

ACTA

A JOGÁLLAMISÁG „ÁRA”

*A magyarországi felsőoktatási modellváltás pénzügyi kérdései
az Európai Unió Bírósága eljárásában*

Gyenyey Laura* – Szabó Maja**

1. Bevezetés

Az Európai Unió Tanácsa 2022. december 15-én fogadta el az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről szóló 2022/2506 számú végrehajtási határozatát¹ (a továbbiakban: Végrehajtási Határozat), amely politikai és gazdasági szempontból is jelentős következményekkel jár számos magyar felsőoktatási intézményre nézve. Mivel az EU egyes intézményeinek megítélése szerint Magyarország nem tesz eleget a jogállamiság alapvető követelményeinek, a Végrehajtási Határozat felfüggesztett számos, Magyarországnak járó uniós támogatást.² A Végrehajtási Határozat 2. cikk (2) bekezdése értelmében a Bizottság nem tehet jogi kötelezettségvállalást a 2021. évi IX. magyar törvény³ (a továbbiakban: KEKVA tv.) alapján létrehozott közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyal (a továbbiakban: kekva), illetve semmilyen, ilyen alapítvány által fenntartott jogi személlyel. Ez a rendelkezés lényegében kizárta annak a lehetőségét, hogy az ún. modellváltó, a KEKVA tv. hatálya alá tartozó magyarországi felsőoktatási intézmények részt vehessenek az európai uniós mobilitási és kutatási együttműködésekben. A Végrehajtási Határozat nem csupán a magyarországi felsőoktatási intézmények jelentős részét érinti (ideértve azok oktatóit, kutatóit és hallgatóit is),

* Habilitált egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8592-818X>

** Joghallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

¹ A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről, HL L 325, 2022.12.20., 94–109.

² Végrehajtási Határozat, 2. cikk (1) bekezdés.

³ 2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról.



de közvetett következményei a magyar felsőoktatás egészére hátrányos. Utóbb összesen hat magyarországi felsőoktatási intézmény kezdeményezte a Törvényszék előtt a Végrehajtási Határozat megsemmisítését, mely eljárások jelen tanulmány kéziratának lezárásakor is folyamatban vannak.

A tanulmányban ezen perek lehetséges jogi eredményeit vizsgáljuk, valamint kitérünk az esetleges egyéb lehetséges jogi megoldásokra is.⁴

2. A Végrehajtási Határozat elfogadásának előzményei

2.1. A modellváltásról röviden

Magyarországon jelenleg összesen 21 ún. modellváltó felsőoktatási intézmény működik.⁵ A modellváltás kormányzat által megjelölt célja, hogy rugalmasabbá tegye a gazdálkodás kereteit, ezzel pedig a felsőoktatás versenyképességét növelje. A kormányzati elképzelések szerint a modellváltás biztosítja a képzések magas színvonalát, illetve elősegíti a munkaerőpiacon való könnyebb boldogulást a felsőoktatásban részvevő fiataloknak.⁶

Az Alaptörvény, szakítva a korábbi Alkotmány megközelítésével, leválasztotta a felsőoktatási intézményeket megillető autonómia köréről a gazdálkodási autonómia kérdését.⁷ Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése értelmében ugyanis „Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” A modellváltás (alkotmány)jogi alapja ugyanakkor alapvetően nem a X. cikk (3) bekezdése, hanem a Kilencedik Módosítással beiktatott 38. cikk (6) bekezdése, mely megteremtette a kekvák alaptörvényi szintű védelmét, a KEKVA tv. pedig ezt követően került elfogadásra. A KEKVA tv. rendelkezései alapján a modellváltáson átesett felsőoktatási intézmények immáron nem minősülnek „állami intézménynek”, így pedig végeredményben az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének hatálya alól is kikerültek.

A KEKVA tv. releváns megállapításai⁸ szerint a felsőoktatási intézményeket fenntartó alapítványok ügyvezetését legfeljebb öt természetes személyből álló kuratórium látja el,⁹ a törvény elfogadáskori szövegváltozata szerint pedig az alapítványok kurató-

⁴ A tanulmány Szabó Maja 2025 márciusában bemutatott és I. helyezést elért OTDK dolgozatának rövidített és átdolgozott, tudományos publikációként közlésre alkalmassá tett változata. Az OTDK dolgozat témavezetője Gyenyey Laura volt.

⁵ A Budapesti Műszaki Egyetem, bár formálisan modellváltó egyetemnek tekinthető, azonban alapítványi helyett céges formában működik tovább, így a téma szempontjából nem releváns a helyzete. Ld. <https://tinyurl.com/2heaujzp>

⁶ Kis Norbert: Esszé a magyar felsőoktatási modellváltás kockázatairól és mellékhatásairól. In: Barna Attila – Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Titkos cikkek az örök békéhez: Ünnepi tanulmányok a 70 éves Fülöp Mihály tiszteletére*. Budapest, Ludovika, 2023. 207. https://doi.org/10.36250/01132_17

⁷ „Egyetemi demokrácia” – *Jogi háttér tanulmány*. Eötvös Károly Intézet, é.n., 6. <https://tinyurl.com/4ef744hx>

⁸ Részletesebben: Cseh-Zelina Gergely – Varga Zsófia Kincső: A felsőoktatási modellváltás, valamint az újonnan létrejövő közérdekű vagyonkezelő alapítványok főbb aspektusai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2022/2. 77–95. <https://doi.org/10.32978/sjp.2022.014>

⁹ KEKVA tv. 6. § (1) bekezdés.

riumi (és felügyelőbizottsági) tagságával nem volt összeférhetetlen semmilyen további munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló más jogviszony, illetőleg külön törvény szerinti egyéb megbízatás és tisztség.¹⁰ A KEKVA tv. azt is lehetővé tette, hogy a kuratóriumokban (és felügyelőbizottságokban) a tagok visszahívásáról, illetőleg a bármely okból megüresedő helyek betöltéséről a jövőben ne a Kormány, hanem maguk a kuratóriumok dönthessenek.¹¹

2.2. A Végrehajtási Határozat elfogadásához vezető út

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 2. cikke az EU értékeként nevesíti a jogállamiság elvét. Alapvetően az EUSZ 2. cikkén alapul a 2092/2020 rendelet (a továbbiakban: Kondicionalitási Rendelet),¹² amely kifejezetten a jogállamiság elvének megsértése esetére teszi lehetővé pénzügyi jellegű jogkövetkezmények alkalmazását akkor, ha megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.¹³

A Kondicionalitási Rendelet 6. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság 2021. november 24-én küldött információkérést Magyarországnak, amelynek egyik eleme „a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal kapcsolatos problémák” kérdését érintette.¹⁴ A Bizottság a kekvákkal kapcsolatosan aggályosnak tartotta, hogy esetükben „nem kerülnek alkalmazásra a közbeszerzési és összeférhetetlenségi szabályok, és nem átlátható, hogy az említett vagyonkezelő alapítványok milyen módon kezelik a forrásokat.”¹⁵ A Bizottság észrevételei nyomán Magyarország a 2022. évi XXIX. törvénnyel módosította a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 5. § (1) bekezdését, egyértelművé téve, hogy a kekvák is közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek.¹⁶ Ezt követően a Bizottság és Magyarország közötti vita alapvetően a közérdekű vagyonkezelő alapítványok kuratóriumaira vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat érintette és érinti.¹⁷ Ezért (és a Végrehajtási Határozat szövegezése szerint kizárólag ezért)¹⁸ került sor a Végrehajtási Határozat 2. cikk (2) bekezdésének megfelelően a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal történő jogi kötelezettségvállalások általános tilalmának kimondására.

