



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

A jogállamisági elvek érvényesítésének ára

**Az Európai Unió Tanácsa 2022/2506 számú végrehajtási
határozatának hatásai a magyar egyetemekre, oktatókra és
hallgatókra**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. november 15.

Nyilatkozom, hogy a dolgozat elkészítéséhez mesterséges intelligencia alkalmazásokat nem vettem igénybe.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. A Végrehajtási Határozat elfogadásának előzményei	4
2.1. A modellváltásról röviden	4
2.2. A Végrehajtási Határozat elfogadásához vezető út	8
2.3. Az EU hatáskörei oktatási kérdésekben	11
III. A Törvényszék előtti eljárás keretei	13
3.1. A Végrehajtási Határozatot megtámadó megsemmisítési keresetek általános jellemzői	13
3.2. Az eljárást indító felsőoktatási intézmények érintettsége.....	14
3.3. Az alperes személye és a támadott aktusok meghatározása	16
3.4. A megtámadásra nyitva álló határidő	17
3.5. Ideiglenes intézkedés kérése.....	18
IV. A Törvényszék eljárásában felmerült érvek értékelése.....	21
4.1. Formai (eljárásjogi) érvek	21
4.1.1. A megfelelő indokolás hiánya	21
4.1.2. Hatáskörrel való visszaélés	23
4.1.3. A modellváltó felsőoktatási intézmények eljárásba történő bevonásának elmaradása.....	24
4.1.4. Hatáskör túllépésével kapcsolatos érvek	25
4.1.5. A hatáskörtúllépés sajátos esete: jogsértés megállapítására kizárólag az Európai Unió Bírósága jogosult	26
4.2. Tartalmi érvek.....	28
4.2.1. A ténybeli alap hiánya	28
4.2.2. Az arányosság elvének sérelme	30
4.2.3. Az oktatási piacra gyakorolt hatással kapcsolatos érvek	32
4.2.4. A keresetekben szereplő további anyagi jogi érvek.....	33
4.3. A keresetben foglalt érvekkel kapcsolatos következtetések.....	34
V. Mi lett volna, ha? Alternatív lehetőségek.....	35
VI. Záró gondolatok	37
Irodalomjegyzék.....	38

I. 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), mely politikai és gazdasági szempontból is jelentős következményekkel jár(t) 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 Az intézkedés megjelölt célja az uniós jogállamisági követelmények teljesülésének kikényszerítése és az átláthatóság biztosításának elérése. 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 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), de közvetett következményei a magyar felsőoktatás egészét hátrányosan érintik.

Dolgozatomban azt vizsgálom, hogy a KEKVA tv. hatálya alá tartozó, ún. modellváltó felsőoktatási intézményekre, valamint azok oktatóira és hallgatóira milyen következményekkel jár(hat) a Végrehajtási Határozat alkalmazása, és ezen szereplőknek milyen jogi lehetőségei vannak a Végrehajtási Határozat megtámadására, illetőleg a jogkövetkezmények orvoslására. A dolgozatnak aktualitást ad, hogy hat modellváltó egyetem (az Állatorvostudományi Egyetem,⁴ a Debreceni Egyetem,⁵ a Dunaújvárosi Egyetem,⁶ a Miskolci Egyetem,⁷ az Óbudai Egyetem,⁸ és a Semmelweis Egyetem⁹) a Törvényszék előtt keresetet nyújtott be a Végrehajtási Határozatot megalkotó Tanáccsal (és részben a Bizottsággal) szemben, kérve a Végrehajtási

¹ 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.

⁴ T-133/23. sz. ügy, *Állatorvostudományi Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset.

⁵ T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem v. Tanács*, 2023. március 2-án benyújtott kereset.

⁶ T-140/23. sz. ügy, *Dunaújvárosi Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset.

⁷ T-139/23. sz. ügy, *Miskolci Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset.

⁸ T-132/23. sz. ügy, *Óbudai Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset.

⁹ T-138/23. sz. ügy, *Semmelweis Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset.

Határozat 2. cikk (2) bekezdése megsemmisítését. Érdekes megemlíteni, hogy közel sem az összes, a KEKVA tv. hatálya alá tartozó modellváltó intézmény választotta a perindítás lehetőségét (az állam- és jogtudományi képzést is folytató egyetemek közül nem fordult a Törvényszékhez a Pécsi Tudományegyetem, a Széchenyi István Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem), az egyetemi oktatók és hallgatók, valamint Magyarország, mint a Végrehajtási Határozat címzettje¹⁰ pedig egyáltalán nem éltek a jogi eljárások indításának lehetőségével.

Dolgozatom a modellváltás előnyeivel és hátrányaival, a Bizottság által megfogalmazott kritikai észrevételek megalapozottságának vizsgálatával nem foglalkozik, a KEKVA tv.-nyel szemben felmerült kritikákat adottságnak tekintem, azokat közvetlenül nem vizsgálom (csupán a dolgozat érthetőségéhez szükséges mélységben mutatom be), hanem kizárólag a modellváltó felsőoktatási intézményeket ért jogkövetkezmények természetét, és az azokkal szembeni fellépés lehetőségeit elemzem.

A dolgozatom kéziratának lezárása 2024. november 15. napja. Az ezen időpontot követően (de még a dolgozat bemutatását megelőzően) bekövetkező esetleges jogi fejleményeket az előadásomban fogom ismertetni és elemezni.

II. A Végrehajtási Határozat elfogadásának előzményei

2.1. A modellváltásról röviden

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 1. számú melléklete tartalmazza Magyarország államilag elismert felsőoktatási intézményeinek listáját, mely szerint ma Magyarországon 5 állami egyetem, 24 nem állami egyetem, 12 nem állami alkalmazott tudományok egyeteme, 1 állami főiskola, valamint 21 nem állami főiskola működik.¹¹ Önmagában az Nftv. melléklete ugyanakkor azonban nem ad útmutatást arra vonatkozóan, hogy melyek a modellváltó egyetemek és főiskolák: ugyancsak „nem állami” intézménynek tekinthetők az egyházi fenntartásban működő felsőoktatási intézmények (mint például a Károli Gáspár Református Egyetem vagy a Pázmány Péter Katolikus Egyetem). A KEKVA tv. 1. számú melléklete sorolja fel az állam által alapított közérdekű vagyonkezelő

¹⁰ Végrehajtási Határozat, 5. cikk.

¹¹ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény, 1. számú melléklet.

alapítványokat (szám szerint 31-et), ezek között azonban nem kizárólag felsőoktatási intézményeket fenntartó alapítványok találhatóak. A két melléklet egymásra vetítése alapján azonban megállapítható, hogy Magyarországon jelenleg összesen 21 ún. modellváltó felsőoktatási intézmény működik, mely szám az elkövetkező hónapokban tovább bővíülhet.¹²

A modellváltás kormányzat által megjelölt célja, hogy rugalmasabbá tegye a gazdálkodás kereteit, ezzel pedig a felsőoktatás versenyképességét növelje, a „társadalmi, gazdasági és kulturális élet gyors változásaihoz” igazodva. A kormányzati elképzelések szerint a modellváltás biztosítja a képzések magas színvonalát, illetve elősegíti a munkaerőpiacon való könnyebb boldogulást a felsőoktatásban részvevő fiataloknak.¹³ Éppen ez a versenyképesség növelésével indokolt „gazdasági rugalmasság” okozza ugyanakkor mindenekelőtt a KEKVA tv. hatálya alá tartozó modellváltó felsőoktatási intézményekkel szembeni, a Végrehajtási Határozatban elrendelt pénzügyi korlátozást, hiszen a Bizottság (és a Tanács) megítélése szerint a „gazdasági rugalmasság” egyfajta rossz értelemben vett kreativitást is jelent, különösen akkor, ha ezeknek a felsőoktatási intézményeknek a fenntartó kuratóriuma jogilag összeférhetetlen személyekből áll.

Az Alkotmánybíróság (még a korábbi Alkotmány időszakában) a felsőoktatási intézmények gazdálkodásával kapcsolatosan több elvi jelentőségű megállapítást is tett. Eszerint önmagában nem alkotmányellenes, ha egy felsőoktatási intézmény működtetése során hasznossági, célszerűségi, a gazdaságos működés megteremtésére irányuló szempontok is hangsúlyosan megjelennek, azonban kizárólag ezen szempontok figyelembevétele már a felsőoktatási autonómia kiüresítését jelenti. Ennek megfelelően az észszerű és takarékos gazdálkodás szempontjait „normatív módon, előzetesen megállapított, nyilvános, pontos és stabil, a tudomány szempontjainak megfelelő teljesítménykritériumok formájában” kell meghatározni, oly módon, hogy ezen gazdálkodási szempontok a felsőoktatási intézmény működésének alapjait ne veszélyeztessék.¹⁴ Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „A felsőoktatási intézmények léte az Alkotmány 70/F. §-ából, szervezeti, működési gazdálkodási

¹² Éppen jelen dolgozat kéziratának lezárását megelőző napon jelentette be a Budapesti Műszaki Egyetem rektora, hogy a BME is részt kíván venni a modellváltásban, azonban alapítványi helyett céges formában. Ld.: <https://tinyurl.com/2heaujzp> (2024.11.15.).

¹³ 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*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023, 207.

¹⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 482.

önállósága az intézményi autonómiából, az Alkotmány 70/G. §-ából eredő követelmény.”¹⁵ Ugyancsak a felsőoktatási intézményeket megillető autonómiát sértőnek találta az Alkotmánybíróság azt a jogszabályt, mely azt írta volna elő, hogy az egyetemek rektorai csak a gazdasági tanácsok egyetértésével nyújthattak volna be előterjesztéseket a szenátushoz. A gazdasági tanácsok ilyen jogkörét az Alkotmánybíróság annak ellenére ítélte a felsőoktatási intézmények autonómiáját sértőnek, hogy a gazdasági tanácsok tagjainak többségét egyébként a szenátus által delegált tagok és a rektor adták.¹⁶ Az Alkotmánybíróság ezen döntései során alapvetően abból a megközelítésből indult ki, hogy a Magna Charta Universitatum alapján a felsőoktatási intézmények autonómiája kiterjed a tudományos, szervezeti és gazdálkodási kérdésekre is, és a gazdálkodási autonómia mértéke is számos további szempont alapján vizsgálható (melyek végeredményben a tudományos és szervezeti autonómiára is kihatnak).¹⁷

Az Alaptörvény, szakítva a korábbi Alkotmány megközelítésével, leválasztotta a felsőoktatási intézményeket megillető autonómia köréről a gazdálkodási autonómia kérdését.¹⁸ 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.” Az Alkotmánybíróság a 21/2021. (VI. 22.) AB határozatában éppen a modellváltással összefüggésben érintette a gazdálkodási autonómia alaptörvényi kereteit is. E vonatkozásban Schanda Balázs alkotmánybíró megállapításával értek egyet: miközben kétségtelen, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése a gazdálkodási autonómia kérdését részben leválasztotta az egyetemi autonómia Alaptörvény által védett magjáról, azonban az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből „nem vonható le olyan következtetés, hogy szervezeti kérdésekben a törvényhozónak, gazdálkodási kérdésekben pedig a Kormánynak szabad keze van; ha ugyanis a szervezeti és gazdálkodási kérdések érintik a felsőoktatási intézmény tudományos, oktatási vagy épp művészi tevékenységét, akkor az autonómia nem hagyható figyelmen kívül. [...] Minél szorosabb tehát a kapcsolat a szervezeti vagy gazdálkodási kérdés és a felsőoktatási intézmény oktatói, kutatói, művészi tevékenysége

¹⁵ Uo. 483. A határozatról bővebben: STIPTA Zsuzsa: *A felsőoktatáshoz való jog az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében*. Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, 2010, 267–282.

