



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä lokakuuta 2020 *

Sisällys

I	Asiaa koskevat oikeussäännöt	5
A.	WTO:n oikeus	5
1.	WTO:n perustamissopimus	5
2.	GATS-sopimus	5
3.	Riitojen ratkaisusta tehty sopimus	7
B	Unionin oikeus	9
C	Unkarin oikeus	9
II	Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely	10
III	Kanteen arviointi	11
A	Tutkittavaksi ottaminen	11
1.	Asianosaisten lausumat	11
2.	Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	12
B	Unionin tuomioistuimen toimivalta	14
1.	Asianosaisten lausumat	14
2.	Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	15
C	Asiakysymys	18
1.	Edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus	18
a)	Unkarin korkea-asteen opetuspalveluja koskevan sitoumuksen vaikutusten arviointi GATS-sopimuksen XVII artiklassa esitetyn kansallisen kohtelun säännön kannalta	18

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

1) Asianosaisten lausumat	18
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	19
b) Kilpailuedellytysten muuttaminen vastaavien kotimaisten palveluntarjoajien eduksi	20
1) Asianosaisten lausumat	20
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	21
c) Oikeuttaminen GATS-sopimuksen XIV artiklan perusteella	21
1) Asianosaisten lausumat	21
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	22
2. Vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa	23
a) GATS-sopimuksen XVII artikla	23
1) Kilpailuedellytysten muuttaminen vastaavien kotimaisten palveluntarjoajien eduksi ...	24
i) Asianosaisten lausumat	24
ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	24
2) Oikeuttamisperusteen olemassaolo	25
i) Asianosaisten lausumat	25
ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	25
b) SEUT 49 artikla	26
1) SEUT 49 artiklan sovellettavuus	26
i) Asianosaisten lausumat	26
ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	26
2) Rajoituksen olemassaolo	26
i) Asianosaisten lausumat	26
ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	27
3) Oikeuttamisperusteen olemassaolo	27
i) Asianosaisten lausumat	27
ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	28
c) Direktiivin 2006/123 16 artikla ja toissijaisesti SEUT 56 artikla	29
1) Direktiivin 2006/123 sovellettavuus	29
i) Asianosaisten lausumat	29

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	30
2) Rajoituksen olemassaolo	30
i) Asianosaisten lausumat	30
ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	30
3) Oikeuttamisperusteen olemassaolo	30
i) Asianosaisten lausumat	30
ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	31
3. Perusoikeuskirjan 13 artikla, 14 artiklan 3 kohta ja 16 artikla	31
a) Perusoikeuskirjan sovellettavuus	31
1) Asianosaisten lausumat	31
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	32
b) Kyseisiin perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten olemassaolo	32
1) Asianosaisten lausumat	32
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	33
c) Oikeuttamisperusteen olemassaolo	34
1) Asianosaisten lausumat	34
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	35
Oikeudenkäyntikulut	35

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Tutkittavaksi ottaminen – Unionin tuomioistuimen toimivalta – Palvelukaupan yleissopimus – XVI artikla – Markkinoillepääsy – Erityisten sitoumusten lista – Luvan olemassaoloa koskeva vaatimus – XX artiklan 2 kohta – XVII artikla – Kansallinen kohtelu – Palveluntarjoaja, jonka kotipaikka on kolmannessa valtiossa – Jäsenvaltion kansallinen säännöstö, jossa asetetaan edellytyksiä korkea-asteen opetuspalveluiden tarjoamiselle sen alueella – Vaatimus kansainvälisen sopimuksen tekemisestä palveluntarjoajan kotipaikan valtion kanssa – Vaatimus koulutuksen antamisesta palveluntarjoajan kotipaikan valtiossa – Kilpailuedellytysten muuttaminen kansallisten palveluntarjoajien eduksi – Oikeuttaminen – Yleinen järjestys – Harhaanjohtavien toimintatapojen estäminen – SEUT 49 artikla – Sijoittautumisvapaus – Direktiivi 2006/123/EY – Palvelut sisämarkkinoilla – 16 artikla – SEUT 56 artikla – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Rajoituksen olemassaolo – Oikeuttaminen – Yleistä etua koskeva pakottava syy – Yleinen järjestys – Harhaanjohtavien toimintatapojen estäminen – Opetuksen laadun korkea taso – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 13 artikla – Akateeminen vapaus – 14 artiklan 3 kohta – Vapaus perustaa oppilaitoksia – 16 artikla – Elinkeinovapaus – 52 artiklan 1 kohta

Asiassa C-66/18,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 1.2.2018,

Euroopan komissio, asiamiehinään V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester ja K. Talabér-Ritz,

kantajana

vastaan

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér ja G. Koós,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan ja S. Rodin sekä tuomarit E. Juhász, J. Malenovský (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.6.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.3.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan, että unionin tuomioistuin
 - toteaa, että Unkari ei ole noudattanut Maailman kauppajärjestön (WTO) perustamisesta tehdyn sopimuksen, joka on allekirjoitettu Marrakeshissä ja hyväksytty yhteisön puolesta Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY (EYVL 1994, L 336, s. 1) (jäljempänä WTO:n perustamissopimus), liitteessä 1 B olevan palvelukaupan yleissopimuksen (jäljempänä GATS-sopimus) XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna 2011 annetun lain nro CCIV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény; Magyar Közlöny 2011/165), sellaisena kuin se on muutettuna Unkarin parlamentin 4.4.2017 antamalla valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna 2011 annetun lain nro CCIV muuttamisesta annetulla vuoden 2017 lailla nro XXV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény; Magyar Közlöny 2017/53) (jäljempänä korkeakoululaki), 76 §:n 1 momentin a kohdan mukaan Euroopan talousalueen (ETA) ulkopuolelle sijoittautuneilta korkea-asteen oppilaitoksilta edellytetään kansainvälisen sopimuksen tekemistä opetuspalvelujen tarjoamiseksi

- toteaa, että Unkari ei ole noudattanut palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 16 artiklan, eikä joka tapauksessa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan sekä GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdan mukaan ulkomaisilta korkea-asteen oppilaitoksilta edellytetään, että ne tarjoavat korkea-asteen opetusta alkuperävaltioissaan
- toteaa, että Unkari ei ole noudattanut Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 13 artiklan, 14 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt edellä mainituista korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a ja b kohdan mukaisista toimenpiteistä (jäljempänä riidanalaiset toimenpiteet), ja
- velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A WTO:n oikeus

1. WTO:n perustamissopimus

- 2 WTO:n perustamissopimuksen XVI artiklan 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokainen jäsen pyrkii varmistamaan, että sen lait, määräykset ja hallinnolliset menettelytavat ovat tämän sopimuksen mukaisia ja täyttävät liitteissä olevien sopimusten velvoitteet.”

2. GATS-sopimus

- 3 GATS-sopimuksen I artiklan 1–3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Tätä sopimusta sovelletaan jäsenten toimenpiteisiin, jotka koskevat palvelukauppaa.

2. Tämän sopimuksen tarkoitusta varten palvelukauppa on määritelty palvelun tarjoamiseksi

--

c) jäsenen palvelujen tarjoajan toimesta toisen jäsenen alueella tapahtuvan kaupallisen läsnäolon välityksellä;

--

3. Tämän yleissopimuksen tarkoitusta varten

a) ’jäsenten toimenpiteet’ tarkoittavat toimenpiteitä, joihin ovat ryhtyneet

i) keskus-, alueellisen tai paikallistason hallintoelimet ja viranomaiset; ja

ii) julkishallinnon ulkopuoliset elimet käyttäessään keskus-, alueellisen tai paikallistason hallintoelinten tai viranomaisten niille delegoimia valtuuksia;

täyttyessään sopimuksen velvoitteita ja sitoumuksia jäsenen on ryhdyttävä sellaisiin käytettävissään oleviin kohtuullisiin toimenpiteisiin, jotka takaavat velvoitteiden ja sitoumusten noudattamisen sen alueella alueellisen ja paikallistason hallintoelinten ja viranomaisten sekä julkishallinnon ulkopuolisten elinten toimesta.

– –”

4 GATS-sopimuksen XIV artiklassa määrätään seuraavaa:

”Edellyttäen, ettei toimenpiteitä sovelleta tavalla, joka johtaisi mielivaltaiseen tai perusteettomaan syrjintään niiden maiden välillä, joissa vallitsevat toisiinsa verrattavat olosuhteet tai palvelukaupan piiloesteeseen, sopimus ei estä jäsentä hyväksymästä tai toimeenpanemasta toimenpiteitä

a) jotka ovat välttämättömiä julkisen moraalien suojelemiseksi tai yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi;

– –

c) jotka ovat välttämättömiä lakien tai määräysten noudattamisen turvaamiseksi, jotka eivät ole ristiriidassa tämän sopimuksen määräysten kanssa, mukaan lukien

i) harhaanjohtavien ja petollisten toimintatapojen estäminen ja puutteellisten palvelusopimusten vaikutuksista huolehtiminen;

– –”

5 GATS-sopimuksen XVI–XVIII artikla kuuluvat sopimuksen III osaan, jonka otsikko on ”Erityiset sitoumukset”.

6 GATS-sopimuksen XVI artiklassa, jonka otsikko on ”Markkinoillepääsy”, määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisen jäsenen tulee sallia markkinoillepääsy toisen jäsenen palveluille ja palvelujen tarjoajille I artiklassa mainituin toimitusmuodoin vähintäänkin sen erityisiä sitoumuksia koskevassa listassa sovituin ja eritellyin ehdoin, rajoituksin ja edellytyksin.

2. Palvelualoilla, joilla on tehty markkinoillepääsytoumuksia, [on] toimenpiteet, joita jäsen ei saa ylläpitää tai hyväksyä alueellisesti tai koko alueellaan, ellei toisin ole mainittu sen erityisiä sitoumuksia koskevassa listassa, määritelty seuraavasti:

a) palvelujen tarjoajia koskevat määrälliset rajoitukset, joko lukumääräisten kiintiöiden, monopolien, yksinomaisten palvelujen tarjoajien tai tarveharkinnan muodossa;

b) rajoitukset koskien palveluliiketoimien tai varojen kokonaisarvoa lukumääräisten kiintiöiden tai tarveharkinnan muodossa;

c) rajoitukset liittyen palveluliiketoimien kokonaismäärään tai palvelutuotannon kokonaismäärään määrättyjen lukumääräisten yksikköjen muodossa määrärajoituksina tai tarveharkintana;

d) rajoitukset lukumääräisen määrärajoituksen tai tarveharkinnan muodossa koskien luonnollisten henkilöiden kokonaismäärää, jotka voidaan palkata tietylle palvelualalle tai jotka palvelujen tarjoaja saa palkata ja jotka ovat tarpeellisia ja liittyvät suoraan määrätyn palvelun tarjontaan;

e) toimenpiteet, jotka rajoittavat tai vaativat tietynlaista oikeushenkilön muotoa tai yhteisyritystä, jotta palvelujen tarjoaja voi tarjota palvelun; ja

f) rajoitukset koskien ulkomaisen pääoman määrää, joko prosentuaalisen ulkomaisen osakkeenomistuksen enimmäismäärän muodossa tai yksittäisen tai yhteenlasketun ulkomaisen investoinnin kokonaismäärän muodossa.”

- 7 GATS-sopimuksen XVII artiklassa, jonka otsikko on ”Kansallinen kohtelu”, määrätään seuraavaa:

”1. Palvelualoilla, jotka on kirjattu erityisten sitoumusten listaan, siinä mainituin edellytyksin ja rajoituksin, jokaisen jäsenen on myönnettävä toisen jäsenen palveluille ja palvelujen tarjoajille kaikkien palvelujen tarjoamiseen vaikuttavien toimenpiteiden osalta vähintään yhtä hyvä kohtelu kuin se myöntää omille vastaaville palveluille ja palvelujen tarjoajille.

2. Jäsen voi täyttää 1 kohdan velvoitteen myöntämällä toisen jäsenen palveluille tai palvelujen tarjoajille joko muodollisesti samanlaisen tai erilaisen kohtelun kuin se myöntää omille vastaaville palveluille ja palvelujen tarjoajille.

3. Muodollisesti samanlaisen tai muodollisesti erilaisen kohtelun on katsottava olevan vähemmän edullista, jos se muuttaa kilpailuedellytyksiä sopimuspuolen palvelujen tai palvelujen tarjoajien eduksi verrattuna vastaaviin minkä tahansa toisen jäsenen palveluihin tai palvelujen tarjoajiin.”

- 8 GATS-sopimuksen XX artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Jäsenen on kirjattava listaan erityiset sitoumuksensa, joihin se velvoittautuu tämän sopimuksen III osan mukaisesti. Niiden palvelualojen osalta, joissa edellä mainittuihin erityisiin sitoumuksiin on velvoitauduttu, jokaisen listan on eriteltävä

a) markkinoillepääsyn ehdot, rajoitukset ja edellytykset;

b) kansallisen kohtelun edellytykset ja ehdot;

--

2. Sekä XVI että XVII artiklan kanssa ristiriidassa olevat toimenpiteet on kirjattava XVI artiklaan liittyvään sarakkeeseen. Tässä tapauksessa kirjauksen on katsottava sisältävän edellytyksen tai ehdon myös XVII artiklaan liittyen.”

3. Riitojen ratkaisusta tehty sopimus

- 9 WTO:n perustamissopimuksen liitteessä 2 olevan riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyjä koskevan sopimuksen (jäljempänä riitojen ratkaisusta tehty sopimus) 1 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kyseisen sopimuksen sääntöjä ja menettelyjä sovelletaan niihin riitoihin, jotka saatetaan vireille WTO:n perustamissopimuksen liitteessä 1 olevien sopimusten – joihin GATS sopimus kuuluu – neuvottelu- ja riitojen ratkaisumääräysten perusteella.

- 10 Riitojen ratkaisusta tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”WTO:n riitojen ratkaisujärjestelmä on keskeinen osa monenkeskisen kauppajärjestelmän turvallisuutta ja ennakoitavuutta. Jäsenet tunnustavat, että se suojaa jäsenten liitesopimusten mukaisia oikeuksia ja velvoitteita sekä selventää noiden sopimusten olemassa olevia määräyksiä kansainvälisen oikeuden tavanomaisten tulkintasääntöjen mukaisesti. [Riitojenratkaisuelimen] ratkaisuilla ja suosituksilla ei voida lisätä tai vähentää jäsenten liitesopimusten mukaisia oikeuksia ja velvoitteita.”

