

Petri Bernadett – Matuz János

Indulhat a per az Európai Unió Tanácsa ellen

Bevezetés

Krausz Ferenc Nobel-díjas fizikus tegnapi interjújában arról beszélt, hogy az Európai Unió kettős mércét alkalmaz Magyarországgal szemben, amikor immáron másfél éve tiltja a modellváltó egyetemek hallgatóinak és kutatóinak részvételét többek között a Horizont Európa és az Erasmus programokban. „Bizakodom, sőt meg is vagyok győződve, hogy hamarosan meg fog szűnni ez az állapot, maximum egy-két év alatt, ha másképp nem, bírósági úton. A magyar rendszer teljesen rásimul a Nyugat-Európában használatos rendszerre, ugyanaz a működési elv” – fogalmazott a tudós.¹

Mint ismeretes, 2022. december 15-én az Európai Unió Tanácsa a 2022/2056 tanácsi végrehajtási határozatában a közérdekű vagyonkezelő alapítvány (KEKVA) tulajdonosi háttérével működő magyar egyetemeket kizárta a közvetlen uniós forrásokból, ami több mint húsz európai uniós programot, a hétéves uniós pénzügyi ciklusra vetítve pedig közel 400 milliárd euró összegű támogatást jelent.² Ez a döntés jelentős károkat okozott a 21 kizárt modellváltó egyetemnek, annak több mint 180 ezer diákjának és 18 ezer oktatójának, következképpen hátrányt jelent nemcsak Magyarország versenyképességére, de az európai uniós belső piac egységességére nézve is. Az uniós döntés következményeit kormányzati intézkedések igyekeznek enyhíteni, ami azonban nem változtat az EU intézkedésének elvi megítélésén: az ügy éppen azt a bizalmat teszi kockára, amelyre hivatkozva a Magyarországgal szembeni jogállamisági huzavonát az Európai Bizottság a mai napig napirenden tartja.

¹ Az EU kettős mércét alkalmaz hazánkkal szemben – Krausz Ferenc Nobel-díjas fizikus az Erasmus-ügyről 2024.

² A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről 2022; 2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról 2021.

Befogadható a magyar egyetemek keresete – indulhat a per

A hivatalos indoklás a modellváltó egyetemek alapítványi kuratóriumaira vonatkozó összeférhetetlenségi szabályaival magyarázta a döntést, s annak ellenére, hogy a határozat elfogadásától számított két hónapon belül valamilyeni állami vezető – az összesen százöt kuratóriumi tag közül tízen – lemondott kuratóriumi tagságáról, és a magyar kormány több körben kezdeményezett egyeztetést, az ügyben mind ez idáig érdemi elmozdulás nem történt az Európai Bizottság részéről.³

A határozat bőven túllép a szintén a decemberi döntésben szereplő, három operatív programmal kapcsolatban meghatározott 55%-os forrásfelfüggesztés mértékén, hiszen 100%-ban kizárja az érintett intézmények részvételét az uniós programokban. Úgy foglal állást, hogy nem tehető jogi kötelezettségvállalás semmilyen közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyal, illetve semmilyen, az ilyen közérdekű vagyonkezelő alapítvány által fenntartott jogi személlyel kapcsolatban, függetlenül attól, hogy közvetlen vagy közvetett irányítással végrehajtott uniós programról van szó. Ilyen módon vált a jogállamisági huzavona áldozatává a közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott egyetemeken, következésképpen a magyarországi felsőoktatási intézményekben tanuló hallgatók közel egyharmadának részvétele az Erasmus-programban.

Néhány héttel ezelőtt az Európai Unió Bírósága befogadhatónak nyilvánította hat magyar egyetem keresetét, amelyben a fenti uniós döntést támadják. 2023. március 2-án a Debreceni Egyetem, március 13-án az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem, az Óbudai Egyetem és a Semmelweis Egyetem ugyanis külön-külön, némileg eltérő tartalommal keresetet nyújtott be az Európai Unió Tanácsa ellen. Az egyetemek keresetének tárgya, hogy a Bíróság visszaható hatállyal semmisítse meg a kérdéses végrehajtási határozat rájuk vonatkozó rendelkezéseit.