¹⁶ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 504.

¹⁷ BARTHA Ildikó: *Felsőoktatás az Európai Unióban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2019, 51–52.

¹⁸ „Egyetemi demokrácia” – *Jogi háttér tanulmány*. Eötvös Károly Intézet, é.n., 6., elérhető: <https://tinyurl.com/4ef744hx> (2024.11.15.).

között, annál nagyobb teret kell adni az autonómiának, ugyanakkor kevésbé védett az autonómia, ha a szervezeti, gazdálkodási kérdés azzal csak érintőlegesen van kapcsolatban.”¹⁹

A modellváltás ugyanakkor nem kizárólag (sőt, nem is elsősorban) az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésén alapul. Az Alaptörvény Kilencedik Módosítása teremtette meg a kekvák alaptörvényi szintű védelmét, rögzítve azt, hogy az ilyen alapítványok létrehozását, működését, megszüntetését és közfeladatának ellátását sarkalatos törvénynek kell szabályoznia.²⁰ A KEKVA tv. már ezen alaptörvényi felhatalmazás alapján került elfogadásra, a KEKVA tv. rendelkezései alapján modellváltáson átesett felsőoktatási intézmények pedig immáron nem minősülnek „állami intézménynek”, így pedig végeredményben az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének hatálya alól is kikerültek.

Önmagában a felsőoktatási intézmények jogi státuszának megváltoztatása nem szükségképpen vet fel (alkotmány)jogi problémákat. Ahogyan arra a Szegedi Tudományegyetem modellváltásához kapcsolódóan készült tanulmány is rámutat, a 2008-as gazdasági válságot követő időszakban számos európai országban változott (szigorodott) a felsőoktatási intézmények gazdálkodási mozgástere.²¹ Magyarországon az Alaptörvény hatálybalépését követően, 2014-ben került bevezetésre az egyetemi kancellári rendszer, kifejezetten azzal a céllal, hogy professzionálisabbá tegye az egyetemek gazdasági-pénzügyi feladatainak ellátását. A kancellári rendszerrel a felsőoktatási intézmények lényegében kettős irányítás alá kerültek: a tudományos és oktatási tevékenységek irányításáért a szenátus által választott rektor, a gazdálkodási feladatokért pedig a kormányzat által kijelölt kancellár felel(t).²²

A magyarországi modellváltás (eddig) három lépésben valósult meg. Az elsőként működési modellt váltó Budapesti Corvinus Egyetem számára a Kormány lényegében teljes körű gazdálkodási autonómiát biztosított azzal, hogy rendkívül jelentős vagyonjuttatásban részesítette a Maecenas Universitati Corvini Alapítványt. A modellváltás második szakaszában került sor az állam- és jogtudományi képzést is folytató egyetemek közül a Széchenyi István egyetem és a Miskolci Egyetem modellváltására, míg a modellváltás harmadik ütemében (az állam- és jogtudományi képzési területről) a három nagy vidéki tudományegyetem (Debrecen,

¹⁹ 21/2021. (VI. 22.) AB határozat, Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása, [65].

²⁰ Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdés.

²¹ DÖBÖR András – KECZER Gabriella: *A felsőoktatás-irányítás átalakulása – európai trendek és a szegedi modell*. In: FODORNÉ DR. TÓTH Krisztina (szerk.): *Felsőoktatási LLL: új kihívások és megoldások – A modellváltás és COVID pandémia hatásai*. Pécs, 2023, 8–10.

²² KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*. BCE, Budapest, 2016, 7.

Pécs, Szeged) jogi helyzete változott meg. A modellváltás második és harmadik ütemében a fenntartó alapítványok már nem kaptak a gazdálkodási önállóságot hosszú távon biztosító jelentős vagyont, a modellváltás elsősorban az általuk egyébként is használt ingatlanok körére terjedt ki.²³ Az állam- és jogtudományi képzési területen ez azt jelenti, hogy jelenleg egyaránt létezik tisztán állami (ELTE), egyházi (Károli Gáspár Református Egyetem, Pázmány Péter Katolikus Egyetem) és modellváltó (Debreceni Egyetem, Miskolci Egyetem, Pécsi Tudományegyetem, Széchenyi István Egyetem, Szegedi Tudományegyetem) képzési forma is.

A KEKVA tv. jelen dolgozat szempontjából releváns megállapításai²⁴ szerint a felsőoktatási intézményeket fenntartó alapítványok ügyvezetését legalább öt természetes személyből álló kuratórium látja el,²⁵ a törvény elfogadáskori (a Végrehajtási Határozat elfogadásához vezető út kiindulópontjául szolgáló) szövegváltozata szerint pedig az alapítványok kuratóriumi (és felügyelőbizottsági) tagságával nem volt összeférhetetlen semmilyen további munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló más jogviszony, illetőleg külön törvény szerinti egyéb megbízatás és tisztség.²⁶ 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.²⁷ A KEKVA tv. változásait a dolgozat későbbi részében mutatom majd be.

2.2. A Végrehajtási Határozat elfogadásához vezető út

Az EU költségvetéséből történő kifizetések feltételekhez kötése az 1990-es években jelent meg az uniós jogban, amikor is egyes projektek Kohéziós Alapból történő finanszírozásának feltétele a tagállamokkal szemben támasztott gazdaságpolitikai követelmények teljesítése volt.²⁸ A 2014-2020 közötti költségvetési időszakban a strukturális alapokra vonatkozó horizontális rendelet már „a gondos gazdasági irányítással kapcsolatos intézkedések” körében²⁹

²³ A modellváltásról: FODOR Márk Jozsipovics: A felsőoktatási modellváltás tapasztalatai hallgatói szemszögből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2021/3, 120–131. Ahogy már említettem, éppen a kézirat lezárásának napján merült fel a Budapesti Műszaki Egyetem modellváltásának lehetősége egy új, a korábbiaktól eltérő üzleti modell alapján.

²⁴ Részletesebben: CSEH-ZELINA Gergely – VARGA Zsófia Kincső: *A felsőoktatási modellváltás, valamint az újonnan létrejövő közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok főbb aspektusai*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, 2022/2, 77–95.

²⁵ KEKVA tv. 6. § (1) bekezdés.

²⁶ Uo. 15. § (1) bekezdés.

²⁷ Uo. 7. § (4) bekezdés.

²⁸ HALÁSZ Zsolt: Költségvetési kondicionalitás az EU szabályozásában. *Pro Futuro*, 2023/1, 144.

²⁹ 1303/2013/EU rendelet (2013. december 17.) 23. cikk.

nagyobb körben is lehetővé tette egyes kifizetések felfüggesztését, így például akkor, ha a tagállam nem tett eleget a túlzott költségvetési hiány kezelésére vonatkozó kötelezettségének. Ezt a szabályrendszert lényegét tekintve fenntartotta a 2021-2027 közötti költségvetési időszakra vonatkozó, jelenleg hatályos horizontális rendelet is.³⁰

Az EU költségvetésének végrehajtása a Bizottság felelősségével és a tagállami intézményrendszer segítségével, ún. megosztott irányítással történik.³¹ A tagállamok kötelezettsége az EU költségvetésének védelme érdekében az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 310. cikk (6) bekezdésén és 325. cikkén alapul, ekként az az EU elsődleges jogából közvetlenül levezethető. Napjainkban már az EU pénzügyi érdekeinek védelmét egyaránt biztosítják kifejezetten költségvetési, közigazgatási jogi és büntetőjogi jellegű intézkedések is.

Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 2. cikke az EU értékeként nevesíti a jogállamiság elvét. Alapvetően az EUSz. 2. cikkén alapul a 2002/2020 rendelet (a továbbiakban: Kondicionalitási Rendelet),³² mely 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.³³ Jelen dolgozat tárgya szempontjából a Kondicionalitási Rendelet adottságnak tekinthető, azt részben tartalmi, részben terjedelmi okokból szintén nem vizsgálom részletesebben.³⁴

A Kondicionalitási Rendelet 6. cikk (4) bekezdése alapján a Bizottság 2021. november 24-én küldött információkérést Magyarországnak, melynek egyik eleme „a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal kapcsolatos problémák” kérdését érintette.³⁵ 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.”³⁶ A Bizottság észrevételei

³⁰ 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) 19. cikk.

³¹ HALÁSZ i.m. 146.

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

³³ Kondicionalitási Rendelet 4. cikk (1) bekezdés.

³⁴ A Kondicionalitási Rendeletet Magyarország sikertelenül támadta a Bíróság előtt. Lásd: C-156/21. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament és Tanács*, 2022. február 16-i ítélet, ECLI:EU:C:2022:97.

³⁵ Végrehajtási Határozat, (1) és (2) preambulumbekkezdés.

³⁶ Uo. (11) preambulumbekkezdés.

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.³⁷ A törvény jogalkotói indokolása kifejezetten egyértelművé tette, hogy „A módosítás a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok összeférhetlenségi szabályaival való összhang megteremtését szolgálja, igazodva a Bizottság elvárásaihoz is.”³⁸ Ez egyben azt is jelenti, hogy ezt követően a Bizottság és Magyarország közötti vita alapvetően a közérdekű vagyonkezelő alapítványok kuratóriumaira vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat érintette és érinti.³⁹ Ezért (és a Végrehajtási Határozat szövegezése szerint kizárólag ezért)⁴⁰ került sor a Végrehajtási Határozat 2. cikk (2) bekezdésének megfelelően a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal történő jogi kötelezettségvállalások általános tilalmának kimondására.