- 11 Saman sopimuksen 11 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Paneelien tehtävänä on auttaa [riitojenratkaisuelintä] täyttämään velvollisuutensa tämän sopimuksen sekä liitesopimusten nojalla. Sen mukaisesti paneelin tulisi tehdä puolueeton arvio sen käsiteltäväksi annetusta asiasta, mukaan lukien tapausta koskevien tosiasioiden puolueeton esittely sekä asianomaisten liitesopimusten noudattaminen tai yhdenmukaisuus niiden kanssa sekä tehdä muita

sellaisia päätöksiä, jotka auttavat [riitojenratkaisuelintä] liitesopimusten mukaisten suositusten tai päätösten tekemisessä. Paneelien tulisi keskustella säännöllisesti riidan osapuolien kanssa sekä antaa niille riittävä mahdollisuus saada aikaan keskinäisesti tyydyttävä ratkaisu.”

- 12 Tämän sopimuksen 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Valitusten tutkinta”, määrätään muun muassa seuraavaa:

”6. Valitus on rajattava koskemaan vain oikeudellisia kysymyksiä, jotka ovat paneeliraportissa, sekä paneelin muodostamia oikeudellisia tulkintoja.

– –

13. Valituselin voi ylläpitää, muuttaa tai kumota paneelin ratkaisut ja johtopäätökset.

– –”

- 13 Riitojen ratkaisusta tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kun paneeli tai valituselin päättää, että toimenpide on liitesopimuksen vastainen, sen tulee suositella, että asianomainen jäsen saattaa toimenpiteen yhdenmukaiseksi tämän sopimuksen kanssa. Suositusten lisäksi paneeli tai valituselin voi esittää menetelmiä, miten kyseinen jäsen voi täytäntöönpanna suositukset.”

- 14 Mainitun sopimuksen 21 artiklassa, jonka otsikkona on ”Suositusten ja päätösten täytäntöönpanon seuranta”, määrätään seuraavaa:

”1. [Riitojenratkaisuelimen] päätösten ja suositusten nopea täyttäminen on tärkeää, jotta varmistetaan riitojen tehokas ratkaiseminen kaikkien jäsenten etujen mukaisesti.

– –

3. [Riitojenratkaisuelimen] kokouksessa, joka pidetään 30 päivän kuluessa paneelin tai valituselimen raportin hyväksymisestä, asianomaisen jäsenen tulee ilmoittaa [riitojenratkaisuelimelle] tarkoituksistaan täytäntöönpanna [riitojenratkaisuelimen] suositukset ja päätökset. Jos on epätarkoituksenmukaista noudattaa heti suosituksia tai päätöksiä, asianomaiselle jäsenelle annetaan kohtuullinen määräaika sen tekemiseen. – –

– –

6. [Riitojenratkaisuelimen] on valvottava hyväksytyjen suositusten ja päätösten täytäntöönpanoa. – –

– –”

- 15 Kyseisen sopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Vahingonkorvaus ja myönnytysten tai muiden velvoitteiden peruuttaminen ovat väliaikaisia toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä, kun suosituksia ja päätöksiä ei täytetä kohtuullisen määräajan kuluessa. – –”

- 16 Saman sopimuksen 23 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kun jäsenet hakevat hyvitystä liitesopimuksissa olevien velvoitteiden loukkaukseen tai etujen muunlaiseen mitätöimiseen tai vahingoittamiseen tai liitesopimusten jonkin tavoitteen noudattamiseen, niiden tulee noudattaa ja sitoutua tämän sopimuksen sääntöihin ja menettelyihin.”

B Unionin oikeus

17 Direktiivin 2006/123 41 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yleisen järjestyksen käsite sellaisena kuin se on [unionin] tuomioistuimen tulkitsemana kattaa yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja uhkaavalta todelliselta ja riittävän vakavalta vaaralta suojaamisen, ja siihen voi sisältyä erityisesti kysymyksiä, jotka liittyvät ihmisarvoon, alaikäisten ja heikommassa asemassa olevien aikuisten suojeluun ja eläinten hyvinvointiin. – –”

18 Direktiivin 2006/123 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

19 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 alakohdan mukaan palvelulla tarkoitetaan ”itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa [SEUT 57] artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus”.

20 Direktiivin 16 artiklan, jonka otsikko on ”Palvelujen tarjoamisen vapaus”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet.

Jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on varmistettava, että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti.

Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole seuraavien periaatteiden mukaisia:

- a) syrjimättömyys: vaatimus ei saa olla suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden taikka oikeushenkilöiden tapauksessa sijoittautumisjäsenvaltion suhteen;
- b) välttämättömyys: vaatimus on perusteltava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin;
- c) oikeasuhteisuus: vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

– –

3. Jäsenvaltiota, johon palveluntarjoaja siirtyy, ei estetä asettamasta palvelutoiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun perusteella ja 1 kohdan mukaisesti. – –”

C Unkarin oikeus

21 Korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a kohdan mukaan ulkomainen korkeakoulu voi harjoittaa tutkintoon johtavaa koulutustoimintaa Unkarissa vain siinä tapauksessa, että ”Unkarin hallitus ja ulkomaisen korkeakoulun kotipaikan valtion hallitus ovat ilmaisseet suostumuksensa sitoutua Unkarissa harjoitettavan toiminnan periaatteellista tukea koskevaan kansainväliseen sopimukseen, jonka on perustuttava – kun kyse on liittovaltiosta – liittovaltiotason hallituksen kanssa tehtyyn edeltävään sopimukseen, mikäli liittovaltiotason hallituksella ei ole toimivaltaa ilmaista suostumusta sitoutua tällaiseen kansainväliseen sopimukseen” (jäljempänä edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus).

- 22 Korkeakoululain 77 §:n 2 momentin mukaan kyseisen lain 76 §:n 1 momentin a kohtaa ei sovelleta ulkomaisiin korkeakouluihin, joiden kotipaikka on jossain muussa ETA:n jäsenvaltiossa.
- 23 Korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa säädetään, että ulkomaisten korkeakoulujen, jotka harjoittavat toimintaa Unkarin alueella, on oltava kotipaikkansa valtion hyväksymiä korkeakouluja ja tämän lisäksi niiden on annettava ”tosiasiallisesti korkea-asteen koulutusta” kyseessä olevassa valtiossa (jäljempänä vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa).
- 24 Korkeakoululain 77 §:n 3 momentin mukaan kyseisen lain 76 §:n 1 momentin b kohdan säännöksiä sovelletaan myös korkeakouluihin, joiden kotipaikka on ETA:n jäsenmaassa.
- 25 Korkeakoululain 115 §:n 7 momentissa asetettiin määräajaksi saman lain 76 §:n 1 momentin a kohdassa määritettyjen edellytysten täyttämiseksi 1.1.2018, lukuun ottamatta liittovaltioita, joiden kanssa edeltävä sopimus oli tehtävä liittovaltiotason hallituksen kanssa kuuden kuukauden kuluessa vuoden 2017 lain nro XXV julkaisemisesta, eli ennen 11.10.2017. Tässä säännöksessä säädettiin lisäksi, että ulkomaiset korkeakoulut, jotka eivät määräajan päättyessä täytä laissa asetettuja vaatimuksia, menettävät lupansa ja että 1.1.2018 alkaen opiskelijat eivät voi kirjoittautua ensimmäisen vuoden opiskelijoiksi ulkomaisen korkeakoulun Unkarissa antamaan opetukseen. Unkarissa 1.1.2018 jo aloitetut opinto-ohjelmat voidaan saattaa päätökseen viimeistään lukuvuonna 2020/2021 muuttumattomin edellytyksin siten, että opinto-ohjelmista luovutaan vaihteittain.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 26 Koska komissio katsoi, että antamalla vuoden 2017 lain nro XXV Unkari oli jättänyt noudattamatta direktiivin 2006/123 9, 10 ja 13 artiklan, 14 artiklan 3 alakohdan sekä 16 artiklan ja toissijaisesti SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, GATS-sopimuksen XVII artiklan sekä perusoikeuskirjan 13 artiklan, 14 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, se osoitti kyseiselle jäsenvaltiolle 27.4.2017 virallisen huomautuksen, jossa jäsenvaltiolle asetettiin yhden kuukauden määräaika huomautusten esittämiseksi. Unkari vastasi tähän 25.5.2017 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiset, joista sitä moitittiin.
- 27 Komissio antoi 14.7.2017 perustellun lausunnon, jossa se totesi muun muassa seuraavaa:
- Unkari ei ole noudattanut GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a kohdan mukaisesti edellyttää, että ETA:n ulkopuolelle sijoittautuneiden korkea-asteen oppilaitosten on tehtävä kansainvälinen sopimus opetuspalvelujen tarjoamiseksi
 - Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2006/123 16 artiklan ja joka tapauksessa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdan mukaisesti edellyttää, että ulkomaisten korkeakoulujen on tarjottava korkea-asteen opetusta kotimaassaan, ja
 - Unkari ei ole noudattanut perusoikeuskirjan 13 artiklan, 14 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut riidanalaiset toimenpiteet.
- 28 Komissio asetti Unkarille yhden kuukauden määräajan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi tai huomautusten esittämiseksi.
- 29 Unkari pyysi 17.7.2017 päivätyllä kirjeellä mainitun määräajan pidentämistä, mistä komissio kieltäytyi.
- 30 Unkari vastasi perusteltuun lausuntoon 14.8.2017 päivätyllä kirjeellä, jossa se totesi, ettei väitettyjä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisistä ollut tapahtunut.

- 31 Kyseinen jäsenvaltio toimitti 11.9.2017 päivätyllä kirjeellä komissiolle uusia huomautuksia, joilla pyrittiin muun muassa vertailemaan sen tilannetta muiden jäsenvaltioiden tilanteeseen ja antamaan useita jäsenvaltioita koskevia lisätietoja.
- 32 Komission ja Unkarin viranomaisten edustajien välillä pidettiin asiantuntijatapaaminen 26.9.2017.
- 33 Komissio osoitti Unkarille 5.10.2017 täydentävän perustellun lausunnon, jossa se väitti, että Unkari ei ollut myöskään noudattanut GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdan mukaisesti edellyttää, että ulkomaisten korkeakoulujen on tarjottava korkea-asteen koulutusta kotimaassaan.
- 34 Unkari toimitti komissiolle 6.10.2017 päivätyllä kirjeellä lisätietoja, joissa se selitti, että Amerikan yhdysvallat oli ainoa ETA:n ulkopuolinen liittovaltio, jonka kanssa oli tehtävä korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a kohdassa säädetyn kaltainen ennakollinen sopimus. Unkarin viranomaisten myöhemmin toimittamien tietojen mukaan tällainen ennakollinen sopimus oli tehty mainitun lain 115 §:n 7 momentissa alun perin säädettyssä määräajassa, joka päättyi 11.10.2017.
- 35 Unkari vastasi täydentävään perusteltuun lausuntoon 18.10.2017 päivätyllä kirjeellä, jossa se ilmoitti komissiolle, että Unkarin parlamentti oli 17.10.2017 hyväksynyt korkeakoululain muuttamisesta lakiesityksen, jonka vaikutuksesta kyseisen lain 115 §:n 7 momentissa säädetty määräpäivä lain 76 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten täyttämiseksi siirtyy 1 päivään tammikuuta 2019.
- 36 Unkari ilmoitti tässä kirjeessä lisäksi, että laki, jolla hyväksyttiin Unkarin hallituksen ja Marylandin osavaltion (Yhdysvallat) välinen korkeakouluopetusta koskevasta yhteistyöstä tehty sopimus, joka koski McDaniel Collegen toiminnan harjoittamista Unkarissa, oli julkaistu Magyar Közlönyssä (Unkarin virallinen lehti).
- 37 Unkari toimitti komissiolle 13.11.2017 päivätyllä kirjeellä uusia lisätietoja täsmentäen, että kansainvälinen sopimus, joka oli tarpeen Heilongjiang Daxue (Kiina) lääketieteen yliopiston toiminnan jatkamiseksi Unkarissa, oli allekirjoitettu 30.10.2017.
- 38 Tässä tilanteessa komissio nosti 1.2.2018 nyt käsiteltävänä olevan riidanalaisia toimenpiteitä koskevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.
- 39 Unionin tuomioistuimen presidentti myönsi 25.7.2018 tekemällään päätöksellä asian käsittelylle etusijan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

III Kanteen arviointi

A Tutkittavaksi ottaminen

1. Asianosaisten lausumat

- 40 Unkari väittää vastineessaan, että kanne on jätettävä tutkimatta komission oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikaisen toiminnan ja siitä johtuvien lainvastaisuuksien vuoksi. Kyseinen jäsenvaltio toteaa aluksi, että komissio on asiaa mitenkään perustelematta velvoittanut Unkarin esittämään huomautuksensa virallisesta huomautuksesta ja sittemmin perustellusta lausunnosta yhden kuukauden määräajassa sen kahden kuukauden määräajan sijasta, jota tavallisesti sovelletaan oikeudenkäyntiä edeltävissä menettelyissä, vaikka Unkaria vastaan oli meneillään myös kaksi muuta samanaikaisesti vireille saatettua ja määräajoiltaan samanlaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä. Tämän jälkeen komissio hylkäsi sen pyynnöt tämän määräajan pidentämisestä esittämättä asianmukaisia perusteluja.