Nem fogadta el a Bíróság a Tanács eljárási kifogását

Az ügygel kapcsolatban lényeges kitétel, hogy miután a felperesek egyetemek, vagyis eljárásjogi értelemben magánfelek, meg kellett felelniük a Plaumann-tesztnek, és igazolniuk kellett közvetlen érintettségüket és érdeküket az ügygel kapcsolatban, hiszen nevesített módon nem címzettjei a támadott döntéseknek.

³ Hír TV 2024.

Abban az ügyben, amelynek során a Bíróság a Plaumann-tesztet kidolgozta (C-25/62), a német kormány azt kérte, hogy engedélyezze a mandarin behozatalára kivetett vám beszedésének felfüggesztését.⁴ A Bizottság a német kormányhoz intézett határozatában elutasította a kérést, azonban Plaumann, aki egy mandarinimportőr volt, megtámadta a döntés érvényességét. Az Európai Bíróság az ügy kapcsán kimondta, hogy olyan személyek, akik a határozatnak nem címzettjei, csak akkor tekinthetők személyesen érintettnek, ha a határozat valamely olyan jellegzetességük folytán érinti őket, amely csak rájuk jellemző, vagy olyan körülmények állnak fenn, amelyek – hasonlóan a címzett személyéhez – őket mindenki mástól megkülönböztetik.

A Tanács éppen erre hivatkozott eljárási kifogásában, azzal érvelve, hogy hiányzik a felperes közvetlen érintettsége, mivel a megtámadott rendelkezésben előírt tilalom nem automatikusan alkalmazandó, hanem csak akkor érvényesülhet, ha a Bizottság vagy a nemzeti ügynökségek valamely konkrét költségvetési intézkedéssel kapcsolatban a felperes helyzetét érintő egyedi határozatot fogadnak el. A Bíróság, mielőtt a magyar egyetemek keresetének befogadhatóságáról döntött, a Tanács elfogadhatatlansági kifogását 2024. április 4-én kelt végzésében elutasította. A Bíróság indoklásában kimondta, hogy a megtámadott rendelkezés szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy az érintett szervezetekkel való jogi kötelezettségvállalásra vonatkozó tilalom önmagában elegendő a felperesi keresetösségi jog alátámasztásához.⁵ Az egyetemek tehát teljesítették a Plaumann-tesztet. A peres eljárás akár két évig is elhúzódhat a jogerős döntés meghozataláig, mivel a Debreceni Egyetem ideiglenes intézkedés iránti kérelmét a Bíróság 2023. június 1-jei végzésében elutasította.⁶

Érdekesség, hogy a Debreceni Egyetem kivételével valamennyi egyetem kérte annak a 2023. január 26-i közös nyilatkozatnak a megsemmisítését, amelyet Johannes Hahn és Mariya Gabriel biztos tett a 2022. decemberi határozat alkalmazásáról.⁷ A nyilatkozat leszögezte, hogy „míg az intézkedés hatályban

⁴ A Bíróság ítélete 1963.

⁵ *Document de travail ordonnance du tribunal (sixième chambre)* 2024.

⁶ T-115/23. R. sz. ügy: A Törvényszék elnökének 2023. június 1-jei végzése – Debreceni Egyetem kontra Tanács („Ideiglenes intézkedés – Az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedések – Annak megtiltása a Bizottság számára, hogy jogi kötelezettségeket vállaljon valamely közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyal vagy ilyen alapítvány által fenntartott jogi személlyel – Az (EU) 2022/2506 végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdése – A végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem – A sürgősség hiánya”) 2023.

