

# **A személyek szabad áramlása és az oktatás**

**Forgács András**

Az oktatás, szakképzés és a személyek szabad áramlása között szoros és kölcsönös az összefüggés. Egyfelől, az oktatás és a szakképzés keretében szerzett szakismeretek, készségek minősége és jellege jelentős hatást gyakorol a személyek mobilitására: minél sokoldalúbb ismeretekre, minél használhatóbb képzettségre tesz szert valaki, annál jobbak adaptációs esélyei a befogadó állam szociális, gazdasági és kulturális viszonyaihoz. Másfelől, a személyek korlátozásmentes szabad áramlásának egyik fontos előfeltétele, hogy az idegen állampolgárok a mindenkori befogadó állam polgáraival, azonos feltételekkel vállalhassanak képzettségüknek megfelelő munkát, s munkavállalóként, vagy családtagként bekapcsolódhassanak az oktatásba és a szakképzésbe.

A személyek szabad áramlása, pontosabban a munkavállalók szabad mozgása a Közösségen belül, az egységes piac lényegét kifejező négy "alapszabadság" egyike.<sup>1</sup> Az 1957. évi Római Szerződés<sup>2</sup> 48. cikke (A. Sz. 39. cikke) értelmében, valamennyi közösségi állampolgárt megilleti a szabad munkavállalás, s a munkavállalás céljából a letelepedés joga a közösség területén a befogadó állam polgáira vonatkozó rendelkezésekben, jogszabályokban foglaltaknak megfelelően. A szóban forgó cikk 2. bekezdése - összhangban a Szerződés 7. cikkében<sup>3</sup> (A. Sz. 12. cikk) foglalt általános rendelkezéssel - tilt mindennemű "nemzeti hovatartozás szerinti diszkriminációt" a foglalkoztatás, a bérezés, a munkakörülmények terén<sup>4</sup>, más szóval a közösségi állampolgárokat a munkavállalás tekintetében valamennyi tagállamban megilleti a "nemzeti elbánás". Az Európai Bizottság az egységes piac hatásáról és kiterjedéséről szóló 1996. évi jelentésében<sup>5</sup> többek között megállapítja, hogy a személyek szabad áramlása tekintetében "az egységes piac, leszámítva a határellenőrzést<sup>6</sup>, lényegében teljesen megvalósult, s csupán bizonyos jogszabályi pontosításokra lehet szükség. Mindazonáltal, javítani kell e téren a nemzeti és helyi szintű alkalmazást."

A fenti alapszabadság, továbbá a nemzeti hovatartozás alapján történő diszkrimináció tilalma és az oktatás, szakképzés területe közötti összefüggések vizsgálatakor lényegében három alapvető kérdést kell megválaszolni:

1. Mennyiben terjeszthető ki a személyek áramlásának, a munkavállalás, továbbá a szolgáltatásnyújtás szabadságát rögzítő alapelv hatóköre az oktatási szektorra, amelyet mindenkor par excellence az államok kizárólagos kompetenciájába tartozó funkcióknak

---

<sup>1</sup> A "munkavállalók szabad áramlása" helyett napjainkban egyre inkább általánosságban a "személyek szabad áramlásáról" beszélhetünk, ugyanis, a közösségi állampolgárok mind szélesebb körét (nyugdíjasok, diákok, stb.) megilleti a Közösségen belül a lakóhely szabad megválasztásának és a letelepedés joga, függetlenül a gazdasági szférában betöltött szerepüktől, ill. a lakóhely változtatási szándék motivációjától. (Vö.: Lukács Éva: Morzsák a személyek szabad mozgása témaköréből, "Közösségi Politikák" c. tanulmánykötetben, Bp. 1998)

<sup>2</sup> Az Amszterdami Szerződésben a hivatkozott cikk a 39.-ik számot kapta. A tanulmányban idézett jogesetek, közösségi jogszabályok kivétel nélkül az Amszterdami Szerződés hatályba lépése előtt születtek. A szöveghűség és történetiség okán ezért az EGK Szerződés cikkeire hivatkozunk. Első előfordulásakor azonban, zárójelben mindenkor közöljük az Amszterdami Szerződés (A. Sz.) megfelelő cikkelyének számozását is.

<sup>3</sup> A Maastrichti Szerződésben ez a cikk a 6. számot kapta.

<sup>4</sup> A szabad munkavállalás joga bizonyos korlátozásokkal és megszorításokkal érvényesül: pl. nem vonatkozik az ún. "közszolgálati alkalmazási jogviszonyra" (A. Sz. 39. cikk 4. bek.), továbbá nem veszélyeztetheti "a közbiztonságot, a közegészségügyet, és a közrendet" (A. Sz. 39. cikk 3. bek.)

<sup>5</sup> The impact and effectiveness of the Single Market, Communication of the Commission to the European Parliament and Council. COM(96)520 final, 1996 október 30, Brüsszel –Luxemburg, 1997.

<sup>6</sup> A Schengeni Egyezmény életbe léptetése nyomán, az egyezmény részesei között az unión belüli államhatárokon ez az ellenőrzés is gyakorlatilag megszűnt.

tekintettek, s amelyről az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957. évi Római Szerződés teljes mértékben hallgatott.<sup>7</sup> E téren egyébként, az elsődleges, vagy ún. kemény közösségi jogban egészen 1993-ig, a Maastrichti Szerződés hatályba lépéséig nem történt érdemleges változás. E Szerződés idevágó cikkei, egyebek mellett, viszont már explicit módon rendelkeznek a személyek szabad áramlásáról az oktatás bizonyos területein<sup>8</sup>.

2. Kiterjeszhető-e a közösségi állampolgárok munkavállalás céljából történő szabad mozgására vonatkozó “alapszabadság” az oktatói tevékenységet és az oktatásban való részvételt célzó “szabad mozgásra”, azaz migrációra?
3. A befogadó államnak kötelessége-e, hogy a közösségi állampolgárok szabad munkavállalásból fakadó oktatási igényeit kielégítse?

A tanulmány főként ezeket a kérdéseket kívánja körüljárni, elsősorban a jelenleg hatályos közösségi szabályozás bemutatásával. Némi kitéréssel érinti az oklevelek, szakképesítések kölcsönös elismerésével kapcsolatos közösségi szabályozás ügyét is, amely szoros kapcsolatban áll a személyek szabad áramlásával. Nem tekinti céljának a tanulmány a mai állapotok kialakulásához vezető út fontosabb állomásainak kronologikus feldolgozását. A tanulmány végül Magyarország EU-csatlakozásával összefüggésben röviden vizsgálat tárgyává teszi, hogy a személyek szabad áramlására vonatkozó hatályos közösségi rendelkezések átvétele és alkalmazása milyen követelményeket, milyen feladatokat állít, vagy állíthat az oktatási szektor elé, s ezekre milyen megoldások kínálkoznak.

### • **Az oktatás, szakképzés funkciója a Közösségben, és helye a közösségi jogban**

A tanulmány részben terjedelmi okokból, részben, mert nem tartozik közvetlenül a tárgyalt témához, nem elemzi, hogy milyen hatást gyakoroltak az elmúlt négy évtized során a tagállamokban lezajlott mély társadalmi-gazdasági változások, továbbá az európai közösségnek a politikai integráció és egység felé történő elmozdulása az oktatás nemzeti és európai szintű társadalmi, gazdasági és kulturális integráló szerepéről vallott általános felfogásra. Nem veszi górcső alá azt az egyébként sarkalatos kérdést sem, hogy a fentiek miként jutnak kifejezésre a nemzeti és közösségi szintű oktatáspolitikában és oktatáspolitikai gyakorlatban. Mindazonáltal, kétségtelen az oksági összefüggés az oktatás osztársadalmi és “európai” szerepével kapcsolatos felfogás fejlődése és a személyek szabad áramlása elvének az oktatás területére történt fokozatos kiterjesztése és gyakorlati érvényesítése között.