- 41 Tällainen menettely osoittaa Unkarin mukaan, että komissio ei ole pyrkinyt kuulemaan sitä asianmukaisesti, mikä loukkaa vilpittömän yhteistyön periaatetta ja oikeutta hyvään hallintoon. Tämä menettely loukkaa myös Unkarin oikeutta puolustautua asianmukaisesti.
- 42 Unkari esittää vastauskirjelmässään lisäksi, että komissio pyrki perustelemaan toimintaansa vetoamalla siihen, etteivät Unkarin viranomaiset olleet valmiita kumoamaan korkeakoululain riidanalaisia säännöksiä. Tällaiseen seikkaan ei kuitenkaan voida vedota oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn sovellettavien määräaikojen lyhentämisen perustelemiseksi vaarantamatta kyseisen menettelyn tavoitteiden saavuttamista.
- 43 Unkari väittää lisäksi, että kun komissio antoi selvästi ymmärtää aloittaneensa käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yksinomaan Central European Universityn (CEU) etujen nimissä ja puhtaasti poliittisista syistä, se loukkasi vakavasti perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa vahvistettua oikeutta hyvään hallintoon.
- 44 Komissio kiistää, että nämä väitteet olisivat hyväksyttävissä.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 45 Ensinnäkin väitteistä, jotka koskevat komission Unkarille väitetysti asettamia kohtuuttoman lyhyitä vastausaikoja, on muistutettava, että oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä pyritään antamaan kyseessä olevalle jäsenvaltiolle tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa tai puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan (tuomio 26.10.2006, komissio v. Italia, C-371/04, EU:C:2006:668, 9 kohta). Tämän menettelyn virheettömyys on EUT-sopimuksessa tavoiteltu olennainen tae, jotta yhtäältä kyseisen jäsenvaltion oikeuksia voidaan suojata ja jotta toisaalta voidaan varmistaa, että oikeusriita, joka mahdollisesti tulee käsiteltäväksi oikeudenkäyntimenettelyssä, on selkeästi määritelty (tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Näiden tavoitteiden mukaisesti komission on annettava jäsenvaltioille kohtuullinen määräaika, jotta nämä voivat vastata viralliseen huomautukseen ja noudattaa perusteltua lausuntoa tai – tarvittaessa – valmistella puolustuksensa. Arvioitaessa asetetun määräajan kohtuullisuutta on otettava huomioon kaikki kuhunkin yksittäistapaukseen vaikuttavat seikat (ks. vastaavasti tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Unionin tuomioistuin on tämän mukaisesti katsonut, että lyhyet määräajat voivat olla perusteltuja erityistapauksissa, muun muassa silloin, kun jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen on korjattava kiireellisesti tai kun komission näkökanta on täysin kyseisen jäsenvaltion tiedossa ennen menettelyn aloittamista (tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Käsiteltävässä asiassa Unkarin parlamentti antoi 4.4.2017 lain nro XXV, jonka nojalla korkeakouluilta, jotka eivät täytä korkeakoululain 76 §:n 1 momentissa lueteltuja edellytyksiä, yhtäältä peruutetaan lupa harjoittaa toimintaansa ja toisaalta niillä ei enää ole oikeutta hyväksyä uusia ensimmäisen vuoden opiskelijoita 1.1.2018 lähtien ja jo aloitetut opinto-ohjelmat on saatettava päätökseen viimeistään lukuvuonna 2020/2021.

- 49 Komissio osoitti Unkarille 27.4.2017 virallisen huomautuksen ja antoi tälle yhden kuukauden määräajan huomautusten esittämistä varten. Komissio antoi 14.7.2017 perustellun lausunnon, jossa se antoi tälle jäsenvaltiolle yhden kuukauden määräajan ryhtyä sen noudattamisen edellyttämiin toimenpiteisiin tai esittää huomautuksensa.
- 50 Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat, joista ilmenee, että Unkarille asetettu määräaika oli perusteltu kiireellä, joka komission mukaan vallitsi sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen korjaamiseksi, josta kyseistä jäsenvaltiota moitittiin, yhden kuukauden määräaika ei vaikuta kohtuuttomalta.
- 51 Toisin kuin Unkarin hallitus väittää, tätä arviointia ei myöskään kyseenalaista se, että komissio nosti nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen vasta 1.2.2018. Viimeksi mainitulle oli nimittäin ilmoitettu 18.10.2017 päivätyllä kirjeellä, että määräpäivää, josta lähtien korkeakoulut, jotka eivät täytä korkeakoululain 76 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä, eivät enää voi hyväksyä uusia ensimmäisen vuoden opiskelijoita, lykätään 1.1.2019 asti.
- 52 Joka tapauksessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei siitä, että komissio asettaa oikeudenkäyntiä edeltävälle menettelylle lyhyet määräajat, voi itsessään seurata sitä, että myöhempi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne jätetään tutkimatta. Kanne on nimittäin jätettävä tutkimatta vain siinä tapauksessa, että komission toiminta on estänyt asianomaista jäsenvaltiota puolustautumasta asianmukaisesti komission väitteitä vastaan ja siten sillä on loukattu puolustautumisoikeuksia, mistä mainitun jäsenvaltion on esitettävä näyttö (tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari (Järjestöjen avoimuus), C-78/18, EU:C:2020:476, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Unkari ei ole kuitenkaan esittänyt tällaista näyttöä nyt käsiteltävässä asiassa.
- 54 Oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kulun, sellaisena kuin se on esitetty tämän tuomion 26–37 kohdassa, tarkastelusta ilmenee päinvastoin ensinnäkin, että Unkari esitti komission sille asettamassa yhden kuukauden määräajassa yksityiskohtaisia huomautuksia virallisesta huomautuksesta ja sittemmin perustellusta lausunnosta. Tämän jälkeen kyseinen jäsenvaltio esitti tältä osin uusia huomautuksia kolmessa kirjeessä, jotka oli päivätty 11.9., 6.10. ja 13.11.2017 ja jotka komissio suostui vastaanottamaan. Oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana vaihdettujen asiakirjojen sekä kannekirjelmän tarkastelusta ilmenee, että komissio otti asianmukaisesti huomioon kaikki Unkarin kyseisen menettelyn eri vaiheissa esittämät huomautukset, mukaan luettuna asetettujen määräaikojen jälkeen esitetyt huomautukset.
- 55 Näissä olosuhteissa sillä, että Unkarille asetettiin samana ajanjaksona samankaltaiset määräajat kahdessa muussa sitä koskeneessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, ei ole merkitystä.
- 56 Toiseksi Unkarin väitteestä, jonka mukaan komissio on aloittanut nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn pelkästään CEU:n etujen suojaamiseksi ja yksinomaan poliittisista syistä, on muistutettava, että SEUT 258 artiklassa määrätyn menettelyn tavoitteena on todeta objektiivisesti, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisessa menettelyssä komissiolla on menettelyn aloittamisen tarkoituksenmukaisuuden osalta harkintavaltaa, johon unionin tuomioistuin ei voi kohdistaa tuomioistuinvalvontaa (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2020, komissio v. Romania (Rahanpesun torjunta), C-549/18, EU:C:2020:563, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Edellä esitetyn perusteella käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on otettava tutkittavaksi.

B Unionin tuomioistuimen toimivalta

1. Asianosaisten lausumat

- 58 Unkari vetoaa siihen, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia nyt käsiteltävää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta siltä osin kuin on kyse komission väitteistä, jotka koskevat GATS-sopimuksen rikkomista.
- 59 Ensinnäkin kyseinen jäsenvaltio väittää, että SEUT 6 artiklan e alakohdan mukaan korkea-asteen opetuksen ala ei kuulu Euroopan unionin toimivaltaan ja että näin ollen kyseessä olevat jäsenvaltiot vastaavat itsenäisesti tällä alalla niille GATS-sopimuksen nojalla kuuluvien velvoitteiden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä.
- 60 Toiseksi kansainvälisen oikeuden yleisten sääntöjen mukaan yksinomaan riitojenratkaisuelimen perustamien paneelien ja WTO:n valituselimen (jäljempänä valituselin) tehtävänä on arvioida, onko korkeakoululaki yhteensopiva Unkarin GATS-sopimuksen nojalla tekemien sitoumusten kanssa.
- 61 Unkarin mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (tuomio 10.9.1996, komissio v. Saksa, C-61/94, EU:C:1996:313, 15 ja 16 kohta) ilmenee, että komissiolla on toimivalta tutkia sellaisen WTO-sopimuksen täytäntöönpano, josta on tullut unionin oikeuden erottamaton osa, jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välisissä suhteissa mutta ei jäsenvaltion ja kolmannen valtion välisissä suhteissa.
- 62 Lisäksi siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin hyväksyisi komission vaatimuksen siltä osin kuin se perustuu GATS-sopimuksen rikkomiseen, se loukkaisi WTO:n jäsenten ja WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän muodostavien elinten yksinomaista toimivaltaa tulkita WTO-sopimuksia tulkitsemalla itsenäisesti GATS-sopimuksen artikloja ja Unkarin erityisten sitoumusten listaa, millä rikottaisiin SEUT 216 artiklan 2 kohtaa ja vaarannettaisiin näin GATS-sopimuksen yhdenmukainen tulkinta.
- 63 Sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltio ei ole noudattanut GATS-sopimuksen mukaisia velvoitteitaan, kolmansilla valtioilla ei Unkarin mukaan nimittäin olisi enää mitään intressiä aloittaa menettelyä WTO:n riitojenratkaisujärjestelmässä.
- 64 Komissio vastaa ensinnäkin, että SEUT 207 artiklan 4 kohdan mukaan opetuspalvelujen kauppa kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan siltä osin kuin se kuuluu yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan. Näin ollen, kun jäsenvaltiot varmistavat GATS-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden noudattamisen, ne täyttävät veloitteen unionia kohtaan, koska unioni on ottanut vastuun tämän sopimuksen asianmukaisesta täytäntöönpanosta.
- 65 Toiseksi komissio toteaa, että SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat jäsenvaltioita. Näin ollen, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (tuomio 10.9.1996, komissio v. Saksa, C-61/94, EU:C:1996:313, 15 kohta) ilmenee, se että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta näitä sopimuksia, kuuluu unionin oikeuden piiriin ja muodostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta voidaan nostaa kanne SEUT 258 artiklan perusteella.
- 66 Koska nyt käsiteltävässä asiassa GATS-sopimus on unionin tekemä kansainvälinen sopimus, komissio katsoo, että sen tehtävänä on valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat siitä unionille johtuvia kansainvälisiä velvoitteita, mikä mahdollistaa muun muassa unionin kansainvälisen vastuun mahdollisen syntymisen estämisen tilanteessa, jossa on olemassa vaara, että riita saatetaan WTO:n käsiteltäväksi.

- 67 WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän olemassaololla ei komission mukaan ole tältä osin merkitystä. Yhtäältä unioni on WTO:n jäsenenä velvollinen huolehtimaan siitä, että sen alueella noudatetaan sille WTO-sopimusten mukaan kuuluvia velvoitteita. Toisaalta kolmansia valtioita ei sido unionissa tapahtuva riitojenratkaisu, joka koskee unionia ja sen jäsenvaltioita sitovia kansainvälisiä velvoitteita, eikä myöskään unionin tuomioistuimen näistä kansainvälisistä velvoitteista esittämä tulkinta.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 68 Aluksi on muistutettava, että SEUT 258 artiklan mukaan jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan kanteen kohteena voi olla ainoastaan unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen (ks. vastaavasti tuomio 19.3.2002, komissio v. Irlanti, C-13/00, EU:C:2002:184, 13 kohta).
- 69 Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että unionin tekemä kansainvälinen sopimus on voimaantulostaan lähtien erottamaton osa unionin oikeutta (ks. mm. tuomio 30.4.1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, 5 ja 6 kohta; tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym., C-366/10, EU:C:2011:864, 73 kohta ja lausunto 1/17 (EU:n ja Kanadan välinen CETA-sopimus), 30.4.2019, EU:C:2019:341, 117 kohta).
- 70 Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että unioni allekirjoitti WTO:n perustamissopimuksen, johon GATS-sopimus kuuluu, ja hyväksyi sen 22.12.1994 tekemällään päätöksellä 94/800. Sopimus tuli voimaan 1.1.1995.
- 71 Tästä seuraa, että GATS-sopimus on osa unionin oikeutta.
- 72 Ensinnäkin Unkarin esittämästä ja tämän tuomion 59 kohdassa mainitusta väitteestä on muistutettava, että SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla.
- 73 Unionin tuomioistuin on todennut, että GATS-sopimuksen yhteydessä tehdyt sitoumukset kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan alaan (ks. vastaavasti lausunto 2/15 (Vapaakauppasopimus Singaporen kanssa), 16.5.2017, EU:C:2017:376, 36 ja 54 kohta).
- 74 Tästä seuraa, että vaikka SEUT 6 artiklan e alakohdasta ilmenee, että jäsenvaltioilla on laaja toimivalta koulutuksen alalla ja unionilla on tällä alalla ainoastaan toimivalta ”toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi”, GATS-sopimuksen yhteydessä tehdyt sitoumukset, mukaan lukien yksityisten opetuspalvelujen kaupan vapauttamista koskevat sitoumukset, kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.
- 75 Unkari väittää siten virheellisesti, että kyseessä olevat jäsenvaltiot vastaavat opetuspalvelujen kaupan alalla itsenäisesti niille GATS-sopimuksen nojalla kuuluvien velvoitteiden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä.
- 76 Toiseksi tämän tuomion 60–63 kohdassa esitetystä Unkarin väitteestä on korostettava, ettei kyseinen jäsenvaltio riitautta yleisesti unionin tuomioistuimen toimivaltaa ratkaista SEUT 258 artiklan nojalla kanteen, jossa vaaditaan toteamaan, että jäsenvaltio ei ole noudattanut unionia sitovaan kansainväliseen sopimukseen perustuvia velvoitteitaan. Unkari väittää kuitenkin, että WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän, jota sovelletaan muun muassa WTO:n jäsenten GATS-sopimuksesta johtuviin velvoitteisiin, olemassaolosta johtuva erityislaatuisuus estää unionin tuomioistuinta käyttämästä tätä toimivaltaa.
- 77 On kuitenkin todettava, ettei unionin tuomioistuin ole ratkaissut tätä kysymystä unionin oikeuden ja WTO:n oikeuden välisiä suhteita koskevassa oikeuskäytännössään.