¹⁰ Uo. 15. § (1) bekezdés.

¹¹ Uo. 7. § (4) bekezdés.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről, HL L 433I., 2020.12.22., 1–10.

¹³ Kondicionalitási Rendelet 4. cikk (1) bekezdés.

¹⁴ Végrehajtási Határozat, (1) és (2) preambulumbekkezdés.

¹⁵ Uo. (11) preambulumbekkezdés.

¹⁶ 2015. évi CXLI. törvény 5. § (1) bekezdés f) pont.

¹⁷ Végrehajtási Határozat, (43) preambulumbekkezdés.

¹⁸ Uo. (62) preambulumbekkezdés.

A magyar Kormány a Végrehajtási Határozat elfogadását megelőzően a KEKVA tv. korábban már ismertetett, az összeférhetetlenségi szabályokat tartalmazó 15. § (1) bekezdését egy új 15. § (3) bekezdéssel egészítette ki, egyértelműen rögzítve, hogy

„az, aki a feladatai pártatlan, tárgyilagos és elfogulatlan ellátására gazdasági érdeke vagy bármely egyéb közvetlen vagy közvetett személyes érdeke vagy körülménye miatt (ideértve a családi, érzelmi okokat, politikai vagy nemzeti hovatartozást is) nem vagy csak korlátozottan képes, köteles tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely az alapítvány vagy a csatlakozó, vagy mindezek számára közvetlen vagy közvetett módon vagyont juttató érdekeivel ellentétes lehet.”¹⁹

Akivel szemben az összeférhetetlenség megállapításra kerül, nem vehet részt a döntéshozatalban. A 2022. évi XXIX. törvény nem a KEKVA törvény, hanem az egyes magyarországi állami intézmények jogállását szabályozó törvények oldaláról további összeférhetetlenségi szabályokat is meghatározott, kizárva a KEKVA törvény hatálya alá tartozó alapítványok kuratóriumában jelen levő tagok számára az összeférhetetlenséget eredményező kérdésekben a döntéshozatalban történő részvételt.²⁰ Mindez azt jelenti, hogy amíg a Bizottság általában, a jogállás ténye alapján tartotta szükségesnek az összeférhetetlenség kimondását, addig a Kormány által választott megoldás egyedileg, az egyes ügyekben fennálló összeférhetetlenség kimondását tartotta megfelelő megoldásnak. Ez egyben azt is jelenti, hogy a Kormány, illetőleg az Országgyűlés ekkor formálisan valóban nem tett eleget a Bizottság elvárásainak, tartalmi értelemben azonban kérdésként vethető fel, hogy az elfogadott módosítások valóban alkalmatlanok-e a Bizottság által megfogalmazott összeférhetetlenségi aggályok kezelésére, és amennyiben igen, úgy valóban szükséges és arányos intézkedésnek tekinthető-e a KEKVA tv. hatálya alá tartozó alapítványokkal és az általuk fenntartott jogi személyekkel való teljes jogi kötelezettségvállalási tilalom.

2.3. Az EU hatáskörei oktatási kérdésekben

Az EU mindenkor csak a tagállamok által átadott hatáskörök keretei között járhat el,²¹ ennek megfelelően az EU valamennyi aktusának vizsgálata során a hatáskör fennállásának vizsgálata nem kerülhető meg. Az EUMSZ 6. cikke értelmében az oktatás a támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskörök közé tartozik.²² Az EUMSZ 165. cikk (1) bekezdése értelmében az EU a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével

¹⁹ Megállapította a 2022. évi XXIX. törvény 20. §-a, a rendelkezés 2022. október 13. napjától hatályos.

²⁰ Ld. a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 225. § (2a) bekezdését és a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény 51. § (10a) bekezdését.

²¹ Az átadott hatáskört kiterjesztően értelmezem, beleértve minden olyan hatáskört, amely közvetlenül vagy közvetett formában levezethető a Szerződésekből, így például a beleértett külső hatásköröket is. Erre például: Knapp László: A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kodifikálása és az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás. *Jog – Állam – Politika*, 2019/1. 79–100.

²² EUMSZ 2. cikk (5) bekezdés.

és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével járul hozzá a minőségi oktatás fejlesztéséhez, ugyanakkor azonban „teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket.”

Az oktatáspolitikával kapcsolatos egyes kérdések ennek megfelelően önmagukban eredendően tagállami hatáskörbe tartoznak. A tagállamok oktatással kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása ugyanakkor szükségképpen kihat más, az EU érdemi hatásköreibe tartozó területekre is,²³ ahogyan azt az ún. *lex CEU* ügy is jól példázza.²⁴ Az ügyben irányadó tényállás szerint Magyarország a 2017. évi XXV. törvénnyel módosította nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényt (Nftv.), bevezetve egy, a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésére vonatkozó engedélyezési rendszert.²⁵ A törvénymódosítás formálisan valamennyi Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményt érintett, de valójában (a Kormány által sem titkoltan) kifejezetten a Central European University (CEU) működésének felülvizsgálatát célozta.²⁶ Jóllehet a törvény látszólag az egyes felsőoktatási intézmények „szervezetére” tartozó kérdéseket szabályozott, a Bíróság kimondta, hogy a felsőoktatási intézmények működésére vonatkozó tagállami szabályozás az EUMSZ 49. cikke szerinti letelepedés szabadságának „hatálya alá tartozik annyiban, amennyiben e követelmény olyan felsőoktatási intézményre alkalmazandó, amelynek székhelye Magyarországtól eltérő tagállamban van, és amely Magyarországon díjazás ellenében nyújt képzést.”²⁷ A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint pedig „a letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozásnak tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, korlátozza, vagy kevésbé vonzóvá teszi.”²⁸ Mindez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben valamely, a tagállami oktatáspolitikai hatáskörbe tartozó kérdés egyben kizárólagos vagy megosztott uniós hatáskört is érint, a szabályozás uniós joggal való összhangjának vizsgálata során nem az oktatáspolitikai hatáskör keretei lesznek az irányadók. Azáltal pedig, hogy a szabályozás a letelepedés szabadságát érintette, a Bíróság megállapította az Alapjogi Charta felhívhatóságát is.

A *lex CEU* ügyben zajlott kötelezettségszegési eljárás sajátossága az volt azonban, hogy felmerült valamilyen *tagállamközi elem*, így nem beszélhattünk tisztán tagállami tényállásról. A KEKVA tv. esetében ugyanakkor ilyen *tagállamközi elem* nem azonosítható.