A kérdés vizsgálata kapcsán feltétlenül szükségesnek tartjuk jelezni, hogy az utóbbi években a hivatalos európai politika szintjére emelkedtek az oktatás, szakképzés osztársadalmi szerepének, feladatainak a megnövekedésével kapcsolatos nézetek. E szerint az oktatás és a szakképzés nem csak azért fontos ágazat, mert hatékonysága, eredményessége meghatározó módon befolyásolja a munkaerő általános képzettségének színvonalát, mobilitását és alkalmazkodó képességét, s ez által az egyes tagállamok és az egész európai gazdaság

---

<sup>7</sup> AZ EKG Szerződés két rendelkezése érintette közvetlenül az oktatás kérdését: az 57. cikk (A. Sz. 47. cikk) az oklevelek és szakképesítések kölcsönös elismerésével, 128. cikke pedig közös szakképzési politika megvalósításával kapcsolatban ír elő feladatokat. A 128. cikket a Maastrichti Szerződés némi módosítással beépítette a szociálpolitikának, oktatásnak, szakképzésnek és ifjúsáspolitikának szentelt VIII. fejezet 127. cikkébe (A. Sz. 150. cikk).

<sup>8</sup> A Maastrichti Szerződés 126. és 127. cikke (A. Sz. 149. és 150. cikk) szerint a közösség “a tagállamok közötti együttműködés ösztönzése és szükség szerinti támogatása és kiegészítése révén hozzájárul a minőségi oktatás/szakképzés fejlesztéséhez.” A közösség ez irányú tevékenységének egyik célja “a diák- és oktatói mobilitás ösztönzése, egyebek között az oklevelek akadémiai és a tanulmányi idő elismerésének bátorítása révén.”

versenyképességét. Legalább annyira fontos, ha nem fontosabb az európai politikai egység szempontjából meghatározó európai identitástudat, európai polgári tudat kialakításában, csakúgy, mint a közösségen és az egyes tagállamokon belül a társadalmi és gazdasági kohézió<sup>9</sup>, az esélyegyenlőség megteremtésében ill. erősítésében játszott kiemelkedő szerepe.

Egyebek mellett, e folyamatnak is köszönhetően 1992.-ben, a Közös Piac történetében első ízben, az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződés már idézett cikkei (v.ö. 4. sz. lábjegyzet) révén a szakképzés mellett az oktatás is - igaz a szubszidiaritás elve<sup>10</sup> által is erősen korlátozott formában - az elsődleges közösségi jog, az *acquis communautaire* részévé lett. Az Amszterdami Szerződés, noha nem változtatott lényegében a közösségnek az oktatással és szakképzéssel kapcsolatos meglehetősen behatárolt kompetenciáin, némileg mégis tovább lépett azzal, hogy az Elvek címet viselő fejezetében a Közösség tevékenységét tételesen felsoroló 3 cikk 1/q pontja feladatként jelöli meg “a tagállamokban folyó minőségi oktatáshoz, szakképzéshez történő hozzájárulást”.

### ***I. A személyek szabad áramlásával kapcsolatos rendelkezések és az oktatás, szakképzés***

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásának alapvető célja az egységes piac megteremtése volt, noha az “alapító atyák” számtalan esetben utaltak arra, hogy a végcél nem lehet más, mint az európai nemzetállamok politikai egységének valamilyen formában történő megteremtése, s maga a Római Szerződés preambuluma is célként jelölte meg a “népek mind szorosabb unióját”.

Ha végigtekintünk azon az úton, amelyet az Európai Közösség alapításától napjainkig megtett, nem lehet kétséges az átalakulás iránya: a közösség a közös piac (vámunió) felől halad a gazdasági és politikai integráció felé. A folyamatban természetesen nincsen semmi automatizmus, semmi nincs eleve “beprogramozva”. Az Unió jellegéről, funkciójáról vallott felfogás, és maga az Unió jog- és intézményrendszere is szüntelen mozgásban, átalakulóban van. Általánosságban elmondható, hogy az uniót alkotó tagállamok ez idáig képeseknek bizonyultak partikuláris és sok vonatkozásban ellentétes stratégiai, gazdasági és politikai érdekeiket az unió gazdasági-pénzügyi és politikai integrációját erősítő irányba összehangolni. Nem egyenes irányú, hanem sok-sok kitérővel tarkított folyamatról van szó, amelynek azonban két igen fontos “állandó” eleme van. Az egyik, a gazdasági, politikai integráció elmélyülése és kiszélesedése, a másik, az integrációban résztvevők európai államok számának gyarapodása, az unió szakaszos, de folyamatos bővülése. Ez a folyamat távolról sem zárult le. Mi magyarok immáron nem csupán tanúi, passzív szemlélői, hanem cselekvő alanyai is vagyunk az európai egység-gondolat fejlődésének és alakulásának.

Az európai egységes piac fokozatos kialakulása nyomán a munkaerő szabad áramlásának kérdése elméleti-jogi problémából fokozatosan a mindennapi élet, a gyakorlat

---

<sup>9</sup> Az Amszterdami Szerződés 2. cikke a Közösség egyik alapvető céljaként jelöli meg a tagállamok közötti “gazdasági és szociális kohézió előmozdítását, 3 cikkének 2. pontja pedig az egyenlőtlenségek felszámolását.

<sup>10</sup> A Maastrichti Szerződés idézett 126. és 127. cikkei az “oktatás tartalmával és szervezetével” összefüggő kérdéseket a tagállamok kizárólagos hatáskörébe utalják, és explicit módon kizárják ezeken a területeken a jogharmonizációt.

problémájává lett: a közösségi állampolgárok mind nagyobb számban kerestek és vállaltak munkát a közösség különböző államaiban. Előbb-utóbb óhatatlanul felvetődtek a munkavállalók, ill. családtagjaiknak a befogadó államban történő oktatásával, képzésével kapcsolatos kérdések. Átfogó és a gyakorlati végrehajtást érintő közösségi szabályozás híján, a befogadó államok hatóságai többnyire saját hatályos nemzeti jogszabályaik és rendelkezéseik szerint jártak el. Gyakran keletkeztek ebben a vonatkozásban konfliktusok a nemzeti hatóságok és a migráns közösségi állampolgárok között. A közösségi polgárok számos esetben az Európai Bírósághoz fordultak jogorvoslatért, de nem egyszer előfordult az is, hogy döntéshozatal előtt valamelyik nemzeti bíróság kérte ki az Európai Bíróság véleményét.

- A Bíróság az oktatással kapcsolatos közvetlen közösségi jogszabályok és kompetenciák hiánya miatt, lépésről-lépésre haladva az EGK elsődleges jogából, a Szerződés általános érvényű rendelkezéseiből<sup>11</sup> kiindulva hozta meg az oktatás és a szakképzés különböző vetületeit érintő döntéseit. Rendszerint az érintkező alaprendelkezéseknek az oktatás/szakképzés területére való mind szélesebb kiterjesztő értelmezése alapján hozta meg számos vonatkozásban újító jellegű és precedens értékű ítéleteit. A Bíróság által teremtett esetjog szolgált a továbbiakban az oktatással kapcsolatos másodlagos közösségi jog alapjául, s tette a szoros értelemben vett jogalkotás oldaláról lehetővé hogy a Maastrichti Szerződésben az oktatás az elsődleges közösségi jog részévé válhasson.

## **1. Az EGK szerződés hatályának és a munkaerő szabad áramlásával kapcsolatos alapszabadság kiterjesztése az oktatás területére**

### **A szakképzettség megszerzésére irányuló mindennemű oktatás “szakképzés”, és az EGK Szerződés hatálya alá esik**

A Római Szerződés 128. cikke szerint a Közösség közös szakképzési politikát valósít meg<sup>12</sup>. Ebből egyenesen következett, hogy a szakképzés a kezdetektől az EGK Szerződés tárgyát képezte, azaz a közösségi jog hatálya az oktatásnak erre az alágazatára eleve kiterjedt. Az Európai Bíróság az annakidején a nagy visszhangot kiváltott un. Gravier féle ügyben<sup>13</sup>, a szakképzés igen tág értelmezése révén az EGK Szerződés hatályát kiterjesztette az oktatásra általában, így a felsőoktatásra is.