- 78 Tähän mennessä unionin tuomioistuin on nimittäin lausunut joko tilanteessa, jossa arvioitiin unionin johdetun oikeuden toimen pätevyyttä siitä syystä, että se ei ole yhdenmukainen WTO:n oikeuden kanssa (ks. mm. tuomio 1.3.2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, 1 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), tai tilanteessa, jossa oli kyse unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun mahdollisesta syntymisestä ja aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan oikeuden toteuttamisesta (ks. mm. tuomio 9.9.2008, FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio, C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, 1 ja 107 kohta).
- 79 Erityisesti tämän tuomion edellisessä kohdassa mainituissa tuomioissa unionin tuomioistuimen pohdittavaksi oli saatettu unionin kannalta epäedullisia WTO:n päätöksiä, ja sen oli lausuttava niiden täytäntöönpanoon liittyvistä erinäisistä seikoista, kuten siitä, voivatko asianomaiset yksityiset vedota WTO:n oikeuteen.
- 80 Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin yhtäältä niin, että komissio väittää, että tietyt jäsenvaltion antamat säännökset ovat yhteensoveltumattomia GATS-sopimuksen kanssa, joten kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut unionin oikeutta, jonka erottamaton osa tämä kansainvälinen sopimus on. Toisaalta, koska riitojenratkaisuelin ei ole tehnyt päätöstä, jossa unionin tai jäsenvaltion menettely todettaisiin WTO:n oikeuden vastaiseksi, kysymys tällaisen päätöksen mahdollisesta täytäntöönpanosta ei tule esiin.
- 81 Tässä tilanteessa – kuten tämän tuomion 66 kohdasta ilmenee – komissio väittää, että käsiteltävänä olevan jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tavoitteena on estää unionin kansainvälisen vastuun syntyminen tilanteessa, jossa on olemassa vaara, että riita saatetaan WTO:n käsiteltäväksi.
- 82 Tältä osin riitojen ratkaisusta tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että WTO:n riitojen ratkaisujärjestelmä on keskeinen osa monenkeskisen kauppajärjestelmän turvallisuutta ja ennakoitavuutta ja että sillä pyritään suojaamaan WTO:n jäsenten oikeuksia ja velvoitteita sekä selventämään niiden sopimusten määräyksiä kansainvälisen oikeuden tavanomaisten tulkintasääntöjen mukaisesti.
- 83 Erityisesti on todettava, että riitojen ratkaisusta tehdyn sopimuksen 11 artiklan nojalla paneelille on annettu toimivalta tehdä puolueeton arvio sen käsiteltäväksi annetusta asiasta, mukaan lukien tapausta koskevien tosiasioiden puolueeton esittely sekä asianomaisten liitesopimusten noudattaminen tai yhdenmukaisuus niiden kanssa. Saman sopimuksen 17 artiklan 13 kohdan mukaan valituselin voi ylläpitää, muuttaa tai kumota paneelin ratkaisut ja johtopäätökset, mutta sen toimivalta rajoittuu saman sopimuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaisesti kyseisen paneelin raportissa oleviin oikeudellisiin kysymyksiin ja paneelin muodostamiin oikeudellisiin tulkintoihin. WTO:n jäsenillä on lähtökohtaisesti velvollisuus noudattaa välittömästi riitojenratkaisuelimen suosituksia ja päätöksiä, kuten saman sopimuksen 21 artiklan 1 ja 3 kohdasta ilmenee.
- 84 Näistä seikoista seuraa, että WTO:n riitojenratkaisujärjestelmässä suoritettu valvonta voi tietyissä olosuhteissa johtaa toteamuksiin siitä, että järjestön jäsenen toteuttamat toimenpiteet eivät ole kyseisen järjestön oikeuden mukaisia, ja se voi viime kädessä synnyttää unionin, joka on järjestön jäsen, kansainvälisen vastuun oikeudenvastaisen teon vuoksi.
- 85 Lisäksi on muistutettava, että WTO:n perustamissopimuksen XVI artiklan 4 kohdan mukaan jokaisella jäsenellä on velvollisuus varmistaa sisäisessä oikeusjärjestyksessään, että WTO:n oikeudesta aiheutuvia velvoitteita noudatetaan sen alueen eri osissa. Vastaavasta velvollisuudesta säädetään lisäksi GATS-sopimuksen I artiklan 3 kohdan a alakohdassa.

- 86 Tässä tilanteessa WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän olemassaolosta johtuvalla erityislaatuisuudella ei ole vaikutusta unionin tuomioistuimelle SEUT 258 artiklassa osoitettuun toimivaltaan, ja tämän lisäksi kyseisen toimivallan käyttö on täysin johdonmukaista suhteessa kaikilla WTO:n jäsenillä olevaan velvollisuuteen huolehtia mainitun järjestön oikeudesta johtuvien velvoitteiden noudattamisesta.
- 87 On vielä muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin on toimivaltaansa käyttäessään noudatettava kokonaisuudessaan kansainvälistä oikeutta, johon kuuluvat paitsi unionia sitovien kansainvälisten sopimusten määräykset myös yleisen kansainvälisen tapaoikeuden säännöt ja periaatteet (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 88 Ensinnäkin on todettava, että kuten valtioiden vastuuta kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista koskevien artiklojen – jotka Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen oikeuden toimikunta on laatinut ja tämän järjestön yleiskokous on ottanut huomioon 12.12.2001 antamassaan päätöslauselmassa 56/83 ja joilla kodifoidaan kansainvälinen tapaoikeus ja joita sovelletaan unioniin – 3 artiklasta ilmenee, valtion teon luokittelu ”kansainvälisen oikeuden vastaiseksi” kuuluu yksinomaan kansainvälisen oikeuden soveltamisalaan. Näin ollen se, miten sama tosiseikka luokitellaan mahdollisesti unionin oikeuden nojalla, ei voi vaikuttaa tähän luokitteluun.
- 89 Vaikka komissio korostaa perustellusti, että asianomaisen jäsenvaltion moititun menettelyn arviointi, joka unionin tuomioistuimen on SEUT 258 artiklan nojalla tehtävä, ei sido muita WTO:n jäseniä, on huomattava, ettei tällainen arviointi myöskään vaikuta arviointiin, jonka riitojenratkaisuelin mahdollisesti tekee.
- 90 Lisäksi valtioiden vastuuta kansainvälisen oikeuden vastaisista teoista koskevien artiklojen 32 artiklasta seuraa, että vastuussa oleva valtio ei voi vedota kansallisen oikeutensa säännöksiin perustellakseen kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteidensa noudattamatta jättämistä.
- 91 Tästä seuraa muun muassa, että unioni tai asianomainen jäsenvaltio eivät voi vedota arviointiin, jonka unionin tuomioistuin on suorittanut SEUT 258 artiklan mukaisessa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä tämän jäsenvaltion toiminnasta WTO:n oikeuden suhteen, kieltäytyäkseen noudattamasta WTO:n oikeudessa määrättyjä oikeudellisia seurauksia siinä tilanteessa, että riitojenratkaisuelin toteaisi, että kyseinen toiminta ei ole WTO:n oikeuden mukaista.
- 92 Lopuksi on todettava, että – niissä rajoissa, jotka koskevat WTO:n oikeuteen vetoamista unionin toimielinten toimien laillisuuden valvomiseksi unionin tuomioistuimissa ja jotka on esitetty tämän tuomion 78 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä – sopimusvelvoitteiden noudattamista koskeva yleinen kansainvälisen oikeuden periaate (*pacta sunt servanda*), joka on vahvistettu 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusosoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 26 artiklassa (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331), edellyttää, että unionin tuomioistuimen on GATS-sopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa otettava huomioon riitojenratkaisuelimen kyseisen sopimuksen eri määräyksistä esittämä tulkinta. Lisäksi siinä tapauksessa, että riitojenratkaisuelin ei olisi vielä tulkinnut kyseisiä määräyksiä, unionin tuomioistuimen on tulkittava näitä määräyksiä unionia sitovien kansainvälisen oikeuden tapaoikeudellisten tulkintasääntöjen mukaisesti ja noudattaen mainitussa 26 artiklassa esitettyä periaatetta, jonka mukaan kyseinen kansainvälinen sopimus on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä.
- 93 Edellä esitetyistä perusteluista seuraa, että Unkarin esittämät väitteet, joiden mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia nyt käsiteltävää jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevaa kannetta GATS-sopimuksen rikkomista koskevan väitteen osalta, on hylättävä kokonaisuudessaan.

C Asiakysymys

1. Edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus

- 94 Ensimmäisen väitteen ratkaisemiseksi on aluksi täsmennettävä Unkarin korkea-asteen opetuspalveluja koskevien sitoumusten laajuus GATS-sopimuksen XVII artiklaan sisältyvän kansallisen kohtelun säännön kannalta, ja tämän jälkeen tutkittava, muuttaako edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus kilpailuedellytyksiä tällaisten palvelujen kotimaisten tarjoajien tai niiden tarjoamien palveluiden eduksi mainitun määräyksen vastaisesti, ja lopuksi siinä tapauksessa, että vastaus on myöntävä, tutkittava Unkarin argumentit, joilla pyritään oikeuttamaan tällainen muutos jonkin GATS-sopimuksen XIV artiklassa määrätyn poikkeuksen perusteella.

a) Unkarin korkea-asteen opetuspalveluja koskevan sitoumuksen vaikutusten arviointi GATS-sopimuksen XVII artiklassa esitetyn kansallisen kohtelun säännön kannalta

1) Asianosaisten lausumat

- 95 Komissio väittää ensinnäkin, että yksityisesti rahoitettujen korkea-asteen opetuspalvelujen kirjaaminen Unkarin erityisten sitoumusten listaan ja – sikäli kuin kyse on GATS-sopimuksen I artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kaupallisen läsnäolon luomisesta (jäljempänä tarjoamistapa 3) – ilmaisun ”ei mitään” käyttäminen sarakkeessa, joka koskee mainitun sopimuksen XVII artiklassa tarkoitetun ”kansallisen kohtelun rajoituksia”, merkitsee rajoitusten puuttumista tämän sitoumuksen osalta ja täten kyseisen jäsenvaltion täysimääräistä sitoumusta tämän suhteen.
- 96 Toiseksi komissio väittää, että edellytyksen, jonka Unkari mainitsee GATS-sopimuksen XVI artiklassa tarkoitetun markkinoillepääsyn rajoituksia koskevassa sarakkeessa ja jonka mukaan ”laitosten perustaminen edellyttää keskusviranomaisten myöntämää lupaa”, ei voida katsoa koskevan myös kansallisen kohtelun sääntöä GATS-sopimuksen XX artiklan 2 kohdan nojalla.
- 97 Tältä osin komissio väittää ensinnäkin, että tämä edellytys on muotoiltu niin laajasti ja yleisesti, että sen perusteella tämän luvan saamiselle voidaan asettaa mikä tahansa erityinen edellytys, mikä on vastoin GATS-sopimuksen XX artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sanamuotoa. Tällainen ennakkoluvan saamista koskeva edellytys on lisäksi omiaan vaarantamaan GATS-sopimuksen XVI ja XVII artiklan mukaisten sitoumusten antamisen tarkoituksen, sellaisena kuin se ilmaistaan GATS-sopimuksen johdanto-osan toisessa kohdassa, eli ”palvelukaupan laajentamisen avoimesti ja asteittain”. Vaikka lisäksi oletettaisiin, että tätä edellytystä, joka sisältyy sarakkeeseen, jonka otsikkona on ”markkinoillepääsyn rajoitukset”, sovelletaan tosiasiallisesti kansalliseen kohteluun, tämä edellytys, sellaisena kuin se on muotoiltu, ei voi kattaa korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a kohdassa säädettyä erityistä vaatimusta, jonka mukaan Unkarin hallituksen ja ulkomaisen korkeakoulun kotipaikan valtion hallituksen on tehtävä kyseisen oppilaitoksen Unkarissa harjoittaman mahdollisen toiminnan periaatteellisesta tuesta kansainvälinen sopimus.
- 98 Seuraavaksi komissio väittää, että erityisten sitoumusten listojen laatimisesta palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) yhteydessä annettujen suuntaviivojen, jotka WTO:n palvelukauppaneuvosto on hyväksynyt 23.3.2001 (S/L/92), mukaan hyväksymisiä koskevia määräyksiä ei voida pitää rajoituksina, jotka koskevat GATS-sopimuksen XVI artiklan mukaista markkinoillepääsyä. Näin ollen Unkari ei voi piiloutua edeltävää lupaa koskevan vaatimuksen taakse kiistääkseen kansallisen kohtelun periaatteen loukkaamisen olemassaolon.

- 99 Lopuksi komissio väittää, että tämä vaatimus ei ole GATS-sopimuksen XVI artiklan soveltamisalaan kuuluva toimenpide. Kyseisen sopimuksen XVI artiklan 2 kohdassa luetellaan nimittäin tyhjentävästi rajoitukset, jotka kuuluvat kyseisen artiklan soveltamisalaan. Edellä mainittua vaatimusta ei kuitenkaan mainita tässä luettelossa eikä se ole rinnastettavissa mihinkään siinä luetelluista toimenpiteistä.
- 100 Komissio päättelee tästä, että Unkari on tarjoamistavan 3 osalta sitoutunut soveltamaan WTO:n jäsenenä oleviin kolmansiin valtioihin kohtelua, joka ei ole epäedullisempi kuin kohtelu, jota kyseinen jäsenvaltio soveltaa kotimaisiin palveluntarjoajiin.
- 101 Unkari väittää, että GATS-sopimuksen XX artiklan 2 kohdan mukaan tämän tuomion 96 kohdassa mainitulla edellytyksellä, jonka se on kirjannut sarakkeeseen ”markkinoillepääsyn rajoitukset”, on vaikutuksia myös kansallista kohtelua koskevaan velvollisuuteen.
- 102 Kyseinen jäsenvaltio väittää lisäksi, että tämän edellytyksen yleinen muotoilu mahdollistaa sen, että se pitää voimassa ”harkinnanvaraisen lupajärjestelmän”, jota koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä se voi tarvittaessa mukauttaa rajoittamalla ulkomaisten palveluntarjoajien sijoittautumista myös edellyttämällä, että ensin tehdään kansainvälinen sopimus.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 103 Ensinnäkin on todettava, että GATS-sopimuksen XVII artiklan 1 kohdan mukaan WTO:n jokaisen jäsenen on myönnettävä palvelualoilla, jotka on kirjattu erityisten sitoumusten listaan, siinä mainituin edellytyksin ja rajoituksin, WTO:n toisen jäsenen palveluille ja palvelujen tarjoajille vähintään yhtä hyvä kohtelu kuin se myöntää omille vastaaville palveluille ja palvelujen tarjoajille.
- 104 GATS-sopimuksen XVI artiklan 1 kohdan mukaan WTO:n jokaisen jäsenen tulee sallia markkinoillepääsy WTO:n toisen jäsenen palveluille ja palvelujen tarjoajille GATS-sopimuksen I artiklassa mainituin toimitusmuodoin vähintäänkin sen erityisiä sitoumuksia koskevassa listassa sovituin ja eritellyin ehdoin, rajoituksin ja edellytyksin.
- 105 GATS-sopimuksen XX artiklan 1 kohdassa täsmennetään vielä, että WTO:n jokaisen jäsenen on kirjattava listaan erityiset sitoumuksensa, joihin se velvoittautuu mainitun sopimuksen III osan mukaisesti, ja tähän osaan kuuluvat muun muassa XVI ja XVII artikla. Aloilla, joilla näitä sitoumuksia on annettu, kussakin listassa on täsmennettävä markkinoillepääsyn ehdot, rajoitukset ja edellytykset sekä kansallisen kohtelun edellytykset ja rajoitukset. Nämä erityisten sitoumusten listat ovat erottamaton osa GATS-sopimusta.
- 106 GATS-sopimuksen XVI, XVII ja XX artiklasta ilmenee näin ollen, että WTO:n tietyn jäsenen erityisten sitoumusten listassa täsmennetään sen tekemät sitoumukset toimialoittain ja toimitustavoittain. Tällaisessa listassa täsmennetään muun muassa ”markkinoillepääsyn rajoituksia” koskevat ehdot, rajoitukset ja edellytykset sekä ”kansallisen kohtelun rajoituksiin” liittyvät edellytykset ja rajoitukset. Nämä täsmennykset esitetään kahdessa erillisessä sarakkeessa.
- 107 GATS-sopimuksen XX artiklan 2 kohdan mukaan sekä mainitun sopimuksen XVI että XVII artiklan kanssa ristiriidassa olevat toimenpiteet on yksinkertaistamisen vuoksi kirjattava ainoastaan kyseisen jäsenen erityisten sitoumusten listassa olevaan sarakkeeseen ”markkinoillepääsyn rajoitukset”, ja tämän yhden ainoan kirjauksen katsotaan sisältävän implisiittisen edellytyksen tai ehdon myös kansalliseen kohteluun liittyen (ks. WTO:n paneelin 16.7.2012 päivätty raportti, jonka otsikko on ”Kiina – Tietty sähköisiin maksupalveluihin vaikuttavat toimenpiteet” (WT/DS 413/R), jonka riitojenratkaisuelin hyväksyi 31.8.2012, kappale 7.658).