²³ A szabad mozgás jogával összefüggésben: Bartha Ildikó: *Felsőoktatás az Európai Unióban*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2019. 75–98.

²⁴ C-66/18. sz. ügy, *Bizottság v. Magyarország*, 2020. október 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:792.

²⁵ Lovas Dóra: *Lex CEU*, avagy a szabad oktatáshoz való jog kérdése. *Közjavak*, 2017/1. 5–9. <https://doi.org/10.21867/KJK/2017.1.2>.

²⁶ Valki László: A *lex CEU* és a nemzetközi jog normái. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara: a jubileumi év konferenciásorozatának tanulmányai*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018. 1215–1224.

²⁷ C-66/18. sz. ügy, 163. pont.

²⁸ Uo. 167. pont.

3. A Törvényszék előtti eljárás keretei

3.1. A Végrehajtási Határozatot megtámadó megsemmisítési keresetek általános jellemzői

A Végrehajtási Határozat elfogadását követően a modellváltó felsőoktatási intézmények közül előbb a Debreceni Egyetem (2023. március 2-án), majd néhány nappal később, 2023. március 13-án további öt egyetem (az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem, az Óbudai Egyetem és a Semmelweis Egyetem) indított az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési keresetet a Törvényszéken. Az összesen hat kereset főbb jellemzői három csoportba oszthatóak, az alábbiak szerint.

sor-szám	ügyszám	felperes	alperes(ek)	támadott (jogi) aktus	ideiglenes intézkedés
1	T-115/23	Debreceni Egyetem	Tanács	VH, 2. cikk (2) bekezdés	igen
2	T-132/23	Óbudai Egyetem	Tanács és Bizottság	VH, 2. cikk (2) bekezdés részlegesen + további aktusok	nem
	T-133/23	Állatorvostudományi Egyetem			
	T-139/23	Miskolci Egyetem			
	T-140/23	Dunaújvárosi Egyetem			
3	T-138/23	Semmelweis Egyetem	Tanács	VH, 2. cikk (2) bekezdés	nem

forrás: saját szerkesztés az Európai Unió Bírósága honlapján elérhető információk alapján

Az egyes eljárások elemzése során részben az Európai Unió Bírósága honlapján, részben pedig a Semmelweis Egyetem honlapján (angol nyelven) az eljárással kapcsolatosan közzétett dokumentumokat használtuk fel, amelyeket a felperes maga hozott nyilvánosságra.²⁹ A keresetek a Végrehajtási Határozat 2. cikk (2) bekezdésének teljes, illetőleg részleges (a „semmilyen, az ilyen közérdekű vagyonkezelő alapítvány által fenntartott jogi személlyel” fordulatra vonatkozó) megsemmisítését kérik, azonban ezen kereseti kérelmek a felperesek jogi helyzetére gyakorolt hatásuk szempontjából egyenértékűek.³⁰

3.2. Ideiglenes intézkedés kérése

A hat felsőoktatási intézmény közül egyedül a Debreceni Egyetem terjesztett elő ideiglenes intézkedés iránti kérelmet, kérve a Végrehajtási Határozat végrehajtásának felfüggesztését. A Debreceni Egyetem a súlyos és helyrehozhatatlan kárt azzal indokolta, hogy elveszíti uniós támogatású projektek finanszírozását, és nem is vehet részt ilyen

²⁹ A vonatkozó dokumentumok az alábbi linken érhetőek el: <https://tinyurl.com/4frn744m>

³⁰ A Debreceni Egyetem teljes megsemmisítést kér; az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem és az Óbudai Egyetem részleges megsemmisítést kér; a Semmelweis Egyetem pedig vagylagosan kéri a teljes és a részleges megsemmisítést.

projektekben, amely egyaránt kihat az egyetem jóhírére, tudományos presztízsére és pénzügyi helyzetére is. A Törvényszék elnöke az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet elutasította.³¹ Úgy vélte, hogy a Debreceni Egyetem által megjelölt károk alapvetően vagyoni jellegűek, melyek kivételes esetektől eltekintve utólag helyrehozhatók,³² azt pedig a Debreceni Egyetem sem állította, hogy a Végrehajtási Határozat az egyetem létét veszélyeztetné.³³ A Törvényszék elnöke az egyetem további, nem vagyoni károkat felsoroló érveit (meglehetősen cinikus módon) azzal utasította el, hogy a Végrehajtási Határozat nem tartalmaz semmilyen tilalmat vagy előírást az egyetem akadémiai tevékenységére vonatkozóan,³⁴ az pedig, hogy egy intézményt bevonnak-e egy kutatási pályázatba, nem csak az uniós finanszírozástól függő kérdés, hanem a konzorciumi partnerek egyéb szempontokat is mérlegelnek.³⁵

A végzés megállapításai formailag kétségtelenül igazak, és illeszkednek az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatába. Kétségtelen az is, hogy egy sikeres megsemmisítési keresetet követően a felperes intézmények a Végrehajtási Határozat miatt elszenvedett vagyoni káraik megtérítését követelhetik majd. Azáltal azonban, hogy a végzés megkérdőjelezi az akadémiai teljesítmény és a kutatási pályázatok, valamint a Végrehajtási Határozatban elrendelt tilalom közötti közvetlen okozati összefüggést, egy esetleges jövőbeli kártérítési kereset vonatkozásában is kijelöli a felperesek előtt álló bizonyítási nehézségeket, különösen, hogy ott már (szemben az ideiglenes intézkedéssel) nem elegendő valószínűsíteni a kár elemeit és az okozati összefüggést.

Érdekes e körben megemlíteni, hogy már a keresetek benyújtását követően a Magyar Kutatók Akadémiája átfogó kérdőíves felmérést készített a végrehajtási határozat hatásáról a magyar tudományos- és kutatói közösség tekintetében, illetve a felfüggesztés következtében kialakult helyzetről.³⁶ A felmérésből kitűnik, hogy az uniós kutatási pályázatokban a külföldi konzorciumok vezetői bizonytalansággal tekintenek a magyar egyetemekre és kutatóintézetekre. A felmérés legérdekesebb megállapítása, hogy a Végrehajtási Határozat a nem modellváltó felsőoktatási intézmények helyzetét is elnehezítette, ugyanis a köztudatban a magyar egyetemekkel szembeni szerződéskötési tilalom létezik.³⁷

4. A Törvényszék eljárásában felmerült érvek értékelése

A felperes modellváltó felsőoktatási intézmények által előterjesztett keresetek számos jogi érvet jelöltek meg arra vonatkozóan, hogy a Végrehajtási Határozat milyen formai

³¹ A Törvényszék elnökének a T-115/23. R.sz. ügy 2023. június 1-én meghozott végzése. HL C 252, 2023.7.17., 51.

³² Uo. 23. pont.

³³ Uo. 25. pont.

³⁴ Uo. 30. pont.

³⁵ Uo. 32. pont.

³⁶ Koltai Júlia et al.: *A fiatal kutatóknak káros az európai uniós forrásokból történő kizárás*. Fiatal Kutatók Akadémiája, 2024. <https://doi.org/10.36820/fka.2024.EUfunds.hun>

³⁷ Uo. 3.