A Bíróság ugyanis megállapította, hogy *“mindenfajta oktatás, amely szakma, foglalkozás gyakorlásához, vagy meghatározott munkakör ellátásához szükséges képe­­sítést nyújt*

---

<sup>11</sup> EGK Szerződés 7., 48. és 52. cikkei (A. Sz. 14. 39. és 52. cikkei).

<sup>12</sup> A 128. cikk teljes szövege a következő: ”A Tanács a Bizottság javaslata alapján, a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményének kikérését követően lefekteti a nemzetgazdaságok és a közös piac harmonikus fejlődésének elmozdítását szolgáló közös szakképzési politika megvalósítását szolgáló alapelveket.”

<sup>13</sup> Françoise Gravier francia állampolgár Belgiumban kívánt képregény készí­­tést tanulni a Liège-i Képzőművészeti Akadémián, amely külföldi állampolgár minősége miatt diszkriminatív jellegű beiratkozási díjat vetett ki rá. Az ügyben per támadt és a Liège-i Városi Bíróság elozetes véleménykéréssel az Európai Bírósághoz fordult. Az Európai Bíróság a 128. cikk kiterjesztő értelmezése alapján Gravier kisasszony tanulmányait **szakképzésnek** minősítette, s az EGK Szerződés 7. cikkének hatálya alá sorolta. Ezért az Akadémiára való felvétele tekintetében megilleti őt a nemzeti elbánás, azaz nem vehető ki rá magasabb beiratkozási díj, mint a belga állampolgárookra. A Bíróság kötelezte Liège városát, hogy intézkedjen a díjkülönbözet utólagos visszatérítése iránt. (Gravier versus Liège városa, 293/85, ECR 1985, 593)

*szakképzésnek minősül, függetlenül a tanulók, vagy a diákok életkorától, a képzés szintjétől még abban az esetben is, ha az adott képzés tanterve általános ismereteket nyújtó tárgyakat is magába foglal.”*

A Bíróság ezzel a döntésével az esetjog eszközeivel, gyakorlatilag az oktatás, képzés minden szintjét és formáját - kivéve az “általános ismeretek megszerzését célzó oktatást” – beemelte a közösségi jogba.

## **1.1. Az egyenlő elbánás elvének kiterjesztése az oktatásba történő bejutás és az abban való részvétel kérdéseire**

A közösségen belül a szabad mozgás elé tornyosuló akadályok felszámolásának elengedhetetlen előfeltétele, hogy a befogadó állam az oktatásba történő bejutás és az abban történő részvétel tekintetében saját állampolgáraival egyenlő elbánásban részesítse a közösségi állampolgárokat.

### **1.1.1. A munkavállalás céljából tartósan letelepedett közösségi állampolgárokat (ún. migráns dolgozókat), gyermekeiket és családtagjaikat az oktatásba, szakképzésbe történő bejutás, s az abban való részvétel tekintetében a befogadó állam polgáraival azonos jogok illetik meg.**

A Tanács első ízben 1968-ban alkotott ezzel kapcsolatban jogszabályt<sup>14</sup>. A rendelet 7. cikkének 2. pontja leszögezi, hogy az egyenlő elbánás elvével összhangban a munkavállaló a befogadó államban honos munkavállalóval azonos feltételek mellett jogosult “a szakképző intézetekben és az átképző központokban folyó képzésekbe bekapcsolódni”. A munkavállaló családtagjaival foglalkozó III. fejezetében, a rendelet 12.-ik cikke az oktatásba történő bejutással kapcsolatban leszögezi, hogy az egyenlő elbánás elve kiterjed a munkavállaló családtagjaira<sup>15</sup> is, akiket a “befogadó állam polgáraival azonos jogok illetnek meg az általános oktatásba, a szakképzésbe és átképzésbe való bejutás terén”. Ezt a jogot az Európai Bíróság a későbbiekben több döntésével kiterjesztően értelmezte, ugyanis úgy foglalt állást, hogy az oktatással kapcsolatos jogok abban az esetben is megilletik a munkavállaló (ún. migráns dolgozó) családtagját, ha a családfenntartó munkavállaló már nem dolgozik a szóban forgó befogadó tagállamban<sup>16</sup>, vagy történetesen elhalálozott. A Bíróság indoklása szerint ugyanis a gyermek a szülő eltávozásától/elhalálozásától függetlenül jogosult az oktatásban való részvételre, miután ez előfeltétele a befogadó állam társadalmi viszonyaiba való beilleszkedésének.

A Tanács néhány évvel később, kötelező erejű jogszabályban<sup>17</sup> részletesen külön szabályozta a migráns gyermekek oktatásával kapcsolatos kérdéseket. Az irányelv

<sup>14</sup> A Tanács 1612/68 sz. rendelete a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról ( OJ L 257, 19,10.1968.).

<sup>15</sup> A Bíróság több idevágó ítéletében (Sylvie Lair versus Universität Hannover, 39/86 Rec. 1988. 3161, Sandro Forcheri és neje versus belga állam, stb. 152/82, Rec. 1983. 2323) az 1612/68 sz. rendelet, ill. az EGK Szerződés 128. és 7. cikkére hivatkozással, megállapította, hogy az oktatásba történő bejutás tekintetében – függetlenül a “szakképzés” szintjétől – a munkavállalót és családtagjait (gyermekét, feleségét) megilleti a “nemzeti elbánás”.

<sup>16</sup> Courcelles város Szociális Segélyező Központja versus Marie-Christine Lebon, 316/856, Rec.. 1987, 2811

<sup>17</sup> A Tanács 1977. július 25.-iki, 77/486/EEC sz. irányelve (OJ 6. 8, 1977. L 199) a migráns dolgozók gyermekeinek az oktatásáról.

előírja, hogy a tagállamok a “munkavállalók szabad áramlása feltételeinek javítása érdekében” a “tankötelezettség időtartama alatt”, kötelesek a migráns dolgozók gyermekeit térítésmentesen az iskolákba befogadni. Ugyancsak kötelesek “nemzeti adottságaikkal és jogrendszerükkel összhangban” a migráns dolgozók gyermekei számára beilleszkedésüket elősegítendő, a normális iskolai keretek között speciális nyelvtanulási lehetőséget biztosítani a befogadó ország hivatalos nyelvén. Az irányelv felszólítja a befogadó tagállamokat, hogy a gyermekek származása szerinti tagállamokkal együttműködve, hozzanak megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a tanulók megismerkedhessenek szülőhazájuk nyelvével és kultúrájával is, továbbá, hogy a tanulók ezen kategóriájával foglalkozó pedagógusok részesüljenek speciális képzésben, ill. továbbképzésben. Az irányelv négy esztendőben határozta meg a tagállamok számára az Irányelv rendelkezéseinek a bevezetésére adott határidőt, s kötelezte őket, hogy öt éven belül, majd rendszeres időközönként számoljanak be a Bizottságnak az irányelv végrehajtásának tapasztalatairól.<sup>18</sup>

A “migráns dolgozók gyermekeinek az oktatásával” kapcsolatos probléma súlyát és nagyságrendjét mutatja, hogy a tagállamokban mintegy 3,5 millió főre tehető az iskolaköteles migráns dolgozók gyermekeinek a száma, ami a teljes tanulói létszám 5 %-át, teszi ki. Gyakorlatilag nincs a közösség városaiban olyan iskola, ahol ne lennének külföldi állampolgárságú tanulók. Arányuk egyes városi körzetekben meghaladja a teljes tanulói létszámnak akár 50 %-át is<sup>19</sup>.

A külföldi tanulók zöme azonban nem közösségi állampolgár, hanem harmadik országokból származik. A 77/486/EEC sz. irányelv végrehajtásával kapcsolatban született különböző állásfoglalások<sup>20</sup> ezért egyértelműen leszögezik, hogy az intézkedések hatálya kiterjed a nem közösségi állampolgárságú gyermekekre is, függetlenül attól, hogy a személyek szabad áramlásával kapcsolatos jogok a nem-közösségi állampolgárokat és családtagjait nem illetik meg.