- 108 Tästä seuraa, että yksinomaan GATS-sopimuksen XVI artiklan nojalla muodollisesti kirjatun edellytyksen perusteella voidaan poiketa XVII artiklassa määrätystä kansallista kohtelua koskevasta velvollisuudesta vain siinä tapauksessa, että tällä edellytyksellä käyttöön otetut toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne ovat sekä GATS-sopimuksen XVI artiklassa että sen XVII artiklassa määrättyjen velvollisuuksien vastaisia (ks. WTO:n paneelin raportti 16.7.2012, jonka otsikko on ”Kiina – Tiettyt sähköisiin maksupalveluihin vaikuttavat toimenpiteet” (WT/DS 413/R), jonka riitojenratkaisuelin hyväksyi 31.8.2012, kappale 7.658).
- 109 Nyt esillä olevassa asiassa Unkarin hyväksymä erityisten sitoumusten lista (GATS/SC/40, 15.4.1994) sisältää sarakkeessa ”markkinoillepääsyn rajoitukset” kaupallisen läsnäolon avulla tarjottujen korkea-asteen opetuspalvelujen osalta edellytyksen, jonka mukaan koulujen perustamisen edellytyksenä on keskusviranomaisten myöntämä ennakkolupa.
- 110 Sarakkeessa ”kansallisen kohtelun rajoitukset” on maininta ”ei mitään” korkea-asteen opetuspalvelujen alaluokan osalta.
- 111 Näin ollen on ratkaistava, sovelletaanko tämän tuomion 109 kohdassa mainittua edeltävän luvan olemassaoloa koskevaa edellytystä, joka on kirjattu sarakkeeseen ”markkinoillepääsyn rajoitukset”, myös GATS-sopimuksen XVII artiklassa määrättyyn kansallista kohtelua koskevaan velvollisuuteen.
- 112 GATS-sopimuksen XX artiklan 2 kohtaan kirjatun yksinkertaistamissäännön ulottuvuudesta, sellaisena kuin sitä on täsmennetty tämän tuomion 108 kohdassa, ilmenee tältä osin, että edellytys voi kuulua kyseisen säännön soveltamisalaan ja sitä voidaan näin ollen soveltaa myös GATS-sopimuksen XVII artiklaan vain, jos se on luonteeltaan syrjivä.
- 113 On kuitenkin todettava, että kuten edeltävän luvan olemassaoloa koskevan edellytyksen sanamuodosta ilmenee, tämän edellytyksen tarkoituksena on koskea kaikkia oppilaitoksia niiden alkuperästä riippumatta, joten siihen ei sisälly mitään syrjivää tekijää. Näin ollen GATS-sopimuksen XX artiklan 2 kohdassa määrättyä sääntöä ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Tästä seuraa, ettei Unkari voi kyseisen edellytyksen perusteella vedota poikkeukseen GATS-sopimuksen XVII artiklassa määrätystä kansallista kohtelua koskevasta velvollisuudesta.
- 114 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että komissio on oikeassa väittäessään, että se, että Unkari on kirjannut yksityisesti rahoitetut korkea-asteen opetuspalvelut erityisten sitoumusten listaansa, ja – sikäli kuin kyse on tarjoamistavasta 3 – ilmaisun ”ei mitään” käyttäminen sarakkeessa ”kansallisen kohtelun rajoitukset” merkitsevät, ettei kyseisen jäsenvaltion GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia sitoumuksia ole rajoitettu näiden palveluiden osalta.

b) Kilpailuedellytysten muuttaminen vastaavien kotimaisten palveluntarjoajien eduksi

1) Asianosaisten lausumat

- 115 Komissio väittää, että koska korkea-asteen oppilaitokset, joiden kotipaikka on WTO:n sellaisessa jäsenvaltiossa, joka ei ole ETA:n jäsenvaltio, voivat tarjota korkea-asteen opetuspalveluja Unkarissa vain, jos niiden kotipaikan valtio on ensin tehnyt Unkarin hallituksen kanssa kansainvälisen sopimuksen, Unkarin lainsäädännössä kohdellaan näitä palveluntarjoajia epäedullisemmin kuin vastaavia unkarilaisia palveluntarjoajia ja ETA-valtioon sijoittautuneita palveluntarjoajia, millä loukataan GATS-sopimuksen XVII artiklassa määrättyä kansallista kohtelua koskevaa velvollisuutta.
- 116 Komissio viittaa korkeakoululain sanamuotoon ja lisää, että Unkarin hallituksella on harkintavaltaa tällaisen kansainvälisen sopimuksen sisällön ja sen tekemistä koskevien neuvottelujen aloittamisen osalta. Näin ollen kyseinen hallitus voi kieltäytyä jopa mielivaltaisista syistä tekemästä tällaista sopimusta, vaikka palveluntarjoajan kotipaikan valtio olisi siihen valmis.

- 117 Unkari väittää, että edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevan vaatimuksen ensisijainen tarkoitus on vahvistaa diplomaattisia ponnisteluja kulttuuripolitiikan alalla. Unkarin hallitus on useaan otteeseen ilmoittanut olevansa valmis aloittamaan neuvottelut ja toteuttamaan kaiken tarvittavan, jotta neuvottelut voitaisiin saattaa päätökseen. Koska kaksi kansainvälistä sopimusta – yksi Marylandin osavaltion (Yhdysvallat) ja toinen Kiinan kansantasavallan kanssa – on tehty korkeakoululain muuttamisen jälkeen, on näyttöä siitä, että toteutettu toimenpide ei ole edellytys, jota on mahdotonta täyttää.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 118 Aluksi on todettava, että edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus, jolla edellytetään Unkarin ja ETA:han kuulumattoman valtion välisen sopimuksen tekemistä, voi joka tapauksessa koskea vain tiettyjä ulkomaisia palveluntarjoajia. Koska tällä vaatimuksella asetetaan näille ulkomaisille palveluntarjoajille lisäedellytys korkea-asteen opetuspalvelujen tarjoamiseksi Unkarissa verrattuna edellytyksiin, joita sovelletaan vastaaviin palveluntarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet kyseiseen jäsenvaltioon tai muuhun ETA:n jäsenvaltioon, mainitulla vaatimuksella otetaan käyttöön näiden palveluntarjoajien ryhmien GATS-sopimuksen XVII artiklan 3 kohdassa tarkoitettu muodollisesti erilainen kohtelu.
- 119 Tämän määräyksen mukaisesti on näin ollen määritettävä, muutetaanko edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevalla vaatimuksella, jolla otetaan käyttöön muodollisesti erilainen kohtelu, kilpailuedellytyksiä Unkariin sijoittautuneiden korkea-asteen opetuspalveluiden tarjoajien tai niiden tarjoamien palveluiden eduksi.
- 120 Tästä on todettava, että tämä korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a kohdassa muotoiltu vaatimus merkitsee sitä, että Unkarilla on harkintavaltaa päättäessään sekä tällaisen sopimuksen tekemisen tarkoituksenmukaisuudesta että sen sisällöstä. Näin ollen korkeakoulujen, joiden kotipaikka on WTO:n sellaisessa jäsenvaltiossa, joka ei ole ETA:n jäsenvaltio, mahdollisuus harjoittaa toimintaansa Unkarin alueella riippuu täysin siitä, miten Unkarin viranomaiset käyttävät harkintavaltaansa.
- 121 Tästä seuraa kilpailuhaittoja sellaisille palveluntarjoajille, joiden kotipaikka on WTO:n sellaisessa jäsenvaltiossa, joka ei kuulu ETA:han, joten edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimuksella muutetaan kilpailuedellytyksiä unkarilaisten palveluntarjoajien eduksi GATS-sopimuksen XVII artiklan vastaisesti.

c) Oikeuttaminen GATS-sopimuksen XIV artiklan perusteella

1) Asianosaisten lausumat

- 122 Unkari väittää, että edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus on tarpeen yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja harhaanjohtavien toimintatapojen estämiseksi. Tällä vaatimuksella voidaan nimittäin varmistaa, että kyseisen oppilaitoksen kotipaikan valtio pitää tätä palveluntarjoajaa luottamuksen arvoisena ja antaa tukensa sen tulevalle toiminnalle Unkarissa. Kyseinen vaatimus mahdollistaa lisäksi sen varmistamisen, että tämä oppilaitos noudattaa sen valtion lainsäädäntöä, jossa sen kotipaikka sijaitsee ja joka mahdollisesti asettaa edellytyksiä toiminnan harjoittamiselle Unkarissa.
- 123 Kyseinen jäsenvaltio väittää lisäksi, ettei ole olemassa WTO:n sääntöjen mukaista korvaavaa ratkaisua, jolla voitaisiin saavuttaa Unkarin lainsäätäjän asettamat tavoitteet.

- 124 Se toteaa erityisesti, että toisin kuin komissio esittää, ei olisi realistista soveltaa asianomaisiin ulkomaisiin korkea-asteen oppilaitoksiin kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä samalla tavalla kuin unkarilaisiin oppilaitoksiin.
- 125 Komissio väittää, että edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevaa vaatimusta ei voida oikeuttaa millään GATS-sopimuksessa hyväksytyllä poikkeuksella eikä täsmällisemmin sanottuna myöskään sen XIV artiklan a alakohdassa ja c alakohdan i ja ii alakohdassa määrätyillä poikkeuksilla.
- 126 Unkari ei komission mukaan ole tarkemmin sanottuna esittänyt tältä osin mitään seikkaa, joka tukisi sen väitettä, jonka mukaan tämä vaatimus edistää yleisen järjestyksen säilyttämistä, eikä edes selittänyt tässä yhteydessä, mistä muodostuu se aito ja riittävän vakava uhka, joka uhkaa jotakin Unkarin yhteiskunnan oleellista etua, eikä myöskään täsmentänyt, miten mainittu vaatimus voisi osoittautua tarpeelliseksi yleisen järjestyksen ylläpitämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, jos se näytettäisiin toteen, ja miksi tässä tapauksessa ei olisi olemassa vähemmän rajoittavaa korvaavaa ratkaisua.
- 127 Komissio väittää myös, että koska Unkarilla on harkintavalta aloittaa neuvottelut ulkomaisen korkeakoulun kotipaikan valtion kanssa, kyseinen vaatimus ei missään tapauksessa täytä GATS-sopimuksen XIV artiklassa määrättyä edellytystä, jonka mukaan mainitun artiklan nojalla mahdollisesti oikeutettavissa olevia toimenpiteitä ei saa ”soveltaa tavalla, joka johtaisi mielivaltaiseen tai perusteettomaan syrjintään niiden maiden välillä, joissa vallitsevat toisiinsa verrattavat olosuhteet, tai palvelukaupan piiloesteeseen”.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 128 Ensinnäkin on todettava, että GATS-sopimuksen XIV artiklan a alakohdassa ja c alakohdan i alakohdassa määrätään, että sopimus ei estä hyväksymästä tai toimeenpanemasta yhtäältä toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä julkisen moraalin suojelemiseksi tai yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, ja toisaalta toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä lakien tai määräysten noudattamisen turvaamiseksi ja jotka eivät ole ristiriidassa mainitun sopimuksen määräysten kanssa, mukaan lukien toimenpiteet, jotka liittyvät harhaanjohtavien ja petollisten toimintatapojen estämiseen ja puutteellisten palvelusopimusten vaikutuksista huolehtimiseen.
- 129 Näin ollen on todettava, että GATS-sopimus todella kattaa ne kaksi tavoitetta, joihin Unkari vetoaa, eli yhtäältä pyrkimyksen yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja toisaalta pyrkimyksen petollisten toimintatapojen estämiseen.
- 130 Toiseksi tutkittaessa edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevan vaatimuksen oikeutettavuutta suhteessa yleisen järjestyksen ylläpitämistä koskevaan tavoitteeseen, on todettava, että GATS-sopimuksen XIV artiklan a alakohtaan lisätyssä alaviitteessä 5 täsmennetään, että ”yleistä järjestystä koskevaan poikkeukseen voidaan vedota ainoastaan silloin, kun aito ja riittävän vakava uhka uhkaa jotakin yhteiskunnan oleellista etua”.
- 131 Unkari ei kuitenkaan ole esittänyt mitään perusteluita, joilla osoitettaisiin konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti, millä tavoin se, että oppilaitokset, joiden kotipaikka on ETA:han kuulumattomassa valtiossa, harjoittavat sen alueella korkea-asteen opetustoimintaa, merkitsisi tällaisen sopimuksen puuttuessa aitoa ja riittävän vakavaa uhkaa, joka uhkaa jotakin Unkarin yhteiskunnan oleellista etua.
- 132 Näin ollen on katsottava, että edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevaa vaatimusta ei voida oikeuttaa Unkarin perusteluilla, jotka koskevat yleisen järjestyksen ylläpitämistä.