és tartalmi hibákban szenved. Az érvek közül egyedül a Semmelweis Egyetem esetében hozzáférhető az érvekhez tartozó részletes jogi indokolás, azonban ezek segítségével egyértelműen lehet következtetni a többi keresetben szereplő jogi érvelés irányára is.

4.1. Formai (eljárásjogi) érvek

A kereseti kérelmekben szereplő érvek közül azokat az érveket tekintjük formai szempontú érveknek, amelyek nem igénylik a Végrehajtási Határozat tartalmi vizsgálatát, hanem kizárólag a Végrehajtási Határozat megalkotásával, illetőleg annak kötelező tartalmi elemeinek meglétével kapcsolatosak.

4.1.1. A megfelelő indokolás hiánya

A Kondicionalitási Rendelet 6. cikk (9) bekezdése kifejezetten előírja, hogy egy végrehajtási határozatra irányuló javaslat megtétele során a Bizottságnak meg kell jelölnie azokat a konkrét indokokat és bizonyítékokat, amelyek a Bizottság megállapításainak alapjául szolgáltak. A 4. cikk (1) bekezdése értelmében a végrehajtási határozat megalkotásának feltétele, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érintse az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennálljon. Ebből következően a Végrehajtási Határozatnak arra vonatkozóan kell(ett volna) indokolást tartalmaznia, hogy a KEKVA tv. hatálya alá tartozó jogi személyek esetében miért áll fenn az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek sérelme. Annál is inkább igaz ez, mert a Kormány korábban a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos bizottsági észrevételeket megfogadta, így a modellváltó felsőoktatási intézményekkel összefüggésben kizárólag a kuratóriumok tagjainak összeférhetetlensége képezte a vita tárgyát (mely összeférhetetlenség vonatkozásában pedig a KEKVA tv. már a Végrehajtási Határozat megalkotása idején is kimondta az egyedi ügyekben történő összeférhetetlenség esetén a döntéshozatalból való kizártság követelményét).

Az indokolási kötelezettség teljesítése a Bíróság gyakorlata alapján nem pusztán annak vizsgálatát jelenti, hogy az adott uniós jogi aktus rendelkezik-e indokolással. Az indokolásnak olyan mélységűnek kell lennie, hogy az alkalmas legyen a bírósági felülvizsgálatra, nevezetesen „világosan és egyértelműen szolgáltatassák és bemutassák azokat az alapvető adatokat, amelyeket az említett jogi aktus vitatott intézkedéseinek megalapozásához figyelembe kellett venni, és amelyekből a mérlegelési jogkörük gyakorlása függött.”³⁸

Jelen esetben a Végrehajtási Határozat megállapítja, hogy Magyarország az összeférhetetlenség tekintetében nem tett eleget a Bizottság elvárásainak, és ezért „továbbra is súlyos kockázat áll fenn az uniós költségvetés tekintetében, amelyet a leginkább úgy lehet kezelni, ha megtiltjuk új jogi kötelezettségek vállalását bármely ilyen közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyal és az általuk fenntartott bármely jogi személlyel,

³⁸ C-620/18. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament*, 2020. december 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:1001, 116.

bármely közvetlen vagy közvetett irányítással végrehajtott program keretében.”³⁹ A Végrehajtási Határozatból nem derül ki az, hogy miután Magyarország eleget tett a közbeszerzésekkel kapcsolatos bizottsági felvetéseknek, és a kuratóriumi tagsággal kapcsolatos összeférhetetlenségi szabályok is szigorodtak, miért áll fenn változatlanul a súlyos kockázat az uniós költségvetés tekintetében, és ez a súlyos kockázat miért indokolja a KEKVA tv. hatálya alá tartozó szervezetekkel való teljes szerződéskötési tilalmat. Tekintettel azonban arra, hogy a Végrehajtási Határozat tartalmaz a KEKVA tv. hatálya alá tartozó szervezetek szankcionálására vonatkozó indokolást, amely a bírói felülvizsgálatra is alkalmas, ezért valószínűbbnek tartjuk, hogy a Törvényszék a felperesek ezen érvét végül el fogja utasítani.

4.1.2. Hatáskörrel való visszaélés

A Semmelweis Egyetem keresete önálló pontként nevesíti a hatáskörrel való visszaélést.⁴⁰ A kereset szerint a KEKVA tv. hatálya alá tartozó egyetemek szankcionálása valójában csak egy eszköz az EU intézményei és Magyarország között fennálló, jogállamisági kérdésekkel kapcsolatos vitában arra, hogy Magyarország feladja az álláspontját.⁴¹

A konkrét esetben kizárólag formai szempontból a hatáskörrel való visszaélés véleményünk szerint nem állapítható meg. A Bizottság már a 2022. április 27-i írásbeli értesítésében jelezte a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokkal kapcsolatos problémákat a Kormány számára,⁴² így a KEKVA tv. hatálya alá tartozó egyetemek jogi helyzetével kapcsolatos vita a kezdetektől fogva az eljárás érdemi részét képezte. Az aligha kérdőjelezhető meg, hogy a személyi (összeférhetetlenség) és pénzügyi (közbeszerzési) kérdések együttesen felvetik az Unió pénzügyi érdekei sérelmének lehetőségét. Így pedig a Bizottság által jelzett jogi problémák Magyarország általi részleges orvoslása bár vitathatóvá teszi, hogy még mindig fennáll-e az Unió pénzügyi érdekei sérelmének közvetlen veszélye, de aligha teszi nyilvánvalóvá azt, hogy ez a veszély a KEKVA törvény hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmények vonatkozásában bizonyosan nem áll fenn.

4.1.3. A modellváltó felsőoktatási intézmények eljárásba történő bevonásának elmaradása

A felperes felsőoktatási intézmények által felhívott formai jellegű érvek közül az egyik legerősebb az az indok, miszerint a Bizottság (és a Tanács) elmulasztotta bevonni az érintett felsőoktatási intézményeket a Végrehajtási Határozat megalkotására irányuló eljárásba. Ez az érv valamennyi egyetem keresetében megjelenik: a Semmelweis Egye-

³⁹ Végrehajtási Határozat, (62) preambulumbekkezdés.

⁴⁰ EUMSZ 263. cikk.

⁴¹ Semmelweis Egyetem keresete, 172.

⁴² Végrehajtási Határozat, (2) preambulumbekkezdés.

tem a meghallgatáshoz, illetőleg a védelemhez való jog sérelmeként,⁴³ a Debreceni Egyetem az előzetes konzultáció elmaradásaként,⁴⁴ az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem és az Óbudai Egyetem pedig (feltehetően) lényeges eljárási követelmények sérelmeként utal erre.