### **1.1.2. Az egyenlő elbánás elvének kiterjesztése az oktatással kapcsolatos szociális kedvezményekre**

A már idézett 1612/68/EEC sz. irányelv 7. cikk 2 pontja leszögezi, hogy a migráns dolgozót, a befogadó állam munkavállaló állampolgáraival azonos szociális és adókedvezmények illetik meg. Ebből egyértelműen következik, hogy az oktatásban történő részvétellel kapcsolatban is megilleti a migráns dolgozót a befogadó állampolgároknak járó valamennyi juttatás és kedvezmény (ösztöndíj, tandíjmentesség, tanulmányi időre szóló szociális támogatás, stb.) A Bíróság azonban az EGK Szerződés hatókörét elemezve több ítéletében ismételtlen úgy foglalt állást, hogy a migráns dolgozó kizárólag a tanulmányi célú kedvezményekre (pl. kedvezményes

---

<sup>18</sup> Ez ideig a kérdésben két bizottsági jelentés készült: 1: Report on the implementation in the Member States of Directive 77/486/EEC on the education of the children of migrant workers (Com (88) 787 final, Brüsszel, 1989. január 3.), 2: Report on the education of migrants' children in the European Union ( Com (94) 80 final, Brüsszel, 1994. március 25.) A jelentésekből kiderül, hogy egyes tagállamok még nem tettek teljes mértékben eleget az irányelvben megfogalmazott elvárásoknak.

<sup>19</sup> La coopération en éducation dans l'Union Européenne 1976-1994, Commission Européenne, Bruxelles 1994.

<sup>20</sup> Pl. a Tanács főtítkárságának idevágó állásfoglalása ( R/1832 f/77 (SOC) ec; Brussels 1978.

beiratkozási díj, tanulmányi ösztöndíj, stb.) támaszthat igényt. A kifejezetten szociális jellegű juttatások<sup>21</sup>, ugyanis kívül esnek a 7. cikk hatókörén.

Az Európai Bíróság ugyanakkor több ítéletében azt is megerősítette, hogy az egyenlő elbánás elvéből fakadóan a migráns dolgozók gyermekeit, a befogadó állam polgáraival azonos módon megilletik az oktatásban való részvételt segítő, támogató szociális juttatások és kedvezmények (pl. diák utazási bérlet, menza, ösztöndíj, tanulmányi segélyek, stb.)<sup>22</sup>

### **1.1.3. A tagállamokban jogszerűen tartózkodó közösségi állampolgárok diszkriminációtól mentes bejutása a “szakképzésbe”.**

A Bíróság a Gravier féle ítéletből kiinduló több ítéletében<sup>23</sup> jogilag, szakmailag alaposan megindokolta, hogy szakma, foglalkozás gyakorlásához szükséges ismeretek elsajátítását célzó oktatás, ideértve a felsőoktatást, azaz az egyetemi, főiskolai képzést is, az EGK Szerződés hatálya alá esik. Amennyiben tehát egy közösségi állampolgár jogszerűen tartózkodik tartós jelleggel valamelyik tagállam területén, a befogadó ország állampolgáraival azonos feltételek mellett jogosult a “szakképzés” bármilyen szintjébe történő bekapcsolódásra.

A döntő fordulatot természetesen a felsőoktatásba történő bejutással kapcsolatos bírósági ítéletek jelentették, hiszen egyfelől, az alap- és középfokú általános képzésbe történő bejutás kérdése gyakorlatilag csak akkor válhat időszerűvé, ha a közösségi állampolgárságú gyermek szülője, vagy szülei jogszerűen (azaz migráns munkavállalói minőségben) tartózkodik/tartózkodnak tartósan a befogadó államban. Az ilyen esetekre vonatkozóan, mint fentebb láttuk, pedig hatályos közösségi irányelv (1612/68/EEC) tartalmaz egyértelmű intézkedéseket. Kétségtelen ugyanakkor, hogy

---

<sup>21</sup> Ezen a címen utasította el a Bíróság, pl. Sylvania Lairnek (Sylvia Laire versus Universität Hannover, 39/86, Rec., 1989, 3161) Németországban munkanélkülivé vált francia állampolgárnak az EGK Szerződés 7. cikkének megsértése címén az egyetemi hatóságok ellen benyújtott panaszát. Nevezett ugyanis nehezményezte, hogy a Hannoveri Egyetem elutasította, a német állampolgárok által igényelhető kamatmentes tanulmányi hitel iránti kérelmét. A kérelmet az egyetemi hatóságok arra való hivatkozással utasították el, hogy Laire kisasszony nem rendelkezett előzetesen öt éves németországi munkavisztonnyal, ami az ilyen hitel odaítélésének egyik előfeltétele. A Bíróság egy másik 1988.-as ítélet kapcsán (Steven Malcolm Brown versus skót oktatásügyi államtitkár, 197/86, Rec., 1988, 3205) határozottan fellépett az olyan kísérletekkel szemben is, amikor közösségi állampolgárok kizárólag azzal a szándékkal vállaltak átmenetileg munkát a befogadó államban, hogy jogosultságot szerezzenek tanulmányaikhoz szociális támogatás igénybe vételére. A Bíróság szerint, a munkavállalói minőség nem adhat jogosultságot szociális ösztöndíj igénybe vételére egy tagállam állampolgára számára, ha a munkavállalás kizárólagos célja tulajdonképpen tanulmányok folytatása. Más szóval ilyen esetekben a munkavállalás pusztán “tartozéka” az ösztöndíj által finanszírozni szándékozott tanulmányoknak. Következésképpen “az ilyen állampolgár nem tarthat igényt az 1612/68/EEC sz. irányelv 7. cikk második pontjának rendelkezése alapján biztosított azon támogatásokra, amelyeket a befogadó állam saját állampolgárainak a létfenntartás céljaira folyósít”.

<sup>22</sup> Carmina di Leo versus Berliini Tartomány 308/89, Rec. 199, 4185

Donato Casagrande versus München városa 9/74, Rec. 1974, 773

<sup>23</sup> A Blaizot féle ítéletében (Vincent Blaizot versus Liège-i Egyetem, 24/86, Rec 1988) a Bíróság megerősítette, hogy a felsőfokú tanulmányok szakképzésnek minősülnek, abban az esetben, ha kifejezetten egy szakma, foglalkozás gyakorlásához szükséges szakismeretek elsajátítását célozzák. V. Blaizot francia állampolgár állatorvosi egyetemre iratkozott be. A Bíróság az állatorvosi tanulmányokat “szakképzésnek” minősítette, és elrendelte a felperesre kivetett megkülönböztetetten magas tandíj visszatérítését. Az ítélet indoklása, többek között megállapította, hogy sem az EGK Szerződésnek a személyek szabad áramlásával kapcsolatos rendelkezései, sem az EGK szakképzéssel foglalkozó 128. cikke nem zárják ki az egyetemi képzést a szakképzésből.



ezek a bírósági ítéletek a szakképzésbe való nemzeti elbánás szerinti bejutás jogát a migráns dolgozók gyermekei vonatkozásában kiterjesztették a tankötelezettségen túli közép- és nem egyetemi jellegű felsőfokú szakképzésbe, ill. rövid ciklusú szakmai képzésben való részvételre is.

