

Magyarország Alkotmánybírósága
Budapest 1015
Donáti utca 34-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 0 4 3 9 2 - 0 / 2021
Érkezett:	2021 NOV 26. <i>Készenléssel</i>
Példány:	Kezelőiroda: <i>[Signature]</i>
Meléklet:	<i>[Signature]</i> db

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Central European University New York (székhely: 224 West 57th Street, New York, New York 10019) mint indítványozó (a továbbiakban: „Indítványozó” vagy „CEU”) az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

1. Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 41. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvénynek (a továbbiakban: „Nftv.”) 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: „Módtv2.”)

- 1. §-ával megállapított Nftv. 76 § (1) bekezdés a) pontja

- 3. §-ával megállapított Nftv. 114/B. §-a

az alábbiakban részletesen kifejtettek szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, X. cikk (1) és (3) bekezdésével és XI. cikk (1) bekezdésével, ez utóbbiakkal összefüggésben XV. cikk (1)-(2) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével, ezért ezeket a rendelkezéseket az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a kihirdetés időpontjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

2. Indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 60. §-a és az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróság Ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű határozata (a továbbiakban: Ügyrend) 45. § (1) bekezdése alapján az eljárást függessze fel, és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikke alapján az alábbiakban részletesen kifejtett indokok alapján kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bíróságánál.

Az Indítványozó az Abtv. 52. § (5) bekezdésének megfelelően nyilatkozik arról, hogy az adatai nyilvános kezeléséhez és az indítvány nyilvánosságra hozatalához hozzájárul.

Az Alkotmánybíróság eljárása az Abtv. 54. § rendelkezése értelmében illetékmentes. A jelen alkotmányjogi panasz alátámasztásaként különösen az alábbi indokokra kívánunk hivatkozni.

I. A jelen Alkotmányjogi Panasszal érintett jogszabályi rendelkezések háttere, hatása az indítványozóra

A Módtv2. előzménye a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (a továbbiakban: „Módtv1.”). Mind a Módtv1., mind pedig a Módtv2. arra irányul, illetve arra vezet, hogy lehetetlenné teszi az indítványozónak Magyarországon folytatott felsőoktatási tevékenységét.

Az alábbiakban először összefoglalom a CEU helyzetét a Módtv1. hatályba lépése előtt, a Módtv1. erre gyakorolt hatását, az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletét, valamint a Módtv2. jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezéseinek lényegét és hatását.

1. A CEU Módtv1. hatályba lépése előtti helyzete

A CEU 1991 óta működő nemzetközi és független egyetem, mely mind az Amerikai Egyesült Államokban, mind pedig Magyarországon oklevél kiadását lehetővé tevő engedéllyel, illetve akkreditációval rendelkezik.

1.a. Akkreditáció az Egyesült Államokban

A CEU a New York Állam Oktatási Hivatala (New York State Education Department) által kiadott abszolút Chartával rendelkezik. Minden képzése a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően regisztrálva van New York Állam Oktatási Hivatalánál. Az Amerikai Egyesült Államokban a CEU a “Middle States Commission on Higher Education” által akkreditált és magyarországi tevékenysége tekintetében is rendszeresen ellenőrzött intézmény. A Middle States Commission on Higher Education folyamatosan ellenőrzi a CEU működését és négyévente az akkreditációs feltételek átfogó felülvizsgálatát hajtja végre.

A Middle States – magyarországi követelményeknél jóval szigorúbb – követelményeit az ún. Akkreditációs standardok és követelmények c. igen részletes dokumentum tartalmazza, amely az alábbi linken érhető el: <http://www.msche.org/publications/RevisedStandardsFINAL.pdf>. A Middle States akkreditációs feltételeiről a magyar Oktatási Hivatal maga írta le 2017. évi jelentésében, hogy a „*Middle States Commission on Higher Education követelményrendszere nagyon komoly feltételeket jelent, amelyeket a CEU-nak korábban is teljesítenie kellett és a jövőben is teljesítenie kell, ahhoz hogy akkreditált felsőoktatási intézmény lehessen az Amerikai Egyesült Államokban*”. **Azaz a magyar hatóságok által is elismerten a CEU és annak programjai az Amerikai Egyesült Államok akkreditációs hatóságainak rendszeres és szoros felügyelete és minőségellenőrzése alatt működött, követelményeinek megfelelt, és az amerikai ellenőrzés feltételei „nagyon komolyak”.**