A magyar Kormány a Végrehajtási Határozat elfogadását megelőzően a KEKVA tv. korábban már ismertetett, az összeférhetlenségi 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.”⁴¹ Akivel szemben az összeférhetlenség megállapításra kerül, nem vehet részt a döntéshozatalban. A 2022. évi XXIX. törvény nem a KEKVA tv., hanem az egyes jogállási törvények oldaláról további összeférhetlenségi szabályokat is meghatározott, kizárva a KEKVA tv. hatálya alá tartozó alapítványok kuratóriumában jelen levő tagok számára az összeférhetlenséget eredményező kérdésekben a döntéshozatalban történő részvételt a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény⁴² és a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény⁴³ hatálya alá tartozó személyek számára. Mindez azt jelenti, hogy amíg a Bizottság általában, a jogállás ténye alapján tartotta szükségesnek az összeférhetlenség kimondását, addig a Kormány által választott megoldás egyedileg, az egyes

³⁷ 2015. évi CXLI. törvény 5. § (1) bekezdés f) pont.

³⁸ Indokolások tára, 2022. évi 97. szám, 939. (a 15-16. §§-ok részletes indokolása).

³⁹ Végrehajtási Határozat, (43) preambulumbekkezdés.

⁴⁰ Uo. (62) preambulumbekkezdés.

⁴¹ Megállapította a 2022. évi XXIX. törvény 20. §-a, a rendelkezés 2022. október 13. napjától hatályos.

⁴² 2018. évi CXXV. törvény 225. § (2a) bekezdés.

⁴³ 2019. évi CVII. törvény 51. § (10a) bekezdés.

ügyekben fennálló összeférhetetlenség kimondását (és így az egyes egyedi ügyekben való döntéshozatalból történő kizárást) 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. Ezt a kérdést a dolgozat későbbi részében vizsgálom majd részletesebben.

2.3. Az EU hatáskörei oktatási kérdésekben

Az EU, mint nemzetközi jogi értelemben egy származékos és korlátozott hatáskörökkel rendelkező nemzetközi szervezet, mindenkor csak a tagállamok által átadott hatáskörök keretei között járhat el,⁴⁴ ennek megfelelően az EU valamennyi aktusának vizsgálata során a hatáskör fennállásának vizsgálata nem kerülhető meg. A hatáskör alapján dönthető el, hogy jogilag tartalmát és formáját illetően az aktus megvalósítható-e, ami pedig hatáskörön kívül esik, az *ultra vires* cselekmény.⁴⁵ Az EUMSZ. 6. cikke értelmében az oktatás a támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskörök közé tartozik, ami azt jelenti, hogy ezen a területen az EU csupán támogathatja, összehangolhatja vagy kiegészítheti a tagállami intézkedéseket, de soha nem eredményezheti a tagállami szabályok harmonizációját.⁴⁶ Az EUMSZ. 165. cikk (1) bekezdése értelmében az EU a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével 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 önmagában eredendően tagállami hatáskörbe tartoznak, ahol az EU joga és intézményei csupán másodlagos

⁴⁴ Az „átadott hatáskört” jelen dolgozat keretei között kiterjesztően értelmezem, beleértve minden olyan hatáskört, amely közvetlenül vagy közvetett formában levezethető a Szerződésekből, ekként 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.

⁴⁵ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata, 2. kötet*, Complex, Budapest, 2011, 926.

⁴⁶ EUMSZ. 2. cikk (5) bekezdés.

szerepet játszanak, mely nem terjed ki az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó kérdésekre. A tagállamok oktatással kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása ugyanakkor szükségképpen kihat más, az EU érdemi hatásköreibe tartozó területekre is,⁴⁷ ahogyan azt a *Groener* ügy⁴⁸ is példázza. Az ügy alapvető kérdése az volt, hogy mennyiben áll összhangban az uniós jogból fakadó követelményekkel az az ír megoldás, mely az állami szakképzési intézményekben teljes munkaidőben betöltött állandó tanári álláshelyre történő kinevezést az ír nyelv megfelelő ismeretének igazolásához köti. A konkrét esetben a Bíróság megállapította, hogy a művészeti oktatás nyelve Írorszában az angol volt, ekként az ír nyelv ismerete nem volt feltétlenül szükséges az álláshely betöltéséhez.⁴⁹ Az ír kormány által elfogadott intézkedés célja az ír nyelv védelme volt, mely uniós jogi szempontból legitim célnak tekinthető, azonban annak megvalósítása nem sérthet más belső piaci alapvető szabadságokat, így a munkavállalás szabadságát sem.⁵⁰ A kérdés vizsgálata során a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérdéses ír gyakorlat arányos és diszkriminációmentes gyakorlása az uniós jogból fakadó követelményekkel összhangban áll.

Ennél is nyilvánvalóbb (ráadásul magyar vonatkozású) módon merült fel a tagállamok oktatáspolitikai intézkedéseinek uniós jog általi meghatározhatósága az ún. „*lex CEU*” ügyében.⁵¹ Az ügyben irányadó tényállás szerint Magyarország a 2017. évi XXV. törvénnyel módosította az Nftv.-t, bevezetve egy, a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésére vonatkozó engedélyezési rendszert.⁵² A törvénymódosítás formálisan valamennyi Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményt érintett, de valójában (lényegében a Kormány által sem titkoltan) kifejezetten a Central European University (CEU) működésének felülvizsgálatát célozta.⁵³ Jóllehet a törvény látszólag az egyes felsőoktatási intézmények „szervezetére” (és ekként tagállami hatáskörbe) 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

⁴⁷ A szabad mozgás jogával összefüggésben: BARTHA i.m. 75–98.

⁴⁸ C-379/87. sz. ügy, *Groener*, 1989. november 28-i ítélet, ECLI:EU:C:1989:599.

⁴⁹ Uo. 15.

⁵⁰ Uo. 19.

⁵¹ C-66/18. sz. ügy, *Bizottság v. Magyarország*, 2020. október 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:792.

⁵² LOVAS Dóra: *Lex CEU*, avagy a szabad oktatáshoz való jog kérdése. *Közjavak*, 2017/1, 5–9.

⁵³ 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 konferenciasorozatának tanulmányai*. ELTE Eötvös, Budapest, 2018, 1215–1224.

ellenében nyújt képzést.”⁵⁴ A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint pedig „a letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozásnak tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, korlátozza, vagy kevésbé vonzóvá teszi.”⁵⁵ 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 irányadóak. Azáltal pedig, hogy a szabályozás a letelepedés szabadságát érintette, a Bíróság megállapította az Alapjogi Charta felhívhatóságát is.⁵⁶

Mind a már említett *Groener* ügy, mind pedig a „*lex CEU*” ügyében zajlott kötelezettségszegési eljárás sajátossága az volt azonban, hogy azokban felmerült valamilyen „tagállamközi” elem, így nem beszélhettünk tisztán tagállami tényállásról. A KEKVA tv. esetében ugyanakkor azonban ilyen „tagállamközi elem” nem azonosítható.

III. 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 jellemzőik három csoportba oszthatóak, az alábbiak szerint.

⁵⁴ C-66/18. sz. ügy, 163.

⁵⁵ Uo. 167.

⁵⁶ Uo. különösen 213. A Bíróság ítéletében nagy hangsúlyt kapott a WTO jogának, különösen a GATS egyezmény előírásainak való megfelelés kérdése is, ez azonban jelen dolgozat tárgya szempontjából nem releváns.

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 használtam fel, amelyeket a felperes maga hozott nyilvánosságra.⁵⁷ 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.⁵⁸

3.2. Az eljárást indító felsőoktatási intézmények érintettsége

A Végrehajtási Határozat címzettje Magyarország.⁵⁹ Ez egyben azt is jelenti, hogy a felperes felsőoktatási intézményeknek (miután nem címzettek) az eljárás során külön is igazolniuk kell, hogy a támadott (jogi) aktusok őket közvetlenül és személyükben érintik,⁶⁰ az EUMSZ. 263. cikkének megfelelően. A dolgozatom tárgya szempontjából ez az egyetlen olyan kérdés,

⁵⁷ A vonatkozó dokumentumok az alábbi linken érhetőek el: <https://tinyurl.com/4frn744m> (2024.11.15.)

⁵⁸ 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 véglegesen kéri a teljes és a részleges megsemmisítést.

⁵⁹ Végrehajtási Határozat, 5. cikk.

⁶⁰ Paul CRAIG: Legality, Standing and Substantive Review in Community Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1994/4, 509.

amelyet a Törvényszék már mind a hat kereset esetében eldöntött, amikor végzéssel elutasította a Tanács elfogadhatatlansági kifogását. A Törvényszék formálisan hat külön végzést hozott, valamennyit azonos napon, 2024. április 4-én, és a hat végzés tartalmilag ebben az elemében lényegében szó szerint azonos, melyből *a contrario* arra is lehet következtetni, hogy a hat felsőoktatási intézmény lényegileg azonos jogi érvekkel támasztotta alá a saját érintettségét.

A közvetlen érintettség követelménye két, egymástól független elem igazolását követeli meg.⁶¹ Egyfelől azt, hogy a támadott aktus közvetlen hatást gyakoroljon a felperes jogi helyzetére, másfelől azt, hogy ne hagyjon mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert ez a végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az EU szabályozása alapján történik.⁶² A közvetlen érintettség vizsgálata alapvetően a megtámadott aktus jogi hatásai alapján történik. Jelen esetben a Törvényszék szerint kétséget kizáróan megállapítható, hogy valamennyi felperes felsőoktatási intézményt fenntartó alapítvány nevesítésre került a KEKVA tv. 1. számú mellékletében, ekként a felperesek ilyen „vagyonkezelő alapítvány által fenntartott jogi személynek” tekinthetők,⁶³ a Végrehajtási Határozat pedig közvetlen hatást gyakorol a felperesek jogi helyzetére azáltal, hogy kifejezetten megtiltja a jogi kötelezettségek vállalását a felperesekkel szemben,⁶⁴ méghozzá oly módon, hogy semminemű mérlegelésre nem ad lehetőséget sem a Bizottság, sem pedig a tagállami hatóságok számára.⁶⁵ Érdekes e körben megemlíteni, hogy a Tanács a közvetlen érintettség hiányát azzal próbálta igazolni, hogy minden esetben önálló értékelést igényel, hogy egy intézmény a vagyonkezelő alapítvány által fenntartott jogi személynek tekinthető-e, ekként pedig a Végrehajtási Határozat alkalmazása valójában nem automatikus.⁶⁶ A Tanács ezen megközelítése (amennyiben a Törvényszék ezt elfogadta volna) gyakorlatilag azt jelentette volna, hogy a Törvényszék gyakorlata radikálisan leszűkítette volna a keresetindításra jogosultak körét abban az esetben, ahol nem egy jogi aktus címzettje a felperes, hiszen kifejezett nevesítés hiányában minden esetben egyedi mérlegelést igényel annak megállapítása, hogy ki a kérdéses jogi személy az adott jogi aktus hatálya alá tartozik-e vagy sem.

⁶¹ Mariolina ELIANTONIO: From Plaumann, through UPA and Jago-Quere, to the Lisbon Treaty: The Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC through a Political Lens. *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 2009/13.

⁶² T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, ECLI:EU:T:2024:209, 55.

⁶³ Uo. 63.

⁶⁴ Végrehajtási Határozat, 2. cikk (2) bekezdés.

⁶⁵ T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, 71.

⁶⁶ Lásd a Tanács elfogadhatatlansági kifogását a T-138/23. sz. ügyben, *Semmelweis Egyetem*, 2023. május 30., 35.

A Bíróság a *Plaumann* ügyben⁶⁷ fogalmazta meg először a személyes érintettség követelményét. Eszerint a személyes érintettség követelménye azon alanyok vonatkozásában, akik egy határozatnak nem címzettjei, akkor teljesül, ha tudják azt igazolni, hogy „a határozat sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik rájuk, és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéníti őket.” Jelen esetben a *Plaumann* tesztből fakadó követelmény is egyértelműen teljesül, hiszen a Végrehajtási Határozat kifejezetten nevesíti a KEKVA tv.-t, a KEKVA tv. melléklete pedig kifejezetten nevesíti az érintett felsőoktatási intézményeket fenntartó alapítványokat, a felperes felsőoktatási intézmények pedig kétséget kizáróan ezen alapítványok által fenntartott jogi személyeknek tekinthetők.

3.3. Az alperes személye és a támadott aktusok meghatározása

Az EUMSZ. 263. cikkének megfelelően a megsemmisítési keresetet a kérdéses jogi aktus megalkotójával szemben kell megindítani. Érdekes megemlíteni, hogy miközben a Végrehajtási Határozat megalkotója kétségtelenül a Tanács, négy felsőoktatási intézmény (az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem és az Óbudai Egyetem) alperesként a Bizottságot is megjelölték. Ennek oka azonban az volt, hogy ez a négy felsőoktatási intézmény a Végrehajtási Határozat mellett a Bizottság egyes (jogi) aktusainak megsemmisítését is indítványozta. Ezen négy felperes (i) Johannes Hahn és Mariya Gabriel biztosok 2023. január 26-i közös nyilatkozatát⁶⁸; (ii) a Bizottság 2023. január 20-i, február 21-i és március 3-i azon közleményeit, melyeket „kizáró nyilatkozatok” és „gyakran ismétlődő kérdések” formájában tett; és (iii) három esetben a Bizottság egy konkrét konzorcium koordinátora részére küldött elektronikus levélben szereplő határozatát is támadta.⁶⁹

A Bizottság aktusainak megsemmisítési eljárásban való támadhatóságával kapcsolatosan a Törvényszék (ugyancsak a 2024. április 4-i végzéseiben) akként foglalt állást, hogy csak azok az intézkedések támadhatóak a megsemmisítési eljárás keretei között, amelyek „célja olyan kötelező erejű joghatások kiváltása, amelyek a felperes érdekeit a jogi helyzetében

⁶⁷ C-25/62. sz. ügy, *Plaumann*, 1963. július 15-i ítélet, ECLI:EU:C:1963:17.

⁶⁸ Elérhető: <https://tinyurl.com/2ztjjdcz> (2024.11.15.).

⁶⁹ A fenti (i) és (ii) pontokat mind a négy kereset támadta. A (iii) pont szerinti elem a Dunaújvárosi Egyetem keresetéből hiányzik, a másik három egyetem esetében formailag különböző, jellegüket tekintve azonban azonos tartalommal jelenik meg.

bekövetkező határozott változással képesek befolyásolni.”⁷⁰ A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a biztosok közös nyilatkozata csupán a nyilvánosságot informálta, az joghatásokat nem váltott ki; a Bizottság közleményei pusztán leíró jellegűek voltak, amelyek nem keletkeztetnek joghatásokat; a Bizottság által küldött elektronikus levél pedig csak azt állapítja meg, hogy az adott felperes egy, a Végrehajtási Határozat hatálya alá tartozó konzorcium tagja volt.⁷¹ Ennek megfelelően a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság aktusai az EUMSZ. 263. cikke szerinti megsemmisítési keresettel jelen esetben nem támadhatóak.

A Végrehajtási Határozat megsemmisítési eljárásban való támadhatóságát (és ezáltal a Tanács alperesi pozícióját) ugyanakkor a Törvényszék valamennyi eljárásban megerősítette, azt ugyanis a Tanács által alkotott, az EUMSZ. 263. cikk (4) bekezdése szerinti „rendeleti jellegű jogi aktusnak” minősítette,⁷² mely formálisan ugyan nem jogalkotási aktus, de általános hatállyal bír, az érintett gazdasági szereplők összességére vonatkozik.

3.4. A megtámadásra nyitva álló határidő

Az EUMSZ. 263. cikk (6) bekezdése értelmében a megtámadási kereset előterjesztésére „az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül kell megindítani, amikor arról a felperes tudomást szerzett.” Az EUMSZ. ezen rendelkezése egyfelől egyértelművé teszi, hogy a jövőben a Végrehajtási Határozattal szemben megtámadási kereset előterjesztésére már nincs lehetőség, másfelől azonban kérdésként vethető fel, hogy egy 2022. december 15. napján elfogadott Végrehajtási Határozattal szemben a 2023. március 2-án, illetőleg március 13-án előterjesztett keresetek hogyan is minősülhetnek határidőben érkezettnek, hiszen a keresetek látszólag az EUMSZ. 263. cikke szerinti kéthónapos határidőn túl kerültek előterjesztésre.

Tekintettel arra, hogy a felperes felsőoktatási intézmények formálisan nem címzettjei a Végrehajtási Határozatnak, adott esetben akár azzal is érvelhettek volna az eljárás során, hogy a Végrehajtási Határozat pontos tartalmáról csak később szereztek tudomást. Ennek megítélése azonban egy ilyen közérdeklődésre számot tartó ügyben rendkívül szubjektív, ráadásul a felpereseken van a bizonyítási teher abban a kérdésben, hogy mikor is szereztek tudomást a

⁷⁰ T-139/23. sz. ügy, *Miskolci Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, 88.

⁷¹ Uo. 94–95, 99–100. és 102–104.

⁷² T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, 37.

Végrehajtási Határozatról. A konkrét esetben ugyanakkor a keresetindítási határidő objektív okból is megtartásra került, az alábbiak miatt. Ugyan a Végrehajtási Határozat elfogadására 2022. december 15. napján került sor, ám az csak 2022. december 20-án jelent meg a hivatalos lapban.⁷³ Az EUMSZ. 297. cikk (2) bekezdése értelmében a Végrehajtási Határozat a címzett (Magyarország) értesítésével, és nem pedig a Hivatalos Lapban történő kihirdetéssel lépett hatályba, mely értesítés 2022. december 16-án megtörtént.⁷⁴ Tekintettel azonban arra, hogy a felperesek nem voltak címzettjei a határozatnak, ezért az EUMSZ. 263. cikke értelmében nekik azt kell igazolniuk, hogy mikor szereztek a Végrehajtási Határozatról tudomást, mely kézenfekvő módon a Hivatalos Lapban történő kihirdetés napja (2022. december 20.) lehetett. Ilyen esetekben pedig a Törvényszék Eljárási Szabályzata⁷⁵ 59. cikke az irányadó, mely szerint az intézmény által hozott jogi aktus elleni eljárás kezdeményezésére nyitva álló határidőt a Hivatalos Lapban való kihirdetéstől számított tizennegyedik nap végétől kell számítani. Az Eljárási Szabályzat 60. cikke pedig azt is előírja, hogy az eljárási határidők a távolságra tekintettel tíznapos átalányhatáridővel meghosszabodnak.

Feltételezve, hogy az érintett felsőoktatási intézmények a Hivatalos Lapban történő kihirdetés napján szereztek tudomást a Végrehajtási Határozatról, az Eljárási Szabályzat 59. és 60. cikke alapján a keresetindítási határidő 2023. március 14. napján telt el, mely időponthoz képest mindegyik felsőoktatási intézmény keresete határidőben került előterjesztésre. Ezt igazolja az is, hogy a Semmelweis Egyetem honlapján teljes szöveggel elérhető, a Tanács által előterjesztett elfogadhatatlansági kifogás maga sem vitatja azt, hogy a Semmelweis Egyetem a keresetét 2023. március 13. napján határidőben terjesztette elő.⁷⁶

3.5. Ideiglenes intézkedés kérése

Az EUMSZ. 279. cikke értelmében az Európai Unió Bírósága az elé terjesztett ügyekben bármely szükséges ideiglenes intézkedést elrendelhet. A Törvényszék egy jogi aktus végrehajtásának felfüggesztését akkor rendelheti el, ha a felperes az adott jogi aktust a

⁷³ HL L 325, 2022. 12. 20., 94–109.

⁷⁴ Lásd: <https://tinyurl.com/3684xb2p> (2024.11.15.).

⁷⁵ HL L 105, 2015. 04. 23., 1–66.

⁷⁶ Érdekes ugyanakkor megemlíteni, hogy a Semmelweis Egyetem keresete sem tér ki részletesen arra, hogy a kereset miért is került határidőben benyújtásra.

Törvényszék előtt megtámadta, a felfüggesztésen kívüli egyéb ideiglenes intézkedés pedig akkor fogadható el, ha a peres felek valamelyike nyújtotta be és az ügy tárgyával kapcsolatos.⁷⁷ Az ideiglenes intézkedés elrendelése nem túl gyakori a Törvényszék eljárásában: a jelenleg rendelkezésre álló utolsó, 2023. évi statisztika szerint a Törvényszékhez benyújtott összesen 41 ideiglenes intézkedés iránti kérelemből csupán 6-nak adott helyt a Törvényszék,⁷⁸ miközben csak a 2023. évben 1271 ügy érkezett a Törvényszékre.⁷⁹ Az Eljárási Szabályzat az ideiglenes intézkedéssel összefüggésben csak azt rögzíti, hogy a peres félnek meg kell jelölnie a sürgősségre okot adó körülményeket,⁸⁰ ám a vizsgálat szempontjai valójában ennél összetettebbek: az ideiglenes intézkedés elrendeléséhez a gyakorlatban azt kell igazolni, hogy (i) az intézkedés szükségességét a ténybeli és jogi alapok első ránézésre valószínűsítik-e, továbbá (ii) az intézkedés megakadályozza-e egy súlyos és helyrehozhatatlan kár bekövetkezését, és végül (iii) az ellenérdekű fél érdekeit (jogi aktus esetén a jogi aktus megalkotásának indokait) is mérlegelni kell.⁸¹

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 projektekben, amely egyaránt kihat az egyetem jóhírére, tudományos presztízsére és pénzügyi helyzetére is.⁸² A Törvényszék elnöke az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet elutasította, ugyanis úgy vélte, hogy a Debreceni Egyetem által megjelölt károk alapvetően vagyoni jellegűek, melyek kivételes esetektől eltekintve utólag helyrehozhatók,⁸³ azt pedig a Debreceni Egyetem sem állította, hogy a Végrehajtási Határozat az egyetem létét veszélyeztetné.⁸⁴ A Törvényszék elnöke az egyetem további, nem vagyoni károkat fel érveit (meglehetősen cinikus módon) azzal utasította el, hogy a Végrehajtási Határozat nem tartalmaz semmilyen tilalmat vagy előírást az egyetem akadémiai tevékenységére vonatkozóan,⁸⁵ az pedig, hogy egy intézményt bevonnak-e

⁷⁷ Eljárási Szabályzat 156. cikk.