⁷ Joint Statement by Commissioners Hahn and Gabriel on the Application of Council Implementing Decision of 15 December 2022 in Relation to Hungarian Public Interest Trusts 2023.

van, nem ítéltető oda támogatás, és nem írható alá új, uniós költségvetést érintő jogi kötelezettségvállalás ezekkel a szervezetekkel. Addig is a határozat által érintett magyar szervezetek továbbra is pályázhatnak az összes pályázati felhívásra, és részt vehetnek a közvetlen és közvetett irányítású uniós programok – például az Erasmus+ vagy a Horizont Európa – értékelési és kiválasztási eljárásaiban.” Érdemes azonban figyelembe venni, hogy az efféle uniós intézményi nyilatkozatok nem váltanak ki joghatást, ezért perben nem támadhatók, amit a 2018. június 21-i C-5/16. számú Lengyelország v. Európai Parlament és Tanács ítélet is megerősített.⁸

Az EU-intézmények döntése számos ponton sérti az uniós jogot

A Debreceni Egyetem kiterjedt jogi érvelést terjesztett a Bíróság elé, összesen tizenkilenc jogalapra építette keresetét, ezek közül egyes jogi hivatkozások az Európai Unióról szóló szerződésre, mások pedig az Európai Unió Alapjogi Chartájára vonatkoznak.⁹ Az Egyetem által felsorolt jogi érvek az Európai Unió olyan integrációs alappilléreit érintik, mint a jogállamiság részét képező jogbiztonság, egyenlőség, arányosság vagy éppen szubszidiaritás elve.

Az EUSz 2. cikk sérelmére alapított jogalap szerint a jogbiztonság, a normavilágosság sérelme történt: az összeférhetetlenséggel kifogásolt személyi kör, azaz a „politikai felső vezetők” nem pontos fogalom, ezért önkényes értelmezésnek és visszaélésre alkalmas jogalkalmazásnak ad teret. Az egyenlőség és a megkülönböztetés tilalmának sérelme, hogy a végrehajtási határozat hátrányos megkülönböztetést alkalmaz a közérdekű vagyongazdálkodási alapítványi fenntartásban működő magyarországi oktatási intézményekkel szemben a más fenntartói modellben működő intézményekhez képest.

Az EUSz 4. cikk sérelmére alapított jogalap szerint a hatáskörelvonás tilalmának sérelme, hogy: az oktatás és a tudományos kutatás, így a felsőoktatási intézmények működésének biztosítása, működésük kereteinek kialakítása kizárólagos tagállami hatáskör, amelyet a végrehajtási határozat elvon Magyarországtól, mivel közvetlenül beavatkozik a magyarországi oktatási intézmények működésébe. Ezzel függ össze az EUMSz 2. cikk sérelmére alapított jogalap is, vagyis az oktatásra és a tudományos kutatásra vonatkozó politika

⁸ *Judgment of the Court (Second Chamber)* 2018.

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012; Charter of Fundamental Rights of the European Union 2012.

területén az EUMSz nem ruházott a végrehajtási határozatban gyakorolt hatáskört az unióra. Az oktatáspolitikai terén ugyanis az Európai Unió korlátozott, úgynevezett támogató hatáskörrel rendelkezik. A szerződések előírása alapján a nemzeti jogszabályok közvetlen összehangolására tett intézkedés e téren nem megengedett, nem teszi lehetővé a tagországok oktatási rendszerének tartalmi jellegű harmonizációját sem. Az EU hatásköre e téren kimerül abban, hogy „a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez, ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket” (EUMSz 165. cikk).

Az egyetem azzal is érvel, hogy az arányosság elve is sérült az ügyben (EUSz 5. cikk), a kifizetések felfüggesztése olyan súlyú pénzügyi retorzió, amelynek alkalmazása csak nyilvánvaló és azonnali jogsérelem esetén lenne indokolt, ráadásul hosszú távú hatásai vannak. Ráadásul az Erasmus+ együttműködési és oktatási csereprogram és a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogram forrásainak megvonása nyilvánvalóan gátolja a kutatók, a tudományos ismeretek és a technológiák szabad áramlását és versenyképességének fejlődését (EUMSz 179. cikk). Az Európai Unió Alapjogi Chartája 13. cikkének sérelmére alapított jogalap arra hivatkozik, hogy a végrehajtási határozat nyilvánvaló hatása a magyarországi modellváltó felsőoktatási intézmények működésének megváltoztatása. A végrehajtási határozat ugyanis úgy szankcionálja közvetlenül a felperest, hogy a szankció indokolásaképp hivatkozott politikai összeférhetetlenség fennállását nem igazolja, ami az ártatlanság vélelmének súlyos és nyilvánvaló megsértése.