#### **1.1.4. A közösségen belül a szabad mozgás (tartózkodás) alanyi jogon megilleti a közösségi állampolgárságú diákokat**

A Közös Piac megszületésétől közel negyed évszázadot kellett várni arra, hogy kifejezetten a tanulmányok folytatása céljából történő migráció beépüljön a személyek szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezésekbe. Más szóval, hogy a tanulás, pontosabban a Gravier féle ítélet szerint definiált szakképzésben való részvétel céljából történő “mozgás szabadsága” ne a munkavállaláshoz tapadjon, a migráns dolgozó jogállásából, vagy éppenséggel egy adott tagállam területén történő jogszerű tartózkodás tényéből fakadjon, hanem magából a közösségi állampolgárság minőségéből közvetlenül levezethető jog legyen. Az ezzel kapcsolatos belső jogvitákat lezáró határozatában az Európai Bíróság abból indult ki, hogy a szakképzésre (miután az a 128. cikk alapján a Szerződés hatálya alá esik) értelemszerűen érvényes a Szerződés 7. cikkében foglalt rendelkezés a nemzeti hovatartozás miatti diszkrimináció tilalmáról.<sup>24</sup> Az egyenlő elbánás elve azonban a szakképzésbe történő bejutás tekintetében csak abban az esetben érvényesülhet, ha a közösségi állampolgár tanulmányainak folytatása céljából tartózkodási engedélyt kap. Más szóval a tartózkodási engedély a Szerződés 7. cikke alapján a befogadó államban szakképzésben részt venni szándékozó közösségi állampolgártól nem tagadható meg. A tartózkodási engedély azonban kizárólag a tanulmányok céljára és időtartamára igényelhető, s meghatározott feltételek meglétéhez köthető.

A Bíróság állásfoglalásával összhangban született 93/96 sz. irányelv<sup>25</sup> tételesen meghatározza, hogy milyen követelményeknek<sup>26</sup> kell eleget tennie a diáknak, ugyanakkor nem specifikálja, hogy az irányelv hatálya milyen szintű oktatásra terjed ki. (A “student/étudiant” fogalom középiskolás diákot és egyetemi/főiskolai hallgatót is jelölhet, s ezért a direktíva hatálya tulajdonképpen a középfokú szakképzésben résztvevő közösségi állampolgárokra is kiterjed.)

#### **1.1.5. A Maastrichti Szerződés 126. és 127. cikke a Közösség feladatává teszi a diákok és oktatók mobilitásának az előmozdítását**

Az 1993-ben hatályba lépett Maastrichti Szerződés értelmében a Közösség feladata, hogy segítse, ösztönözze és bátorítsa a diákok, oktatók mobilitását. Az 1995-ben szárnyra bocsátott SOCRATES és Leonardo da Vinci nevét viselő két közösségi akcióprogram, amelyek második generációja a 2000.-ik évben indul be, a köz- és a felsőoktatás, valamint a szakképzés területén jelentős pénzügyi forrásokkal támogatja diákok, tanárok, oktatók és oktatásirányítók meghatározott oktatáspolitikai célokat

<sup>24</sup> J.M. Raulin versus holland oktatási miniszter C357/89, Rec. 1991, 1027

<sup>25</sup> A Tanács 1993. október 29.-iki 93/96/EEC (OJ 18.12.1993, L.317/59) irányelve a diákok tartózkodási jogáról

<sup>26</sup> A diáknak hitelt érdemlően bizonyítani kell, hogy rendelkezik a megfelelő szintű megélhetéséhez szükséges anyagi forrásokkal, valamint betegbiztosítással s nem jelenthet terhet a befogadó állam szociális ellátó rendszerére. A befogadó állam illetékes hatóságai a tartózkodási engedély meghosszabbítása előtt rendszeresen (pl. tanévenként) meggyőződhetnek arról, hogy a kérelmező eleget tesz-e tanulmányi kötelezettségeinek.

(prioritásokat) szolgáló együttműködését. Megkülönböztetett figyelmet fordít pedagógusok, egyetemi, főiskolai oktatók továbbképzés jellegű tanulmányutjainak, diákok hosszabb időtartamú tanulmányainak pénzügyi, szakmai ösztönzésére. Magyarország 1987. óta vesz részt a két közösségi programban, amelynek köszönhetően évente nyilvános pályázati úton több száz pedagógus, oktató és diák kap lehetőséget arra, hogy valamelyik tagállamban tovább képezze magát, ill. folytasson résztanulmányokat.

## **1.2. A pedagógus és a közösségi jog**

### **1.2.1. A pedagógus, munkavállaló, s megilleti a szabad munkavállalás joga, a nemzeti hovatarozás miatti diszkrimináció tilalma kiterjed az oktatás, szakképzés területére**

Az Európai Bíróság az ún. Blum féle ügyben<sup>27</sup>, úgy foglalt állást, hogy a pedagógus szakmát gyakorló közösségi állampolgárokat, mint munkavállalókat megilleti a 48. cikkben rögzített szabad munkavállalás joga. A Bíróság leszögezte, hogy az állami, vagy önkormányzati iskolákban végzett tanítás célja ugyan nem profit szerzés<sup>28</sup>, de ettől függetlenül a tanítás, miután munkaszerződés alapján javadalmazásért végzik, ugyanúgy gazdasági tevékenységnek minősül, mint a termelő, vagy a szolgáltatási szférában végzett tevékenység, következésképpen az oktatói tevékenységet folytatni szándékozó pedagógusokat megilleti a Közösségen belül szabad munkavállalás joga. A Bíróság az Unger féle ítéletében<sup>29</sup> egyértelműen leszögezte, hogy a “dolgozó/munkavállaló” és a “munkabér ellenében folytatott tevékenység” fogalmi az EGK szerződésben garantált alapvető szabadságjog (t.i. a személyek szabad áramlása) alkalmazási területéhez tartoznak. A két fogalom nem értelmezhető restriktíven, azaz nemzeti keretek között, mivel ez egyet jelentene a közösségi jog korlátozásával.

### **1.2.2. Munkaviszonynak kell tekinteni minden munkaszerződés alapján végzett tényleges és valós tevékenységet**

Az Európai Bíróság az ún. Levin versus holland igazságügyi államtitkár<sup>30</sup> és a fentebb idézett Unger féle ügyben hozott ítéletében az EGK Szerződés 45. cikke alapján úgy foglalt állást, hogy munkaviszonynak kell tekinteni minden alkalmazást függetlenül annak jellegétől és a munkaidő hosszától. Más szóval a közösségi állampolgárságú munkavállalót megilleti a szabad munkavállalás joga, rész-munkaidőben, vagy gyakornokként történő foglalkoztatása esetében is “amennyiben a munkaviszony alapján tényleges és valós munkát végez”. Ebből következően a pedagógust abban az esetben is megilleti a szabad munkavállalás joga, ha munkaszerződés alapján óraadóként dolgozik. Ebből a szempontból nem képezheti mérlegelés tárgyát a javadalmazás nagyságrendje sem.

<sup>27</sup> Lawrie Blum versus Land Baden-Württemberg 66/85, Rec 1986

<sup>28</sup> A magániskolákban profit szerzés céljából végzett oktatási tevékenységre a szolgáltatások szabad áramlására vonatkozó közösségi rendelkezések az irányadóak.

<sup>29</sup> Unger asszony versus Bestuur det Bedryfsvereniging voor Dfetailhandel en Ambachten a Utrecht, 65/63 Eec. 1964,347.

<sup>30</sup> D.M. Levin versus holland igazságügyi államtitkár, 53/81, Rec. 1982, 1035

### **1.2.3. A pedagógus munkája során nem lát el közhatalmi funkciót, de az oktatásnak speciális szerepe van a nemzeti identitástudat formálásában és kialakításában**

A Bíróság azt is megállapította, hogy a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó nemzeti kivétel<sup>31</sup> nem alkalmazható a pedagógusok esetében, miután a pedagógus munkája során nem gyakorol közhatalmat.<sup>32</sup> A Bíróság ún. funkcionális megközelítés szellemében megállapította, hogy “a tanítás, a vizsgáztatás, a feleltetés és a felsőbb osztályba való sorolás” nem minősül az államhatalom gyakorlásának, függetlenül attól, hogy a pedagógus tevékenységét közszolgálati intézményben végzi.

Függetlenül a Bíróság fenti ítéletétől, amely több más hasonló peres ügyben hivatkozási alapként szolgált, több tagállamban (pl. Franciaországban) a hatályos törvények a pedagógusi állás betöltését állampolgársághoz kötik. A Bíróság elismerve, hogy az oktatásnak, tanításnak megkülönböztetett szerepe van a nemzeti identitástudat kialakításában, tudomásul veszi az alkalmazás kapcsán az esetenként (case by case) elbírálás lehetőségét.

