

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3217/2023. (V. 5.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 76. § (1) bekezdés a) pontja, és 114/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Central European University rektora (Central European University a továbbiakban: indítványozó vagy CEU) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 76. § (1) bekezdés a) pontja, és 114/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, X. cikk (1) és (3) bekezdéseinek, XI. cikk (1) bekezdésének, valamint ez utóbbiakkal összefüggésben a XV. cikk (1) és (2) bekezdéseinek, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére hivatkozással.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint az indítványozó felsőoktatási tevékenysége az Nftv. módosításának következtében lehetetlenné válik Magyarországon, tekintettel arra, hogy Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által a felsőoktatási végzettségek, fokozatok egyenértékűsége tárgyában nincs érvényesen megkötött nemzetközi szerződés. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja ugyanis a többi feltétel mellett akkor teszi lehetővé Magyarország területén az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződésben nem részes államban (a továbbiakban: nem EGT-állam) székhellyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmény oklevelet adó képzési tevékenység folytatását, ha Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által a felsőoktatási végzettségek, fokozatok egyenértékűsége tárgyában kötött nemzetközi szerződés van érvényben. Az indítványozó továbbá kifogásolta, hogy a jogalkotó nem biztosított megfelelő felkészülési időt a jogszabályi változásoknak való megfelelésre, mivel az Nftv. 2021. június 4-i módosításait is figyelembe véve a magyarországi működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények működési engedélyét az Oktatási Hivatal 2021. december 31-ig köteles felülvizsgálni.
- [4] 1.1. Az indítványozó úgy véli, hogy az Alaptörvény X. és XI. cikkeiben biztosított garanciák nem korlátozódnak a magyarországi székhelyű felsőoktatási intézményekre. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése ugyan a művelődéshez való jogot a magyar állampolgároknak biztosítja, azonban az Alaptörvény X. cikkéből és XI. cikk (2) bekezdéséből következő intézményi garanciák minden Magyarországon működő felsőoktatási intézményre vonatkoznak.
- [5] Az indítványozó elismeri, hogy a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága nem korlátozhatatlan alapjog. Továbbá utal arra, hogy művelődéshez (oktatáshoz) való jog biztosítja a felsőoktatási intézmények létrehozását és működését, a tágabb értelemben vett tudomány szabadsága alapján pedig az államnak olyan, törvényben szabályozott megoldásokat kell nyújtania, amelyek megfelelően biztosítják a külső befolyástól mentes, szabad tudományos tevékenység folytatását.
- [6] Idézve az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés második mondatát az indítványozó arra hívja fel a figyelmet, hogy az alaptörvényi rendelkezés elismeri a felsőoktatási intézmények tudományos és tanítási autonómiáját, az Országgyűlést pedig arra hatalmazza fel, hogy a felsőoktatási intézmények számára egységesen irányadó, a kutatási és tanítási szabadságot tiszteletben tartó szervezeti szabályokat állapítson meg. Ezek a szervezeti szabályok akár korlátozhatják is a tudományos és tanítási autonómiát, de a korlátozás csak más alapvető jog

érvényesülése vagy más alkotmányos érték, legfőképpen a hallgatók jogainak és érdekeinek védelmében történhet, és nem lehet aránytalan.