- 133 Kolmanneksi harhaanjohtavien toimintatapojen estämistä koskevasta tavoitteesta on todettava, että tämän tuomion 122 kohdassa tiivistetysti esitetyistä Unkarin perusteluista ilmenee, että se näyttää katsovan, että edeltävän kansainvälisen sopimuksen tekeminen on tarpeen, jotta asianomaiselta kolmannelta valtiolta saadaan takeet siitä, että kyseinen ulkomainen korkeakoulu on luotettava, ja jotta voidaan siten ehkäistä tähän liittyvät riskit.
- 134 Näillä perusteluilla ei kuitenkaan voida oikeuttaa edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevaa vaatimusta.
- 135 GATS-sopimuksen XIV artiklassa nimittäin määrätään, että siinä lueteltuja poikkeuksia ei saa soveltaa tavalla, joka johtaisi joko mielivaltaiseen tai perusteettomaan syrjintään maiden välillä tai palvelukaupan piiloesteeseen.
- 136 Yhtäältä on todettava, kuten julkisasiamies mainitsee ratkaisuehdotuksensa 119 ja 120 kohdassa, että edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus mahdollistaa sen, että Unkari voi mielivaltaisesti estää oppilaitoksen sijoittautumisen markkinoilleen tai sen toiminnan jatkamisen markkinoillaan, koska tällaisen sopimuksen tekeminen ja näin ollen kyseisen vaatimuksen täyttyminen riippuu loppujen lopuksi yksinomaan mainitun jäsenvaltion poliittisesta tahdosta. Tämä vaatimus eroaa tässä mielessä perustavanlaatuisesti edellytyksestä, jonka mukaan ulkomaisen oppilaitoksen luotettavuus on osoitettava kolmannen valtion, jossa sillä on kotipaikka, hallituksen yksipuolisella ilmoituksella.
- 137 Toisaalta siltä osin kuin vaatimusta sovelletaan ulkomaisiin korkea-asteen oppilaitoksiin, jotka jo toimivat Unkarin markkinoilla, edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskeva vaatimus ei missään tapauksessa ole oikeasuhteinen, koska harhaanjohtavien toimintatapojen estämistä koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa tehokkaammin valvomalla tällaisten oppilaitosten toimintaa Unkarissa ja tarvittaessa kieltämällä tämän toiminnan jatkaminen vain niiltä, joiden osalta on voitu osoittaa, että ne ovat omaksuneet tällaisia toimintatapoja.
- 138 Näin ollen edeltävän kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevaa edellytystä ei voida oikeuttaa Unkarin väitteillä, jotka perustuvat harhaanjohtavien menettelytapojen estämiseen.
- 139 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Unkari on jättänyt noudattamatta GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a kohdassa säädetyn toimenpiteen.

2. Vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa

a) GATS-sopimuksen XVII artikla.

- 140 Aluksi on todettava yhtäältä, että korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa, jota komission väite koskee, edellytetään, että ulkomainen korkea-asteen oppilaitos, joka haluaa harjoittaa toimintaa Unkarissa, harjoittaa opetustoimintaa kotipaikan valtioissaan riippumatta siitä, onko tämä valtio unionin jäsenvaltio vai kolmas valtio, ja toisaalta, että komission tämän väitteen tueksi esittämät perustelut kohdistuvat vaatimukseen koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa tekemättä eroa sen mukaan, sovelletaanko kyseistä vaatimusta ulkomaisiin korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on unionin jäsenvaltiossa, vai vastaaviin oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa. Kuten tämän tuomion 73 kohdassa esitetään, koska GATS-sopimuksen XVII artikla kuuluu kuitenkin yhteisen kauppapolitiikan alaan, tällä määräyksellä on merkitystä tämän väitteen tutkimisen kannalta vain siltä osin kuin kyseistä vaatimusta sovelletaan korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, joka on WTO:n jäsen.

141 Unkarin GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisten sitoumusten ulottuvuus on täsmennetty korkea-asteen opetuspalvelujen osalta tämän tuomion 114 kohdassa, joten seuraavaksi on tutkittava, muutetaanko vaatimuksella koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa – sikäli kuin kyseessä on kolmas valtio, joka on WTO:n jäsen – kilpailuedellytyksiä vastaavien kotimaisten palveluntarjoajien tai niiden tarjoamien palveluiden eduksi mainitun määräyksen vastaisesti, ja mikäli näin on, on tutkittava Unkarin väitteet, joilla pyritään oikeuttamaan tämä muutos jollakin GATS-sopimuksen XIV artiklassa määrätyllä poikkeuksella.

1) Kilpailuedellytysten muuttaminen vastaavien kotimaisten palveluntarjoajien eduksi

i) Asianosaisten lausumat

142 Komissio väittää, että vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan oppilaitoksen kotipaikan valtiossa muuttaa kilpailuedellytyksiä kotimaisten palveluntarjoajien eduksi ja että näin ollen se on vastoin kansallista kohtelua koskevaa velvollisuutta, jota Unkarin on GATS-sopimuksen XVII artiklan nojalla noudatettava täysimääräisesti.

143 Komissio väittää erityisesti, että GATS-sopimuksessa ei aseteta sille, että palveluntarjoajalla tunnustetaan olevan kyseisessä sopimuksessa taatut oikeudet, edellytystä palvelujen tarjoamisesta alkuperävaltiossa. Näin ollen siltä osin kuin tämän vaatimuksen johdosta ulkomaisia palveluntarjoajia estetään alun perin perustamasta oppilaitosta Unkariin, sillä syrjitään niitä.

144 Unkari viittaa soveltuvin osin perusteluihin, jotka se on esittänyt edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevan vaatimuksen yhteydessä.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

145 Aluksi on muistutettava, että kuten tämän tuomion 114 kohdasta ilmenee, Unkari on GATS-sopimuksen XVII artiklan nojalla sitoutunut varmistamaan täysimääräisen kansallisen kohtelun korkea-asteen opetuspalvelujen tarjoajien kaupallisen läsnäolon osalta.

146 On kuitenkin todettava, että vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa koskee erityisesti palveluntarjoajia, joiden kotipaikka on ulkomailla.

147 Näin ollen on ratkaistava, muuttaako vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa – sikäli kuin sillä otetaan käyttöön tällainen muodollisesti erilainen kohtelu – kilpailuedellytyksiä unkarilaisten palveluntarjoajien tai niiden tarjoamien palveluiden eduksi verrattuna vastaaviin palveluntarjoajiin, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, joka on WTO:n jäsen, tai viimeksi mainittujen tarjoamiin palveluihin.

148 Tästä on todettava, että korkea-asteen opetuspalvelujen tarjoajien, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, joka on WTO:n jäsen, ja jotka haluavat sijoittautua Unkariin, on perustettava ensin oppilaitos tähän kolmanteen valtioon ja tosiasiallisesti annettava siellä korkea-asteen koulutusta.

149 Tästä aiheutuu kyseisille ulkomaisille palveluntarjoajille kilpailuhaittaa, joten vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa muuttaa kilpailuedellytyksiä vastaavien unkarilaisten palveluntarjoajien eduksi.

2) Oikeuttamisperusteen olemassaolo

i) Asianosaisten lausumat

- 150 Perustellakseen tällaista kilpailuedellytysten muutosta Unkari vetoaa yhtäältä yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja toisaalta harhaanjohtavien toimintatapojen estämistä koskevaan tavoitteeseen.
- 151 Komissio väittää, että vaatimusta koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa ei voida oikeuttaa millään näistä tavoitteista. Se väittää erityisesti, että Unkari ei ole esittänyt mitään seikkaa, joka tukisi sen väitettä, jonka mukaan tämä vaatimus edistää yleisen järjestyksen säilyttämistä, eikä edes selittänyt tässä yhteydessä, mistä muodostuu se aito ja riittävän vakava uhka, joka uhkaa jotakin Unkarin yhteiskunnan oleellista etua, eikä myöskään täsmentänyt, miten mainittu vaatimus voisi osoittautua tarpeelliseksi yleisen järjestyksen ylläpitämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, jos se näytettäisiin toteen, ja miksi tässä tapauksessa ei olisi olemassa vähemmän rajoittavaa korvaavaa ratkaisua.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 152 Kuten tämän tuomion 128 ja 129 kohdasta ilmenee, GATS-sopimuksen XIV artiklan a alakohta ja XIV artiklan c alakohdan i alakohta todella kattavat ne kaksi tavoitetta, joihin Unkari vetoaa, eli yhtäältä pyrkimyksen yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja toisaalta pyrkimyksen harhaanjohtavien toimintatapojen estämiseen.
- 153 Unkari viittaa tältä osin edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevan vaatimuksen yhteydessä esittämiinsä perusteluihin.
- 154 Unkari ei kuitenkaan ole esittänyt mitään perusteluita, joilla osoitettaisiin konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti, millä tavoin se, että oppilaitokset, joiden kotipaikka on ETA:han kuulumattomassa valtiossa, harjoittavat sen alueella korkea-asteen opetustoimintaa, merkitsisi siinä tapauksessa, että kyseinen oppilaitos ei harjoita opetustoimintaa kotipaikkansa valtiossa, aitoa ja riittävän vakavaa uhkaa, joka uhkaa jotakin Unkarin yhteiskunnan oleellista etua, mikä mahdollistaisi sen, että kyseinen jäsenvaltio voisi vedota yleiseen järjestyksen ylläpitämistä koskevaan oikeutusperusteeseen.
- 155 Vastaavasti tyytyessään ainoastaan viittaamaan perusteluihinsa, jotka koskevat edeltävän kansainvälisen sopimuksen olemassaoloa koskevaa vaatimusta, Unkari ei ole esittänyt mitään konkreettista seikkaa, jolla voitaisiin osoittaa, miten vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa on tarpeen harhaanjohtavien toimintatapojen estämiseksi.
- 156 Näin ollen on todettava, että Unkari ei ole noudattanut GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa säädetyn toimenpiteen, siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan korkeakouluihin, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, joka on WTO:n jäsen.

b) SEUT 49 artikla

1) SEUT 49 artiklan sovellettavuus

i) Asianosaisten lausumat

- 157 Unkari väittää ensisijaisesti, että EUT-sopimuksessa tarkoitettuna ”taloudellisena toimintana” ei voida pitää koulutusta, jota antavat pääosin yksityisistä varoista rahoitetut oppilaitokset, kun – kuten tilanne on CEU:n osalta – palveluntarjoaja itse rahoittaa opetustoiminnan. SEUT 49 artiklaa ei siten sovelleta käsiteltävässä asiassa.
- 158 Komissio sitä vastoin väittää, että yksityisten oppilaitosten vastiketta vastaan tarjoamat korkea-asteen koulutuspalvelut ovat EUT-sopimuksessa tarkoitettuja ”palveluita”. Näin ollen yksityiset laitokset, jotka harjoittavat Unkarissa pysyvästi ja jatkuvasti opetustoimintaa ja tieteellistä tutkimustoimintaa, voivat perustellusti vedota SEUT 49 artiklan mukaiseen sijoittautumisvapautta koskevaan oikeuteen.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 159 SEUT 49 artiklan 1 kohdassa määrätään, että EUT-sopimuksen kolmannen osan IV osaston 2 luvussa olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle.
- 160 Tältä osin on aluksi todettava, että unionin tuomioistuin on katsonut, että korkea-asteen opetuksen järjestäminen korvausta vastaan on taloudellista toimintaa, joka kuuluu mainitun 2 luvun soveltamisalaan, kun jäsenvaltion kansalainen järjestää sitä pysyvästi ja jatkuvasti toisessa jäsenvaltiossa tässä viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa olevasta pääasiallisesta toimipaikastaan tai sivutoimipaikastaan käsin (tuomio 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, 39 kohta).
- 161 Käsiteltävänä olevassa asiassa korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohtaa sovelletaan korkeakouluihin ilman, että tehtäisiin mitään eroa sen mukaan, antavatko oppilaitokset tutkintoon johtavaa koulutusta korvausta vastaan vai eivät.
- 162 Seuraavaksi on todettava, että unionin tuomioistuin on katsonut, että sijoittautumisvapauden alaan kuuluu tilanne, jossa sen jäsenvaltion oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jossa yhtiöllä on sääntömääräinen kotipaikka, päättää perustaa sivuliikkeen toiseen jäsenvaltioon, vaikka yhtiö olisi perustettu ensimmäisessä jäsenvaltiossa ainoastaan, jotta se voisi sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, jossa se pääasiallisesti tai jopa ainoastaan harjoittaa taloudellista toimintaansa (tuomio 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, 38 kohta).
- 163 Näin ollen vaatimus, joka koskee koulutuksen antamista siinä valtiossa, jossa asianomaisella oppilaitoksella on kotipaikka, kuuluu SEUT 49 artiklan soveltamisalaan, koska tätä vaatimusta sovelletaan korkea-asteen oppilaitokseen, jonka kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin Unkarissa ja joka antaa viimeksi mainitussa valtiossa koulutusta korvausta vastaan.

2) Rajoituksen olemassaolo

i) Asianosaisten lausumat

- 164 Komission mukaan vaatimus, jonka mukaan asianomaisten korkea-asteen oppilaitosten on korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdan nojalla täytettävä niiden kotipaikan jäsenvaltiossa erityiset edellytykset voidakseen perustaa Unkariin toisen oppilaitoksen, merkitsee SEUT 49 artiklassa tarkoitettua sijoittautumisvapauden rajoitusta.

- 165 Komissio väittää erityisesti, että jäsenvaltio ei voi evätä oikeushenkilöltä sijoittautumisvapautteen liittyviä etuja sillä perusteella, että tämä ei harjoita mitään taloudellista toimintaa siinä jäsenvaltiossa, jossa se on perustettu.
- 166 Unkari väittää toissijaisesti, että vaatimuksella koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa ei rajoiteta sijoittautumisvapautta. Tämä vaatimus liittyy nimittäin toiminnan harjoittamiseen eikä yhtiöiden perustamiseen. Se ei erityisesti estä ulkomaista korkea-asteen oppilaitosta perustamasta sivuliikettä Unkariin esimerkiksi sivutoimipaikkana. Tällä vaatimuksella ei myöskään rajoiteta oppilaitoksen oikeudellisen muodon valintaa, vaan siinä säädetään ainoastaan korkea-asteen koulutuksen antamista koskevasta edellytyksestä sellaisten palveluntarjoajien osalta, jotka ovat jo sijoittautuneet Unkariin sivutoimipaikan välityksellä.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 167 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoituksina on myös pidettävä kaikkia toimia, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (tuomio 6.9.2012, komissio v. Portugali, C-38/10, EU:C:2012:521, 26 kohta)
- 168 Nyt käsiteltävässä asiassa korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa edellytetään, että asianomaisten palveluntarjoajien, jotka haluavat tarjota Unkarissa korkea-asteen opetuspalveluja kiinteän toimipaikan välityksellä, on tosiasiallisesti annettava korkea-asteen koulutusta niiden kotipaikan valtiossa.
- 169 Tällainen vaatimus on kuitenkin omiaan tekemään sijoittautumisvapauden käyttämisen Unkariin vähemmän houkuttelevaksi sellaisille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluaisivat sijoittautua Unkariin tarjotakseen siellä korkea-asteen opetuspalveluja.
- 170 Näin ollen vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa on SEUT 49 artiklassa tarkoitettu sijoittautumisvapauden rajoitus.