### **1.2.4. Az un. nyelvi kivétel, a pedagógustól megkövetelhető a befogadó állam hivatalos nyelvének ismerete**

Önkéntelenül felmerül a kérdés: amennyiben a közösségi állampolgárságú pedagógusokra vonatkozik a szabad munkavállalás elve és a nemzeti hovatartozás szerinti diszkrimináció tilalma, a közösségi jog megsértését jelenti-e, ha a pedagógustól megkövetelik a befogadó állam hivatalos nyelvének az ismeretét. Ugyanis magától értetődőnek tűnik, hogy az állam a pedagógus alkalmazásának feltételül szabja (a szakmai, egészségügyi és erkölcsi követelményeken túl) a befogadó ország hivatalos nyelvének ismeretét.

A Bíróság a Groener féle ügyben<sup>33</sup> hozott ítéletében a kérdéssel kapcsolatban árnyaltan foglalt állást. Elismerte ugyanis a tagállamok azon jogát, hogy a nemzeti nyelv védelmét és előmozdítását szolgáló politikát érvényesítsenek, ugyanakkor leszögezte, hogy a követelmény érvényesítésének arányosnak kell lennie. A Bíróság kimondta, hogy “a tanári állás indokoltá teszi a nyelvtudás követelményét, abban az esetben, ha ez a követelmény része a nemzeti nyelv előmozdítását szolgáló politikának, s ha ezt a követelményt a kitűzött célhoz viszonyítva arányosan, és más tagállamok állampolgáraival szemben nem diszkriminatív célzattal érvényesítik.”

---

<sup>31</sup> EGK Szerződés 48. cikk 4. bek.

<sup>32</sup> A Bizottság versus Belga Királyság ügyben (147/89, 15.3.1988), hozott ítélet szerint “a pedagógusi állás ellátása nem foglalja magába sem közvetlen, sem közvetett módon közhatalom gyakorlását, nem foglal magába az állam, vagy más hatóságok általános érdekeinek a megóvásához kapcsolódó feladatokat sem, továbbá az ilyen állásokat betöltő személyek esetében nem feltétel az állammal szemben fennálló speciális szolidaritási kötelek megléte, a jogok és kötelezettségek olyan kölcsönössége, amely a nemzeti hovatartozás alapját képez.

<sup>33</sup> Anita Groener versus oktatási miniszter és Dublin Város Szakképzési Tanácsa, 379/87 Rec. 1989, 3967. Anita Groener holland állampolgár szerződéses munkaviszonyban rajtot tanított Dublinban. Véglegesítéséhez a hatályos jogszabályok értelmében ír hivatalos nemzeti nyelvből (gael/kelta) sikeres vizsgát kellett volna tennie. Ez azonban nem sikerült, ezért véglegesítését a hatóságok megtagadták. Groener kisasszony ír bírósághoz fordult keresettel, s az EGK Szerződés 48. cikk 2. pontjára (a diszkrimináció tilalmára) hivatkozással megtámadta a sikertelen nyelvvizsga miatt felvétele ügyében hozott elutasító döntést. Az illetékes ír bíróság ítélethozatal előtti indítvánnyal fordult az Európai Bírósághoz, amely helybenhagyta az ír oktatásügyi hatóság döntését.

- Foglaljuk röviden össze az oktatás, szakképzés vonatkozásában irányadó közösségi jogfelfogás és gyakorlat legfontosabb mozzanatait:
  - A munkavállalás céljából tartósan letelepedett munkavállalókat (ún. migráns dolgozókat), önfoglalkoztatókat és családtagjaikat az oktatásba (értsd: általános oktatás, szakképzés, tovább- és átképzés) történő bejutás és az oktatásban történő részvétel tekintetében, ideértve a tanuláshoz kapcsolódó szociális juttatásokat, kedvezményeket a befogadó állam polgáraival azonos elbánás illeti meg. A migráns dolgozók gyermekeinek iskoláztatása megkülönböztetett figyelemben részesül.
  - A jogszerűen valamelyik tagállamban tartósan tartózkodó közösségi állampolgárokat, a “szakképzésbe” (ide értendő a szakma gyakorlásához szükséges ismeretek megszerzését szolgáló felsőfokú képzés is) történő bejutás tekintetében “nemzeti elbánás” illeti meg.
  - A személyek szabad áramlásával kapcsolatos jogosultságok megilletik azokat a közösségi állampolgárokat, akik kifejezetten tanulmányok folytatása céljából utaznak egy másik tagállamba. A befogadó állam hatóságai részükre és családtagjaik részére a tartózkodási engedély megadását, meghosszabbítását bizonyos feltételek teljesüléséhez köthetik.
  - A személyek szabad áramlásával kapcsolatos “alapszabadság” az oktatás területére is kiterjed. A pedagógus munkavállaló és csakúgy, mint a többi munkavállalót megilleti a diszkrimináció mentes “nemzeti elbánás”. Mindazonáltal a pedagógustól megkövetelhető a befogadó állam hivatalos nemzeti nyelvének “ésszerű szintű” ismerete.

## 2. Az oklevelek és szakképesítések kölcsönös elismerése

Az oklevelek és szakképesítések kölcsönös elismerésének kérdését a közösségi jog explicit módon nem az oktatást, hanem a személyek szabad áramlását érintő közösségi vívmányok (acquis communautaire) részeként kezeli.<sup>34</sup> A kérdés azonban az oktatás és a személyek szabad áramlásának olyan határterületét képezi, amelyben igen plasztikusan kidomborodik az oktatás és a személyek közösségen belüli szabad áramlása közötti szoros kapcsolat, és a két terület egymást kölcsönös feltételező jellege. Egyfelől, ugyanis nem beszélhetünk mindennemű diszkriminációtól mentes munkavállalási/letelepedési/alapítási szabadságról a közösségen belül, ha az egyes tagállamok nemzeti oktatási, szakképzési rendszerei által kibocsátott oklevelek által igazolt szakképesítéseket a közösség többi tagállamaiban nem ismerik el. Másfelől, nem lehet szó kölcsönös elismerésről, ha a nemzeti oktatási rendszerek által kibocsátott oklevelek, vagy adott szakképesítések minősége és jellege nem összehasonlítható. Az összehasonlíthatóságnak viszont feltétele a nemzeti oktatási rendszereknek a képzés tartalma és időtartama szerinti közelítése, vagyis nyilvánvaló ebből az aspektusból is a személyek szabad áramlásának és az oktatásnak a kölcsönhatása. Kétszeresen is indokolt tehát, hogy a témával e tanulmány keretei között legalább érintőlegesen foglalkozunk.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Magyarország uniós csatlakozási tárgyalások során is, a Bizottság döntése alapján, a téma ún. átvilágítása a személyek szabad áramlásával foglalkozó fejezet keretei között történik.

<sup>35</sup> Az elismerésnek két rendszere ismeretes. Az egyik, az oklevelek és képesítések **tanulmányi célú elismerése** (academic recognition), az elismerés kérdését kizárólag az iskolai végzettségi szint, vagy fokozat, az oktatás tartalma alapján mérlegeli. A másik, az ún. **szakmai elismerés** (professional recognition), egy foglalkozás, szakma gyakorlásához szükséges szakképesítési feltételek meglétét teszi vizsgálat tárgyává, s az iskolai

Az a tény egyébként, hogy a tagállamok szakmák, foglalkozások gyakorlását a társadalom általános érdekeinek a védelmében, jogilag szabályozott és kötelező érvényű képesítési és egyéb feltételekhez kötik, kétséget kizáróan akadályokat gördít a személyek szabad áramlásával kapcsolatos jog gyakorlása elé, hiszen az adott állam nemzeti oktatási, képzési rendszerének keretei között szerzett képesítéssel a migráns közösségi állampolgárok többnyire nem rendelkezhetnek. A szakképesítések kölcsönös elismerése, a szabad áramlás/letelepedés előtt álló akadályok meghatározott, normatív korlátok közé szorításával tulajdonképpen “összebékíti” a szabad áramlás (szabad vállalkozás és letelepedés) közösségi elvét az oklevelek, szakképesítések megszerzésének, a szakmák gyakorlásának nemzeti szintű szabályozásával.