- [7] Az indítványozó véleménye szerint nem csak az autonóm felsőoktatási intézmények létrehozását garantálja az Alaptörvény, hanem egyúttal ki is zárja a felsőoktatási intézmények diszkrecionális jogkörben való megszüntetésének vagy működésük ellehetetlenítésének a lehetőségét. Nem egyeztethető össze például a tudományos élet és a tanítás szabadságával, valamint a művelődéshez való joggal, ha a felsőoktatási intézmény léte vagy működése a fenntartó diszkrecionális jogkörben hozott döntésétől függ. Ugyanakkor elismeri, hogy törvény szabályozhatja a felsőoktatási intézmények működéséhez szükséges feltételeket, azonban nem adhat diszkrecionális döntési jogot a Kormány vagy a miniszter számára a felsőoktatási intézmények létevel vagy Magyarország működésével kapcsolatban.
- [8] Az indítványozó érvelése szerint a tudomány szabadsága tágabb értelemben a véleménynyilvánítás szabadságához tartozik, és mint ilyen, kiemelt védelmet élvez.
- [9] Az indítványozó a nemzetközi és az európai uniós kontextusra helyezve a hangsúlyt kiemeli, hogy a tudományos élet szabadsága csak olyan intézmények keretében létezhet, amelyek az állam külső behatásaitól védve vannak. Az önkényes beavatkozás nem feltétlenül úgy ölt testet, hogy meghatározza az oktatás tartalmát, az oktatás lehetetlenné tétele legalább ilyen súlyos beavatkozás az EJEE 10. cikke által biztosított jogokba. Az oktatási intézmények alapításának szabadsága az Európai Unió valamennyi tagállamában alapvető jogként biztosítva kell, hogy legyen, a már megalapított és engedélyezett felsőoktatási intézmények léte és működése pedig szintén alapjogi védelmet élvez, és nem korlátozható önkényesen.
- [10] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2021. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) által megállapított Nftv. 76. § (1) bekezdése a) pontja azt eredményezi, hogy az Európai Gazdasági Térség államainak területén kívül székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények a Kormány diszkrecionális döntésétől függően működhetnek Magyarországon. E rendelkezés alapján ugyanis a működéshez a felsőoktatási intézményt, vagy legalábbis az általa Magyarországon működtetett képzéseket tartalmazó nemzetközi szerződés Magyarország általi megkötése szükséges.
- [11] Az indítványozó kiemeli, hogy a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (1) és (2) bekezdése szerint a miniszterelnök a miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján ad felhatalmazást nemzetközi szerződés létrehozására, a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására pedig a Kormány – kivételesen indokolt esetben, a Kormány két ülése között a miniszterelnök – ad felhatalmazást. A Kormány tehát diszkrecionálisan, mindenfajta tartalmi szemponttól vagy jogi kötöttségtől mentesen dönthet úgy, hogy nem köt a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működéséről nemzetközi szerződést, és így egyoldalúan kizárhatja a felsőoktatási intézmény magyarországi működését. Ehhez a Kormánynak jog vagy alkotmányos érték védelmére nem is kell hivatkoznia, még kevésbé kell igazolnia az intézkedés, illetve annak elmaradása arányosságát.
- [12] Azáltal tehát, hogy a külföldi egyetemek működését nemzetközi szerződés kötésétől teszi függővé, a külföldi egyetem magyarországi létezése vagy megszűnése a Kormány kizárólagos diszkréciójának van kitéve. Ez a fentiek alapján – az indítványozó álláspontja szerint – egyértelműen ellentétes az Alaptörvény X. és XI. cikkével.
- [13] Az indítványozó kifogásolja, hogy az Nftv. módosítása következtében a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működési engedélyezési eljárása egy államok közötti szerződéskötést igénylő, nemzetközi politikai, diplomáciai kérdéssé válik, noha az egy átlagos közigazgatási engedélyezési eljárás. További felhívja arra is a figyelmet, hogy a nemzetközi szerződés követelménye indokolatlan, hiszen az eljáró közigazgatási hatóság által megvizsgálandó szempontok az eljáró közigazgatási hatóság által nemzetközi szerződés hiányában is ellenőrizhetőek. Nyilvánvalónak tartja, hogy az Oktatási Hivatal feladatkörében eljárva be tudja szerezni a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működési engedélyezési eljárásának lefolytatásához szükséges információkat, illetve az információk hiánya – véleménye szerint – a külföldi felsőoktatási intézmény terhére esik. Mindezek alapján az Oktatási Hivatal által szakmai szinten elvégzendő feladathoz egy szerződés érdemi információt nem tud hozzátenni, így ennek bevezetése indokolatlan és szükségtelen.
- [14] Az indítványozó szerint a Kormány diszkrecionális döntése az EJEB gyakorlatából is egyértelműen következő önkényesség tilalmával, és így a hátrányos megkülönböztetés tilalmával is ellentétes. Felhívja a figyelmet arra, hogy a Velencei Bizottság korábban már aggályosnak találta azt a jelen üggyhöz hasonló esetet, amelynek során a jogszabály az egyházak elismerését az Országgyűlés diszkrecionális jogkörébe utalta. A konkrét esetben is

