntartása, valamint a félrevezető és csalárd gyakorlatok megakadályozása érdekében szükséges intézkedésről van szó. Ezek a célok kifejezetten szerepelnek a GATS XIV. cikkének a) pontjában és c) pontjának i. alpontjában.

115. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerint a szerződést az illetékes állammal kell megkötni, föderatív állam esetében pedig, amennyiben a felsőoktatási intézmények elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, a központi kormányzattal előzetes megállapodást kell kötni. Tartalmilag a szerződésnek az érintett intézmény magyarországi működésének a származási állam kormánya által történő elvi támogatására kell vonatkoznia.

55 Lásd a jelen indítvány 88. és 90. pontját.

116. A nemzetközi szerződések, különösen az oklevelek elismerésére vonatkozó szerződések kötése a felsőoktatás területén az államok közötti együttműködés szokásos eszközének minősül. A csalárd gyakorlatok megelőzése szempontjából az olyan szerződésnek, amely a származási állam kormányán keresztül egy adott oktatási intézménynek a fogadó államban folytatott tevékenységének jóváhagyására hivatkozik, főszabály szerint lehet bizonyos garanciális funkciója. A fogadó állam számára így nyilvánvalóvá válik, hogy a származási állam megbízhatónak tartja az intézményt és támogatja a tevékenységét.

117. A GATS XIV. cikke úgy rendelkezik, hogy a kivételek „alkalmazás[a] nem jelenti a szolgáltatáskereskedelem burkolt korlátozását, illetve önkényes és megalapozatlan megkülönböztetés eszközét olyan országok között, ahol hasonló feltételek állnak fenn”.

118. Ebben az összefüggésben a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó követelmény közelebbről vizsgálva nem tekinthető megengedhető kivételnek. Konkrét részletszabályait tekintve ugyanis a GATS XVI. cikke értelmében vett önkényes megkülönböztetés eszközének tűnik.

119. Mindenekelőtt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, hogy egy nemzetközi szerződés megkötése szükségszerűen politikai mérlegelési jogkör gyakorlásával jár együtt, amely nem képezheti teljes mértékben bírósági felülvizsgálat tárgyát. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja így tehát a harmadik állambeli illetőségű felsőoktatási intézmények működési engedélyének kiadását olyan feltételtől teszi függővé, amelynek teljesítése végső soron kizárólag Magyarország kezében van. Ez végeredményben „subject to licence” típusú feltételt jelentene. Márpedig Magyarország nem szabott ilyen típusú feltételt a nemzeti elbánásra vonatkozóan vállalt kötelezettségét illetően.[56] A magyar kormány mindenesetre tetszése szerint késleltetheti a szerződés megkötését, ami a felsőoktatási törvény 115. §-ának (7) bekezdése szerinti rövid határidőre tekintettel már önmagában is a felsőoktatási intézmény működési engedélyének megtagadását eredményezheti.

120. Mivel a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerint szükséges szerződés csak az érintett felsőoktatási intézmény magyarországi működésének elvi támogatására vonatkozik, nem világos ezenkívül, hogy miért nem teljesíthető ez a követelmény a származási állam kormányának egyoldalú nyilatkozatával is.

121. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja továbbá a föderatív államokkal kötött nemzetközi szerződésekkel szemben támasztott követelményekkel kapcsolatban azt a pontosítást tartalmazza, hogy a központi kormányzattal létrejött előzetes megállapodás szükséges, amennyiben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult. Ez a különös követelmény adott esetben nem teljesíthető – és ezért végső soron önkényes – feltételnek minősül. Az ugyanis, hogy az érintett föderatív állam alkotmányos rendje egyáltalán megengedi-e a központi kormányzattal kötendő megállapodást abban az esetben, ha a felsőoktatás a tagállamok hatáskörébe tartozik, legalábbis bizonytalan.[57]

122. Végül az, hogy a vitatott feltétel esetében nem a csalás elleni küzdelem objektív követelményéről van szó, abból a körülményből is látható, hogy ezt a feltételt a Magyarországon már működő felsőoktatási intézményekre is alkalmazni kell. Nem világos, hogy egy ilyen felsőoktatási intézmény csalárd tevékenységét miként lehetne a származási államának központi kormányzatával kötött megállapodással ellensúlyozni.

123. Következésképpen a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja nem igazolható a GATS XIV. cikke szerinti kivétellel.

56 Lásd fentebb a jelen indítvány 107–109. pontját.

57 Ez érvényes például az Egyesült Államok szövetségi államaival kötött nemzetközi szerződések esetében, amely államok feladatkörébe a felsőoktatás tartozik.

124. Ezt a következtetést az intézkedés önkényes jellegére tekintettel a fent ismertetett vizsgálati kritérium értelmében nyilvánvalónak is kell tekinteni.