A Törvényszék a *Front Polisario* ügyben korábban már kimondta azt, hogy az Alapjogi Charta 41. cikk (1) bekezdés a) pontjában foglalt azon jog, hogy mindenkit meg kell hallgatni az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt, csak az egyedi intézkedésekre vonatkozik.⁴⁵ A kérdés ennek megfelelően a Törvényszék előtti eljárásban az lesz, hogy vajon a Végrehajtási Határozat mennyiben tekinthető általános vagy egyedi intézkedésnek. A Törvényszék a Tanács elfogadhatósági kifogásainak elutasítása során már valamennyi ügyben rögzítette, hogy a Végrehajtási Határozat „általános hatállyal bír, mivel az érintett gazdasági szereplők összességére vonatkozik.”⁴⁶ Ez a megállapítás azt valószínűsíti, hogy a Törvényszék az ügy érdemének eldöntése során is általános hatályú jogforrásként fogja kezelni a Végrehajtási Határozatot, melynek következményeként a Törvényszék feltehetően azt fogja megállapítani, hogy a Végrehajtási Határozat elfogadását megelőző eljárásba jogi értelemben nem kellett a KEKVA tv. szerinti közérdekű vagyonkezelő alapítványokat bevonni. Ez annak ellenére is igaz, hogy jelen esetben a Végrehajtási Határozat 2. cikk (2) bekezdése szerinti érintetti kör taxatív módon meghatározott – csak éppen ezt a meghatározást nem a Végrehajtási Határozat, hanem a tagállami jog, nevezetesen a KEKVA tv. 1. számú melléklete tartalmazza. Jelen esetben a Végrehajtási Határozat azért általános hatályú jogforrás, mert a Kondicionalitási Rendelet alapján a végrehajtási határozatok címzettje mindig valamely tagállam, a tagállam címzettként való megjelölése pedig szükségképpen az adott jogi aktus általános hatályú jellegét eredményezi.

A teljesség kedvéért azonban azt is meg kell jegyeznünk, hogy miközben a felperes egyetemek jogi érvelése erkölcsileg teljesen érthető és hétköznapi értelemben véve „köztudomású”, hogy a felsőoktatási modellváltás kifejezetten a felsőoktatási intézmények jogi helyzetét érintette, ugyanakkor azonban a KEKVA tv. nem a felpereseket, hanem a felperesek fenntartóit (azaz magukat az alapítványokat) nevesíti. Ez pedig álláspontunk szerint egy olyan lényeges különbségtétel, hogy a Törvényszéknek eljárásjogi okokból várhatóan már bele sem kell majd mennie a felperesek „meghallgatáshoz való joga” sérelmének tartalmi vizsgálatába.⁴⁷

⁴³ Semmelweis Egyetem keresete, 118., 140. és 147. pontok.

⁴⁴ A Debreceni Egyetem keresete, 6. jogalap.

⁴⁵ T-512/12. sz. ügy, *Front Polisario*, 2015. december 10-i ítélet, ECLI:EU:T:2015:953, 132. pont.

⁴⁶ T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, 36. pont.

⁴⁷ Amennyiben a Törvényszék mégis arra a következtetésre jutna, hogy a Végrehajtási Határozat nem általános hatályú, akkor az egyedileg érintett közérdekű vagyonkezelő alapítványok eljárásba történő bevonásának elmaradása a Végrehajtási Határozat megsemmisítésére vezetne – ha az eljárást maguk a kekvák kezdeményezték volna. C-129/12. sz. és C-130/13. sz. egyesített ügyek, *Kamino International*, 2014. július 3-i ítélet, ECLI:EU:C:2014:2041, 28–31. pontok.

4.1.4. Hatáskör túllépésével kapcsolatos érvek

A Debreceni Egyetem keresetében több érvet is felhozott annak alátámasztására, hogy a Végrehajtási Határozat kekvákat érintő eleme valójában egy olyan kérdésre vonatkozik, ami az EU hatáskörein kívül esik.

Egyfelől, a felsőoktatási intézmények működési kereteinek meghatározása kizárólagos tagállami hatáskör,⁴⁸ melyből nem keletkezik a felsőoktatási intézmények működési kereteinek meghatározására vonatkozó uniós hatáskör.⁴⁹ Lényegében ugyanezt az érvet ismétli meg a Debreceni Egyetem akkor, amikor arra hivatkozik, hogy az EU-nak nincs hatásköre az oktatás és tudományos kutatás szervezeti szabályozására,⁵⁰ illetőleg akkor, amikor az Alapjogi Charta tudományos élet szabadságát előíró cikkének sérelmét állítja.⁵¹

Másfelől nem szervezeti, hanem tartalmi értelemben is megállapítható a Debreceni Egyetem szerint, hogy a Végrehajtási Határozat támadott eleme nem szolgálja az oktatás és képzés magas szintjét, sőt azzal kifejezetten ellentétes,⁵² és nem járul hozzá a minőségi oktatás fejlesztéséhez sem.⁵³

A Debreceni Egyetem végül arra is hivatkozik a keresetében, hogy a Végrehajtási Határozat (közvetve) Magyarország önálló (eltérő) jogrendszerét és jogi hagyományait támadja.⁵⁴

Álláspontunk szerint a fenti érveket a Törvényszék várhatóan nem fogja elfogadni. Ami az oktatáspolitikával kapcsolatos hatásköröket illeti, a már említett *lex CEU* ügyéből egyértelműen következik, hogy ha valamely kérdés az EU hatáskörébe tartozik, és ebben a vonatkozásban érint más, a támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskörbe tartozó kérdéseket is, akkor az *erősebb* hatásköri szabály keretei lesznek az irányadóak. A Debreceni Egyetem tartalmi érveire vonatkozóan a Törvényszék nagy valószínűséggel arra a következtetésre fog jutni, hogy a Végrehajtási Határozat semmilyen formában nem foglalkozik az oktatás és képzés tartalmi kérdéseivel, sőt még csak annak pénzügyi kérdéseivel sem: kizárólag egyes meghatározott uniós források felhasználhatóságával kapcsolatos kérdéseket szabályoz. A Magyarország eltérő jogi hagyományaira vonatkozó érvelés pedig nem csupán azért nem tűnik erős érveknek, mert a kekvák létezése aligha tekinthető Magyarország nemzeti identitása és történeti alkotmánya részének (már csak azért sem, mert egy alig néhány éves, előzmények nélküli

⁴⁸ Debreceni Egyetem keresete, 2. jogalap.

⁴⁹ Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra: *Európai közjog és politika*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 222.

⁵⁰ Debreceni Egyetem keresete, 7. jogalap.

⁵¹ Uo. 15. jogalap.

⁵² Uo. 8. jogalap.

⁵³ Uo. 13. jogalap.

⁵⁴ Uo. 10. jogalap.

jogintézményről van szó), hanem azért sem, mert a Bíróság csak egészen kivételes esetekben fogadja el a tagállamok hasonló hivatkozásait.⁵⁵

4.1.5. *A hatáskörtúllépés sajátos esete: jogsértés megállapítására kizárólag az Európai Unió Bírósága jogosult*

Végül ugyancsak a formai érvek körébe sorolható annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy pontosan miért is került sor a Végrehajtási Határozat megalkotására, mely érv ugyancsak tetten érhető az egyetemek keresetében.⁵⁶ A Kondicionalitási Rendelet célja kifejezetten az EU pénzügyi érdekeinek és költségvetésének védelme⁵⁷ akkor, ha következtetni lehet a jogállamiság elvének megsértésére valamely tagállamban.⁵⁸ A jogállamiság elvének megsértését önálló eljárásrend, mindenekelőtt az EUSZ 7. cikke szerinti eljárás szabályozza.⁵⁹ Ehhez képest a Végrehajtási Határozat a jogállamisági elvek megsértését állapítja meg, és ezért (azaz a jogsértés megállapítása miatt, és nem pedig a jogsértés védelme alapján, a pénzügyi érdekek védelme érdekében) alkalmaz jogkövetkezményeket.⁶⁰ Ebben az összefüggésben pedig már az is felvethető, hogy a Végrehajtási Határozat valójában túllépett a Kondicionalitási Rendelet, mint felhatalmazó jogszabály keretein.