véleményt adott ki a Velencei Bizottság, amelyben elismeri, hogy a felsőoktatási kérdésekben való nemzetközi és bilaterális együttműködés hasznos eszköze lehet a transzparencia megteremtésének. A Velencei Bizottság úgy találta, hogy amíg újonnan megnyíló külföldi egyetemi képzésekkel kapcsolatban legitim módon megkövetelhető egy előzetes nemzetközi szerződés, ennek „szükségessége és haszna nehezen indokolható már működő egyetemekkel kapcsolatban.”

- [15] Az indítványozó hivatkozik az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletére, amely – véleménye szerint – kimondja, hogy nemzetközi szerződés előírását nem indokolta az Unió által elismert általános érdekű célkitűzések egyike sem, és ezért Magyarország, mivel elfogadta az Nftv. vitatott módosításait, nem teljesítette az Alapjogi Charta 13. cikkéből, 14. cikkének (3) bekezdéséből és 16. cikkéből eredő kötelezettségeit.
- [16] Mindezekre tekintettel az Nftv. új 76. § (1) bekezdés a) pontja egyértelműen ellentétes az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdéseivel, XI. cikk (1) bekezdésével, valamint XV. cikk (1) és (2) bekezdéseivel.
- [17] 1.3. Az Nftv. új 114/B. §-a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétes, mert szerzett jogot sért és nem biztosít kellő felkészülési időt az érintett felsőoktatási intézmények számára.
- [18] A tandíj ellenében felsőoktatási tevékenység végzésére vonatkozó hatósági engedély, illetve közvetlen törvényi felhatalmazás szerzett jog, különös tekintettel arra, hogy az érintett felsőoktatási intézmények nem jelentéktelen beruházásokat végeztek az engedély, illetve a jogszabályi lehetőség birtokában. Többek között munkaszerződéseket kötöttek, hallgatókat vettek fel. Ezen szerzett jogok megvonásának semmilyen alkotmányos alapja nincsen. Semmilyen módon nem szolgálja a minőségi oktatást vagy a hallgatók jogainak védelmét az, hogy nemzetközi szerződés szükséges a tevékenység végzéséhez, sem annak feltételül szabása, hogy a székhely szerinti országban is tényleges oktatási tevékenységet kell folytatni.
- [19] Az indítványozó véleménye szerint az Nftv. új 114/B. §-a átmeneti idő nélkül, azonnali hatállyal írja elő az Oktatási Hivatal számára az érintett működési engedélyek felülvizsgálatát és azok visszavonását 2021. december 31-ig. A Módtv.-vel megváltoztatott Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja 2021. június 4-én lépett hatályba, így a felsőoktatási intézményeknek fél év áll a rendelkezésükre a hiányzó feltételek teljesítésére, így a nemzetközi szerződések megkötésére úgy, hogy ennek tényét még az Oktatási Hivatalnak is figyelembe kell tudnia venni az eljárása során. A rendelkezésre álló idő alatt nem lehetséges a nemzetközi szerződéskötési eljárást lefolytatni mindkét érintett államban, különösen akkor nem, ha az egyik érintett állam (az Egyesült Államok) szövetségi rendszerű államszervezettel rendelkezik. Ez nyilvánvalóan ellentétes a kellő felkészülési idő követelményével.
- [20] A fentiekre tekintettel az indítványozó úgy véli, hogy az Nftv. új 114/B. §-a jogbiztonság általános elvén túlmenően a szerzett jogok védelme, valamint a kellő felkészülési idő követelménye alapján is ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [21] 1.4. Az Európai Unió Bíróságának C-66/18. számú ügyben hozott ítélete egyértelműen és több szempontból is az uniós joggal ellentétesnek ítélte a nemzetközi szerződés előírását a magyarországi felsőoktatási tevékenység végzése feltételeként. Az indítványozó álláspontja szerint a jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések e tekintetben nem térnek el az Európai Unió Bírósága által elbírált jogszabályi rendelkezésektől. Véleménye szerint az Alkotmánybíróság eljárásának is szükségszerű előkérdése, hogy az általa vizsgálandó jogszabály egyáltalán alkalmazható-e, vagy az uniós jogba ütközés miatt eleve alkalmazhatatlan. Ebből következőleg az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell az európai uniós joggal fennálló konfliktus létét.
- [22] 2. Az indítvánnyal kapcsolatban az Innovációs és Technológiai Minisztérium közigazgatási államtitkárától *amicus curiae* beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján.
- [23] 2.1. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenessége kapcsán az *amicus curiae* hangsúlyozza, hogy a CEU 1995 óta Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmény. Az amerikai akkreditációjára 2004-ben került sor. A CEU 2004-et követően sem volt jogosult arra, hogy magyar oklevelet adjon ki, nem vált magyar felsőoktatási intézménnyé, a magyar oklevél kiállítására az Nftv. szerinti Középeurópai Egyetem (a továbbiakban: KEE) volt jogosult. A KEE-t a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság akkreditálta, a KEE által kiállított oklevelek a magyar felsőoktatási jog hatálya alá tartoznak, a KEE rendelkezik az Oktatási Hivatal által kiadott működési engedéllyel. A CEU az Oktatási Hivatal nyilvántartásában a Magyarországon engedéllyel működő külföldi felsőoktatási intézmények között szerepel.