125. Mindezekből az következik, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó követelmény nem egyeztethető össze a Magyarország által a GATS XVII:2. cikkére és az oktatási ágazatra vonatkozó különleges engedményre tekintettel vállalt kötelezettségeivel. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdése a) pontjának elfogadásával Magyarország ezért megsértette a GATS XVII. cikkét az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésével összefüggésben.

b) A Charta 14. cikke (3) bekezdésének megsértése

126. A Bizottság továbbá arra hivatkozik, hogy a harmadik állambeli illetőségű felsőoktatási intézmények belföldi tevékenysége megkezdésének vagy folytatásának feltételeként a származási állammal létrejött nemzetközi szerződés megkötésének előírása az oktatási intézmények alapításának a Charta 14. cikkének (3) bekezdésében rögzített szabadsága megsértésének minősül. Ezenkívül a Charta 16. cikkében biztosított vállalkozás szabadságával is ellentétes.

1) A Charta alkalmazhatósága

127. Amint azt fentebb már ismertettem, a GATS-ból származó egyes engedmények az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásainak minősülnek. A Charta 51. cikke (1) bekezdésének megfelelően az uniós intézményeket valamennyi kötelezettségük teljesítése során köti a Charta.

128. A tagállamokat ezzel szemben a Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint csupán „annyiban [köti a Charta], amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. Azonban éppen az uniós jog végrehajtásáról van szó abban az esetben, ha a tagállamok az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásait belső szinten, saját jogalkotási hatáskörben ültetik át. Ennek során ugyanis a külkapcsolatok terén a megállapodás megfelelő teljesítéséért felelősséget vállaló Unió felé fennálló kötelezettségüket teljesítik.[58] E tekintetben a Charta alkalmazhatósága biztosítja, hogy a tagállamok ne kövessék el alapvető jogok megsértését az Unió „képviselőjeként”.[59]

129. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a tagállamok által az oktatási ágazatban foganatosított intézkedéseket általánosságban véve az uniós alapjogokhoz viszonyítva kell vizsgálni. Csak az uniós jog által szabályozott intézkedésekre vonatkoznak ezek az alapjogok.[60] Különösen azok az intézkedések tartoznak ide, amelyek vonatkozásában az uniós jog bizonyos kötelezettségeket ró a tagállamokra. A jelen ügyben a GATS XVII. cikke átfogóan kötelezi Magyarországot a nemzeti elbánás biztosítására. A Charta alkalmazása tehát abból következik, hogy a magyar szabályozás eltér a nemzeti elbánásnak a GATS XVII. cikkében foglalt kötelezettségétől.

2) A Charta 14. cikkének (3) bekezdéséhez való kapcsolódás

130. A Charta 14. cikkének (3) bekezdése garantálja az oktatási intézmények alapításának szabadságát. Ennek szükségképpen az oktatási intézmény további működésére is ki kell terjednie, mivel ennek hiányában az oktatási intézmény alapításának nem lenne értelme. A Chartához fűzött magyarázatokból kitűnik, hogy a Charta 14. cikkének (3) bekezdése a Charta 16. cikkében rögzített vállalkozás szabadságának a magánfinanszírozású képzés területén való sajátos kifejeződése.[61]

58 Lásd a jelen indítvány 53. és 47. pontját.

59 Lásd még ezzel az esettel kapcsolatban: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti jogok) ügyre vonatkozó indítványa (C-235/17, EU:C:2018:971, 82. pont).

60 Lásd ebben az értelemben: 2014. március 6-i Siragusa ítélet (C-206/13, EU:C:2014:126, 25. és azt követő pont); 2014. július 10-i Julián Hernández és társai ítélet (C-198/13, EU:C:2014:2055, 36. és azt követő pont).

61 HL 2007. C 303., 22. o.

131. Ebből először is az következik, hogy a Charta 16. cikkét, amelynek megsértését a Bizottság szintén felrója, a jelen ügyben nem kell külön megvizsgálni, mivel a Charta 14. cikkének (3) bekezdése e tekintetben különös rendelkezésnek minősül.

132. Másodszor ebből következik, hogy a Charta 14. cikkének (3) bekezdése mindenképpen védi a magán felsőoktatási intézmény által folytatott tevékenység vállalkozási oldalát, azaz a felsőoktatási intézmény alapításának és működtetésének kereskedelmi vonatkozásait.

133. Következésképpen az olyan feltétel, mint amely a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontjában szerepel, amelynek nemteljesítése esetén megtiltják az ilyen magánintézmény alapítását és működtetését, a Charta 14. cikkének (3) bekezdése által biztosított védelem hatálya alá tartozik. Ez annál is inkább így van, mivel a magán oktatási intézmények alapításához fűződő önálló alapjog létrehozása azt sugallja, hogy a magán oktatási intézmények létét a gazdasági szempontokon túlmenően is különleges védelemben kell részesíteni. Ez véleményem szerint amellett szól, hogy a Charta 14. cikkének (3) bekezdése az állami iskolák és egyetemek mellett a magán oktatási intézmények fennmaradásának, tehát végső soron a képzési kínálat sokszínűségének biztosítására irányul.