3) Oikeuttamisperusteen olemassaolo

i) Asianosaisten lausumat

- 171 Unkari väittää ensinnäkin, että vaatimus, joka koskee koulutuksen antamista siinä valtiossa, jossa asianomaisella toimipaikalla on kotipaikka, on tarpeen yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja harhaanjohtavien toimintatapojen estämiseksi. Tämä vaatimus on lisäksi välttämätön kyseisten oppilaitosten Unkarissa tarjoaman opetuksen laadun takaamiseksi, varsinkin koska niiden myöntämät tutkintotodistukset ovat virallisia asiakirjoja, joilla on oikeusvaikutuksia.
- 172 Kyseinen jäsenvaltio väittää tämän jälkeen, että tämä vaatimus on keino, jolla voidaan asianmukaisesti taata tällaisten tavoitteiden noudattaminen, koska toimivaltainen viranomainen voi näin ollen – korkealaatuisen yliopisto-opetuksen takaamiseksi Unkarissa – vakuuttua siitä, että palveluntarjoajan kotimaassa on aitoa ja laillista toimintaa.
- 173 Unkari huomauttaa kuitenkin, että sen viranomaiset rajoittuvat käytännössä tutkimaan ainoastaan korkea-asteen opetustoiminnan, jo myönnetyt tutkintotodistukset, koulutuksen, jonka päätteeksi nämä tutkintotodistukset annetaan, eli opetuksen edellytykset ja opetusohjelman sekä tällaisen opetuksen antavan opetushenkilökunnan pätevyyden.

- 174 Lopuksi Unkari toteaa, ettei ole olemassa vähemmän rajoittavaa toimenpidettä, sillä tavoite korkealaatuisen korkea-asteen koulutuksen takaamisesta voidaan saavuttaa ainoastaan tutkimalla toimintaa oppilaitoksen kotipaikan valtiossa. Joka tapauksessa, koska korkea-asteen opetusta ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla, jäsenvaltioilla on tällä alalla laaja harkintavalta.
- 175 Komissio väittää ensinnäkin, että vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa ei ole omiaan täyttämään mitään Unkarin esittämistä tavoitteista. Unkari ei nimittäin ole esittänyt mitään vakuuttavaa perustelua niistä syistä, joiden vuoksi tämä vaatimus olisi oikeutettu ja oikeasuhteinen tällaisiin tavoitteisiin nähden, eikä se ole edes todennut, mitä väärinkäytöksiä sillä voitaisiin estää.
- 176 Komissio väittää erityisesti, että tämä vaatimus ei sovellu tavoitteeseensa, koska kyseisen oppilaitoksen kotipaikan valtiossa annetun opetuksen laatu ei anna mitään tietoa Unkarissa tarjottavan palvelun laadusta. Lisäksi, jos Unkarin tavoitteena olisi todella ollut petosten ja väärinkäytösten estäminen, sen olisi pitänyt antaa tätä koskevia erityissääntöjä.
- 177 Lopuksi komissio toteaa, että vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa on suhteeton. Tietojenvaihto asianomaisen oppilaitoksen kotipaikan valtion laadunvarmistamis- ja/tai hyväksymiselinten kanssa, kuten koulutusta tukevasta laadunvarmistuksesta 20.5.2014 annetuissa neuvoston päätelmissä (EUVL 2014, C 183, s. 30) suositellaan, ja korkeakoulujen viranomaisten välinen tiivistetty yhteistyö ETA-alueella ovat vähemmän rajoittavia korvaavia ratkaisuja.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 178 Kuten unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, sijoittautumisvapauden rajoitus voidaan hyväksyä ainoastaan, jos se ensinnäkin voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä ja jos se toiseksi on suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä edellyttää, että sillä on voitava taata johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tavoitellun päämäärän saavuttaminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, EU:C:2016:108, 166 kohta).
- 179 Lisäksi asianomaisen jäsenvaltion on osoitettava, että nämä kaksi kumulatiivista edellytystä täyttyvät (tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari (Järjestöjen avoimuus), C-78/18, EU:C:2020:476, 77 kohta).
- 180 Nyt käsiteltävässä asiassa Unkari vetoaa ensinnäkin tarpeeseen ylläpitää yleistä järjestystä.
- 181 Tältä osin on aluksi muistutettava, että perussopimuksissa taattujen perusvapauksien yhteydessä yleiseen järjestykseen liittyviin syihin voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhkasta (tuomio 19.6.2008, komissio v. Luxemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, 50 kohta).
- 182 Unkari kuitenkin tyytyy toteamaan, että vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa mahdollistaa sen, että toimivaltainen viranomainen voi vakuuttua siitä, että kyseisen palvelujen tarjoajan kotipaikan valtiossa on olemassa aitoa ja laillista toimintaa. Kuten tämän tuomion 154 kohdassa on todettu, Unkari ei kuitenkaan ole esittänyt mitään väitteitä, joilla osoitettaisiin konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti, millä tavoin se, että tällaiset oppilaitokset harjoittavat sen alueella korkea-asteen opetustoimintaa, merkitsisi siinä tapauksessa, että tätä vaatimusta ei noudateta, todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, joka uhkaa jotakin Unkarin yhteiskunnan perustavanlaatuisia etua.
- 183 Näin ollen on todettava, että tällaisen uhan olemassaoloa ei ole näytetty toteen käsiteltävässä asiassa.

- 184 Toiseksi Unkari vetoaa petollisten toimintatapojen estämistä koskevaan tavoitteeseen. Tukematta perustelujaan enempää mainittu jäsenvaltio näyttää katsovan, että ulkomaisten korkeakoulujen pääsy Unkarin markkinoille sisältää vaaran tällaisten toimintatapojen kehittymisestä.
- 185 Nojautuessaan yleiseen oletamaan Unkari ei kuitenkaan ole osoittanut, huolimatta sille tämän tuomion 179 kohdassa mainitun mukaisesti kuuluvasta todistustaakasta, sitä, mistä tällainen vaara konkreettisesti muodostuu, eikä sitä, miten vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa mahdollistaisi sen estämisen.
- 186 Joka tapauksessa on niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 185 kohdassa, että Unkari ei ole selittänyt, miksi tavoitetta estää petollisia toimintatapoja ei voitaisi saavuttaa, jos palveluntarjoajan, joka ei aiemmin ole antanut korkea-asteen opetusta kotipaikkansa jäsenvaltiossa, sallittaisiin osoittavan millä tahansa muulla tavalla, että se noudattaa kyseisen valtion säännöstöä ja että se on myös luotettava.
- 187 Kolmanneksi on todettava, että tavoitteella, johon Unkari vetoaa ja joka koskee korkealaatuisten korkea-asteen koulutuksen varmistamista, voidaan kiistämättä oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoitukset (ks. vastaavasti tuomio 13.11.2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, 46 kohta).
- 188 On kuitenkin todettava, että vaatimukseen koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa ei sisälly mitään tarkennuksia sen opetuksen laadusta, jota ulkomainen oppilaitos tarjoaa kotipaikkansa valtiossa, eikä se täten vaikuta millään tavoin Unkarissa annettavan opetuksen laatuun, joten sillä ei missään tapauksessa voida taata tämän tavoitteen saavuttamista.
- 189 Edellä esitetyistä toteamuksista seuraa, että vaatimusta koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa ei voida oikeuttaa Unkarin väitteillä, jotka perustuvat yleisen järjestyksen ylläpitämiseen, eikä niillä, jotka perustuvat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, jotka liittyvät harhaanjohtavien menettelytapojen ehkäisemiseen ja tarpeeseen varmistaa korkea-asteen opetuksen korkea laatu.
- 190 Näin ollen on todettava, että Unkari ei ole noudattanut SEUT 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa säädetyn toimenpiteen, siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan korkeakouluihin, joiden kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa.

c) Direktiivin 2006/123 16 artikla ja toissijaisesti SEUT 56 artikla

1) Direktiivin 2006/123 sovellettavuus

i) Asianosaisten lausumat

- 191 Unkari väittää, että direktiivin 2006/123 4 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuna ”taloudellisena toimintana” ei voida pitää opetusta, jota antavat pääosin yksityisistä varoista rahoitetut oppilaitokset, kun – kuten tilanne on CEU:n osalta – palveluntarjoaja itse rahoittaa opetustoiminnan. Kyseistä direktiiviä ei täten sovelleta nyt käsiteltävään asiaan.
- 192 Komissio väittää, että direktiivin 2006/123 2 artiklan ja sen 4 artiklan 1 alakohdan, jossa viitataan EUT-sopimukseen kirjattuun palvelujen määritelmään, mukaan kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvat opetustoiminta ja koulutus, jotka rahoitetaan olennaisilta osin yksityisellä rahoituksella. Näin ollen yksityiset laitokset, jotka harjoittavat Unkarissa tilapäisesti opetustoimintaa ja tieteellistä tutkimustoimintaa, voivat perustellusti vedota kyseisen direktiivin mukaiseen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan oikeuteen.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 193 Direktiivin 2006/123 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.
- 194 Direktiivin 4 artiklan mukaan ”palvelulla” tarkoitetaan itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa SEUT 57 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus.
- 195 Käsiteltävässä asiassa korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohta koskee yleisesti sellaisten opetuspalvelujen antamista, joita ulkomaiset korkeakoulut voivat tarjota Unkarissa, ja näin ollen myös koulutusten antamista korvausta vastaan. Tämä koulutuksen antaminen on direktiivin 2006/123 4 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua ”taloudellista toimintaa”. Kyseistä direktiiviä sovelletaan näin ollen nyt käsiteltävään asiaan.

2) Rajoituksen olemassaolo

i) Asianosaisten lausumat

- 196 Komissio väittää, että vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa on direktiivin 2006/123 16 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, koska se koskee myös korkea-asteen oppilaitoksia, jotka aikovat tarjota palveluja toisesta jäsenvaltiosta Unkariin. Toissijaisesti komissio väittää, että tällä vaatimuksella rikotaan SEUT 56 artiklaa.
- 197 Unkari kiistää tämän väitteen.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 198 Aluksi on muistutettava, että direktiivin 2006/123 16 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on varmistettava muun muassa, että palvelutoimintaa voidaan harjoittaa sen alueella vapaasti.
- 199 Nyt käsiteltävässä asiassa korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa edellytetään, että asianomaisten oppilaitosten on tosiasiallisesti annettava korkea-asteen koulutusta niiden kotipaikan valtiossa.
- 200 Kun tällaista vaatimusta tarkastellaan direktiivin 2006/123 valossa, se on – sikäli kuin sillä asetetaan lisäedellytys niille palvelujen tarjoajille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa – omiaan rajoittamaan näiden oikeutta harjoittaa vapaasti korkea-asteen opetustoimintaa Unkarissa siinä tapauksessa, että ne haluaisivat harjoittaa toimintaansa ensin Unkarissa eikä siinä jäsenvaltiossa, jossa niiden kotipaikka sijaitsee, samoin kuin siinä tapauksessa, että ne haluaisivat harjoittaa tällaista toimintaa yksinomaan Unkarissa.

3) Oikeuttamisperusteen olemassaolo

i) Asianosaisten lausumat

- 201 Unkari väittää, että vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa on tarpeen yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi. Tältä osin Unkari viittaa soveltuvien osin perusteluihinsa, jotka koskevat SEUT 49 artiklan rikkomista.

202 Komissio katsoo, ettei Unkari ole osoittanut, että johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneiden korkea-asteen oppilaitosten tilapäisesti tarjoamat opetuspalvelut vaikuttaisivat Unkarissa yleiseen järjestykseen, kuten direktiivin 2006/123 16 artiklan 3 kohdassa kuitenkin edellytetään.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

203 Direktiivin 2006/123 16 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio, johon palveluntarjoaja siirtyy palvelujensa tarjoamiseksi, voi asettaa palvelutoiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden nojalla, kun tämä tehdään mainitun 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

204 On kuitenkin muistutettava, että – kuten tämän tuomion 181 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä, johon direktiivin 2006/123 41 perustelukappaleessa viitataan, ilmenee – yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvät syyt edellyttävät muun muassa, että kyse on todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta, joka uhkaa jotakin Unkarin yhteiskunnan perustavanlaatuaista etua. Kuten tämän tuomion 154 ja 182 kohdassa on kuitenkin todettu, Unkari ei ole esittänyt mitään väitteitä, joilla voitaisiin osoittaa konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti, millä tavoin se, että oppilaitokset, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, harjoittavat sen alueella korkea-asteen opetustoimintaa, merkitsisi siinä tilanteessa, ettei vaatimus koulutuksen antamisesta kyseessä olevan laitoksen kotipaikan valtiossa täyty, aitoa, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, joka uhkaa jotain Unkarin yhteiskunnan oleellista etua.

205 Näin ollen on katsottava, ettei tätä vaatimusta voida oikeuttaa direktiivin 2006/123 16 artiklan 3 kohtaan nähden.

206 Edellä esitetystä seuraa, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2006/123 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa säädetyn toimenpiteen, siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan korkeakouluihin, joiden kotipaikka on muussa jäsenvaltiossa. Näin ollen ei ole tarpeen tutkia, onko kyseinen jäsenvaltio rikkonut SEUT 56 artiklaa, koska komissio on vedonnut tällaiseen rikkomiseen vain toissijaisesti.

207 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että koska Unkari on toteuttanut korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa säädetyn toimenpiteen, se ei ole noudattanut GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, joka on WTO:n jäsen, eikä SEUT 49 ja direktiivin 2006/123 mukaisia velvoitteitaan, siltä osin kuin mainittua säännöstä sovelletaan korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

3. Perusoikeuskirjan 13 artikla, 14 artiklan 3 kohta ja 16 artikla

a) Perusoikeuskirjan sovellettavuus

1) Asianosaisten lausumat

208 Komissio väittää, että kun jäsenvaltiot täyttävät GATS-sopimuksen kaltaisten unionin tekemien kansainvälisten sopimusten mukaiset velvoitteensa, ne ”soveltavat unionin oikeutta” perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla siten, että niiden on noudatettava perusoikeuskirjan määräyksiä.

209 Koska lisäksi korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdalla rajoitetaan EUT-sopimuksessa, direktiivissä 2006/123 ja GATS-sopimuksessa taattuja perusvapauksia, kyseisen säännöksen on oltava yhteensopiva perusoikeuskirjan kanssa.