A szakképesítések kölcsönös elismerése és a személyek szabad áramlása közötti kapcsolódást a Közös Piac megalkotói kezdettől fogva felismerték.<sup>36</sup> A kölcsönös elismerés előfeltétele volt és marad is a nemzeti szabályozás keretei között kibocsátott oklevelek, diplomák által igazolt szakképesítések összehasonlíthatósága.<sup>37</sup>

Az évek során elsősorban az egyéni vállalkozási szabadság (kereskedelmi, ipari, szolgáltatási vállalkozások, valamint az ún. szabadfoglalkozások - pl. orvosi, ügyvédi praxis - alapítása és működtetése) előmozdításának szándékával a Közösségen belül az oklevelek és szakképesítések elismerésének bonyolult rendszere alakult ki.

- **Az oklevelek és szakképesítések elismerésének rendszere**

A 60-70-es években nagyszámú ún. átmeneti direktíva<sup>38</sup> ún. született. Elnevezésüknek megfelelően. Az átmeneti irányelvek, egy egységes és átfogó szabályozás létrejöttéig, bizonyos feltételek teljesülése esetén lehetővé tették zömmel a kis- és nagykereskedelmi, kézműipari és kisipari, szállítási, tárolási, biztosítási tevékenységekkel kapcsolatos foglalkozások üzését a közösségi állampolgárok számára. Az átmeneti irányelvek hatálya alá eső szakképesítések elismerése gyakorlatilag automatikus, azaz az adott foglalkozás gyakorlásához/vállalkozás alapításához, az erkölcsi, egészségügyi, stb. feltételek teljesülése esetén elégséges a származás szerinti országban végzett ez irányú korábbi tevékenység és szerzett szakképesítés igazolása.

---

végzettség mellett a szakmai készségeket, a szakma gyakorlásában eltöltött időt, stb. is figyelembe veszi. A két elismerés között magától értetődően igen szoros a kapcsolat, jelentős az átfedés, de kétséget kizárólag két eltérő megközelítésről van szó. Ezzel kapcsolatban lásd: Communication of the Commission on the recognition of qualifications for academic and professional purposes, (1994 dec. 13. Brussels) Jelen tanulmány tárgyából kivetkezően, kizárólag a szakképesítések kölcsönös elismerésével foglalkozik.

<sup>36</sup> Az EGK Szerződés 57. cikke többek között kimondja:” A Tanács, annak érdekében, hogy az egyének számára megkönnyítse vállalkozói tevékenység megkezdését és folytatását a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel együttműködve, az első szakaszban egyhangú, majd minősített többséggel hozott döntéssel irányelveket bocsát ki a diplomák, az oklevelek és egyéb szakképesítések kölcsönös elismeréséről.”

<sup>37</sup> Az EGK Szerződés 57. cikkének 2. szakasza rögzíti a tagállamok idevágó törvényeinek és rendelkezéseinek összehangolása során a Tanács által követendő eljárási rendet is.

<sup>38</sup> Az idevágó félszáz direktíva által érintett foglalkozások teljes listáját a 92/51/EEC irányelv “A”. melléklete közli az ENSZ ISIC ( International Standard Industrial Classification) besorolása szerint.

A Bizottság több éves kitartó erőfeszítéseinek eredményeként a közelmúltban végre megszületett az az irányelv<sup>39</sup>, amely az átmeneti irányelvek helyett egységes keretbe foglalja az ezen jogszabályok hatálya alá eső szakmák gyakorlásához szükséges szakképesítések elismerésének kérdését. Ezáltal az idevágó összes korábban született (50!) direktíva feleslegessé vált, és hatályon kívül helyeztetett. (v.ö. az 1999/42/EC sz. Irányelv A. és B. mellékleteit.) A direktívával az elismerés általános rendszeréről szóló fejezetben foglalkozunk részletesebben.

#### **- Az ágazati irányelvek**

A Bizottság 1975. után<sup>40</sup> már egy sor ún. ágazati irányelvet bocsátott ki<sup>41</sup>, amelyek meghatározzák azokat a szempontokat (pl. a képzés időtartama és tartalma, a szakmai gyakorlat tekintetében), amelyeket az egyes tagállamokban szerzett képesítések kölcsönös elismerése kapcsán figyelembe kell venni. Minden direktívához egy további irányelv társul, amely részletesen előírja az adott képesítés megszerzéséhez szükséges minimális szaktárgyi és képzési programbeli követelményeket, amelyeket a tagállamoknak érvényesíteniük kell. Amennyiben az irányelvekben leírt szakmai követelményeknek az érintett közösségi állampolgár a birtokában lévő nemzeti szakképesítést igazoló oklevél tanúsága szerint eleget tesz, úgy szakképzettségét a befogadó állam köteles automatikusan elfogadni, s az EGK Szerződés 52. cikkének az alapítási joggal kapcsolatos rendelkezéseivel összhangban lehetővé tenni számára, hogy ún. önfoglalkoztatóként a befogadó országban hatályos rendelkezéseknek megfelelően vállalkozásba kezdjen.

Az ágazati direktívák kimunkálása, az irányelvekben testet öltő képzési, szakképesítési követelmények közös nevezőre hozása, részben a nemzeti oktatási rendszereknek a nemzeti, történelmi hagyományokban gyökerező lényeges eltérései, részben az oktatás tartalmának a tudományos és műszaki haladás követelményeihez idomuló naprakész állapotba hozása miatt, mind szakmai szempontból, mind a tagállamok saját politikai, gazdasági megfontolásai okán meglehetősen nehézkesnek, bonyolultnak bizonyult. (Az építészmérnöki képesítéssel kapcsolatos direktíva megalkotása, pl. közel 15 évet vett igénybe, a mérnöki szakképesítési követelményekről pedig immáron 20 esztendő óta folyik az egyeztetés.)

#### **- Az elismerés első, második és harmadik általános rendszere**

Tanulva az ágazati direktívák kimunkálásával kapcsolatos szinte áthidalhatatlan nehézségekből, a 80-as évektől, a tagállamok felhagytak az ágazati irányelvek

---

<sup>39</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1999. június 7-iki, 1999/42/EC számú, a szakképesítések általános rendszereit kiegészítő, továbbá az átmeneti intézkedésekről és a liberalizálásról született direktívák hatálya alá eső szakmai tevékenységekre vonatkozó szakképesítések elismerését szolgáló eljárásról szóló Irányelve. (OJ. L 201/77, 1999. július 31.)

<sup>40</sup> A Tanács ezt megelőzően ( Council resolution on the mutual recognition of diplomas, etc. ( OJ C55, 13.5.74) elfogadott határozatban nyomatékosította az oklevelek és szakképesítések elismerésével kapcsolatos munkálatok felgyorsításának fontosságát “ különösen a szabadfoglalkozások” terén.