3) Korlátozhatóság a jelen ügyben

134. A Charta 14. cikke (3) bekezdésének korlátozhatóságát illetően e rendelkezés szövegéből az következik, hogy az oktatási intézmények alapításának szabadságát „tiszteletben kell tartani az e jogok és szabadságok gyakorlását szabályozó nemzeti törvényekkel összhangban”. Ez azt jelenti, hogy az oktatási intézmények alapításának szabadságát főszabály szerint csak az alapításukkal szemben támasztott hatályos törvényi követelmények keretében kell szavatolni. Másként fogalmazva a jogalkotó főszabály szerint egyszerű törvényben meghatározhatja az oktatási intézmények alapításának és működtetésének feltételeit, a Charta 14. cikke (3) bekezdésének megsértése nélkül. Mindazonáltal, amint az már a Charta 52. cikkének (1) bekezdéséből is következik, mindenképpen tiszteletben kell tartani az arányosság elvét.[62]

135. A Magyarország által igazolásként hivatkozott célok egyrészt a közrend védelmére, különösen a félrevezető és csalárd gyakorlattal szembeni védelemre, másrészt pedig a képzési kínálat minőségének biztosítására irányulnak.

136. Az elsőként említett céllal kapcsolatban már ismertettem, hogy az érintett felsőoktatási intézmény „működésének elvi támogatása”, amelyet a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja megkövetel, az adott állam egyoldalú nyilatkozatával is kifejezhető,[63] nemzetközi szerződés megkötése következésképpen nem szükséges.

137. Ezenkívül – amint azt már szintén kifejtettem – a szabályozás konkrét részletszabályait tekintve magában hordozza az önkényes kezelés kockázatát.[64] Egyrészt ugyanis a központi kormányzat általi szerződéskötésre vonatkozó különös követelmény nem biztosítja annak tényleges teljesíthetőségét. Másrészt a szerződés megkötése és különösen a szerződéskötés időpontja végeredményben teljes egészében a magyar kormány mérlegelési jogkörébe tartozik. Ez azért is súlyos körülmény, mivel a korábban engedélyezett oktatási intézmények működését is olyan utólagos feltételekhez kötik, amelyek teljesítése nem az érintett intézményektől függ, és amelyekkel azok nem számolhattak.[65]

62 A Charta hasonló megfogalmazású 16. cikkével kapcsolatban lásd: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 47. pont).

63 Lásd e tekintetben fentebb a jelen indítvány 116. és 119. pontját.

64 Lásd e tekintetben fentebb a jelen indítvány 118–121. pontját.

65 Lásd e tekintetben a jelen indítvány 122. pontját is.

138. Másodszor, ami a minőségbiztosítás célkitűzését illeti, Magyarország nem fejtette ki, hogy egy nemzetközi szerződésnek egy külföldi felsőoktatási intézmény származási államának központi kormányzatával történő kötelező megkötése hogyan hivatott hozzájárulni e cél megvalósításához.

139. Annál is inkább, mivel ezt a követelményt a már fennálló intézményekkel szemben is előírják, anélkül hogy minőségi hiányosságok fennállását kellene bizonyítani, illetve arra vonatkozóan valószínűsítő körülményeket előterjeszteni, hogy ezeket a hiányosságokat hogyan lehetne az intézmény származási államával kötött nemzetközi szerződés révén kiküszöbölni.

140. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja ezért nem tekinthető az oktatási intézmények alapításához fűződő szabadság megengedett korlátozásának. Következésképpen megállapítom, hogy a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontja a Charta 14. cikke (3) bekezdése megsértésének is minősül.

c) A Charta 13. cikke második mondatának megsértése

141. Mivel azok a felsőoktatási intézmények, amelyek nem felelnek meg a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglalt követelménynek, nem végezhetnek Magyarországon oktatási és kutatási tevékenységet sem, illetve – adott esetben egy átmeneti időszakot követően – be kell szüntetniük ezt a tevékenységüket, a Bizottság a Charta 13. cikke második mondatának megsértésére is hivatkozik. E rendelkezés szerint a tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani.

142. Amennyire megítélhető, a Bíróságnak mindeddig nem volt alkalma a Charta 13. cikkének második mondata által biztosított védelem hatályáról határozni.

143. Tájékozódási pontként a Charta 52. cikkének (3) bekezdése szolgálhat, amely szerint a Chartában foglalt azon jogok tartalmát és terjedelmét, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az EJEE-ben szerepelnek. Az EJEB ítélkezési gyakorlata a tudomány szabadságát az EJEE – a Charta 13. cikkének magyarázó megjegyzéseiben is hivatkozott[66] – 10. cikkéből eredő véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog folyományaként kezeli.[67] Az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint idetartozik különösen a tudományos kutatások folytatásához, valamint a tudományos álláspontok képviseléséhez és terjesztéséhez fűződő szabadság.[68]

144. Kétségtelen, hogy a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozóan a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontjában előírt törvényi szabályozás nem korlátozza közvetlenül ezt a szabadságot. Alkalmas azonban arra, hogy az érintett egyetemeken dolgozó tudósokat megfossza a tudományos élet szabadságának gyakorlásához szükséges infrastruktúrától.