Az általa tanított tárgyakban a CEU a világ egyik legjobb egyeteme. 2020-ban például a 30. lett a Quacquarelli Symonds (QS) rangsorban a világ politológiát is tanító egyetemei között. A Módtv1. előtt az egyetem külföldi diákok ezreit hozta Magyarországra és lehetővé tette, hogy magyar diákok anélkül szerezzenek amerikai diplomát, hogy el kellene hagyniuk az országot. Az intézményben a Módtv1. hatályba lépésének évében 130 országból származó 600 munkavállaló dolgozott és 108 országból származó 1440 diák tanult.

1.b. Magyarországi működési engedély

A CEU az 1995. január 5-én kelt, 5563/94 számú miniszteri határozat alapján a Kulturális és Oktatási Minisztériumtól magyarországi működési engedélyt kapott. Ezt a működési engedélyt a 2005. április 18-án kelt, 2123-8/2005 számú miniszteri határozat módosította. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXIX. törvény 151. § (7) bekezdése értelmében azok a külföldi felsőoktatási intézmények, amelyek e törvény hatálybalépése előtt a minisztertől kapott engedély alapján kezdték meg működésüket, 2010. december 31-ig kötelesek voltak e törvény alapján újra lefolytatni a tevékenység folytatásához szükséges engedélyezési eljárást. Ez alapján került sor 2010-ben a CEU magyarországi működésének újabb engedélyezésére az Oktatási Hivatal által.

Jelenleg a CEU Magyarországon külföldi felsőoktatási intézményként az Oktatási Hivatal által a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 116. § (2) és (6) bekezdésének megfelelően kiállított működési engedéllyel rendelkezik.¹ Az Oktatási Hivatal 2016. október 12-én az Nftv. akkor hatályos rendelkezéseivel összhangban eljárást indított a CEU működési engedélyének felülvizsgálatára. A CEU mindmáig nem kapta kézhez az eljárást lezáró határozatot.

2. A Módtv1. hatása a CEU-ra

A Módtv1. nyomán a CEU-KEE számára a további magyarországi működés lényegében lehetetlenné vált, az alábbiak miatt:

A CEU - mint az Amerikai Egyesült Államokban akkreditációval rendelkező, amerikai egyetem – az Nftv. Módtv1.-el megállapított 76. § (1) bekezdés a) pontja alapján csak abban az esetben folytathatta magyarországi működését, amennyiben a Magyarországon külföldi egyetemként történő működését egy kötelező erejű nemzetközi szerződés támogatta volna. Az Nftv. Módtv1.-el megállapított 115. § (7) bekezdése alapján amennyiben a külföldi egyetem szövetségi államban akkreditált, akkor mind a szövetségi állammal, mind a tagállammal meg kellett volna állapodni és erre a Módtv1. hatályba lépését követően hat hónap állt volna

¹ A határozat 2010. május 10-én kelt, száma: OH-FHF/887-8/2010.

rendelkezésre. E rendelkezések egyértelműen nem biztosítottak megfelelő felkészülési időt, és lényegében lehetetlen feltételt támasztottak, hiszen Magyarország Kormányának egyoldalú, teljességgel diszkrecionális döntésétől tették függővé, hogy létrejön-e a külföldi felsőoktatási intézmény – esetünkben a CEU – magyarországi működéséhez szükséges nemzetközi szerződés.

Annak érdekében, hogy a CEU folytathassa budapesti működését, az Nftv. Módtv1.-el megállapított 76. § (1) bekezdés b) pontja megkövetelte azt is, hogy a CEU New York Államban is képzéseket indítson gyakorlatilag 6 hónapon belül. Egy ilyen kötelezettség előírása a CEU számára Magyarország, a magyarországi képzés minősége vagy a magyar diákok számára semmiféle értelmezhető oktatási előnnyel nem járt volna, viszont arra kényszerítette volna a CEU-t, hogy rendkívül jelentős összegeket költsön el az Amerikai Egyesült Államok amúgy is telített és fejlett oktatási piaci infrastruktúrájának a fejlesztésére. Ez a rendelkezés, azon kívül, hogy a magyar szempontból teljesen szükségtelen, ilyen határidővel lényegében betarthatatlan is volt, és így a dolog érdemében az egyetemi oktatási tevékenység betiltását jelentette.