- 210 Unkari väittää yhtäältä, että kansallisen toimenpiteen, jolla rikotaan jäsenvaltioiden GATS-sopimuksen yhteydessä antamia sitoumuksia, ei voida katsoa kuuluvan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun unionin oikeuden soveltamiseen.
- 211 Toisaalta se katsoo, että koska palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä ja direktiivin 2006/123 säännöksiä ei sovelleta käsiteltävässä asiassa ja koska riidanalaiset toimenpiteet eivät näin ollen merkitse EUT-sopimuksessa tai direktiivissä 2006/123 vahvistettuja perusvapauksia loukkaavaa rajoitusta, ne eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, joten perusoikeuskirjalla ei ole asiassa merkitystä.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 212 Perusoikeuskirjan soveltamisala määritetään jäsenvaltioiden toiminnan osalta sen 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan ”silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta”.
- 213 Käsiteltävässä asiassa on yhtäältä katsottava, että kuten tämän tuomion 71 kohdassa todetaan, GATS-sopimus on osa unionin oikeutta. Tästä seuraa, että kun jäsenvaltiot täyttävät kyseisestä sopimuksesta johtuvia velvoitteita, mukaan lukien sen XVII artiklan 1 kohdassa asetetun velvoitteen, niiden on katsottava soveltavan unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 214 Toisaalta on niin, että kun jäsenvaltio väittää, että sen toteuttama toimenpide, jolla rajoitetaan EUT-sopimuksessa taattua perusvapautta, on oikeutettu unionin oikeudessa tunnustetun yleistä etua koskevan pakottavan synn vuoksi, tällaista toimenpidettä on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena, joten sen on oltava sopusoinnussa perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien kanssa (tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari (Järjestöjen avoimuus), C-78/18, EU:C:2020:476, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sama koskee direktiivin 2006/123 16 artiklaa.
- 215 Näin ollen riidanalaisien toimenpiteiden on oltava perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien mukaisia.
- 216 Tässä tilanteessa on tutkittava, rajoitetaanko kyseisillä säännöksillä komission mainitsemia perusoikeuksia, ja jos rajoitetaan, ovatko ne kuitenkin oikeutettuja, kuten Unkari väittää.

b) Kyseisiin perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten olemassaolo

1) Asianosaisten lausumat

- 217 Komission mukaan riidanalaiset toimenpiteet vaikuttavat ensinnäkin perusoikeuskirjan 13 artiklassa taattuun akateemiseen vapauteen ja toiseksi sen 14 artiklan 3 kohdassa vahvistettuun vapauteen perustaa oppilaitoksia ja 16 artiklassa vahvistettuun elinkeinovapauteen.
- 218 Komissio katsoo akateemisen vapauden osalta, että näillä toimenpiteillä vaikutetaan kyseessä olevien ulkomaisten korkea-asteen oppilaitosten mahdollisuuteen tehdä vapaasti tutkimustöitä Unkarissa ja levittää tieteellisiä tietoja ja saavutuksia.
- 219 Vapaudesta perustaa oppilaitoksia ja elinkeinovapaudesta komissio katsoo, että riidanalaisilla toimenpiteillä rajoitetaan yksityisten oikeutta harjoittaa kaupallista toimintaa ja yritysten oikeutta tietynasteiseen vakauteen niiden toiminnassa.

- 220 Unkari väittää akateemisen vapauden osalta, että sillä, että korkea-asteen oppilaitoksen on täytettävä tietyt oikeudelliset velvoitteet, ei vaikuteta kyseisen oppilaitoksen eikä sen henkilöstön akateemiseen vapauteen. Tällaisilla velvollisuuksilla ei nimittäin väistämättä ole vaikutusta mahdollisuuteen harjoittaa tieteellistä toimintaa, arvioitiinpa asiaa institutionaaliselta tai henkilökohtaiselta kannalta.
- 221 Mitä tulee vapauteen perustaa oppilaitoksia ja elinkeinovapauteen, Unkari ei kiistä sitä, että riidanalaisilla toimenpiteillä rajoitetaan ensiksi mainitun vapauden käyttämistä.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 222 Ensinnäkin akateemisesta vapaudesta on todettava, että se on vahvistettu perusoikeuskirjan 13 artiklan toisessa virkkeessä yleisluontoisella ilmauksella ”akateemista vapautta kunnioitetaan”.
- 223 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistetuille oikeuksille, jotka vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) taattuja oikeuksia, on annettava sama merkitys ja ainakin sama ulottuvuus kuin niille annetaan mainitussa yleissopimuksessa.
- 224 Euroopan ihmisoikeussopimuksen tekstissä ei tosin viitata akateemiseen vapauteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että tämä vapaus liittyy muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa vahvistettuun sananvapautta koskevaan oikeuteen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.4.2014, Hasan Yazıcı v. Turkki, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, 55 ja 69 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.5.2014, Mustafa Erdoğan ym. v. Turkki, CE:ECHR:2014:0527JUD0000034604, 40 ja 46 kohta), minkä vahvistaa myös perusoikeuskirjan selityksissä (EUVL 2007, C 303, s. 17) oleva perusoikeuskirjan 13 artiklaa koskeva kommentti.
- 225 Tästä erityisestä näkökulmasta akateemisen vapauden on sekä tutkimustoiminnassa että opetuksessa taattava sananvapaus ja toimintavapaus, vapaus välittää tietoja sekä vapaus harjoittaa tutkimusta ja levittää rajoituksetta tietoa ja totuutta, eikä tämä vapaus rajoitu akateemiseen tai tieteelliseen tutkimukseen, vaan se ulottuu myös yliopistojen henkilöstön vapauteen ilmaista vapaasti näkemyksensä ja mielipiteensä (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.5.2014, Mustafa Erdoğan ym. v. Turkki, CE:ECHR:2014:0527JUD0000034604, 40 kohta).
- 226 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 145 ja 146 kohdassa, käsite ”akateeminen vapaus” on kuitenkin ymmärrettävä laajemmin.
- 227 Unionin tuomioistuin katsoo tässä yhteydessä, että akateemiseen vapauteen kuuluvien eri tekijöiden selventämiseksi ja sen määrittämiseksi, muodostavatko riidanalaiset toimenpiteet tämän vapauden rajoituksen, on hyödyllistä ottaa huomioon Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen 30.6.2006 hyväksymän suosituksen 1762 (2006) ”Yliopistojen akateeminen vapaus ja itsenäisyys” sisältö, josta ilmenee, että akateeminen vapaus sisältää myös institutionaalisen ja organisatorisen ulottuvuuden, koska yhteys infrastruktuuriin on olennainen edellytys opetus- ja tutkimustoiminnan harjoittamiseksi. Käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen on myös Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede ja kulttuurijärjestön (Unesco) yleiskonferenssin Pariisissa 21.10.–12.11.1997 pidetyssä 29. istunnossaan 11.11.1997 hyväksymän korkea-asteen opettajien asemaa koskevan suosituksen 18 kohta, jonka mukaan ”itsenäisyys on akateemisen vapauden institutionaalinen ilmentymä ja välttämätön edellytys sille, että korkea-asteen opettajat ja oppilaitokset voivat täyttää niille kuuluvat tehtävät”. Saman suosituksen 19 kohdassa lisätään, että ”jäsenvaltioiden velvollisuutena on suojella korkea-asteen oppilaitosten itsenäisyyttä kaikelta ja mistä tahansa tulevalta uhalta”.

- 228 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että riidanalaisilla toimenpiteillä voidaan vaarantaa kyseessä olevien ulkomaisten korkea-asteen oppilaitosten akateeminen toiminta Unkarin alueella ja näin ollen evätä asianomaisilta yliopistoilta itsenäinen infrastruktuuri, joka on tarpeen niiden tieteellisen tutkimuksen harjoittamiseksi ja opetuksen antamiseksi. Näin ollen mainituilla toimenpiteillä voidaan rajoittaa perusoikeuskirjan 13 artiklassa suojattua akateemista vapautta.
- 229 Toiseksi vapaudesta perustaa oppilaitoksia ja elinkeinovapaudesta on todettava, että ne vahvistetaan perusoikeuskirjan 14 artiklan 3 kohdassa ja sen 16 artiklassa.
- 230 Perusoikeuskirjan 14 artiklan 3 kohdan mukaan vapautta perustaa oppilaitoksia demokratian periaatteita kunnioittaen kunnioitetaan kyseisen vapauden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti.
- 231 Lisäksi perusoikeuskirjan 16 artiklassa määrätään, että elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.
- 232 Aluksi on todettava, että kuten perusoikeuskirjan selityksistä ilmenee, vapaus perustaa julkisia tai yksityisiä oppilaitoksia on taattu yhtenä elinkeinovapauden osatekijänä, joten näitä vapauksia on tarkasteltava yhdessä.
- 233 Tältä osin on todettava, että riidanalaiset toimenpiteet ovat tapauksen mukaan luonteeltaan sellaisia, että ne tekevät epävarmaksi tai sulkevat pois koko mahdollisuuden perustaa Unkariin korkea-asteen oppilaitos tai jatkaa tällaisen jo olemassa olevan oppilaitoksen ylläpitämistä siellä.
- 234 Näin ollen on katsottava, että kyseisillä toimenpiteillä rajoitetaan sekä perusoikeuskirjan 14 artiklan 3 kohdassa taattua vapautta perustaa oppilaitoksia että perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistettua elinkeinovapautta.

c) Oikeuttamisperusteen olemassaolo

1) Asianosaisten lausumat

- 235 Unkari väittää, että riidanalaiset toimenpiteet ovat oikeutettuja perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa vahvistettuihin vaatimuksiin nähden.
- 236 Kyseinen jäsenvaltio väittää erityisesti vapaudesta perustaa oppilaitoksia ja elinkeinovapaudesta, että näitä vapauksia on käytettävä demokratian periaatteita kunnioittaen ja niiden käyttöä sääntelevien kansallisten lainsäädäntöjen puitteissa. Näin ollen jäsenvaltiota ei voida moittia mistään lainvastaisesta rajoituksesta silloin, kun se sääntelee taloudellista toimintaa siinä tarkoituksessa, että muut oikeussubjektit voivat käyttää näitä vapauksia.
- 237 Komissio väittää, ettei riidanalaisilla toimenpiteillä luotuja perusoikeuskirjan 13 artiklassa, 14 artiklan 3 kohdassa ja 16 artiklassa vahvistettujen oikeuksien rajoituksia voida pitää oikeutettuina perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa vahvistettuihin vaatimuksiin nähden.
- 238 Unkari ei nimittäin nyt käsiteltävässä asiassa osoita sitä, että riidanalaiset toimenpiteet, joilla rajoitetaan akateemista vapautta ja vapautta perustaa oppilaitoksia, vastaavat unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia, eikä sitä, että nämä rajoitukset ovat oikeasuhteisia.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 239 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.
- 240 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin on katsonut tämän tuomion 132, 138, 154, 155 ja 189 kohdassa, että riidanalaisia toimenpiteitä ei voida oikeuttaa millään niistä unionin tunnustamista yleisen edun mukaisista tavoitteista, joihin Unkari on vedonnut.
- 241 Tästä seuraa, että kyseisillä toimenpiteillä, joilla rajoitetaan perusoikeuskirjan 13 artiklassa, 14 artiklan 3 kohdassa ja 16 artiklassa vahvistettuja oikeuksia – kuten unionin tuomioistuin on todennut tämän tuomion 228 ja 234 kohdassa –, ei missään tapauksessa vastata mainittuihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.
- 242 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Unkari ei ole noudattanut perusoikeuskirjan 13 artiklan, 14 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut riidanalaiset toimenpiteet.
- 243 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava seuraavaa:
- Unkari ei ole noudattanut GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut korkeakoululain 76 §:n 1 momentin a kohdassa säädetyn toimenpiteen
 - koska Unkari on toteuttanut korkeakoululain 76 §:n 1 momentin b kohdassa säädetyn toimenpiteen, se ei ole noudattanut GATS-sopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, joka on WTO:n jäsen, eikä SEUT 49 artiklan ja direktiivin 2006/123 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, siltä osin kuin mainittua säännöstä sovelletaan korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa;
 - Unkari ei ole noudattanut perusoikeuskirjan 13 artiklan, 14 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut riidanalaiset toimenpiteet.

Oikeudenkäyntikulut

- 244 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Unkari on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Unkari on veloitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Unkari ei ole noudattanut Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehdyn sopimuksen, joka on allekirjoitettu Marrakeshissä ja hyväksytty yhteisön puolesta Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY, liitteessä 1 B olevan palvelukaupan yleissopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna 2011 annetun lain nro CCIV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény), sellaisena kuin se on muutettuna valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna**

2011 annetun lain nro CCIV muuttamisesta annetulla vuoden 2017 lailla nro XXV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény), 76 §:n 1 momentin a kohdassa säädetyn toimenpiteen, jonka mukaan Euroopan talousalueen ulkopuolella sijaitsevat korkea-asteen oppilaitokset voivat harjoittaa tutkintoon johtavaa koulutustoimintaa Unkarissa vain sillä edellytyksellä, että Unkarin hallitus ja kyseisen oppilaitoksen kotipaikan valtion hallitus ovat ilmaisseet suostumuksensa sitoutua tätä koskevaan kansainväliseen sopimukseen.

- 2) Koska Unkari on toteuttanut valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna 2011 annetun lain nro CCIV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény), sellaisena kuin se on muutettuna valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna 2011 annetun lain nro CCIV muuttamisesta annetulla vuoden 2017 lailla nro XXV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény), 76 §:n 1 momentin b kohdassa säädetyn toimenpiteen, jonka mukaan ulkomaiset korkea-asteen oppilaitokset voivat harjoittaa toimintaa Unkarissa vain sillä edellytyksellä, että ne antavat korkea-asteen koulutusta kotipaikan valtiossaan, se ei ole noudattanut Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehdyn sopimuksen, joka on allekirjoitettu Marrakeshissä ja hyväksytty yhteisön puolesta Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY, liitteessä 1 B olevan palvelukaupan yleissopimuksen XVII artiklan mukaisia velvoitteitaan, siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on kolmannessa valtiossa, joka on Maailman kauppajärjestön jäsen, eikä SEUT 49 artiklan ja palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, siltä osin kuin mainittua säännöstä sovelletaan korkea-asteen oppilaitoksiin, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.
- 3) Unkari ei ole noudattanut Euroopan unionin perusoikeuskirjan 13 artiklan, 14 artiklan 3 kohdan ja 16 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna 2011 annetun lain nro CCIV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény), sellaisena kuin se on muutettuna valtion korkea-asteen opetuksesta vuonna 2011 annetun lain nro CCIV muuttamisesta annetulla vuoden 2017 lailla nro XXV (nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény), 76 §:n 1 momentin a kohdassa säädetty toimenpiteet.
- 4) Unkari velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset