



Pázmány Law Working Papers
2011/39

Láncos Petra Lea: A kötelező hallgatói szerződések értékelése az uniós jog szemszögéből

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Láncos Petra Lea: * A kötelező hallgatói szerződések értékelése az uniós jog szemszögéből

Az államilag finanszírozott felsőoktatási képzésre felvételt nyert diákokkal kötelezően kötendő hallgatói szerződés, melynek értelmében a képzési díj visszafizetésének terhe alatt a diáknak vállalnia kell, hogy a diploma megszerzése utáni 20 évben a képzési idő kétszeresét kötelezően Magyarországon dolgozik,¹ vélhetőleg az Unió jogába ütközik. Az Unió belső piacának alapvető pillére a munkavállalók szabad mozgása, mint piaci szabadság. A piaci szabadság célja, hogy elősegítse az összeurópai gazdaság hatékonyságjavulását azáltal, hogy korlátozások nélkül talál egymásra a munkaerő-kereslet és -kínálat, vagyis, hogy az egyik legfontosabb termelési tényező ott kerüljön alkalmazásra, ahol az ideális mind a munkaadó számára, aki szakismeretet keres, mind pedig a munkavállaló számára, aki életszínvonalát kívánja optimalizálni.² A munkaerő-áramlás elé gördített korlátozások eltörlésének célja tehát, hogy hatékonyabb legyen a belső piac, közelítvén a tökéletes piachoz, ami összességében valamennyi gazdasági szereplő javát szolgálja.

Ennek megfelelően az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 45. cikke alapszabadságként rögzíti a munkavállalók szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseket:³

(1) Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.

(2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

(3) A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

a) tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;

b) e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;

c) munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;

(...)

(4) E cikk rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgálatban történő foglalkoztatásra.

Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján a piaci szabadságok tekintetében nem csupán a nyílt diszkrimináció (a munkavállalók állampolgársága alapján történő diszkrimináció),

* Egyetemi tanársegéd, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Európai jogi és Nemzetközi Közjogi Tanszék. Email: petra_lancos@hotmail.com.

¹ A Kormány 2/2012. (I. 20.) Korm. Rendelete a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésről

3 §

„A magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgató a hallgatói szerződés alapján (...) köteles:

a) az általa folytatott, magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésen a felsőoktatási intézmény által az Nftv. 48. § (4) bekezdésére tekintettel meghatározott tanulmányi idő alatt, de legfeljebb a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott képzési idő másfélszeresén belül megszerezni az oklevelet, és

b) az oklevél megszerzését követő húsz éven belül az általa állami (rész)ösztöndíjjal folytatott tanulmányok ideje kétszeresének megfelelő időtartamban magyar joghatóság alatt álló munkáltatónál társadalombiztosítási jogviszonyt eredményező munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt létesíteni, fenntartani vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytatni (a továbbiakban: hazai munkaviszony), vagy (...)

d) visszafizetni a hallgató adott képzésére tekintettel a Magyar Állam által folyósított 5. § (1) bekezdés a) pontja szerinti állami ösztöndíjnak a visszatérítés esedékessé válásának naptári félévét megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamatot három százalékponttal meghaladó kamattal megnövelt összegét a Magyar Államnak, ha az oklevél megszerzését követően nem létesít, nem tart fenn a b) pont szerint hazai munkaviszonyt.

² Willem Molle: The Economics of European Integration, 5th Ed. Ashgate, 2006; 4, 10, 103. o.

³ Kiemelés általam.

hanem a közvetett diszkrimináció (az olyan objektív feltételek meghatározása, melyek látszólag nem diszkriminatívak, de jellemzően a más tagállamok állampolgárait érintik hátrányosan) és a korlátozások is jogszerűtlenek.⁴ Ami a korlátozásokat illeti, a Bíróság ilyenek tekinteti azokat az állami (kamarai, szakma szabályait önállóan meghatározó testületi) döntéseket és rendelkezéseket, melyek *nehezebbé, kevésbé vonzóvá teszik a piaci szabadság gyakorlását és eltántorítják a jogosultat attól, hogy ezekkel éljenek*. Habár az Unió joga lehetővé teszi a fordított diszkriminációt, vagyis az olyan helyzeteket, amikor a tagállam a saját állampolgárait más uniós polgárokhoz képest hozza hátrányosabb helyzetbe, a „korlátozás” kategóriája esetében a fordított diszkrimináció lehetőségével nem élhet a tagállam. Ilyenkor ugyanis nem számít a jogosult állampolgársága: a tagállam semelyik uniós polgár számára nem teheti kevésbé vonzóvá, nehezebbé a piaci szabadság, így a más tagállamban való szabad munkavállalás gyakorlását. Sőt, a „korlátozás” kategóriáját mintha éppen a saját állampolgárokra is tekintettel dolgozta volna ki a Bíróság, elég csak a *Laysterie du Saillant* (C-9/02) vagy a *Kranemann* (C-109/04) ügyekre gondolnunk.

Schmidt részletesen elemzi az Európai Bíróságnak a személyek szabad mozgásának jogának korlátozására vonatkozó, egyre kiterjedtebb esetjogát. Felhívja a figyelmet arra, hogy a nyílt és a közvetett diszkrimináció helyett egyre inkább a „korlátozások” kerülnek a Bíróság joggyakorlatának középpontjába.⁵ Schmidt egyebek között a *d’Hoop* ügyet említi, melyben a Bíróság kifejtette, hogy azok a rendelkezések, melyek a szabad mozgás jogának gyakorlását kevésbé vonzóvá teszik, korlátozásnak minősülnek. Ebben az ügyben egy belga állampolgárságú jogosult látszólagos fordított diszkriminációjáról volt szó, melynek tényállása szerint *d’Hoop*, aki másik tagállamban fejezte be középiskolai tanulmányait nem volt jogosult a belga szociális rendszer által biztosított pályakezdők juttatására.⁶ A *Terhoeven* ügyben az Európai Bíróság megállapította, hogy az alapítószerződésnek a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezései „nem teszik lehetővé a tagállam számára, hogy a lakóhelyét az év közben munkavállalás céljából másik tagállamba áthelyező munkavállalóra magasabb társadalombiztosítási járulékot vessenek ki ahhoz képest, mint amennyi esedékes volna hasonló körülmények között olyan munkavállalók esetében, akik az év további részében is a tagállamban laknak (...). A társadalombiztosítási hozzájárulások beszedésének ilyen rendszere eltántoríthatja a tagállam állampolgárát attól, hogy elhagyja azt a tagállamot, melyben lakóhellyel rendelkezik, azzal a céllal, hogy munkát vállaljon (...) egy másik tagállamban és ennek megfelelően a munkavállalók szabad áramlásának korlátozásával egyenlő.”⁷ Habár a *Graf* ügy tényállása szerint az osztrák jogszabály nem sértette a munkavállalók szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseket, a Bíróság elvi érveléssel kimondta, hogy „azok a rendelkezések, melyek alkalmasak arra, hogy *megkülönböztetés nélkül lehetetlenné tegyék vagy eltántorítsák egy tagállam polgárait attól, hogy elhagyják származási országukat abból a célból, hogy szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolják, a szabadság korlátozásának minősülnek, amennyiben a munkavállalóknak a munkaerőpiacon való megjelenését érintik*”.⁸

A *Graf* ügyre utal vissza a Bíróság a *Kranemann*⁹ döntésében is, mely különösen jól illusztrálja a munkavállalók szabad áramlását korlátozó állami rendelkezések közösségi

⁴ Susanne K. Schmidt: The Path-dependency of Case Law and the Free Movement of Persons, Paper presented at the EUSA Twelfth Biennial International Conference Boston, Massachusetts March 3-5, 2011; http://euce.org/eusa/2011/papers/5b_schmidt.pdf; 14. o.

⁵ *Ibid.*, 15. o.

⁶ C-224/98 sz. *D’Hoop*-ügyben 2002. július 1-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6191. o.]

⁷ C-18/95 sz. *Terhoeven*-ügyben 1999. január 26-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-345. o.] rendelkező rész.

⁸ C-190/98. sz. *Graf*-ügyben 2000. január 27-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-493] rendelkező rész. Kiemelés általam.

⁹ C-109/04 sz. *Kranemann*-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-2421].

(uniós) jogba ütközését. Az alapügyben egy német joghallgató Németországon kívüli helyszínen, az Egyesült Királyságban kívánta teljesíteni kötelező szakmai gyakorlatát. A német jog alapján a hallgatók számára visszatérítésre került az az utazási költség, mely a lakóhelyük és a gyakorlat teljesítésének helye között merült fel. Kranemann számára azonban az illetékes szerv megtagadta a lakóhelye és London között felmerült utazási költség megtérítését, ugyanis a vonatkozó német jogszabály szerint ilyen esetekben csupán a legközelebbi német határig terjedően járt térítés.

Az ügyben hozott ítélet szerint „a Bíróság számos egyéb alkalommal kimondta, hogy a Szerződésnek a munkavállalók szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseinek célja, hogy lehetővé tegye a közösségi állampolgárok számára, hogy közösség-szerte bármilyen foglalkozást folytathassanak, és kizár minden olyan rendelkezést, mely a közösségi állampolgárokat hátrányosabb helyzetbe hozza, amennyiben egy másik tagállam területén kívánnak gazdasági tevékenységet folytatni. Ennek megfelelően azok a rendelkezések, melyek kizárják vagy eltántorítják valamely tagállam állampolgárát attól, hogy származási államát elhagyja annak érdekében, hogy mozgásszabadságával éljen, akkor is korlátozást jelentenek erre a szabadságra nézve, ha azok az érintett munkavállalók állampolgárságára tekintet nélkül alkalmazandóak. (...) Ezért egy ilyen jogszabály egy pénzügyi korlátozást teremt, mely eltántoríthatja a joggyakorlót, különösen azokat, akik korlátozott anyagi forrásokkal rendelkeznek, attól, hogy más tagállamban vállaljanak gyakorlatot (...). Ennek megfelelően [a német jogszabály] alkalmas arra, hogy korlátozza a munkavállalók szabad áramlását, és ezzel a Szerződés 48. cikkébe ütközik.”¹⁰

Végül, a Bíróság a diszkrimináció tilalmát és a szabad mozgás jogát összekapcsolva azt is megállapította, hogy „amennyiben az Unió valamely polgárát jogilag ugyanolyan bánásmódban kell részesíteni valamennyi tagállamban, mint amelyet e tagállamok az ugyanolyan helyzetben lévő állampolgáraik részére biztosítanak, *ellentétes lenne a szabad mozgáshoz való joggal, ha e polgár az állampolgársága szerinti tagállamban kedvezőtlenebb bánásmódban részesülne annál, mint amely akkor illetné meg, ha nem vette volna igénybe a Szerződés által a szabad mozgás tekintetében biztosított lehetőségeket.* (...) Az olyan nemzeti szabályozás, amely hátrányos helyzetbe hozza egyes saját állampolgárait pusztán azért, mert gyakorolták a más tagállamban történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat, ekképpen egyenlőtlen bánásmóddhoz vezet, amely ellentétes az uniós polgári jogállás mögött meghúzódó elvekkel (...).”¹¹

A fent ismertetett ügyek tükrében elmondható, hogy bár a tagállamok szabadon határozzák meg oktatási rendszerüket¹² és a tagállamok pénzügyi teherbíró-képességüknek függvényében támogatják a hallgatók felsőoktatási tanulmányait, a tagállamok e tevékenységük során sem sérthetik meg az uniós jogot, azaz a munkavállalók szabad áramlásának korlátozása jogszerűtlen. Ilyennek tekinthető a kötelező hallgatói szerződés által bevezetett külföldi munkavállalási moratórium, illetve a más (tag)államban való

¹⁰ C-109/04 sz. Kranemann-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-2421] 25. folyt. Saját fordítás, kiemelés általam.

¹¹ C-520/04. sz. Turpeinen-ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-10685], 20. és 22. bekezdések. Kiemelés általam.

¹² EUMSZ 165. cikk: „[Az Unió]teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét (...).” Nicolas Bressol és társai ügyben a Bíróság kimondta, hogy „bár az uniós jog nem korlátozza a tagállamoknak az oktatási és szakképzési rendszerük kialakítására vonatkozó, az EUMSZ 165. cikk (1) bekezdésén és az EUMSZ 166. cikk (1) bekezdésén alapuló hatáskörét, annak gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, és különösen a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás szabadságára vonatkozó rendelkezéseket.” C-73/08. sz. Nicolas Bressol és társai ügyben 2010. április 13-án hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé], 28. bekezdés.

munkavállalás esetén visszafizetendő képzési díj, hiszen az kevésbé vonzóvá teheti a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását.

Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján miként a közvetett diszkrimináció, úgy a korlátozás is kimenthető megfelelő legitim indokra hivatkozással, amennyiben az kiállja az arányosság tesztjét is.¹³ Amennyiben azonban nem lehet fel legitim indok (nyomós közérdek) a korlátozó rendelkezés igazolására, az jogszerűtlennek minősül. A Bíróság állandó joggyakorlata, így egyebek között a Kranemann ügyben kifejtettek szerint a gazdasági (költségvetési) indok nem minősül legitim indoknak: „márpedig az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy pusztán gazdasági természetű indokok nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot, amely igazolhatná a Szerződés által biztosított alapszabadság korlátozását.”¹⁴

Ám a kérdéses magyar rendelkezés nem is költségvetési okokra vezethető vissza, hiszen az oktatásért felelős államtitkár indokolása szerint a kötelező hallgatói szerződés előírásának célja, hogy „minél több képzett értelmiségi maradjon Magyarországon”. A kérdéses szabályozás tehát egy olyan foglalkoztatáspolitikai célt követ, mellyel biztosítani kívánják, hogy növekedjen a magasán képzett foglalkoztatottak aránya hazánkban. Ezt a célt legitimnek tekinthetjük, hiszen a Bressol és társai ügyben hasonló indokot legitimnek talált a Bíróság: a belga kormány azzal indokolta a külföldi diákok korlátozott számában történő felvételét, hogy az orvosi karokra beiratkozott külföldi illetőségű diákok nagy száma miatt idővel egész Belgiumban hiány lehet a képzett egészségügyi dolgozókból, hiszen a külföldi illetőségű diákok tanulmányaik végeztével visszatérnek származási országukba dolgozni. A Bíróság elfogadta ezt az indokot, ám úgy vélte, hogy az arányosság tesztje során kell igazolni a belga jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségét. Mindazonáltal felhívnom a figyelmet arra, hogy az a veszély, hogy a francia ajkú külföldi diákok belga diplomájuk után visszatérnek állampolgárságuk szerinti tagállamukba dolgozni ugyanannyira hipotetikus, mint az a lehetőség, hogy a magyar állami finanszírozású képzésben diplomát szerzett diák külföldre megy dolgozni. A Bressol és társai döntés tanulsága, hogy a tagállamnak bizonyítani kell tudni, méghozzá adatokkal, hogy „a veszélyek ténylegesen fennállnak”.¹⁵

Ami az arányosság vizsgálatát illeti, a Bíróság azt vizsgálja, hogy a legitim szabályozási cél elérésére alkalmas-e a választott eszköz (korlátozó rendelkezés), és amennyiben a válasz igen, vizsgálandó, hogy az nem megy-e túl a szükséges mértéken (legenyhébb beavatkozás). E tekintetben elmondható, hogy a kötelező Magyarországon munkában eltöltött idő alkalmas lehet a szabályozási cél elérésére, hiszen a képzés visszafizetésének költsége eltántoríthatja a végzett diplomásokat attól, hogy külföldön vállaljanak munkát, különösen, ha korlátozott anyagi körülményekkel bírnak. Ugyanakkor kérdéses, hogy valóban ez a legenyhébb módja a kívánt cél elérésének. Ezt a szabályozási célt ugyanis enyhébb formában, különböző ösztönzőkkel,¹⁶ például a közsférában elérhető fizetések kiigazításával, adó- vagy járulékkedvezményekkel, de akár az államilag finanszírozott képzésre nyitva álló keret bővítésével is el lehetne érni. Ráadásul éppen a munkavállalók szabad áramlásának piaci szabadságából adódó lehetőség, hogy Magyarország, súlyosan korlátozó beavatkozások nélkül, munkaerő-piaci ösztönzőkkel vonzzon magához képzett munkaerőt más tagállamokból. Ez utóbbi lehetőség éppen az a megoldás volna, ami a belső piac lényegéből adódik. Mivel a szabályozási cél elérésére enyhébb eszközök is rendelkezésre állnak, a végzett hallgatók mozgásszabadságába súlyos

¹³ Ibid, 48. bekezdés.

¹⁴ C-109/04 sz. Kranemann-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-2421], 34. bekezdés.

¹⁵ C-73/08. sz. Nicolas Bressol és társai ügyben 2010. április 13-án hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé], 71. bekezdés.

¹⁶ Ibid, 78. bekezdés.

beavatkozást jelentő külföldi munkavállalási moratórium vélhetően túlmegy a legitim cél eléréséhez szükséges mértéken.

A fentiek alapján kétséges, hogy a kötelező hallgatói szerződés kiállná az Európai Bíróság által alkalmazott arányossági tesztet. Az uniós jogot megsértő tagállam ellen pedig – így potenciálisan Magyarország ellen – a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indíthat, mely a tagállam elmarasztalását eredményezheti az Európai Bíróság előtt.