A CEU Magyarországon az Nftv. Módtv1. hatályba lépése előtt hatályban lévő 77. § (4) bekezdésének megfelelően, licencia szerződés alapján részben a magyar jog alapján létrehozott Közép-Európai Egyetemen (a továbbiakban: „KEE”) keresztül működött, és a KEE segítette a CEU-t (amerikai) diplomáihoz vezető képzési programok lebonyolításában. Az Nftv. Módtv1.-el megállapított 77. § (4) bekezdése a továbbiakban nem tette lehetővé, hogy OECD államok (mint pl. az Amerikai Egyesült Államok) egyetemei licencia szerződés alapján oktatási programokat folytassanak Magyarországon. Következésképpen a CEU a továbbiakban nem nyújthatta az amerikai akadémiai programjait a KEE-n keresztül Magyarországon.

A Módtv1. alapján a CEU csak akkor folytathatta magyarországi tevékenységét a jelenlegi struktúrában és a jelenlegi neve, a “Central European University” alatt, ha a “Közép-európai Egyetem” megváltoztatná a nevét. Vagyis a módosítás megkövetelte a két, képzéseiket közösen nyújtó jogi entitástól, hogy változtassák meg az általuk évtizedeken keresztül használt nevüket - vagy ne folytassák a tevékenységüket Magyarországon.

Az Nftv. Módtv1. hatályba lépésekor irányadó 104. § (7) bekezdése szerint a KEE által alkalmazott, az Európai Unió kívüli állampolgársággal rendelkező oktatók számára nem volt kötelező munkavállalási engedély megszerzése ahhoz, hogy a KEE-nél legyenek alkalmazásban. A Módtv1. szerint, a magyar alapítványi fenntartóval rendelkező felsőoktatási intézmény által alkalmazott munkavállalók nem mentesültek a munkavállalási engedély megszerzése alól. Mivel a CEU oktatóinak jelentős hányada egyesült államokbeli vagy kanadai állampolgár, ez a követelmény diszkriminatív módon, célzottan a CEU ellen irányult, és további, szükségtelen akadályokat gördített az alkalmazottak felvétele elé.

Miután a Módtv1.-el bevezetett a törvényi feltételek meglétének hiányában a CEU a 2019/2020-as tanévre már nem vehetett volna fel új hallgatókat Magyarországon, a CEU 2018. december 3-án a képzéseknek Ausztriába, Bécsbe való áttelepítéséről döntött. Időközben a CEU Magyarországon már nem folytat képzést, de működési engedélye még hatályban van.

3. Az Európai Unió Bíróságának C-66/18. számú ügyben hozott ítélete

Az Európai Unió Bírósága a C-66/18. számú ügyben kötelezettségesszegési eljárásban vizsgálta a Módtv1.-et, és több szempontból megállapította annak uniós jogba ütközését. 2020. október 6-án hozott ítéletében a Bíróság egyrészt kimondta, hogy az Nftv. Módtv1.-el megállapított 76. § (1) bekezdés a) pontja, amely az oklevelet adó képzési tevékenységnek az Európai Gazdasági Térségen kívüli külföldi felsőoktatási intézmények által Magyarországon való gyakorlását azon feltételhez köti, hogy a magyar kormány és az érintett intézmény székhelye szerinti állam kormánya által kötött nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerjék, ellentétes a GATS XVII. cikkével, valamint az EU Alapjogi Chartája 13. cikkével, 14. cikkének (3) bekezdésével és 16. cikkével. Másrészt az ítélet szerint Nftv. Módtv1.-el megállapított 76. § (1) bekezdés b) pontja, amely a külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységének Magyarországon való gyakorlását azon feltételhez köti, hogy ezen intézmények a székhelyük szerinti államban felsőoktatási képzést nyújtsanak, ellentétes a GATS XVII. cikkével, az EUMSZ 49. cikkével, a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. cikkével, valamint az EU Alapjogi Chartája 13. cikkével, 14. cikkének (3) bekezdésével és 16. cikkével.

4. A Módtv2. lényege és hatása

A Módtv2. címe szerint az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében született. Valójában azonban a Módtv2. a Bíróság ítéletében megállapított két jogsértés közül csak az egyiket szünteti meg azzal, hogy immáron nem tartalmazza a hazai campus fenntartásának kötelezettségét a külföldi felsőoktatási intézmény számára. Ugyanakkor a nemzetközi szerződés előírását a Módtv2. is tartalmazza, és így a Bíróság ítéletével ellentétesen továbbra is lehetetlenné teszi a CEU magyarországi működését azzal, hogy a Módtv2. 1. §-ával megállapított Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja Magyarországgal kötött nemzetközi szerződés hiányában kizárja a külföldi oktatási intézmények oklevelet adó képzési tevékenységét Magyarországon.

A Módtv2. 1. §-ával megállapított Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja szerint ugyanis nem EGT-államban székhellyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmény „akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha

a) Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által a felsőoktatási végzettségek, fokozatok egyenértékűsége tárgyában kötött nemzetközi szerződésben szerepel.”

Ezen rendelkezés alapján a CEU – mint az Amerikai Egyesült Államokban akkreditációval rendelkező, amerikai egyetem – csak abban az esetben folytathatná magyarországi működését, amennyiben a Magyarországon külföldi egyetemenként történő működését egy kötelező erejű nemzetközi szerződés támogatná oly módon, hogy a CEU, illetve az általa nyújtott képzések szerepelnének a Magyarország Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya között kötött nemzetközi szerződésben. Az Nftv. új 76. § (1) bekezdése a) pontja szövege szerint ugyanis azt írja elő, hogy a külföldi felsőoktatási intézmény szerepeljen az egyenértékűség tárgyában kötött nemzetközi szerződésben. De ha az Nftv. új 76. § (1) bekezdése a) pontját szövege ellenére akként értelmeznénk, hogy a külföldi felsőoktatási intézmény maga nem, csak az általa Magyarországon nyújtott képzések kell, hogy szerepeljenek a Magyarország Kormánya által kötött nemzetközi szerződésben, ennek a rendelkezésnek ugyanaz a hatása, mint az Európai Unió Bírósága által kifogásolt rendelkezésnek, hiszen a magyar Kormány egyoldalú, diszkrecionális jogkörétől függ, hogy egy ilyen nemzetközi szerződés létre jön-e, vagy nem.

Az Nftv. új 114/B. §-a alapján ez a feltétel a Módtv2. hatályba lépését követően azonnal irányadó, hiszen az Oktatási Hivatal a hatályba lépést követően átmeneti idő nélkül, haladéktalanul meg kell, hogy kezdje valamennyi érintett felsőoktatási intézmény működési engedélyének a felülvizsgálatát, és ezt a felülvizsgálatot 2021. december 31-ig le is kell, hogy zárja. E rendelkezés egyértelműen nem biztosít megfelelő felkészülési időt a CEU által önállóan nem teljesíthető, a Kormány diszkrecionális döntésétől függő feltételt támaszt.

II. Az Alkotmányjogi Panasz benyújtásának jogalapja, a vonatkozó törvényi feltételek teljesülése

Az Alkotmányjogi Panasz közvetlenül az Nftv. új 76. § (1) bekezdése a) pontja, valamint 114/B §-a ellen irányul, így jogalapja az Abtv. 26. § (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek az Alkotmányjogi Panasz megfelel.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdésétől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha:

- a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
- b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Jelen ügyben az Indítványozó az Nftv. korábbi 76. §-a alapján kiállított működési engedéllyel rendelkezik, és mint ilyen, érintettségük személyes, közvetlen és aktuális [vö. 3012/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4] bekezdése].

Az **érintettség személyes**, és **aktuális** mivel az Indítványozó az Nftv. új 76. § (1) bekezdése a) alapján olyan törvényi feltételeknek kell, hogy megfeleljen, amelyeknek való megfelelés számára nem lehetséges. Ennek eredményeképpen az Indítványozó működése a támadott törvényi rendelkezések eredményeképpen Magyarországon lehetetlen, ami jelentős jogsérelmet jelent a számára, különös tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának időpontjában még hatályos működési engedéllyel rendelkezik.

Az **érintettség közvetlen** is. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján a panasz benyújtásának feltétele a jogorvoslat kimerítése, illetőleg benyújtható közvetlenül akkor is, ha nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat. Ugyan a támadott törvényi rendelkezések alapján az Oktatási Hivatal vonja vissza az Indítványozó működési engedélyét, és e határozat ellen elvileg lehetséges bírói jogorvoslat a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára irányadó szabályok szerint. Azonban az Alkotmánybíróság 33/2012. (VII. 17.) AB határozata értelmében *„nem támasztható az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja.”* [33/2012. (VII. 17.) AB, [66] bekezdés]. A jelen esetben pedig – hasonlóan a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban vizsgált szabályozáshoz - a vitatott előírások kogens jogszabályok, működési engedély visszavonása tekintetében nincs mérlegelési lehetőség, a működési engedélyt a szükséges nemzetközi szerződések, illetve a külföldi oktatási tevékenység hiányában vissza kell vonni. Egy az Oktatási Hivatal határozata ellen induló esetleges

közigazgatási perben ezért a bíróság eljárása formális – csak azt vizsgálhatja, hogy az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feltétel bekövetkezett-e, illetőleg az Oktatási Hivatal betartotta-e a törvényben előírt határidőket, eljárási szabályokat –, így az nem tekinthető az Indítványozó jelen Alkotmányjogi Panaszban előadott jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak.

Ugyanezen megfontolások irányadóak a Módtv2. 3. §-ával megállapított Nftv. 114/B. §-ára is.

III. Az Nftv. támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvénnyel

Az Nftv. új 76. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 114/B. §-a ellentétesek az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében biztosított tudományos kutatás, a tanulás és a tanítás szabadságával, a X. cikk (3) bekezdésében biztosított egyetemi autonómiával, a XI. cikkben biztosított művelődéshez való joggal, a XV. cikk (2) bekezdésében garantált hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

1. A tudományos kutatás és a tanítás szabadsága, a művelődéshez való jog és az egyetemi autonómia az Alaptörvény alapján

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.” Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése pedig garantálja a művelődéshez való jogot, melyet Magyarország az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint „a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával” biztosít.

Nem véletlen, hogy az Alaptörvény külön nevesített védelmet biztosít ezeknek a jogoknak. Az Alkotmánybíróság szerint „[m]indannyiszor, amikor a történelem során az állam a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásnak vetette alá, az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítója, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.]

Az Alaptörvény X. és XI cikkének garanciái 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.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „*a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága, noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (pl. törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani.*” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182-183.]. Az Alkotmánybíróság szerint továbbá a 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, professzionalizálódott tudományos tevékenység folytatását. [41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473] „*A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ezért alapvető biztosítója az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése.*” [41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474].

A felsőoktatási intézmények önállóságát az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése második mondata külön is garantálja, a következőképp: „*A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza.*” Ez 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 a más alkotmányos érték – legfőképpen a hallgatók jogainak és érdekeinek védelmében történhet, és nem lehet aránytalan.

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 [41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 483]. Természetesen 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 magyarországi működésével kapcsolatban.

Ez már csak azért sem lehetséges, mert – ahogyan az Alkotmánybíróság fogalmaz – „*tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik*” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.], és mint ilyen, kiemelt védelmet érdemel.

Az Alaptörvény X. és XI cikkének garanciái értelmezésekor figyelembe kell venni végül azok nemzetközi és európai jogi kontextusát is.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye ugyan kifejezetten nem utal a tudományos élet szabadságára. Ahogyan azonban az Európai Bíróság C-66/18. sz. ügyben hozott ítélete is megállapítja, az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy „*e szabadság többek között az EJEE 10. cikkében biztosított, a véleménynyilvánítási szabadságához való joghoz kapcsolódik (EJEB, 2014. április 15., Hasan Yazıcı kontra Törökország, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, 55. és 69. §; EJEB, 2014. május 27., Mustafa Erdoğan és társai kontra Törökország, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, 40. és 46. §)*”²

Az EJEB esetjogában következetesen kitartott amellett, hogy a tudomány hozzájárul a közérdekkel kapcsolatos társadalmi párbeszédhez (akár ténymegállapításokkal, akár értékítéleten alapuló vélemény-nyújtással), ezért az az EJEE 10. Cikkében meghatározott oltalomban részül³, hozzájárulva a demokratikus társadalom működéséhez. Ennek oka, hogy „*a tudományos élet szabadsága nem szűkíthető le a tudományos kutatásra, hanem az kiterjed a tudományos élet szereplőinek arra a szabadságára is, hogy saját szakterületük vagy kutatási területük tekintetében, saját hatáskörükben véleményüket és meglátásaikat szabadon kifejezhessék, legyen az akár vitatott vagy népszerűtlen. Ez magában foglalhatja a közintézmények működésének vizsgálatát egy adott politikai rendszerben, továbbá annak kritikáját is.*”⁴

A tudományos élet szereplői általi, a fentiekben meghatározott hozzájárulás társadalmi párbeszédhez egyetemek nélkül nem lenne lehetséges. A *Mustafa Erdoğan v. Törökország* ügyben Sajó, Vucinic és Kuris bírók hangsúlyozták, hogy

² C-66-18, Bizottság kontra Magyarország, 224. pont. Lásd még *Sorguc v. Törökország*, 2009. június 23.; *Sapan v. Törökország*, 2010. június 8.; *Lombardi Vallauri v. Olaszország*, 2009. október 20.

³ Lásd pl. *Mustafa Erdoğan v. Törökország*, 2014. május 27.; *Sorguc v. Törökország*, 2009. június 23.; *Sapan v. Törökország*, 2010. június 8.; *Lombardi Vallauri v. Olaszország*, 2009. október 20.

⁴ *Mustafa Erdoğan v. Törökország*, 2014. május 27. § 40.

„[a] tudományos élet szabadsága részére nyújtott védelem szintje, különösen annak iskolarendszeren kívüli megnyilvánulása nem írható le pusztán (és ezért meggyőző és átlátható módon) a Biróság véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának alapjául szolgáló feltevések által. Legalábbis a dolgok jelenlegi állása szerint ezen feltevések a megérzések szintjén maradnak. A tudományos élet szabadságának jelentése, logikája és alkalmazási köre nem egyértelmű, ahogyan annak jogi tartalma sem meghatározott. Hagyományosan, a tudományos élet szabadsága az egyetemi autonómia alapvető elemére, a külső hatalmaktól való beavatkozásmentességre utal az egyetemi oktatás terén.

A tudományos intézményi autonómia és a diákok személyi szabadságának kölcsönös kapcsolata különböző dokumentumokban kifejezésre kerül, így például a Miniszteri Bizottság CM/Rec(2012)7. sz., a hatóságoknak a tudományos élet szabadságával és az intézményi autonómiával kapcsolatos felelősségéről szóló ajánlásában. Az ajánlásban a tudományos élet szabadsága és az intézményi autonómia „a felsőoktatás feltétlen érték”-eként kerül meghatározására, amely „a demokratikus társadalmak közös érdekét szolgálja”. Az ajánlás szintén aláhúzza, hogy „a tudományos élet szabadságának kell garantálnia mind intézmények, mind személyek számára a hatóságok vagy más szervek, személyek általi külső beavatkozásokkal szembeni védelmet”, amely „az igazság keresésének alapvető feltétele”, továbbá, hogy „az egyetemi dolgozók, illetve diákok szabadon tanulhatnak, taníthatnak, kutathatnak fegyelmi eljárástól, a jogviszony megszűnésétől vagy egyéb büntetéstől való félelem nélkül.” (lásd az ajánlás 4-5. pontjait).

[...]