Az Európai Bizottság kimutatása szerint 2020-ban 22 622 magyar vett részt az Erasmus külföldi csereprogramjaiban a felsőoktatás, a szakképzés, az iskolai oktatás, a felnőttképzés területén, amit az EU 40,45 millió euróval támogatott. 2014 és 2020 között több mint 110 000 magyar vett részt a programban. A többi közvetlen uniós programból történő kizárás pénzügyi következményei tekintetében nem rendelkezünk pontos adatokkal, azonban becsléseink szerint a kérdéses határozat következtében elmaradt uniós támogatás minden bizonnyal meghaladja a 100 millió eurót. A hosszú távú tudományos és képzési veszteség ennél is nagyobb lehet.

Ugyanakkor fontos látni, hogy az egyetemek által benyújtott keresetek egyike sem kártérítési kereset. Kártérítési kereset benyújtására akkor kerülhet sor, ha az egyetemek a jelen eljárásokban pernyertesek lesznek. Az egyetemek jogi érvei, a Bíróság döntése a keresetek befogadásáról és az abból kiolvasható

megállapítások elősegíthetik a kormányzat tárgyalását az ügy megoldása érdekében, amelyre vonatkozóan az Európai Parlament, majd ősztől az Európai Bizottság változó összetétele új esélyt jelent. A végső kérdés azonban az, hogy helyreállítható-e a bizalom az Európai Unió és saját állampolgárai között egy olyan intézkedés után, amely feláldozta a fiatalok európai egységről szóló jövőképét, a tudományos ismeretek szabad áramlását és végső soron az Európai Unió versenyképességét egy öncélú politikai vita oltárán.

2024. május 13.

Felhasznált irodalom

2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról (2021). *Nemzeti Jogszabálytár*. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-9-00-00>
- A Bíróság ítélete (1963). 1963. július 15. Online: https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-ARRET-C-0025-1962-200406978-05N00.html#Footnote*
- A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről (2022). ST/14247/2022/INIT. *HL*, L 325, 94–109. 2022. december 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022D2506>
- Az EU kettős mércét alkalmaz hazánkkal szemben – Krausz Ferenc Nobel-díjas fizikus az Erasmus-ügyről (2024). *Mandiner*, 2024. május 12. Online: <https://mandiner.hu/belfold/2024/05/az-eu-kettos-mercet-alkalmaz-hazankkal-szemben-hatarozott-velemeny-e-van-krausz-ferenc-nobel-dijas-fizikusnak-az-erasmus-ugyrol>
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). *HL*, C 326, 13–390. 2012. október 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012). *OJ*, C 326, 391–407. 2012. október 26. Online: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj
- Document de travail ordonnance du tribunal (sixième chambre)* (2024). 2024. április 4. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=284541&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1472398>
- Hír TV (2024): Lemondtak a miniszterek a kuratóriumi tagságukról. *Hír TV*, 2024. február 9. Online: <https://hirtv.hu/ahirtvhirei/lemondtak-a-miniszterek-a-kuratoriumi-tagsagukrol-2563154>
- Joint Statement by Commissioners Hahn and Gabriel on the Application of Council Implementing Decision of 15 December 2022 in Relation to Hungarian Public Interest Trusts (2023). *European Commission*, 2023. január 26. Online: https://commission.europa.eu/news/joint-statement-commissioners-hahn-and-gabriel-application-council-implementing-decision-15-december-2023-01-26_en
- Judgment of the Court (Second Chamber)* (2018). 2018. június 21. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=5676AB943506222891BE6BD9D350FEE0?text=&docid=203224&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3270879>

T-115/23. R. sz. ügy: A Törvényszék elnökének 2023. június 1-jei végzése – Debreceni Egyetem kontra Tanács („Ideiglenes intézkedés – Az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedések – Annak megtiltása a Bizottság számára, hogy jogi kötelezettségeket vállaljon valamely közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyal vagy ilyen alapítvány által fenntartott jogi személlyel – Az (EU) 2022/2506 végrehajtási határozat 2. cikkének (2) bekezdése – A végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem – A sürgősség hiánya”) (2023). *HL*, C 252, 51. 2023. július 17. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:62023TB0115>