Véleményünk szerint a Végrehajtási Határozat szóhasználata valóban egyértelműen azt sugallja, hogy a Bizottság javaslata nyomán a Tanács megállapította (vagy, megengedőbben, megállapítottnak tekinti) a jogállamiság elveinek Magyarország általi megsértését, márpedig a Kondicionalitási Rendelet ilyen jellegű megállapítás tételére a Tanácsot nem hatalmazta fel. Ugyan kétségtelen, hogy a jogsértés „megállapítása” csak a Végrehajtási Határozat preambulumban szerepel, azonban a preambulum célja az uniós jogban nem szimbolikus jellegű, hanem sokkal inkább annak alátámasztására szolgál, hogy az adott jogi aktus a hatáskörök megfelelő alkalmazásával született.

A Törvényszék ilyen irányú (a felperesek számára kedvező) döntése ugyanakkor könnyen akképpen lehetne értelmezhető, hogy Magyarország valójában nem is sértette meg a jogállamisági elveket, ezért annak az esélye, hogy a Törvényszék az esetlegesen a felperesek számára kedvező döntését erre az érvre alapozná, meglehetősen csekélynek tűnik.

⁵⁵ Szabó Marcel: Összenő, ami összetartozik? A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonyának jövője. In: Gyenyey Laura – Szabó Marcel (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* Budapest, ORAC, 2023. 186.

⁵⁶ Debreceni Egyetem keresete, 19. jogalap; Állatorvostudományi Egyetem, Dunaújvárosi Egyetem, Miskolci Egyetem és Óbudai Egyetem keresete, 1. jogalap. A Semmelweis Egyetem keresetében ez a jogalap nem található meg.

⁵⁷ C-156/21. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament és Tanács*, 119. pont.

⁵⁸ Kondicionalitási Rendelet, 3. cikk.

⁵⁹ Áttekintően: Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttére és következményei. *Európai Jog*, 2001/3. 3–8.

⁶⁰ Végrehajtási Határozat, különösen (22) preambulumbekzdés a kekvák vonatkozásában. Még egyértelműbben fogalmaz a (60) preambulumbekzdés.

4.2. Tartalmi érvek

4.2.1. A ténybeli alap hiánya

Mind a Semmelweis Egyetem,⁶¹ mind pedig a Debreceni Egyetem⁶² hivatkozott arra a keresetében, hogy a KEKVA tv. hatálya alá tartozó kekvák esetében valójában az Unió pénzügyi érdekeinek súlyos kockázata sem azonosítható.

A Kondicionalitási Rendelet 5. cikk (1) bekezdés a) pontja alapján a végrehajtási határozatok elfogadása kifejezetten „kormányzati szervekre” vonatkozhat, a 2. cikk b) pontja alapján azonban kormányzati szervnek nem csupán a tagállami hatóságokat, hanem a 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (kölségvetési rendelet) 2. cikk 42. pontja szerinti tagállami szervezeteket ölelik fel,⁶³ mely körbe a kekvák is beletartoznak. Mindez azt jelenti, hogy a Végrehajtási Határozat a Kondicionalitási Rendelet szabályainak keretei között maradvá helyesen járt el akkor, amikor a KEKVA tv. szerinti kekvákra vonatkozó jogi kötelezettségvállalási tilalom címzettjeként Magyarországot jelölte meg. Más kérdés, hogy amennyiben a KEKVA tv. szerinti alapítványokat „kormányzati szervnek” tekintjük (ahogyan azt a Kondicionalitási Rendelet nyomán a Végrehajtási Határozat teszi), akkor nehezen érthető, hogy miért jelent jogi problémát az, ha ezeknek az alapítványoknak a működésében a kormányzathoz köthető politikai szereplők vesznek részt. Tekintettel azonban arra, hogy a Végrehajtási Határozat e körben a felhatalmazó jogszabály keretei között marad, a Végrehajtási Határozat semmisségét ebből az okból kifolyólag aligha lehet megalapozottan állítani – felvethető lenne azonban adott esetben akár a Kondicionalitási Rendelet érvénytelenségének kérdése.⁶⁴

Mind a Semmelweis Egyetem,⁶⁵ mind pedig a Debreceni Egyetem⁶⁶ azzal is érveltek, hogy egyik egyetemet fenntartó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumában sem vesz részt olyan személy, akiket az összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogvita érintene.⁶⁷

A Kondicionalitási Rendelet 3. cikke alapján a jogállamiság elveinek megsértésére utal „az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása”, ezen túlmenően azonban annak igazolása is szükséges, hogy a jogállamiság elveinek megsértése „kelően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komo-

⁶¹ Semmelweis Egyetem keresete, 112. pont.

⁶² A Debreceni Egyetem keresetében megjelölt 16. és 19. jogalap.

⁶³ „Olyan szervezet, amelyet egy tagállamban közjogi szervként hoztak létre, vagy olyan magánjog alapján működő szerv, amely közfeladatot lát el, és amelynek a tagállam megfelelő pénzügyi biztosítékokat nyújt.”

⁶⁴ A Kondicionalitási Rendelettel szemben az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem és az Óbudai Egyetem ugyan megfogalmaztak jogellenességi kifogást, ám azt azért tették, mert a Kondicionalitási Rendelet nem teszi lehetővé az egyedi mentesítések biztosítását.

⁶⁵ Semmelweis Egyetem keresete, 108–109. pontok.

⁶⁶ Debreceni Egyetem keresete, 16. jogalap.

⁶⁷ A másik négy felperes egyetemet fenntartó alapítvány kuratóriumában ugyanakkor voltak vagy vannak olyan személyek, akiket az összeférhetetlenség kérdése érinthet.

lyan fennáll.”⁶⁸ Ugyancsak említést érdemel, hogy a Végrehajtási Határozat egyetlen olyan esetet sem azonosít, ahol a kekvák kuratóriumával kapcsolatos összeférhetetlenségi probléma közvetlenül érintette volna az Unió költségvetésének vagy pénzügyi érdekeinek védelmét. A Tanács álláspontja szerint ugyanakkor az összeférhetetlenséggel kapcsolatos probléma rendszerszintű.⁶⁹

Egy probléma „rendszerszintű” jellege kizárja az egyedi értékelés szükségességét, jelen esetben azonban a Végrehajtási Határozatból az sem állapítható meg, hogy a Bizottság által kifogásolt összeférhetetlenség miért okoz „rendszerszintű” problémát (különösen azt követően, hogy 2023-ban valamennyi politikai felsővezető lemondott a KEKVA tv. szerinti alapítványok kuratóriumában viselt pozíciójáról, vagy megszüntette a politikai felsővezetői pozícióját, és különösen azért, mert a KEKVA tv. kifejezetten kizárja a döntéshozatalban való részvétel kérdését az összeférhetetlenség fennállása esetén). Ilyen körülmények között pedig a Végrehajtási Határozat ténybeli alapossága megkérdőjelezhetőnek tűnik.

4.2.2. Az arányosság elvének sérelme

A felperesek legerősebb érve az eljárásban az arányosság elvének sérelme lehet, mely valamennyi keresetben megtalálható.⁷⁰ A Kondicionalitási Rendelet 5. cikk (3) bekezdése értelmében „A jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét kellőképpen figyelembe kell venni. Az intézkedéseknek lehetőség szerint az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell célozniuk.” Az arányosság elvének jelentőségére a Bíróság külön is kitért a Kondicionalitási Rendelet megsemmisítése iránt indított eljárásban. Eszerint

„egyenként, objektíven és gondosan elemezni kell minden egyes olyan helyzetet, amely a megtámadott rendelet szerinti eljárás tárgyát képezi, valamint adott esetben – az arányosság elvének szigorú tiszteletben tartása mellett – az ilyen helyzet miatt, az uniós költségvetés és az Unió pénzügyi érdekeinek a jogállamisági elvek megsértésének hatásaival szembeni hatékony védelme érdekében szükségessé vált, megfelelő intézkedéseket.”⁷¹

Az arányosság követelménye akkor teljesül, ha (i) az uniós intézmények aktusai alkalmasak a kitűzött jogszerű cél elérésére, és (ii) nem haladják meg a célok eléréséhez szükséges mértéket, beleértve, hogy ha több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a kevésbé korlátozó intézkedést kell bevezetni, az okozott hátrány pedig a

⁶⁸ Kondicionalitási Rendelet, 4. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹ T-138/23. sz. ügy, *Statement of Defence lodged by the Council of the European Union*, 21 May 2023, 17. pont.

⁷⁰ A Debreceni Egyetem keresetében az arányosság elvének sérelme a szubszidiaritás elvével összefüggésben is megjelenik, azonban a Végrehajtási Határozattal összefüggésben a szubszidiaritás elvének sérelme aligha állapítható meg. Debreceni Egyetem keresete, 3. jogalap.

⁷¹ C-156/21. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament és Tanács*, 317. pont.

kitűzött célhoz képest nem lehet aránytalanul nagy.⁷² A Végrehajtási Határozat ugyanakkor csupán azt állapítja meg, hogy a KEKVA tv. hatálya alá tartozó alapítványokkal történő szerződéskötés teljes tilalma szükséges és arányos,⁷³ anélkül azonban, hogy bemutatná, hogy milyen, a Kondicionalitási Rendelet 5. cikk (3) bekezdésének megfelelő szempontok mérlegelése alapján jutott a Tanács (és a Bizottság) erre a következtetésre. Az arányosság körében külön is említést érdemel, hogy a Tanács védekezésében még arra is rámutatott, hogy a kérdéses intézkedés azért alkalmas az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, mert ennek nyomán semmilyen kifizetést nem engedélyez,⁷⁴ ami megítélésünk szerint már önmagában is az arányosság elvének rendkívül súlyos sérelmét valószínűsíti.⁷⁵

Az arányosság elvének vizsgálata körében azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy különösen a Horizon Europe program hosszabb távú, több évre szóló kutatási együttműködésről szól, így a Végrehajtási Határozat felpereseket sújtó jogkövetkezményei hosszú éveken át megmaradnak, egyértelműen túllépve az időbeli arányosság követelményét. További szempont az arányosság elvének körében, hogy a Horizon Europe programok vonatkozásában az alapítványok kuratóriumának valójában nincs beleszólása a pénzeszközök odaítélésébe és azok elköltésébe, azt a pályázatokat elnyerő csoportok vezetői kezelik és ellenőrzik,⁷⁶ így még abban az esetben sem állna fenn a konkrét uniós pénzügyi érdekek sérelmének valós kockázata, ha egyébként az összeférhetlenségi problémák valóban fennállnak. E körben a Tanácsnak azt is mérlegelnie kellett volna ugyanis, hogy a konkrét uniós pénzeszközök felhasználására milyen előírások vonatkoznak: az közvetlenül a modellváltó felsőoktatási intézmények költségvetésének részét képezi-e, vagy pedig egyfajta „elkülönült pénzalapként” valójában csak formálisan tartozik a kekvákhoz. Mind az ERASMUS+, mind pedig a Horizon Europe programok esetében valójában ez utóbbi helyzetről beszélhetünk.

Mindezek miatt joggal vethető fel, hogy a Végrehajtási Határozat az arányosság követelményét nem teljesíti, több okból sem. (i) A Tanács valójában nem mérlegelte a lehetséges intézkedéseket, részben azért, mert a bevezetett kötelezettségvállalási tilalom generálisan valamennyi kekvára automatikusan érvényesül az egyedi helyzetük vizsgálata nélkül, részben pedig azért, mert az intézkedés hatásai időben hosszabb távon érvényesülnek. (ii) A Tanács nem mérlegelte sem a szerződéskötési tilalom tartalmi súlyát (ti. hogy az minden pénzeszköyre egyformán vonatkozik, a felhasználásra vonatkozó szabályok különbségétől függetlenül), és nem mérlegelte az intézkedés időbeliségét sem (a kutatási pályázatok hosszabb időre, több évre szólhatnak). (iii) Az arányosság elvének körében a Tanács nem mérlegelte végül az intézkedés oktatókra

⁷² C-358/14. sz. ügy, *Lengyelország v. Parlament és Tanács*, 2016. május 4-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:323, 78. pont.

⁷³ Végrehajtási Határozat, (62) preambulumbekkezdés.

⁷⁴ T-138/23. sz. ügy, *Statement of Defence lodged by the Council of the European Union*, 21 May 2023, 50. pont.

⁷⁵ Ez a jogi érvelés gyakorlatilag ahhoz hasonlít, mint ha egy büntetőeljárásban azt mondanánk, hogy azért a halálbüntetés a megfelelő büntetés, mert az bizonyosan kizárja a bűnismétlés lehetőségét.

⁷⁶ T-138/23. sz. ügy, *Semmelweis Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset 122–124. pontok.

és kutatókra gyakorolt hatását sem. Ez már csak azért is érdekes, mert a Brexit felé vezető út azon fázisában, amikor fennállt annak a reális lehetősége, hogy az Egyesült Királyság megegyezés nélkül lép ki az EU-ból, a Bizottság kifejezetten azért készített rendeletervezetet, hogy az arányosság elvére figyelemmel biztosítsa az EU-ból távozó állam vonatkozásában az Erasmus program zavartalan folytatását.⁷⁷ Amíg tehát egy állam esetében a Bizottság aránytalannak ítélte volna az Erasmus program leállítását, addig egy másik állam vonatkozásában az arányosság elvének vizsgálati szempontjai körében a Végrehajtási Határozatban foglaltak alapján fel sem merült annak a lehetősége, hogy a határozat elfogadása hátrányosan érinti a magyarországi oktatókat, kutatókat és hallgatókat. A Kondicionalitási Rendelet ugyanakkor kifejezetten előírja, hogy „Az intézkedések elfogadásának mérlegelésekor a Bizottságnak figyelembe kell vennie azok végső címzettekre és kedvezményezettekre gyakorolt potenciális hatását.”⁷⁸

4.2.3. Az oktatási piacra gyakorolt hatással kapcsolatos érvek

Az egyetemek továbbá hivatkoznak arra az érvre, hogy a Végrehajtási Határozat torzítja az oktatási piacot, és versenyhátrányt eredményez a kekvák számára az azonos piacon tevékenykedő más egyetemekkel szemben.

Az EUMSZ versenyjogi rendelkezései (mindenekelőtt a 101–108. cikkek) alapvetően a tagállami állami támogatások és intézkedések hatásaival foglalkoznak, mely alapján egy uniós intézkedés fogalmilag nem eredményezheti az uniós versenyjog szabályainak sérelmét. A kekvákkal esetlegesen megkötendő, uniós forrásokat biztosító kötelezettségvállalások aligha tekinthetők olyan „alanyi jognak”, mint amilyennek például a közös mezőgazdasági politika területalapú támogatásai minősülnek, így pedig a felperesek aligha érvelhetnek azzal, hogy a Végrehajtási Határozat az egyébként „nekik járó” pénzeszközöket irányította át más felsőoktatási intézmények számára. Paradox módon a felperesek számára éppen az okoz joghátrányt, hogy a „nem modellváltó” felsőoktatási intézmények változatlanul pályázhatnak a hallgatói mobilitási és kutatási forrásokra, mely pályázatok benyújtása során nem kell számolniuk a kekvákkal, mint versenytársakkal, azaz valójában az okoz a kekvák számára sérelmet Magyarországon belül, hogy Magyarország a Végrehajtási Határozat elfogadásával nem veszített el valamennyi mobilitási és kutatási forrást (legalább időlegesen). Feltételezhető éppen ezért, hogy a felperesek ezen érvét a Törvényszék nem fogja megfogadni.

5. Záró gondolatok

Megítélésünk szerint mind formai, mind tartalmi értelemben vannak a felperesek felsőoktatási intézmények kereseteiben olyan jogi érvek, amelyek kellő alapot szolgáltathatnak a Végrehajtási Határozat megsemmisítésére. Éppen ezért a Törvényszék akkor járna el az uniós jog betűjének és szellemének megfelelően, ha a Végrehajtási Határozatot megsemmisítené. Tekintettel azonban arra, hogy egy rendkívül átpolitizált

⁷⁷ Ld. <https://tinyurl.com/yey8naub>

⁷⁸ Kondicionalitási Rendelet, (19) preambulumbekzdés.

kérdésről van szó, ezért egyáltalán nem biztos, hogy a Törvényszék nem veszi majd figyelembe a „jogon kívüli” érveket is a döntésének meghozatala során.

Érdekes áttekinteni éppen ezért az egyéb jogi lehetőségeket, amelyek rendelkezésre állnak (vagy álltak) a Végrehajtási Határozattal szemben. (i) Egyfelől, kézenfekvő lett volna, hogy Magyarország maga indítson megsemmisítési keresetet a Tanáccsal szemben, amire végül nem került sor. Ennek oka feltehetően az volt, hogy Magyarország sikertelenül támadta meg a Kondicionalitási Rendeletet a Bíróságon, a modellváltó egyetemek által indított per pedig nem a Bíróság, hanem a Törvényszék előtt zajlik. A keresetindítási határidő miatt ez a lehetőség már nem áll rendelkezésre. A sajtóhírek szerint ugyanakkor Magyarország 2025 februárjában megsemmisítési keresetet nyújtott be a Bizottság azon 2024. december 16-án kelt döntésével szemben, mely szerint a Bizottság nem kezdeményezi a Végrehajtási Határozat módosítását. Ennek a keresetnek az Európai Unió Bírósága honlapján jelen tanulmány kéziratának 2025 áprilisi lezárásakor (még) nincs nyoma, ám még a megsemmisítési eljárás esetleges sikere is csupán azzal a következménnyel járna, hogy a Bizottságnak ismételten el kell végeznie a Kondicionalitási Rendelet szerinti értékelést a Végrehajtási Határozat fenntartásának vagy módosításának indokoltsága kérdésében (és nem pedig a szerződéskötési tilalom feloldásával). (ii) Elviekben egyes oktatók vagy hallgatók is indíthattak volna megsemmisítési keresetet a Törvényszék előtt, az ő esetükben azonban a „közvetlen és személyes” érintettség követelményének teljesítése szinte lehetetlen lett volna, hiszen ahhoz gyakorlatilag már elnyert pályázattal kellett volna rendelkezniük. Nem zárható ki ugyanakkor, hogy egy érdekvédelmi szervezet, mind például a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, adott esetben sikerrel támadhatta volna meg a Végrehajtási Határozatot a Törvényszék előtt. Ennek oka, hogy a HÖÖK az Nftv. 60. § (1) bekezdése alapján a hallgatói érdekek kollektív képviselőjét látja el, márpedig a Törvényszék a *Growth Energy* ügyben már elismerte, hogy ha egy érdekvédelmi szervezetet a nemzeti jog kifejezetten felruház keresetelési joggal, akkor az a perindítási jogosultságát megalapozhatja.⁷⁹ (iii) Nincs annak sem akadálya (elviekben legalábbis), hogy Magyarországon induljon egy kártérítési per a magyar állammal szemben, és ebben a perben adott esetben akár előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére is sor kerülhet az EUMSZ 267. cikke alapján. Ebben az esetben az időtényező nem játszik szerepet, viszont a Törvényszék döntésének *res iudicata* jellege később szempont lehet. (iv) Végül, annak sincs akadálya, hogy a modellváltó egyetemek kártérítést kérjenek – a Törvényszék döntésétől függően vagy a Tanáccsal, vagy pedig a magyar állammal szemben.

Más kérdés, hogy az Erasmus és a Horizont Europe programok esetében a valódi károk jelentős része olyan elmaradt mobilitás vagy kutatás együttműködés, amelyet pénzzel nemigen lehet kompenzálni, és nem csupán a fent említett eljárásokkal kapcsolatos különböző (sokszor eljárásjogi természetű) nehézségek miatt, hanem a mobilitási és kutatási együttműködések sajátosságai miatt is. Ebben az értelemben pedig a modellváltó egyetemek, a hallgatók és az oktatók akkor is vesztesei lesznek az eljárásnak, ha a Törvényszék végül a modellváltó egyetemeknek ad igazat a perben.

⁷⁹ T-276/13. sz. ügy, *Growth Energy*, 2016. június 9-i ítélet, ECLI:EU:T:2016:340, 45. pont.