⁷⁸ *Éves jelentés 2023 – A Törvényszék igazságügyi statisztikái*, 18. Elérhető: <https://tinyurl.com/cj9ryk55> (2024.11.15.).

⁷⁹ Uo. 5.

⁸⁰ Eljárási Szabályzat 156. cikk (3) bekezdés.

⁸¹ ANGYAL Zoltán: Ideiglenes intézkedés új utakon. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/3. különszám, 10–14. T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2023. június 1-i végzés, ECLI:EU:T:2023:297, 14.

⁸² Uo. 18.

⁸³ Uo. 23.

⁸⁴ Uo. 25.

⁸⁵ Uo. 30.

egy kutatási pályázatba, nem csak az uniós finanszírozástól függő kérdés, hanem a konzorciumi partnerek egyéb szempontokat is mérlegelnek.⁸⁶

A végzés megállapításai formailag kétségtelenül igazak, és illeszkednek az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatába. Jól példázza ezt (igaz, nem ideiglenes intézkedés iránti kérelemmel, hanem gyorsított eljárás iránti kérelemmel összefüggésben) az *IS* ügyben született ítélet,⁸⁷ melyben egy bíróval szemben megindított fegyelmi eljárást sem talált a Bíróság olyannak, mint amely olyan dermesztő hatást (*chilling effect*) váltana ki a bírósági szervezetrendszeren belül, ami egy előzetes döntéshozatali eljárás sürgősséggel történő tárgyalását indokolná. 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. A felmérést 45 éves vagy annál fiatalabb kutatók és egyetemi oktatók körében végezték 2024. január 22. és február 24. között.⁸⁸ A felmérés szerint a pályázati források megvonása negatívabban sújtotta azon kutatókat, akik a felfüggesztést megelőző években már nyújtottak be uniós pályázatokat. 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.⁸⁹ Ahhoz azonban, hogy egy ilyen felmérés elkészülhessen, lényegesen hosszabb időre van szükség, mint a megsemmisítési kereset előterjesztésére rendelkezésre álló két hónap, így egy

⁸⁶ Uo. 32.

⁸⁷ C-564/19. sz. ügy, *IS*, 2021. november 23-i ítélet, ECLI:EU:C:2021:949, 52–56.

⁸⁸ KOLTAI Júlia et al.: *A fiatal kutatóknak káros az európai uniós forrásokból történő kizárás*. Fiatal Kutatók Akadémiája, 2024, elérhető: <https://tinyurl.com/57sj4xf8> (2024.11.15.).

⁸⁹ Uo. 3.

hasonló felmérés benyújtásának lehetősége a felperesek számára eljárásjogi okokból nem volt lehetséges.

IV. 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 és tartalmi hibákban szenved. A következő fejezetben ezeket az érveket vizsgálom, megfelelően csoportosítva őket. 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 tekintem formai szempontú (eljárásjogi) 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 ahogyan arra már utaltam, a Kormány 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).

A megfelelő indokolás hiányára történő hivatkozás önállóan egyedül a Debreceni Egyetem keresetében nem szerepel (de más érvekkel összefüggésben ebben a keresetben is megtalálható). A másik öt felsőoktatási intézmény jogi érvelése szerint a Bizottság (és utóbb ennek nyomán a Végrehajtási Határozatot megalkotó Tanács) nem bizonyította, hogy milyen közvetlen összefüggés áll fenn a kuratóriumok tagságával kapcsolatos összeférhetetlenség és az uniós pénzügyi érdekek védelme között.⁹⁰

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 amelyektől a mérlegelési jogkörük gyakorlása függött.”⁹¹

Jelen esetben a Végrehajtási Határozat megállapítja, hogy Magyarország az összeférhetetlenség tekintetében nem tett eleget a Bizottság elvárásainak (ami kétségtelen), 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, bármely közvetlen vagy közvetett irányítással végrehajtott program keretében.”⁹² Véleményem szerint 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 (bár nem a Bizottság által elvárt mértékben), miért áll fenn változatlanul a súlyos kockázat az uniós költségvetés tekintetében, és ez a súlyos

⁹⁰ Semmelweis Egyetem keresete, 121. és 137.; az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem és az Óbudai Egyetem kereseteiben az első jogalap körében szerepel a megfelelő indokolás kötelezettségének elmulasztása.

⁹¹ C-620/18. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament*, 2020. december 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:1001, 116.

⁹² Végrehajtási Határozat, (62) preambulumbekzdés.

kockázat miatt 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 bírósági felülvizsgálatra is alkalmas, ezért valószínűbbnek tartom, hogy a Törvényszék a felperesek ezen érvét végül el fogja utasítani. De még abban az esetben is, ha a Végrehajtási Határozatban található indokolást formailag elfogadhatónak tekintjük is, az indokolás alapján a támadott intézkedés tartalmi arányossága véleményem szerint nem lesz igazolható, ahogyan arra a későbbiekben még külön is kitérek.

4.1.2. Hatáskörrel való visszaélés

A Semmelweis Egyetem keresete önálló pontként nevesíti a hatáskörrel való visszaélést,⁹³ mint a Végrehajtási Határozat megsemmisítésének egyik lehetséges indokát. A kereset szerint a KEKVA tv. hatálya alá tartozó egyetemek szankcionálása (a szakmai, tudományos és személyes kapcsolataik szándékos elnehezítése) valójában csak egy eszköz az EU intézményei és Magyarország között fennálló, jogállamisági kérdésekkel kapcsolatos vitában arra, hogy Magyarország feladja az álláspontját.⁹⁴

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a hatáskörrel való visszaélés akkor állapítható meg, ha „objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban olyan céltól eltérő cél elérése érdekében fogadták el, amelyre a szóban forgó jogkört biztosították, vagy az ügy körülményeinek kezelésére az EUM-Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el.”⁹⁵

A konkrét esetben kizárólag formai szempontból a hatáskörrel való visszaélés véleményem szerint nem állapítható meg. A Bizottság már a 2022. április 27-i írásbeli értesítésében jelezte a közérdekű vagyonkezelő alapítványokkal kapcsolatos problémákat a Kormány számára,⁹⁶ ekként 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

⁹³ EUMSZ. 263. cikk.

⁹⁴ Semmelweis Egyetem keresete, 172.

⁹⁵ C-146/13. sz. ügy, *Spanyolország v. Parlament és Tanács*, 2015. május 5-i ítélet, ECLI:EU:C:2015:298, 56.

⁹⁶ Végrehajtási Határozat, (2) preambulumbekkezdés.

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 tv. hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmények vonatkozásában bizonyosan nem áll fenn.

4.1.3. A modellváltó felsőoktatási intézmények eljárásba történő bevonásának elmaradása

Álláspontom szerint 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 Egyetem a meghallgatáshoz, illetőleg a védelemhez való jog sérelmeként,⁹⁷ a Debreceni Egyetem az előzetes konzultáció elmaradásaként,⁹⁸ az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem és az Óbudai Egyetem pedig (feltehetően) lényeges eljárási követelmények sérelmeként utal erre.

A Kondicionalitási Rendelet 6. cikke kizárólag az érintett tagállam (jelen esetben Magyarország) és a Bizottság közötti kommunikációt szabályozza. A Tanács a Semmelweis Egyetem ügyében előadott védekezésében kifejezetten azzal érvelt, hogy a Kondicionalitási Rendelet 6. cikke szerinti eljárásrend maradéktalanul megtartásra került.⁹⁹ A kérdés ennek megfelelően alapvetően az, hogy egy tagállamnak címzett határozat, mint általános hatályú jogi aktus elfogadása során szükséges-e az uniós jogalkotónak egyedi érintettekkel is konzultálnia vagy sem.

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.¹⁰⁰ A kérdés ennek megfelelően a Törvényszék előtti eljárásban az lesz, hogy vajon a Végrehajtási Határozat mennyiben tekinthető általános, illetőleg mennyiben tekinthető egyedi intézkedésnek. A Törvényszék a Tanács elfogadhatósági kifogásainak elutasítása során már valamennyi ügyben rögzítette, hogy a Végrehajtási Határozat „általános hatállyal bír, mivel az

⁹⁷ Semmelweis Egyetem keresete, 118., 140. és 147.

⁹⁸ A Debreceni Egyetem keresete, 6. jogalap.

⁹⁹ T-138/23. sz. ügy, *Statement of Defence lodged by the Council of the European Union*, 21 May 2023, 34.

¹⁰⁰ T-512/12. sz. ügy, *Front Polisario*, 2015. december 10-i ítélet, ECLI:EU:T:2015:953, 132.

érintett gazdasági szereplők összességére vonatkozik.”¹⁰¹ 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 (az legfeljebb lehetőségként állt a Bizottság előtt, mellyel a Bizottság saját diszkrecionális döntése alapján nem élt). 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.¹⁰² 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.

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. Ezek az érvek (csoportosítva) az alábbiak.

Egyfelől, a felsőoktatási intézmények működési kereteinek meghatározása kizárólagos tagállami hatáskör, tekintettel arra, hogy az oktatáspolitikai támogató-összehangoló-kiegészítő hatáskörök részét képezi,¹⁰³ melyből nem keletkezik a felsőoktatási intézmények működési kereteinek meghatározására vonatkozó uniós hatáskör.¹⁰⁴ Lényegében ugyanezt az érvet ismétli meg a Debreceni Egyetem akkor, amikor arra hivatkozik, hogy az EU-nak nincs hatásköre az

¹⁰¹ T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, 36.

¹⁰² 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. 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.

¹⁰³ Debreceni Egyetem keresete, 2. jogalap.