<sup>41</sup> 1975-ben az orvosi (OJ 30.06.1976, L. 167), 1977-ben az ápolónői (77/452/EEC, OJ 15.07.1977, L. 176), 1978-ban a fogorvosi (78/686/EEC, OJ 24.08.1978, L 233/1). és az állatorvosi (78/1026/EEC, 23.12.1978, L/362/1), 1980-ban a szülésznői (80/154/EGK, OJ 11.02.1980, L/33/1), 1985-ben az építészmérnöki (85/384/EEC, OJ 21.08.1985 L.223/15) és a gyógyszerész (85/432/EGK, OJ 24.09.1985, L.253/34) szakképesítések kölcsönös elismeréséről született irányelvek.

gyakorlatával.<sup>42</sup> Az 1989-ben és 1992-ben megalkotott két irányelv alapján<sup>43</sup> létrejött az *oklevelek és szakképesítések elismerésének első és második ún. általános rendszere*. Az első általános rendszer hatálya alá az érettségi után a három évet és az azt meghaladó időtartamú felsőfokú képzés, a második rendszer alá pedig a legalább kétéves posztszekunder és nem kizárólag iskolarendszerű képzés során szerzett szakképesítések elismerése tartozik. A két direktíva hatálya kizárólag az ún. szabályozott szakmákra<sup>44</sup> terjed ki. Az elismerés természetesen, a befogadó országokban létező szabályozott szakmákra vonatkozik, azaz, minél kevesebb egy adott országban az ilyen szakma annál kevésbé kell, vagy lehet érvényt szerezni az irányelvekben megtestesülő közösségi jog előírásainak. A direktíva hatálya alá eső képzések elismerése nem automatikus. A befogadó tagállam erre illetékes engedélyező hatósága ugyanis, a szóban forgó országokban hatályos képzési rendszerek és szakma gyakorlásával szemben támasztott feltételek összehasonlítása alapján különbözeti vizsgákat, alkalmazkodási periódust, vagy szakmai gyakorlati időt írhat elő a kérelmező számára. Lényeges mozzanat azonban, - s ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság idevágó ítéletei irányadóak - hogy a szakképesítés elismerését nem lehet megtagadni, s azt csakis ésszerű kiegészítő követelmények teljesítéséhez lehet kötni. A honosítási kérelmet négy hónapon belül az érintett tagállamok kötelesek elbírálni.<sup>45</sup>

Az elismerés *harmadik rendszerével* kapcsolatos Irányelv (l. 39. sz. lábjegyzet) megszületése révén immáron, gyakorlatilag teljesnek tekinthető a Közösségen belül a szakképesítések és a szakképzettségek kölcsönös elismerésének mechanizmusa. Az új jogszabály hatálya ugyanis **explicite** kiterjed az első és a második általános rendszer által nem "lefedett" szakképesítések, szakmai tevékenységek körére (l. preambulumban 5. pont). Figyelemre méltó hogy kiterjed a nem iskolarendszerű (ún. informális) képzés keretében és a szakmai gyakorlat során szerzett szakképzettségek elismerésére is,

Az Irányelv leszögezi, hogy egy tagállam másik tagállam állampolgárától nem tagadhatja meg a munkavállalás, ill. az önfoglalkoztatás jogát, ha az érintett hivatalos oklevéllel igazolt szakképesítése megegyezik a befogadó államban az adott tevékenység gyakorlásához megkívánt szakképesítéssel. Amennyiben a szakképesítést igazoló oklevél összehasonlítása alapján lényeges eltérést mutatkozik, a befogadó állam köteles a kérelmező számára, szabad választása szerint, ún. adaptációs periódus

---

<sup>42</sup> Az ágazati direktívák rendszeréből fakadó további nehézség, hogy új tagállam/ok csatlakozásakor óhatatlanul szükségessé válik az idevágó jogszabályok teljes körű felülvizsgálata, és az új tagállam/ok/ban honos képzésnek a rendszerbe történő beillesztése alapján az elismerés szabályozásának kiegészítése, módosítása.

<sup>43</sup> 89/48/EEC és 92/51/EEC sz. irányelvek

<sup>44</sup> A 92/51/EEC irányelv szerint, "szabályozott szakmának minősül mindazon jogszabályilag szabályozott szakmai tevékenység, vagy azon szakmai tevékenységek összessége, amely, ill. amelyek egy tagállamban ezt a szakmát/foglalkozást alkotja/alkotják. "Szabályozott képzésnek" minősül minden olyan képzés, amely meghatározott szakma gyakorlására készít fel, s amely egy olyan szakmai gyakorlattal, gyakorlati képzéssel kiegészülő tanulmányi ciklusból áll, amely képzésnek a szintjét, strukturáját törvényi, rendeleti, vagy közigazgatási szabály írja elő. (A 15 tagállamban, valamint Norvégiában és Izlandon az általános rendszer hatálya alá eső szabályozott szakmák listáját lásd a 35.sz. lábjegyzetben hivatkozott útmutató 1 mellékletében.)

<sup>45</sup> Az Európai Bizottság illetékes főigazgatósága 1994-ben útmutatót (Guide for users of the general system for the recognition of professional qualifications, XV/E/8417/94) adott közre, hogy segítséget nyújtson azoknak a közösségi állampolgároknak, akik nem a szakképesítésük szerinti tagállamban kívánják önálló tevékenységet folytatni, s akik ebből a célból a befogadó államban el kívánják ismertetni a szakképesítésüket.

biztosítása, vagy alkalmasság vizsga letétele révén lehetőséget adni arra, hogy bebizonyítsa, a hiányzó ismereteket, készségeket időközben megszerezte.

A direktíva hatálya kiterjed továbbá egy másik tagállamban gyakorlat útján szerzett szakképzettség elismerésére is. Az adott szakmai tevékenység és a kérelmező korábbi beosztásának/ainak jellegétől függően, a befogadó tagállamnak lehetővé kell tenni az adott szakmai tevékenység gyakorlását, ha az érintett előzőleg egy másik tagállamban igazoltan 4-10 éves szakmai gyakorlatot szerzett, s megfelelő (informális) képzésben részesült.

Az irányelv hatálya végül kiterjed mindazon szakmai tevékenységek körére is, amelyek tekintetében az adott tagállamban azok gyakorlásának előfeltétele a "megfelelő magatartást" (pl. nem fosztották meg bizonyos hivatalok betöltésének jogától), s pénzügyi, anyagi "megbízhatóságot" (tudniillik, hogy a kérelmező ellen nem folyt ill. nem folyik csődeljárás) tanúsító hivatalos igazolás birtoklása ill. bemutatása. Ez esetben a másik tagállam állampolgárának elégséges bemutatnia, a származása szerinti, vagy egy másik tagállam illetékes hatósága által kiállított hasonló tartalmú igazolást.

Az Irányelv 2001. július 31.-ikében jelöli meg rendelkezéseinek a nemzeti jogrendekbe való átültetésének végső határidejét. A tagállamoknak erről haladéktalanul tájékoztatniuk kell a Bizottságot.

## ***II. A személyek szabad áramlása és az oktatás, Magyarország feladatai***

A személyek szabad áramlásával kapcsolatos közösségi rendelkezések vonatkozásában, miként azt a bevezetőben idézett 1996. októberi Bizottsági jelentés<sup>46</sup> megállapította, az egységes piac kiépült. Noha a jelentés "további lépéseket" tartott szükségesnek a személyek szabad áramlásával és tartózkodásával kapcsolatos jogok "teljesebb gyakorlásának biztosítása érdekében", egyértelmű, hogy Magyarországnak a csatlakozás pillanatától a személyek szabad mozgásával összefüggő oktatási és szakképzési közösségi jogszabályokat alkalmaznia kell.

Általánosságban megállapítható, hogy jogi értelemben a személyek szabad áramlásával összefüggésben az oktatás, szakképzés területén Magyarország csatlakozása kapcsán jogi, szakmai értelemben aligha merülhetnek fel komoly akadályok, nehézségek, vagy aggályok. A jelenleg hatályos törvények (közoktatási- felsőoktatási és szakképzési törvények) idevágó rendelkezései ugyanis, a közösségi joggal, teljességgel összhangban vannak. A jogi szabályozás oldaláról nézve tehát a közösségi szabályok alkalmazásának már jelenleg sem lennének érdemleges akadályai. Ez alól egyedül az oklevelek és szakképesítések kölcsönös elismerésével kapcsolatos rendszer képez kivételt, ahol jogszabályi szintű "korrekcióra" is szükség van. Értelemszerűen átmeneti mentességekre (derogációkra) nem lesz szükség. A 2001. december 31.-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról szóló 2280/1999.(XI.5.) sz. kormányhatározat tartalmazza az e területeken megoldásra váró jogalkotási feladatokat.

---

<sup>46</sup> V.ö. 3. sz. lábjegyzet



Fentiek az oktatás, szakképzés ifjúságpolitika c.(18.), valamint a személyek szabad áramlása c. (2.) fejezetek 1998. ill. ez évi átvilágítása során megerősítést nyertek a Bizottság részéről is.