A tudomány és a demokratikus társadalom között nincs semmilyen Kínai Nagyfal. Éppen ellenkezőleg: szabad tudomány és szabad diákok nélkül nincs demokratikus társadalom. Ez a kölcsönhatás a társadalomtudományok és a jog között különösen szoros, mivel a tudományos párbeszéd kihat a közbeszédre egyes közügyekkel kapcsolatban, ideértve azokat is, amelyek az államhoz és a politikához kapcsolódnak.”⁵

Az Egyezmény 10. Cikke meghatározza a tudományos élet szabadságának korlátait is, a jogos célokkal összhangban, a demokratikus társadalomban szükséges mértékben. Amennyiben azonban egy egyetem működése pusztán az adott állami vezetés politikai megfontolásán alapszik, az egyetemi autonómia és ezzel együtt maga az egyetem megszűnik létezni abban az értelemben, ahogyan azt az Európa Tanács alapító dokumentumai, illetve az EJEE 10. Cikke meghatározta. A tudományos élet szabadsága csak olyan intézmények keretében létezhet, amelyek az állam külső behatásaitól védve vannak. Az EJEE 10. és 14. (a megkülönböztetés tilalma) Cikkei együttesen nyújtanak védelmet az önkényes állami beavatkozásokkal szemben. Az önkényes beavatkozás nem feltétlenül úgy ölt testet, hogy meghatározza az oktatás

⁵ Mustafa Erdogan v. Törökország, 2014. május 27 Sajo, Vucinić és Kuris egybehangzó közös véleménye §§ 4, 6.

tartalmát, az oktatás lehetetlenné tétele legalább ilyen súlyos beavatkozás az Egyezmény 10. cikke által biztosított jogokba.

Az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 2. Cikke garantálja az oktatáshoz való hozzáférés jogát is.⁶ Habár e jogot főleg a szülők és diákok jogaként határozza meg, az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint ezen jog az állami és magán oktatási intézményeket is megilleti.⁷ Az EJEB a közelmúltban kijelentette, hogy *“nyilvánvaló, hogy egy adott időpontban létező felsőoktatási intézmények a Jegyzőkönyv 2. Cikkének hatálya alá tartoznak, mivel az adott intézményekhez való hozzáférés joga benne foglaltatik az Egyezményben meghatározott jogosultságban.”*⁸ Ennek megfelelően a nemzetközi szerződés előírása a már működő külföldi felsőoktatási intézmények további működéséhez az EJEE 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 2. Cikkében foglalt jogot is korlátozza.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 13. cikk kifejezetten is kimondja, hogy *„A művészet és a tudományos kutatás szabad. A tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani.”* A Charta 14. cikk (3) bekezdése pedig az oktatáshoz való jogot a következőképp biztosítja: *„Az oktatási intézmények demokratikus elvek figyelembevételével történő alapításának szabadságát, valamint a szülők azon jogát, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak, tiszteletben kell tartani az e jogok és szabadságok gyakorlását szabályozó nemzeti törvényekkel összhangban.”* Az Európai Unió Bírósága C-66/18. sz. ügyben hozott ítélete szerint továbbá a Bíróság *„hasznosnak tartja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által 2006. június 30-án elfogadott, „[a] tanszabadságról és az egyetemi autonómiáról” című 1762 (2006) ajánlásban foglaltakat figyelembe venni, amelyből kitűnik, hogy a tudományos élet szabadsága intézményi és szervezeti dimenziót is magában foglal, mivel a valamely infrastruktúrához való kötődés az oktatási és kutatási tevékenység gyakorlásának egyik lényeges feltétele.”*⁹ Ugyanezen ítélet szerint releváns továbbá *„az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (Unesco) Általános Konferenciájának 1997. október 21. és november 12. között Párizsban tartott 29. ülésén 1997. november 11-én elfogadott, a felsőoktatásban dolgozó oktatók státuszáról szóló ajánlás 18. pontja is, amely szerint '[a]z autonómia a tudományos élet szabadságának intézményi kifejeződése, és annak szükséges feltétele, hogy az oktatók és a felsőoktatási intézmények el tudják látni feladataikat'. Ezen ajánlás 19. pontja kifejti, hogy '[a] 2020. 10. 06. tagállamok feladata megvédeni a felsőoktatási intézmények autonómiáját minden fenyegetéssel szemben, bárhonnan is eredjen az'.”*

Mіндеzekből a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi és uniós jogi dokumentumokból, valamint az azok értelmezését meghatározó ajánlásokból az következik, hogy az oktatási

⁶ *Belgian Linguistic Case* (No 2) Series A 6 (1968).