¹⁰⁴ KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra: *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018, 222.

oktatás és tudományos kutatás szervezeti szabályozására,¹⁰⁵ illetőleg akkor, amikor az Alapjogi Charta tudományos élet szabadságát előíró cikkének sérelmét állítja.¹⁰⁶

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,¹⁰⁷ és nem járul hozzá a minőségi oktatás fejlesztéséhez sem.¹⁰⁸

A Debreceni Egyetem végezetül arra is hivatkozik, hogy a Végrehajtási Határozat (közvetve) Magyarország önálló (eltérő) jogrendszerét és jogi hagyományait támadja.¹⁰⁹

Álláspontom 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 jogintézményről van szó), hanem azért sem, mert a Bíróság csak egészen kivételes esetekben fogadja el a tagállamok hasonló hivatkozásait.¹¹⁰

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

¹⁰⁵ Debreceni Egyetem keresete, 7. jogalap.

¹⁰⁶ Uo. 15. jogalap.

¹⁰⁷ Uo. 8. jogalap.

¹⁰⁸ Uo. 13. jogalap.

¹⁰⁹ Uo. 10. jogalap.

¹¹⁰ SZABÓ Marcel: Összenő, ami összetartozik? A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonyának jövője. In: GYENEY Laura – SZABÓ Marcel (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* ORAC, Budapest, 2023, 186.

Végezetül 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.¹¹¹ A Kondicionalitási Rendelet célja kifejezetten az EU pénzügyi érdekeinek és költségvetésének védelme¹¹² akkor, ha következtetni lehet a jogállamiság elvének megsértésére valamely tagállamban.¹¹³ A jogállamiság elvének megsértését önálló eljárásrend, mindenekelőtt az EUSz. 7. cikke szerinti eljárás szabályozza.¹¹⁴ Ehhez képest a Végrehajtási Határozat a jogállamisági elvek megsértését állapítja meg, és ezért (azaz a jogsértés megállapítása miatt, és nem pedig a jogsértés véelme alapján, a pénzügyi érdekek védelme érdekében) alkalmaz jogkövetkezményeket.¹¹⁵ Ebben az összefüggésben pedig már az is felvethető, hogy a Végrehajtási Határozat valójában túllépett a Kondicionalitási Rendelet, mint felhatalmazó jogszabály keretein, márpedig az az EUMSZ. 263. cikke alapján ugyancsak megsemmisítési ok lehet.

Véleményem szerint a Végrehajtási Határozat szóhasználata valóban egyértelműen azt sugallja, hogy a Bizottság javaslata nyomán a Tanács megállapította (vagy 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 ahogyan arra már utaltam, a preambulum célja az uniós jogban nem szimbolikus jellegű, hanem sokkal inkább annak alátámasztására szolgál, hogy az adott jogi aktus a hatáskörök megfelelő alkalmazásával, annak keretei között született meg. Ez pedig egyben akár azt is jelentheti, hogy adott esetben akár formai okból is lehetséges lenne a Végrehajtási Határozat megsemmisítése. Más kérdés azonban, hogy a Törvényszék ilyen megállapítása könnyen akként lehetne értelmezhető, hogy Magyarország valójában nem sértette meg a jogállamisági elveket, ezért valószínűbbnek tartom, hogy a Törvényszék még egy esetleges megsemmisítés esetén sem erre a jogalapra fog hivatkozni.

¹¹¹ 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.

¹¹² C-156/21. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament és Tanács*, 119.

¹¹³ Kondicionalitási Rendelet, 3. cikk.

¹¹⁴ Áttekintően: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei. *Európai Jog*, 2001/3, 3–8.

¹¹⁵ Végrehajtási Határozat, különösen (22) preambulumbekzdés a kekvák vonatkozásában. Még egyértelműbben fogalmaz a (60) preambulumbekzdés.

4.2. Tartalmi érvek

A felperes felsőoktatási intézmények a formai érveken túlmenően tartalmi okokból is támadták a Végrehajtási Határozatot, mely érvek az alábbiak szerint csoportosíthatóak.

4.2.1. A ténybeli alap hiánya

Mind a Semmelweis Egyetem,¹¹⁶ mind pedig a Debreceni Egyetem¹¹⁷ hivatkozott arra a keresetében, hogy a KEKVA tv. hatálya alá tartozó kekvák esetében valójában az Unió pénzügyi érdekeinek súlyos kockázata sem azonosítható. Érdekes megemlíteni, hogy bár ez a jogi érv egészen kézenfekvőnek tűnik, ennek ellenére az Európai Unió Bírósága honlapján megjelent rövid összefoglalás alapján nincs nyoma annak, hogy erre az Állatorvostudományi Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Miskolci Egyetem és az Óbudai Egyetem hivatkozott volna.

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,¹¹⁸ 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 legalábbis 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

¹¹⁶ Semmelweis Egyetem keresete, 112.

¹¹⁷ A Debreceni Egyetem keresetében megjelölt 16. és 19. jogalap.

¹¹⁸ „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.”

állítani – felvethető lenne azonban véleményem szerint adott esetben a Kondicionalitási Rendelet érvénytelenségének kérdése.¹¹⁹

Mind a Semmelweis Egyetem,¹²⁰ mind pedig a Debreceni Egyetem¹²¹ azzal is érveltek a Végrehajtási Határozat megalapozottsága körében továbbá, hogy egyik egyetemet fenntartó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumában sem vesz részt olyan személy, akiket az összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogvita érintene.¹²²

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 „kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.”¹²³ Ugyancsak említést érdemel, hogy a Végrehajtási Határozat egyetlen olyan esetet sem azonosít (sem a felperesek vonatkozásában, sem pedig általában), 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, ami már önmagában is kizárja annak a lehetőségét, hogy a Bizottságnak vagy a Tanácsnak egyedileg kelljen értékelnie a Végrehajtási Határozattal érintett jogalanyok helyzetét.¹²⁴

Álláspontom szerint egy probléma „rendszerszintű” jellege valóban 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).

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Semmelweis Egyetem keresete, 108-109.

¹²¹ Debreceni Egyetem keresete, 16. jogalap.

¹²² A másik négy felperes egyetemet fenntartó alapítvány kuratóriumában ugyanakkor voltak vagy vannak olyan személyek, akiket az összeférhetetlenség kérdése érinthet.

¹²³ Kondicionalitási Rendelet, 4. cikk (1) bekezdés.

¹²⁴ T-138/23. sz. ügy, *Statement of Defence lodged by the Council of the European Union*, 21 May 2023, 17.

4.2.2. Az arányosság elvének sérelme

Megítélésem szerint a felperesek legerősebb érve az eljárásban az arányosság elvének sérelme lehet, mely valamennyi keresetben megtalálható.¹²⁵ 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.”¹²⁶

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 kitűzött célhoz képest nem lehet aránytalanul nagy.¹²⁷ A Végrehajtási Határozat ugyanakkor csupán azt állapítja meg, hogy a KEKVA tv. hatálya alá tartozó alapítványokkal történő szerződéskötés teljes tilalma szükséges és arányos,¹²⁸ 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,¹²⁹ ami megítélésem szerint már önmagában is az arányosság elvének rendkívül súlyos sérelmét valószínűsíti.¹³⁰

¹²⁵ 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.

¹²⁶ C-156/21. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament és Tanács*, 317.

¹²⁷ C-358/14. sz. ügy, *Lengyelország v. Parlament és Tanács*, 2016. május 4-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:323, 78.

¹²⁸ Végrehajtási Határozat, (62) preambulumbekkezdés.

¹²⁹ T-138/23. sz. ügy, *Statement of Defence lodged by the Council of the European Union*, 21 May 2023, 50.

¹³⁰ 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.

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, ekként 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,¹³¹ ekként még abban az esetben sem állna fenn a konkrét uniós pénzügyi érdekek sérelmének valós kockázata, ha egyébként az összeférhetetlenségi 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. Álláspontom szerint mind az ERASMUS+, mind pedig a Horizon Europe programok esetében valójában ez utóbbi helyzetről beszélhetünk.

Mindezek miatt véleményem szerint 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 pénzeszköze egyformán vonatkozik, a felhasználásra vonatkozó szabályok különbségétől függetlenül), és nem mérlegelte az intézkedés időbeliségét sem (a kutatási pályázatok hosszabb időre, több évre szólnak). (iii) Az arányosság elvének körében a Tanács nem mérlegelte végezetül az intézkedés oktatókra 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 rendelettervezetet, hogy az arányosság elvére figyelemmel biztosítsa az EU-ból távozó állam vonatkozásában az Erasmus program zavartalan folytatását.¹³² Amíg tehát egy állam esetében (Egyesült Királyság) a Bizottság aránytalannak ítélte volna az Erasmus program leállítását, addig egy másik állam (Magyarország) vonatkozásában az arányosság elvének vizsgálati szempontjai körében a Végrehajtási Határozatban foglaltak alapján fel sem merült

¹³¹ T-138/23. sz. ügy, *Semmelweis Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset 122–124.

¹³² Lásd: <https://tinyurl.com/yey8naub> (2024.11.15.)

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.”¹³³

4.2.3. Az oktatási piacra gyakorolt hatással kapcsolatos érvek

Mind a Semmelweis Egyetem,¹³⁴ mind az Állatorvostudományi Egyetem, Dunaújvárosi Egyetem, Miskolci Egyetem és Óbudai Egyetem tartalmilag azonos keresete,¹³⁵ mind a Debreceni Egyetem keresete¹³⁶ hivatkozik arra az érvre, hogy a Végrehajtási Határozat torzítja az oktatási piacot, és versenyhátrányt eredményez a kekvák számára az azonos piacon tevékenykedő más (részben nem modellváltó, részben nem magyarországi) egyetemekkel szemben.

E körben a Törvényszék által elbírálandó jogkérdés véleményem szerint az, hogy vajon egy uniós jogi aktus lehet-e piactorzító hatású és ezért lehet-e jogellenes. 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 megköthető, uniós forrásokat biztosító kötelezettségvállalások aligha tekinthetők olyan „alanyi jognak”, mint amilyennek például a közös mezőgazdasági politika területalapú támogatásai minősülnek, így pedig a felperesek meglátásom szerint 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 azok a „nem modellváltó” felsőoktatási intézmények, amelyekre a Végrehajtási Határozat hatálya nem terjed ki, 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

¹³³ Kondicionalitási Rendelet, (19) preambulumbekkezdés.

¹³⁴ Semmelweis Egyetem keresete, 206.

¹³⁵ Miskolci Egyetem keresete, 3. jogalap.