- [24] Az Nftv. 2017-es módosítása értelmében külföldi felsőoktatási intézmény akkor működhetett Magyarországon, ha, egyebek mellett, működéséről Magyarország Kormánya és a külföldi intézmény székhelye szerinti állam Kormánya között nemzetközi szerződés jött létre és a külföldi felsőoktatási intézmény a székhelye szerinti országban működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül.
- [25] A C-66/18. számú ügyben az Európai Unió Bírósága úgy ítélte meg, hogy a felsőoktatási tevékenység nemzetközi szerződéshez való kötése alkalmas arra, hogy eltérő elbánást valósítson meg a magyarországi és a Kereskedelmi Világszervezet tagjainak a felsőoktatási tevékenységet végző szolgáltatói között és ezáltal a Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény XVII. cikkében szabályozott nemzeti elbánás követelményébe ütközik. Az ítéletben foglaltak végrehajtása érdekében az Országgyűlés a T-15909. számú törvényjavaslatot fogadta el, amely 2021. június 4-én hatályba lépett.
- [26] Az indítványozó kifogásolja azt az előírást, amely szerint a külföldi felsőoktatási intézménynek szerepelnie kell a Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által kötött – a felsőoktatási végzettségek, fokozatok egyenértékűségéről szóló – nemzetközi szerződésben azzal érvelve, hogy a nemzetközi szerződés megkötéséről való döntés a Kormány politikai belátásán alapul, így egy külföldi egyetem magyarországi létezése vagy megszűnése a Kormány kizárólagos diszkréciójának lehet kitéve.
- [27] Az *amicus curiae* szerint az, hogy ezeket a nemzetközi szerződéseket törvényben kell kihirdetni, nem jelenti azt, hogy a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésük engedélyezésekor hátrányosabb helyzetbe sorolhatnának, mint a magyar felsőoktatási intézmények. Az oktatás, a felsőoktatás nemzeti ügy. Nincsenek egységes európai modellek, megoldások, a tagállamok nagyfokú szabadsággal rendelkeznek a külföldi felsőoktatási intézmények működési feltételeinek meghatározására. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 6. cikke és 165. cikke alapján sem állapítható meg, hogy a felsőoktatási intézmények működési feltételei meghatározásának vonatkozásában az Unió bármilyen hatáskörrel rendelkezne. A nemzeti oktatási és képzési rendszerek kialakítása és működtetése az uniós tagállamok hatáskörébe tartozik. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján Magyarország ezt a hatáskört nem adta át az Európai Unió részére. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése alapján a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam feladata.
- [28] Az indítványozó által kifogásolt szabályozás – az *amicus curiae* szerint – megfelel a diszkriminációmentesség követelményének, és kiterjed minden Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményre. A szabályozás célja éppen az, hogy az átláthatóság, a hallgatók védelme és a felsőoktatás színvonalának hosszabb távon történő megőrzése érdekében egyenlő feltételeket teremtsen a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működéséhez.
- [29] Az Nftv. 6. § (1) bekezdése szerint felsőoktatási intézményként olyan szervezet hozható létre, illetve működhet, amelyet az e törvényben meghatározott felsőoktatási feladatok ellátására létesítettek és az Országgyűléstől megkapta az állami elismerést. A fenti szakasz (4) bekezdése szerint a felsőoktatási intézmény állami elismeréssel jön létre, az (5) bekezdés b) pontja szerint „a felsőoktatási intézmény a működését akkor kezdeni meg, ha [...] az Országgyűlés döntött az állami elismeréséről.”
- [30] A fentiek értelmében hazai felsőoktatási intézmény létrejöttéhez, elismeréséhez és működésének megkezdéséhez az Országgyűlés hozzájárulása, illetve az Nftv. módosítása szükséges. Az *amicus curiae* szerint nem aránytalan vagy túlzó hasonló elvárást megfogalmazni a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények esetében sem.
- [31] 2.2. Az Nftv. támadott 114/B. §-a alaptörvény-ellenessége kapcsán az *amicus curiae* hangsúlyozza, hogy az Országgyűlés az egyes képzéseket és a foglalkoztatást érintő törvények módosításáról szóló 2021. évi CXLVII. törvény 18. § t) pontjával – még hosszabb felkészülési időt biztosítva – módosította az Nftv. 114/B. §-t, és a fent hivatkozott felülvizsgálat határidejét 2022. december 31-ében állapította meg, a már megkezdett képzések befejezésére vonatkozó határidőként a 2024/2025-ös tanév helyett a 2025/2026-os tanévet határozta meg, így az adott jogszabályi rendelkezés végrehajtására és annak ellenőrzésére a kellő felkészülési idő biztosított. Álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz az Nftv. támadott 114/B. §-a alaptörvény-ellenességére vonatkozó része okafogyottá vált.
- [32] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben

arra a megállapításra jutott, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem felel meg az Abtv.-ben a befogadás körében az indítvánnyal szemben támasztott követelményeknek.

- [33] 3.1. A Nftv. vitatott rendelkezései 2021. június 4-én léptek hatályba, ezért megállapítható, hogy a 2021. november 26-án benyújtott alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott száznolcvan napos határidőben nyújtották be. Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik.
- [34] 3.2. A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek eleget tesz, tartalmazza ugyanis: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát (az alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabályi rendelkezések miatt az indítványozó Magyarországon folytatott felsőoktatási tevékenysége ellehetetlenül); c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pont, 114/B. §]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, X. cikk (1) és (3) bekezdések, XI. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) és (2) bekezdések, XXVIII. cikk (7) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [kivéve az Nftv. és a jogorvoslathoz való jog vélt összefüggéseit, tekintettel arra, hogy az indítványozó nem indokolta meg azt, hogy az Nftv. támadott rendelkezései miért sértik a jogorvoslathoz való jogot]; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét és visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azokat.
- [35] Megjegyzendő e körben, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]} – lehet alapítani” {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Jelen ügyben azonban az indítványozó részben éppen erre az összefüggésre hivatkozással kérte a jogbiztonság sérelmének megállapítását. Ennek megfelelően a B) cikk (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz vizsgálatára lehetőség van.
- [36] 3.3. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását.
- [37] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvoslása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]}. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}.” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi

aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]; a gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]}.

- [38] Az indítványozó érintettsége bizonyítására előadta, hogy az Nftv. 76. § alapján kiállított működési engedéllyel rendelkezik. Az indítványozó szerint a jogszabályi változások következtében az oktatási tevékenysége folytatása érdekében olyan új törvényi feltételeknek kellene megfelelnie, amelyek teljesítése számára nem lehetséges. Ennek eredményeképpen az oktatási tevékenysége Magyarországon ellehetetlenül, ami jelentős jogsérelmet jelent a számára.
- [39] Az Alkotmánybíróság az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége vonatkozásában az alábbiakat állapította meg. Először a személyes érintettség feltételének létét vizsgálta az Alkotmánybíróság. Megállapítható, hogy az indítványozó Magyarországon működési engedéllyel rendelkező külföldi egyetem, amely mint ilyen jelenleg első helyen szerepel az Oktatási Hivatal külföldi egyetemeket felsoroló egyedi listáján. Az indítvány benyújtásakor és jelenleg is egy függő jogi helyzet áll fenn, amely abban nyilvánul meg, hogy az Oktatási Hivatal felülvizsgálja 2023. december 31-i véghatáridő mellett a külföldi felsőoktatási intézmények, így az indítványozó működési engedélyét is, aminek az eredménye még nem ismert. Az eredetileg 2021. december 31-i dátummal meghatározott véghatáridő eddig két esetben került egy-egy évvel meghosszabbításra és jelenleg az Oktatási Hivatal 2023. december 31-ig köteles a külföldi felsőoktatási intézmények működési engedélyét felülvizsgálni. Mindezekre tekintettel az indítványozó személyes érintettsége megállapítható, hiszen az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések értelmében az indítványozó magyarországi működési engedélye is felülvizsgálat alá esik.
- [40] Másodszor a közvetlen érintettség fennállását vizsgálta az Alkotmánybíróság. A közvetlen érintettség megállapításának feltétele, hogy a támadott jogszabály közvetlenül hatályosul, formális jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül vezet az indítványozó jogsérelméhez. Jelen ügyben a közvetlen érintettség nem állapítható meg, mivel az indítványozó által feltételezett jogsérelmet nem maguk a támadott jogszabályi rendelkezések okozzák. A vizsgált jogszabály rendelkezései más állami aktus közbejöttével, közvetetten érvényesülnek abban az értelemben, hogy a működési engedélyt az Oktatási Hivatal eljárása során hozott döntésével vonhatja vissza.
- [41] Harmadrészt az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az érintettség nem aktuális tekintettel arra, hogy a jogsérelmet nem következett be, ugyanis az indítványozó magyarországi működési engedélyét az Oktatási Hivatal nem vonta vissza, és nem is hozott arra nézve korlátozó határozatot sem. Az indítványozó által feltételezett jogsérelmet – amely a működési engedély visszavonásában öltene testet – a jövőben kényszerítően nem feltétlenül következik be, és ezt az indítványozó nem is támasztotta alá az indítványában. Az indítványozó jelenleg is magyarországi működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmény, amely ekként szerepel az oktatási hivatal egyedi listájában is, ami attól független jogi helyzet, hogy oktatási tevékenységet az érvényes működési engedélye alapján *de facto* 2018-óta nem végez Magyarországon. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben ki is bocsátotta volna az Oktatási Hivatal a működési engedélyt visszavonó határozatot, úgy az ellen rendelkezésre állna a rendes bírói felülvizsgálat, mint jogorvoslati lehetőség. Tekintettel arra, hogy a támadott jogszabály közvetetten, kizárólag állami jogalkalmazói aktus közbejöttével ró kötelezettséget az érintettre, továbbá a feltételezett jogsérelmet nem következett be, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a norma az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal nem támadható meg.
- [42] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1) bekezdése és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján – gyakorlatának megfelelően a befogadás egyéb feltételeinek vizsgálatát mellőzve – visszautasította.

Budapest, 2023. április 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/4392/2021.