145. Kétségtelen, hogy a tudomány szabadságát rendszertani szempontból a Charta 13. cikke a művészet szabadságának védelmével együtt biztosítja, amely az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadságának kifejeződése is. Ebből arra lehet következtetni, hogy a Charta 13. cikkének második mondatában foglalt tudományos élet szabadságát kommunikációs alapjognak is kell tekinteni. A tudományos élet szabadsága azonban nem korlátozódik kizárólag a kommunikációra.

146. Ellenkezőleg, a Charta az EJEE-vel ellentétben az általános véleménynyilvánítás szabadságához képest a művészet és a tudomány szabadságához fűződő önálló alapjogot tartalmaz. Ennek körébe nem csupán a tartalomért önállóan felelő, állami befolyástól mentes kutatás és oktatás tartozik, hanem annak intézményi-szervezeti keretei is. Az állami vagy magánegyetemhez fűződő kapcsolat ugyanis a

66 HL 2007. C 303., 22. o.

67 EJEB, 2009. június 23-i Mustafa Erdoğan kontra Törökország ítélet (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903); 2014. április 15-i Hasan Yazıcı kontra Törökország ítélet (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604).

68 2014. április 15-i Hasan Yazıcı kontra Törökország ítélet (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, 40. §).

gyakorlatban a tudományos kutatás lényeges feltétele. Az egyetem tudományos viták platformjaként, valamint hálózatként és infrastruktúraként szolgál az oktatók, a hallgatók és a támogatók számára. Az oktatási intézmények alapításának a Charta 14. cikkének (3) bekezdésében biztosított szabadsága az említett intézményi keretnek csupán egy szeletét, méghozzá a magán oktatási intézményeket érintő részét védi.

147. Ebből következően az olyan követelmény, amelynek nemteljesítése esetén nem folytatható, illetve beszüntetendő az egyetemi keretek között végzett oktató- és kutatótevékenység, a Charta 13. cikkének második mondatában biztosított védelem hatályát is érinti.

148. Ami a Charta 13. cikke második mondatának korlátozhatóságát illeti, a Chartához fűzött magyarázatokból kitűnik, hogy e rendelkezésre az EJEE 10. cikkében megengedett korlátozások vonatkoznak. Ezek olyan, törvényben előírt korlátozások, amelyek egy demokratikus társadalomban az e cikkben felsorolt, meghatározott célok fenntartásához szükségesek. E célok között szerepel többek között a közbiztonság és a közrend védelme, illetve a bűncselekmények megelőzése. Ezek a követelmények lényegében megfelelnek a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglaltaknak.

149. Ezzel kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy a Charta 13. cikkének második mondata ugyan a kutatás és az oktatás intézményi-szervezeti kereteit is védi, ám nem nyújt garanciát minden egyes oktatási intézmény fenntartására. Mindazonáltal egy felsőoktatási intézmény bezárásához vezető szabályozásnak arányosnak kell lennie, amint ez a Charta 52. cikkének (1) bekezdéséből is következik.

150. Mindazonáltal a már kifejtett okok miatt a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglalt követelményt aránytalannak kell minősíteni, így tehát nem igazolható vele a Charta 13. cikke második mondatának korlátozása.[69]

d) Következtetés

151. Összefoglalva azt javasolom ezért a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdése a) pontjának elfogadásával Magyarország megsértette az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett GATS XVII. cikkéből, valamint a Charta 13. cikkének második mondatából és 14. cikkének (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontjában foglalt, a származási országban folytatott tényleges oktatási tevékenység fennállására vonatkozó követelmény

152. A Bizottság a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontjával kapcsolatban, amely a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi létesítését és működését a származási országban folytatott ténylegesen működő képzés fennállásától teszi teszi függővé, a 2006/123 irányelv 16. cikkének, az EUMSZ 49. cikknek és az EUMSZ 56. cikknek, a Charta 13. cikkének, 14. cikke (3) bekezdésének és 16. cikkének, valamint a GATS XVII. cikkének megsértését rója fel. Az előbbiekben megvizsgált, nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó követelménnyel ellentétben ugyanis a most vizsgálandó feltétel az Unió vagy az EGT más tagállamában székhellyel rendelkező felsőoktatási intézményekre is alkalmazandó.

69 Lásd e tekintetben a jelen indítvány 136–139. pontját.

a) Az EUMSZ 54. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 49. cikk értelmezéséről

153. Elsőként a letelepedés szabadságának állítólagos megsértését kell megvizsgálni. Meg kell ugyanis állapítani, hogy olyan „oklevelet adó képzést", amellyel szemben a felsőoktatási törvény 76. §-ának (1) bekezdése különös követelményeket támaszt, az esetek túlnyomó többségében magyarországi állandó telephely, illetve fióktelep nyújt.

1) A letelepedés szabadságának korlátozása

154. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a díjazás ellenében nyújtott felsőoktatás a letelepedés szabadságának hatálya alá tartozik, ha azt valamely tagállam állampolgárai állandó és folyamatos jelleggel a fogadó tagállamban, egy másik tagállamban található elsődleges vagy másodlagos lakóhelyről végzik.[70]

155. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 49. cikk magában foglalja egyrészt a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, valamint a társaságok alapítására és a vállalkozói tevékenység gyakorlására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáraira előírt feltételek szerint. Az EUMSZ 49. cikk első bekezdése szerinti letelepedési szabadság korlátozásának tekintendő másrészt minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi.[71]

156. E kritériumok alapján a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontja korlátozza a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi letelepedési szabadságát, mivel nem indíthatnak felsőoktatási tevékenységet, illetve az átmeneti időszakot követően meg kell szüntetniük ezt a tevékenységüket, ha a származási államukban nem nyújtanak felsőoktatási képzést.

2) A korlátozás igazolása

157. Ami ezen intézkedés igazolását illeti, az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a külföldi állampolgárokra vonatkozó különleges elbánás csak közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal igazolható.

158. Ilyen „külföldi állampolgárokra vonatkozó különleges elbánás" esete áll itt fenn. Ugyanis kizárólag a külföldi felsőoktatási intézményeknek kell magyarországi tevékenységük megkezdéséhez és folytatásához bizonyítaniuk, hogy a származási országukban folytatnak ilyen tevékenységet. Természetesen a belföldi felsőoktatási intézmények jellegüknél fogva nem tudnak ilyen bizonyítékot szolgáltatni, mivel más tagállamban nem rendelkeznek székhellyel. Ez a körülmény azonban még nem jelenti azt, hogy a külföldi felsőoktatási intézmények e tekintetben ne lennének összehasonlíthatók a belföldi felsőoktatási intézményekkel.[72] A más tagállambeli székhely ugyanis állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés esetén nem minősülhet elfogadható megkülönböztetési kritériumnak. A szabályozás hátrányosan megkülönböztető jellege pontosan abban rejlik, hogy a külföldi felsőoktatási intézmények tevékenysége a más tagállamban lévő székhelyük miatt további feltételekhez van kötve.

159. A jelen ügyben Magyarország a közrend védelmére hivatkozik, és azzal érvel, hogy a szóban forgó követelmény a félrevezető és csalárd gyakorlat megakadályozása érdekében szükséges. Ezen túlmenően a képzési kínálat minősége is csak így biztosítható.

70 2003. november 13-i Neri ítélet (C-153/02, EU:C:2003:614, 39. pont).

71 2002. július 11-i Gräbner ítélet (C-294/00, EU:C:2002:442, 38. pont); 2003. november 13-i Neri ítélet (C-153/02, EU:C:2003:614, 41. pont).

72 Az alapvető szabadságok a hátrányos megkülönböztetést tiltó különös szabályok, amelyekkel tehát csak az egymással összehasonlítható helyzetek eltérő kezelése ellentétes, lásd: 1995. február 14-i Schumacker ítélet (C-279/93, EU:C:1995:31, 30. pont).

160. A közrendre vonatkozó igazolási ok azonban a társadalom egyik alapvető érdekét érintő valódi és meglehetősen komoly fenyegetés elleni védelmet jelenti. Bár a félrevezető és csalárd gyakorlat megakadályozására és a képzési kínálat magas szintű minőségének biztosítására irányuló célok fontossága sem vitatható, ezek azonban nem érintik a társadalom e meghatározás értelmében vett alapvető érdekeit.[73]

161. Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság korábban már kimondta, hogy az EUMSZ 49. cikkel főszabály szerint ellentétes, ha a tagállamok kizárólag azon érv alapján tiltják fióktelep létesítését, hogy az érintett társaság nem fejtett ki gazdasági tevékenységet a székhelye szerinti államban.[74] Más kérdés, hogy a tagállam támaszthat-e, és ha igen, milyen követelményeket a telephely, illetve fióktelep tevékenységével szemben.

162. Ezen túlmenően más, közérdeken alapuló kényszerítő okkal való igazolásra csak akkor lehet hivatkozni, ha a letelepedés szabadságának olyan korlátozásáról van szó, amely állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.[75]

163. Következésképpen a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdése b) pontjának elfogadásával Magyarország megsértette az EUMSZ 49. cikket.

b) A szolgáltatási irányelv 16. cikkének megsértése

164. A Bizottság továbbá azon az álláspontón van, hogy a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontjában foglalt feltétel a szolgáltatási irányelv megsértésének minősül.

1) A hatály alá tartozás

165. A szolgáltatási irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv a valamely tagállamban letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó, a szolgáltatás fogalmát az irányelv 4. cikkének 1. pontja pedig „rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenységként” határozza meg. Az ítélkezési gyakorlat szerint szolgáltatásnak minősülnek az olyan oktatási intézmények által nyújtott kurzusok, amelyeket alapvetően olyan magánforrásokból finanszíroznak, amelyek nem magától a szolgáltatótól származnak, az ilyen intézmények által követett cél ugyanis abban áll, hogy díjazás ellenében kínáljanak szolgáltatást.[76]

166. Kétségtelen, hogy a szolgáltatási irányelv 2. cikkének (1) bekezdése nem határoz meg kifejezetten további követelményeket a hatály alá tartozással kapcsolatban. Nem utal többek között a tevékenység ideiglenes jellegére, amelyre az alapvető szabadságok keretében a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága közötti elhatárolás céljából hivatkozni szoktak,[77] mivel a szolgáltatási irányelv a szolgáltatók letelepedési szabadságára vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket.[78] A jelen ügyben ugyanakkor ez a különbségtétel véleményem szerint releváns, mivel a Bizottság kifejezetten a szolgáltatási irányelv 16. cikkének megsértésére hivatkozik, amely a szolgáltatások szabad mozgásáról szóló IV. fejezetben szerepel.

73 A Bíróság a társadalom egyik alapvető érdekének érintettségét ítélte meg például a súlyos bűncselekmények megelőzése kapcsán, lásd: 2017. július 13-i E ítélet (C-193/16, EU:C:2017:542, 20. pont).

74 1999. március 9-i Centros ítélet (C-212/97, EU:C:1999:126, 38. pont); 2003. szeptember 30-i Inspire Art ítélet (C-167/01, EU:C:2003:512, 97. pont).

75 Lásd: 2017. március 9-i Piringer ítélet (C-342/15, EU:C:2017:196, 53. pont); 2018. november 14-i Memoria és Dall'Antonia ítélet (C-342/17, EU:C:2018:906, 51. pont).

76 2007. szeptember 11-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-318/05, EU:C:2007:495, 69. pont); 2007. szeptember 11-i Schwarz és Gootjes-Schwarz ítélet (C-76/05, EU:C:2007:492, 48. pont); 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet (C-74/16, EU:C:2017:496, 48. pont).

77 2003. december 11-i Schnitzer ítélet (C-215/01, EU:C:2003:662, 27. és 28. pont).

78 Lásd a szolgáltatási irányelv III. fejezetét.

167. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontja azonban csak abban az esetben tartozik a szolgáltatási irányelv 16. cikkének hatálya alá, amennyiben az oklevelet adó képzési tevékenység ideiglenes nyújtására vonatkozóan ír elő különös feltételeket. Ilyen üzleti modellek éppenséggel elképzelhetők, jóllehet az oklevelet adó felsőoktatási intézmények túlnyomó többsége bizonyosan állandó telephely, illetve fióktelep keretében működik.

168. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontja mindenesetre nem tesz különbséget a Magyarországon állandó, vagy csupán ideiglenes jelleggel oktatást végző intézmények között. Ugyanígy nem tesz különbséget ez a rendelkezés a magánfinanszírozású oktatási szolgáltatásokat nyújtók és az olyan szolgáltatók között, amelyek tevékenysége nem irányul nyereségszerzésre.

169. Ennélfogva a szabályozás, legalábbis részben, a szolgáltatási irányelv 16. cikkének hatálya alá tartozik.

2) Megengedhető követelmény a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében?

170. A szolgáltatási irányelv 16. cikkének (1) és (3) bekezdése szerint a tagállamok saját területükön a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, vagy annak gyakorlását csak olyan követelményekhez köthetik, amelyek hátrányos megkülönböztetéstől mentesek, szükségesek és arányosak. Az előírt követelményeknek pedig az irányelv 16. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdése b) pontjának és (3) bekezdésének megfelelően a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy vagy a környezetvédelem fenntartását kell szolgálniuk.

171. A jelen ügyben a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontjában előírt követelmény megengedhetősége már annak hátrányosan megkülönböztető jellege is meghiúsul.[79]

172. Mindenesetre az intézkedés a 16. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontjában és (3) bekezdésében említett egyik okkal sem igazolható. E tekintetben már ismertettem, hogy ez a szabályozás nem igazolható a közrend védelméhez fűződő okokkal.[80]

173. Az uniós jogalkotó a szolgáltatási irányelv 16. cikkében – ezen irányelv más rendelkezéseivel ellentétben[81] – nem tett lehetővé más közérdeken alapuló kényszerítő okkal – amely okok körébe az irányelv (40) preambulumbekezdése szerint a magas színvonalú oktatás is tartozik – történő igazolást.

174. Az EUMSZ 56. cikk körében az ítélkezési gyakorlat valóban elismeri a közérdeken alapuló kényszerítő okokkal való igazolást. Hátrányos megkülönböztetést megvalósító intézkedések esetében azonban mindeddig nem ismertek el hasonló helyzetekben ilyen igazolást.[82] Ezért a jelen ügyben nyitva maradhat az a kérdés, hogy az uniós jogalkotó jogszerűen korlátozhatta-e a szolgáltatási irányelv 16. cikke keretében felmerülő igazolási lehetőségeket az elsődleges jog által elismert igazolási okokkal szemben.[83] A szóban forgó intézkedés ugyanis az EUMSZ 56. cikk szerint sem minősülne igazolhatónak.

79 A hátrányosan megkülönböztető jelleggel kapcsolatban lásd fentebb a jelen indítvány 158. pontját.

80 Lásd *mutatis mutandis* a jelen indítvány 160. pontját.

81 Lásd a szolgáltatási irányelv 9. cikkének (1) és (4) bekezdését, 10. cikkének (2) bekezdését és 11. cikkének (1) bekezdését.

82 1991. július 25-i Collectieve Antennevoorziening Gouda ítélet (C-288/89, EU:C:1991:323, 11. és 13. pont); 2012. július 19-i Garkalns ítélet (C-470/11, EU:C:2012:505, 37. pont); 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281, 43. pont).