¹³⁶ Debreceni Egyetem keresete, 11. és 12. jogalap.

veszített el valamennyi mobilitási és kutatási forrást (legalább időlegesen). Úgy vélem éppen ezért, hogy a felperesek ezen érvét a Törvényszék nem fogja megfogadni.

4.2.4. A keresetekben szereplő további anyagi jogi érvek

A hat felperes keresetében néhány további, anyagi jogi jellegű érv is azonosítható, az alábbiak szerint. (i) Mind a Debreceni Egyetem,¹³⁷ mind az Állatorvostudományi Egyetem Dunaújvárosi Egyetem, Miskolci Egyetem és Óbudai Egyetem közös keresete¹³⁸ hivatkozik arra, hogy a Végrehajtási Határozat a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét sérti, azáltal, hogy a szerződéskötési tilalom nem minden egyetemre, illetőleg kizárólag magyarországi egyetemekre (és uniós polgárookra) terjed ki. Megítélésem szerint ezt az érvet a Törvényszék aligha fogja elfogadni: egy konkrét tagállammal szembeni intézkedés szükségképpen (és ekként észszerű okokból) tesz különbséget az adott tagállam és más tagállamok között, a tagállamon belül pedig a Végrehajtási Határozat egyértelmű indokát adja annak, hogy miért csak a kekvákra, és miért nem valamennyi felsőoktatási intézményre vonatkozik. E körben azonban érdekes megjegyezni, hogy a szerződéskötési tilalommal nem sújtott Nemzeti Közszerződési Egyetem még a kekváknál is szorosabban kapcsolódik a kormányzathoz, azonban ennek jogállását nem a KEKVA tv., hanem egy önálló törvény¹³⁹ szabályozza, és ekként a Végrehajtási Határozat fókuszán kívül esik.

A keresetekben érvként jelenik meg továbbá a (ii) bizalomvédelem elvének sérelme is,¹⁴⁰ nevezetesen az, hogy amikor az érintett felsőoktatási intézmények működési modellt váltottak, akkor nem számíthattak arra, hogy emiatt őket utóbb szankció éri. Ezen jogi érvel kapcsolatosan a Törvényszék könnyen helyezkedhet arra az álláspontra, hogy miután a határozat címzettje Magyarország, valójában nem a modellváltó felsőoktatási intézményeket, hanem Magyarországot érte joghátrány, ami pedig azt is jelenti, hogy a felperesek keresete ebből az okból sem lesz megalapozott.

Egy további (iii), a Debreceni Egyetem keresetében¹⁴¹ megjelenő érv a jogbiztonság elvének sérelme, nevezetesen az, hogy a Bizottság a Végrehajtási Határozat elfogadásához vezető eljárás során nem határozta meg egyértelműen, hogy kiket tekint „politikai

¹³⁷ Debreceni Egyetem keresete, 1. és 5. jogalap.

¹³⁸ Miskolci Egyetem keresete, 2. jogalap.

¹³⁹ 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerződési Egyetetről.

¹⁴⁰ Miskolci Egyetem keresete, 4. jogalap.

¹⁴¹ Debreceni Egyetem keresete, 1. jogalap.

felsővezetőknek” az összeférhetetlenség szempontjából. Ez az érv ugyan formailag valóban megállja a helyét, tartalmi értelemben azonban nem: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény egyértelműen meghatározza, hogy kik minősülnek Magyarországon politikai felsővezetőknek.¹⁴²

A Debreceni Egyetem végezetül (iv) a szolgáltatásnyújtás szabadságának sérelmére¹⁴³ is hivatkozik, lényegében hasonlóan a *lex CEU* ügyében a Bíróság által tett megállapításokhoz. Ebben az értelemben a Végrehajtási Határozat egyfajta „fordított *lex CEU*-nak” lenne tekinthető, azonban ezzel az érvvvel kapcsolatosan is megállja a helyét az az indokolás, miszerint a Végrehajtási Határozat nem a modellváltó felsőoktatási intézményeket, hanem Magyarországot szankcionálta, a szankciók természetéhez pedig szükségképpen hozzátartozik a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása, mint hatás. A Debreceni Egyetem ezen érvét véleményem szerint éppen ezért leginkább az intézkedés arányossága körében lehet értékelni, nem pedig önállóan.

4.3. A keresetben foglalt érvekkel kapcsolatos következtetések

Álláspontom szerint mind formai, mind tartalmi értelemben vannak a felperesek felsőoktatási intézmények kereseteiben olyan jogi érvek, amelyek kellő alapot szolgáltathatnak a Végrehajtási Határozat megsemmisítésére. Formai értelemben egyértelműen ebbe a körbe sorolható az az érv, miszerint a Végrehajtási Határozat a felhatalmazás kereteinek túllépésével megállapította a jogállamiság elveinek megsértését is (4.1.5. fejezet), míg tartalmi értelemben egyértelműen az arányosság elvének a sérelme tűnik a leginkább megalapozott felperesi érvelésnek (4.2.2. fejezet). Különösen az arányosság elvének állított sérelme körében hozhatóak fel olyan érvek, melyek azt látszanak igazolni, hogy a Tanács elmulasztotta az intézkedés pontos hatásainak felmérését, ekként pedig az alkalmazott jogkövetkezmény aligha állja ki az arányosság próbáját. Éppen ezért véleményem szerint a Törvényszék akkor járna el az uniós jog betűjének és szellemének megfelelően, ha a Végrehajtási Határozatot (akár formai, akár tartalmi okból) megsemmisítené.

¹⁴² 2018. évi CXXV. törvény, 3. § (3) bekezdés.

¹⁴³ Debreceni Egyetem keresete, 9. jogalap.

V. Mi lett volna, ha? Alternatív lehetőségek

A Törvényszék eljárásának kereteit a felperesek keresete egyértelműen kijelölte, azonban érdemesnek tartom annak bemutatását is, hogy milyen egyéb alternatív perindítási lehetőségek állnak (vagy álltak volna) a potenciális felperesek rendelkezésére a magyar és az uniós jog szabályai alapján.

(i) Mindenekelőtt fontosnak tartom kiemelni, hogy bár az eljárások felperesei modellváltó egyetemek voltak, jogi értelemben nem lett volna akadálya annak, hogy akár Magyarország, akár hallgatók vagy kutatók, illetőleg az ő érdekvédelmi szervezeteik indítsanak megsemmisítési keresetet. Magyarország az EUMSZ. 263. cikke alapján privilegizált keresetindításra jogosult (és egyébként is a Végrehajtási Határozat címzettje), így semmilyen jogi akadálya nem lett volna annak, hogy Magyarország maga is megsemmisítés iránti keresetet terjesszen elő. Feltehetően Magyarország azért nem élt a keresetindítás lehetőségével, mert a Kondicionalitási Rendelet elleni sikertelen keresetet követően erősebbnek érezhette a felperesek jogi érvelését (különösen az intézkedés arányossága körében), ráadásul az sem mellékes, hogy amíg Magyarország keresetét a Bíróság bírálta volna el, addig a felperesek keresete a Törvényszék hatáskörébe tartozik.

Más a helyzet ugyanakkor az oktatók és hallgatók perindítási lehetőségeivel. Tekintettel arra, hogy mind az oktatók, mind a hallgatók csak utólag (például sikeres ERASMUS pályázattal, vagy sikeres kutatási együttműködési pályázat révén) válnak érintetté, az ő esetükben nagy valószínűséggel arra a következtetésre jutott volna a Törvényszék, hogy a személyes érintettség *Plaumann* teszt szerinti követelménye nem teljesül, hiszen ezek a felperesek aligha tudtak volna olyan indokot felhozni, amely az ő státuszukat mindenki mástól megkülönbözteti. E körben érdekes megemlíteni, hogy már Jacobs főtanácsnok is utalt arra korábban, hogy a *Plaumann* teszt azt az abszurd helyzetet eredményezi, hogy minél kiterjedtebb egy jogsértés, annál kevésbé tudják a felperesek az egyedi érintettségeiket igazolni.¹⁴⁴

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

¹⁴⁴ Jacobs főtanácsnok véleménye a C-50/00 P. sz., *Union de Pequenos* ügyben, ECLI:EU:C:2002:197. Erről lásd: SZEMESI Sándor: Mit tanulhatunk másoktól?: A jövő nemzedékek egyéni igényérvényesítési lehetőségei a magyar Alkotmánybíróság eljárásában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2024/1, 39.

Growth Energy ügyben már elismerte, hogy ha egy érdekvédelmi szervezetet a nemzeti jog kifejezetten felruház kereshetőségi joggal, akkor az a perindítási jogosultságát megalapozhatja.¹⁴⁵

(ii) Eljárásjogi értelemben az nem zárható ki, hogy valamely felperes (ideértve akár a HÖÖK-ot, akár egyes oktatókat vagy kutatókat) Magyarországon indítson valamilyen eljárást (például jogalkotással okozott kár miatt,¹⁴⁶ hiszen a Végrehajtási Határozat elfogadását alapvetően a KEKVA tv. megalkotása idézte elő). Paradox módon a felperesek keresetének elutasítása éppen egy ilyen utat nyitna meg Magyarországon, hiszen amennyiben a Végrehajtási Határozat megsemmisítése nem indokolt, annak a fő oka alapvetően az lesz, hogy Magyarország magatartása összességében okot adott a Határozat elfogadására. Egy ilyen eljárásban pedig akár az sem zárható ki, hogy a magyar bíróság (a felperesek kereseteitől eltérő érvek alapján) előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen az EUMSZ. 267. cikkének megfelelően, melynek elbírálására azonban már nem a Törvényszék, hanem a Bíróság rendelkezik hatáskörrel.

(iii) Abban az esetben, ha a Törvényszék megsemmisítené a Végrehajtási Határozatot, egy további jogi út is megnyílna a felperesek és más károsultak előtt, nevezetesen az EU kártérítési felelősségének felhívása, az EUMSZ. 340. cikkének megfelelően, az EU szerződésen kívüli felelősségének szabályai szerint. A Bíróság irányadó gyakorlata szerint, az ún. *Schöppenstedt* formulának megfelelően az EU kártérítési felelőssége „magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály kellően egyértelmű megsértése esetén állapítható meg.”¹⁴⁷ Véleményem szerint a Végrehajtási Határozat tartalmi okból történő megsemmisítése esetén adott esetben az EU kártérítési felelőssége megállapítható lehet.¹⁴⁸

(iv) Egy további érdekes kérdés, hogy mennyiben befolyásolja a Törvényszék előtt folyamatban levő eljárásokat, hogy Magyarország a KEKVA tv. tervezett módosításával megkísérel eleget tenni a Bizottság összeférhetetlenséggel kapcsolatos elvárásainak, melynek sikeressége esetén a Végrehajtási Határozat (a Kondicionalitási Rendelet előírásaival összhangban¹⁴⁹) hatályon kívül helyezhető vagy módosítható. A Kormány 2024. október 1-jén tette társadalmi egyeztetésre elérhetővé a KEKVA tv. tervezett módosítását,¹⁵⁰ melynek

¹⁴⁵ T-276/13. sz. ügy, *Growth Energy*, 2016. június 9-i ítélet, ECLI:EU:T:2016:340, 45.

¹⁴⁶ ÉLŐ Dániel: A jogalkotással okozott kár. *Polgári Jog*, 2018/2.

¹⁴⁷ C-5/71. sz. ügy, *Schöppenstedt*, 1971. december 2-i ítélet, ECLI:EU:C:191:116, 12.

¹⁴⁸ VÁRNAY Ernő: Az uniós jog kikényszerítése. In: JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2023).

¹⁴⁹ Kondicionalitási Rendelet 7. cikk.

¹⁵⁰ Elérhető: <https://tinyurl.com/bdej4f3u> (2024.11.15.).

Országgyűlés elé történő benyújtása jelen dolgozat kéziratának lezárásáig még nem történt meg, ám az feltehetően napokon belül várható. Álláspontom szerint abban az esetben, ha Magyarország eleget tesz a Bizottság elvárásainak az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok módosítása tekintetében, az egyértelműen indokolja a Végrehajtási Határozat módosítását, azonban nem teszi okafogyottá a felperesek keresetét, hiszen ettől még a keresetben megjelölt formai és tartalmi kifogások változatlanul fennállnak, a Végrehajtási Határozat pedig a hatályának ideje alatt a joghatásokat kifejti.

VI. Záró gondolatok

Dolgozatomban azt vizsgáltam, hogy pontosan milyen folyamat vezetett a modellváltó felsőoktatási intézményeket hétköznapi értelemben bizonyosan hátrányosan érintő (és feltehetően jogi értelemben is sértő) Végrehajtási Határozat elfogadásához, és milyen eljárásjogi keretek között milyen lehetősége van a Törvényszék előtt keresetet indító hat ún. modellváltó egyetemnek a Végrehajtási Határozatot megalkotó Tanáccsal szemben. Álláspontom szerint a keresetek alapján a Törvényszék akár formai (a jogállamiság elveinek megsértésének kimondása miatt, melyre a Kondicionalitási Rendelet nem adott a Tanácsnak felhatalmazást), akár tartalmi (mindenekelőtt az arányosság elvének sérelme) miatt megsemmisíthetné a Végrehajtási Határozatot. A keresetet benyújtó hat modellváltó felsőoktatási intézményen túl adott esetben akár mások is megtámadhatták volna a Végrehajtási Határozatot – mely lehetőségek közül különösen a magyar állam (mint privilegizált keresetindításra jogosult) és a HÖÖK (mint érdekképviseleti szervezet) érdemel említést.

Bárhogyan dönt is a Törvényszék (előreláthatóan 2025-ben) a felperesek keresetéről, az megnyitja a modellváltó felsőoktatási intézmények számára a kártérítés lehetőségét – vagy az uniós jogból fakadó követelményeket a KEKVA tv.-nyel megsértő magyar állammal, vagy pedig a Végrehajtási Határozattal megsértő Tanáccsal, mint az EU egyik intézményével szemben. Egy ilyen kártérítési per ugyanakkor (még annak sikere esetén is) legfeljebb csak arra lehet alkalmas, hogy évekkel később részben mérsékelje azokat a rendkívül súlyos károkat, amelyeket a Végrehajtási Határozat megalkotása okozott a magyarországi felsőoktatási intézmények, azok oktatói és kutatói számára. Ez esetben pedig sajnos végeredményben teljesülnek „A tanú” című film elhíresült mondatai: „A statuálás a lényeg.”

Irodalomjegyzék

1. Tanulmányok, könyvfejezetek:

- ANGYAL Zoltán: Ideiglenes intézkedés új utakon. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/3. különszám, 9–24;
- BARTHA Ildikó: *Felsőoktatás az Európai Unióban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2019;
- Paul CRAIG: Legality, Standing and Substantive Review in Community Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1994/4, 507–537;
- 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;
- DÖBÖR András – KECZER Gabriella: *A felsőoktatás-irányítás átalakulása – európai trendek és a szegedi modell*. In: FODORNÉ DR. TÓTH Krisztina (szerk.): *Felsőoktatási LLL: új kihívások és megoldások – A modellváltás és COVID pandémia hatásai*. Pécs, 2023, 8–21;
- „Egyetemi demokrácia” – *Jogi háttér tanulmány*. Eötvös Károly Intézet, é.n.;
- Mariolina ELIANTONIO: From Plaumann, through UPA and Jegu-Quere, to the Lisbon Treaty: The Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC through a Political Lens. *Maastrich Faculty of Law Working Paper*, 2009/13;
- ÉLŐ Dániel: A jogalkotással okozott kár. *Polgári Jog*, 2018/2;
- *Éves jelentés 2023 – A Törvényszék igazságügyi statisztikái*;
- FODOR Márk Jozsef: A felsőoktatási modellváltás tapasztalatai hallgatói szemszögből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2021/3, 120–131;
- HALÁSZ Zsolt: Költségvetési kondicionalitás az EU szabályozásában. *Pro Futuro*, 2023/1, 143–156;
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra: *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018;
- 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*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023, 205–219;

- KNAPP László: A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kodifikálása és az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás. *Jog-Állam-Politika*, 2019/1, 79–100;
- KOLTAI Júlia et al.: *A fiatal kutatóknak káros az európai uniós forrásokból történő kizárás*. Fiatal Kutatók Akadémiája, 2024;
- KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*. BCE, Budapest, 2016;
- LOVAS Dóra: Lex CEU, avagy a szabad oktatáshoz való jog kérdése. *Közjavak*, 2017/1, 5–9;
- OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata, 2. kötet*, Complex, Budapest, 2011;
- STIPTA Zsuzsa: *A felsőoktatáshoz való jog az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében*. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2010, 267–282;
- SZABÓ Marcel: Összenő, ami összetartozik? A tagállami állampolgárság és az uniós polgárság viszonyának jövője. In: GYENEY Laura – SZABÓ Marcel (szerk.): *Az uniós polgárság jelene és jövője: úton az egységes európai állampolgárság felé?* ORAC, Budapest, 2023;
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke Nizza előtt és után – az Ausztriával szembeni szankciók háttere és következményei. *Európai Jog*, 2001/3, 3–8;
- SZEMESI Sándor: Mit tanulhatunk másoktól?: A jövő nemzedékek egyéni igényérvényesítési lehetőségei a magyar Alkotmánybíróság eljárásában. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2024/1, 32–44;
- 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 konferenciasorozatának tanulmányai*. ELTE Eötvös, Budapest, 2018, 1215–1224;
- VÁRNAY Ernő: Az uniós jog kikényszerítése. In: JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (2023);

2. Felhasznált jogszabályok és más jogi aktusok:

- Magyarország Alaptörvénye;
- 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszerződési Egyetemről;
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról;

- 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről;
- 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról;
- 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról;
- 2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról;
- 41/2005. (X. 27.) AB határozat;
- 39/2006. (IX. 27.) AB határozat;
- 21/2021. (VI. 22.) AB határozat;
- Az Európai Unióról szóló Szerződés;
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés;
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről;
- A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata (2022. december 15.) az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről;
- A Törvényszék Eljárási Szabályzata;

3. Felhasznált keresetek:

- T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem v. Tanács*, 2023. március 2-án benyújtott kereset;
- T-132/23. sz. ügy, *Óbudai Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset;
- T-133/23. sz. ügy, *Állatorvostudományi Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset;
- T-138/23. sz. ügy, *Semmelweis Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset;
- T-139/23. sz. ügy, *Miskolci Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset;
- T-140/23. sz. ügy, *Dunaiújvárosi Egyetem v. Tanács és Bizottság*, 2023. március 13-án benyújtott kereset;

4. A keresetekhez kapcsolódó további dokumentumok:

- T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2023. június 1-i végzés, ECLI:EU:T:2023:297;
- T-115/23. sz. ügy, *Debreceni Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, ECLI:EU:T:2024:209;

- T-132/23. sz. ügy, *Óbudai Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, ECLI:EU:T:2024:208;
- T-133/23. sz. ügy, *Állatorvostudományi Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, ECLI:EU:T:2024:212;
- T-138/23. sz. ügy, *Semmelweis Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, ECLI:EU:T:2024:211;
- T-139/23. sz. ügy, *Miskolci Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, ECLI:EU:T:2024:213;
- T-140/23. sz. ügy, *Dunaújvárosi Egyetem*, 2024. április 4-i végzés, ECLI:EU:T:2024:210;
- A Semmelweis Egyetem peréhez kapcsolódó dokumentumok, elérhető: <https://tinyurl.com/4frn744m> (2024.11.15.);

5. Az Európai Unió Bírósága döntései:

- C-25/62. sz. ügy, *Plaumann*, 1963. július 15-i ítélet, ECLI:EU:C:1963:17;
- C-5/71. sz. ügy, *Schöppenstedt*, 1971. december 2-i ítélet, ECLI:EU:C:191:116;
- C-379/87. sz. ügy, *Groener*, 1989. november 28-i ítélet, ECLI:EU:C:1989:599;
- C-50/00 P. sz. ügy, *Union de Pequenos, Jacobs* főtanácsnok véleménye, ECLI:EU:C:2002:197;
- C-129/12. sz. és C-130/13. sz. egyesített ügyek, *Kamino International*, 2014. július 3-i ítélet, ECLI:EU:C:2014:2041;
- T-512/12. sz. ügy, *Front Polisario*, 2015. december 10-i ítélet, ECLI:EU:T:2015:953;
- C-146/13. sz. ügy, *Spanyolország v. Parlament és Tanács*, 2015. május 5-i ítélet, ECLI:EU:C:2015:298;
- T-276/13. sz. ügy, *Growth Energy*, 2016. június 9-i ítélet, ECLI:EU:T:2016:340;
- C-358/14. sz. ügy, *Lengyelország v. Parlament és Tanács*, 2016. május 4-i ítélet, ECLI:EU:C:2016:323;
- C-66/18. sz. ügy, *Bizottság v. Magyarország*, 2020. október 6-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:792;
- C-620/18. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament*, 2020. december 8-i ítélet, ECLI:EU:C:2020:1001;
- C-564/19. sz. ügy, *IS*, 2021. november 23-i ítélet, ECLI:EU:C:2021:949;
- C-156/21. sz. ügy, *Magyarország v. Parlament és Tanács*, 2022. február 16-i ítélet, ECLI:EU:C:2022:97;