83 A szolgáltatási irányelv 14. cikke által felvetett párhuzamos problematikáról lásd: 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet (C-593/13, EU:C:2015:399, 40. pont). Az érvekkel kapcsolatban lásd: Szpunar főtanácsnok X és Visser egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2017:397, 99. és azt követő pontok).

175. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a származási országban folytatott tényleges oktatási tevékenység fennállására vonatkozó követelmény nem felel meg a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (1) és (3) bekezdésében foglalt követelményeknek. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdése b) pontjának elfogadásával Magyarország ezért megsértette a szolgáltatási irányelv 16. cikkét.

176. A szolgáltatási irányelv emellett a másodlagosan felrótt EUMSZ 56. cikkhez képest különös rendelkezéseket tartalmaz, így ez utóbbi rendelkezés vizsgálata a jelen ügyben nem szükséges.[84]

c) A Charta megsértése

177. Végül azt kell megvizsgálni, hogy Magyarország a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdése b) pontjának elfogadásával megsértette-e az érintett felsőoktatási intézmények alapvető jogait, különösen a Charta 13. cikkét és 14. cikkének (3) bekezdését.[85]

1) A Charta alkalmazhatósága

178. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontja a szolgáltatási irányelv hibás átültetésének minősül.[86] Ez a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján kiváltja a Charta hatályát.[87]

179. Az a kérdés, hogy megállapítható-e a Charta önálló megsértése, ha az uniós jog hatálya kizárólag az alapvető szabadságok korlátozása miatt áll be, a jelen ügyben – Magyarország feltételezésével ellentétesen – nem merül fel.[88]

180. Az alapvető jog önálló megsértésének megállapítása egyáltalán nincs kihatással a jelen ügyre. A kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset megalapozottsága ugyanis már a szolgáltatási irányelv és az EUMSZ 49. cikk megsértéséből is következik. Mindazonáltal az alapjog elkülönített vizsgálata még pontosabban kifejezésre juttatja a jogsértés különös súlyát és jellegét. Ez különösen így van abban az esetben, amikor – mint a jelen ügyben is – a felrótt alapjogsértés túlmutat a belső piaci szabályok megsértésének megállapítása révén már érintett káros gazdasági hatásokon.

2) Beavatkozás

181. Amint az fentebb már kifejtésre került, az olyan követelmény, amelynek nemteljesítése esetén az egyetemi oktató- és kutatótevékenység nem indítható el, illetve megszüntetendő, továbbá tilos ilyen nyereségszerzési célú intézmény alapítása és működtetése, egyúttal a Charta 13. cikkének második mondatában és 14. cikkének (3) bekezdésében biztosított védelem hatályát is érinti.[89]

84 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 118. pont). Lásd analógia útján a szolgáltatási irányelv 15. cikke és az EUMSZ 49. cikk közötti kapcsolatot illetően: 2018. november 7-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-171/17, EU:C:2018:881, 87. pont).

85 A jelen ügyben a Charta 14. cikkének (3) bekezdése *lex specialisként* megelőzi a Charta szintén kifogásolt 16. cikkét, lásd e tekintetben fentebb a jelen indítvány 130. és 132. pontját.

86 Lásd e tekintetben fentebb a jelen indítvány 170–175. pontját.

87 Lásd ebben az értelemben: 2016. december 1-jei Daouidi ítélet (C-395/15, EU:C:2016:917, 64. és azt követő pont). Lásd még: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 66. pont).

88 Ezzel a kérdéssel kapcsolatban lásd: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok SEGRO és Horváth egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2017:410, 121–142. pont), valamint a Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti jogok) ügyre vonatkozó indítványa (C-235/17, EU:C:2018:971, 64–112. pont).

89 Lásd fentebb a jelen indítvány 133. és 147. pontját.

3) Igazolás

182. Meg kell tehát vizsgálni, hogy igazolható-e a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontja által az említett alapvető jogokban véghezvitt beavatkozás. Ehhez többek között arányosnak kell lennie.[90] A Charta 52. cikke (1) bekezdésének szövege szerint az alapjogok korlátozására csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

183. Magyarország egyrészt azt állítja, hogy hatóságai csak a származási államban folytatott oktatási tevékenység fennállása esetén lehetnek biztosak abban, hogy jogszerű tevékenységről van szó, és a származási államban működő képzés valamennyi feltétele teljesül. Ez lehetővé teszi a csalárd gyakorlatok megakadályozását. Másrészt a hatóságok a származási államban nyújtott képzés alapján tudják ellenőrizni, hogy az intézmény rendelkezik-e szilárd koncepcióval és szakképzett oktatói állománnyal, és biztosítható-e ezáltal a képzési kínálat minősége.

184. E tekintetben el kell ismerni, hogy a felsőoktatási intézmény származási országbeli sikeres működése arra utal, hogy ott megfelel a működésre vonatkozó valamennyi jogszabályi feltételnek. Következésképpen ez a feltétel alkalmas arra, hogy már eleve kizárja a jogellenes és csalárd intézményeket.

185. A felsőoktatási kínálat jogszerűsége és feddhetetlensége mindazonáltal nem csak a származási országban már fennálló oktatási tevékenység alapján ellenőrizhető. Ezért, ha a származási országban nem végeznek ilyen tevékenységet, a tagállamnak más megfelelő bizonyítási eszközöket is el kell fogadnia. Igaz ez kiváltképp amiatt, hogy az Unióban a letelepedés szabadságához való jognak kiemelkedően fontos szerepe van, és az ítélkezési gyakorlat szerint magában foglalja a társaságok azon jogát is, hogy tevékenységüket lényegében vagy kizárólag a székhelyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban gyakorolják.[91] A származási országban folytatott tevékenység bizonyítása nem tekinthető ezért az értékelésbeli ellentmondások kizárásához szükségesnek.

186. A minőségellenőrzésre irányuló célt illetően pedig a magyar kormány egyáltalán nem fejtette ki, hogy önmagában a származási állambeli felsőoktatási képzés létezése miként biztosítaná a fogadó államban folytatott képzés minőségét. Nehezen feltételezhető, hogy az egyetem mindkét államban ugyanazt az oktatói állományt alkalmazza, ugyanazt a tananyagot adja át, vagy hogy a minőségi követelmények a két államban azonosak. Tehát ennek az intézkedésnek már az alkalmassága is kétséges.

187. A követelmény szükségességét illetően meg kell jegyezni, hogy a belföldi felsőoktatási intézmények eredeti létrehozásakor nem is lehetne minőségellenőrzést végezni, ha a minőség ellenőrzésére az egyetlen lehetőség csak a már meglévő kínálat lenne. Ezért szükségszerűen más, a külföldi felsőoktatási intézményekre is alkalmazható minőségellenőrzési intézkedésekhez kell folyamodni.

188. A származási államban folytatott oktatási tevékenység fennállásához kapcsolás önmagában tehát semmiképpen nem alkalmas a felsőoktatási képzés jogszerűségének és minőségének biztosítására.

4) Következtetés

189. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdése b) pontjának elfogadásával Magyarország ezért megsértette a Charta 13. cikkének második mondatát és 14. cikkének (3) bekezdését.

90 Lásd fentebb a jelen indítvány 134. és 148. pontját.

91 Lásd e tekintetben fentebb a jelen indítvány 158. pontját és a 2003. szeptember 30-i Inspire Art ítéletet (C-167/01, EU:C:2003:512, 97. pont).

d) A GATS XVII. cikkének az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésével összefüggésben történő megsértése

190. Azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontjában foglalt követelménnyel kapcsolatban a GATS XVII. cikkének megsértését is felrója, elegendő annyit megállapítani, hogy a tagállamok egymáshoz való viszonyában az elsődleges és másodlagos uniós jogi rendelkezések megelőzik a nemzetközi kereskedelmi jogot.[92]

191. A felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontja természetesen a harmadik állambeli illetőségű egyetemekre is vonatkozik. Ez a szabályozás e tekintetben a fentebb már ismertetett okok miatt[93] sérti a nemzeti elbánásnak a GATS XVII. cikkében foglalt kötelezettségét, és nem tekinthető a GATS XIV. cikke értelmében megengedhető kivételnek sem. Utóbbi szerint valóban megengedettek a közerkölcs védelme vagy a közrend fenntartása,[94] illetve a félrevezető és csalárd gyakorlat megakadályozása érdekében szükséges intézkedések. Azonban, amint az fentebb már kifejtésre került, a származási államban folytatott oktatási tevékenységre vonatkozó feltétel nem felel meg ezeknek a követelményeknek.[95]

192. Következésképpen a felsőoktatási törvény 76. §-a (1) bekezdésének b) pontjában foglalt követelmények tekintetében a GATS XVII. cikkének az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésével összefüggésben történő megsértését is meg kell állapítani.

VI. Végkövetkeztetések

193. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) A módosított 2011. évi CCIV. törvény 76. §-a (1) bekezdése a) pontjának elfogadásával Magyarország megsértette a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezménynek az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett XVII. cikkét, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 13. cikkének második mondatát és 14. cikkének (3) bekezdését.

2) A módosított 2011. évi CCIV. törvény 76. §-a (1) bekezdése b) pontjának elfogadásával Magyarország megsértette a 2006/123/EK irányelv 16. cikkét, az EUMSZ 54. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 49. cikket, a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezménynek az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett XVII. cikkét, valamint a Charta 13. cikkének második mondatát és 14. cikkének (3) bekezdését.

3) Magyarország viseli az eljárás költségeit.

92 Lásd ebben az értelemben: 2019. július 29-i Inter-Environnement Wallonie és Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ítélet (C-411/17, EU:C:2019:622, 161–162. és 165–166. pont).

93 Lásd e tekintetben a jelen indítvány 106. és 111. pontját.

94 A szerződésszövegben ez mint „a társadalom valamely alapértékét [fenyegető] valós és komoly veszély” került meghatározásra.

95 Lásd *mutatis mutandis* a jelen indítvány 160. és 183–188. pontját.