⁷ *Verein Gemeinsam Lernen v. Ausztria* (dec.), 23419/94, 1995. szeptember 6.

⁸ *Leyla Sahin v. Törökország* [GC], 2005. november 10., § 141; és § 137.

⁹ C-66-18, Bizottság kontra Magyarország, 227. pont.

intézmények alapításának szabadsága az Emberi Jogok Európai Egyezménye és 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.

2. Ellentétes az Alaptörvénnyel az Nftv. új 76. § (1) bekezdés a) pontja

A Módtv. 2. §-a 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.

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 semmifajta jog vagy alkotmányos érték védelmére nem kell hivatkoznia, még kevésbé kell igazolnia az intézkedés, illetve annak elmaradása arányosságát.

Azáltal tehát, hogy a külföldi egyetemek működését nemzetközi szerződés kötésétől teszi függővé, a módosítás biztosítja azt, hogy egy külföldi egyetem magyarországi létezése vagy megszűnése a Kormány kizárólagos diszkréciójának legyen kitéve; a nemzetközi szerződés megkötéséről való döntés a Kormány politikai belátásán alapul, így a pártatlan jogalkalmazás látszatát sem kelti. Ez a fentiek szerint egyértelműen ellentétes az Alaptörvény X. és XI. cikkével.

Ezen túlmenően az Nftv. 76. § (1) bekezdése a) pontjának rendelkezéseit nem indokolja sem egy másik alapvető jog érvényesülése, sem egyéb alkotmányos érték védelme. A külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működési engedélyezési eljárása nem egy, államok közötti szerződéskötést igénylő, politikai felhatalmazásokat, szerződéskötési szándékot, jellemzően hosszú előkészületeket (diplomáciai kapcsolatfelvétel, kétoldalú egyeztetések, a szerződés tartalmának kialakítása, ennek során fogalmak jelentésének tisztázása stb.) igénylő, nemzetközi politikai, diplomáciai kérdés, hanem egy átlagos közigazgatási engedélyezési

eljárás, amelynek során az eljáró közigazgatási hatóság által megvizsgálandó szempontok (állami elismertség, képzésfolytatási jog, fokozatadás lehetősége, akkreditáció megléte a képzés minőségéről, valamint személyi és tárgyi feltételeiről) mindegyike nemzetközi szerződés(ek) hiányában is ellenőrizhetők, erre szolgál többek között a nemzetközi jogsegély intézménye.¹⁰

Ráadásul az eljáró Oktatási Hivatal – egy külön szervezeti egysége, a Magyar Ekvivalencia és Információs Központ (MEIK) révén – a nemzetközi jogsegélyen túlmenően, ezen feltételek meglétének ellenőrzését nemzetközi kapcsolatrendszere, nemzetközi hálózatokban való tagsága révén is könnyen ellenőrizni tudja.

Ezen jogszabályi feladatkörök alapján is nyilvánvaló, hogy az Oktatási Hivatal hatáskörében be tudja szerezni azokat az információkat, amelyek a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működési engedélyezési eljárásának lefolytatásához szükségesek. Ha pedig nem áll rendelkezésre elegendő információ, akkor ez az engedély kiadásának megtagadásához, illetve visszavonásához vezet. Nem áll fent tehát annak a veszélye, hogy az információk szűkössége miatt minőségbiztosítási szempontból aggályos képzések engedélyt kaphatnának, illetve hatályban maradhatna ilyen engedély. Az információk hiánya ebben az értelemben a külföldi felsőoktatási intézmény terhére esik. Ha a külföldi felsőoktatási intézmény nem tudja bizonyítani, hogy megfelel a valóban minőségbiztosítást szolgáló feltételeknek, akkor ez az engedély megtagadásához vagy visszavonásához vezet. Mindezekhez az Oktatási Hivatal által szakmai szinten elvégezhető feladatokhoz képest a politikai alapon köthető nemzetközi szerződés nem tud értékelhető többlet információt hozzátenni, így ennek bevezetése indokolatlan és szükségtelen. A nemzetközi szerződés megkötése során ugyanis nem kerül sor olyan hatósági eljárásra, melynek keretében a Magyarország nevében a szerződéskötés során eljáró személy meggyőződik az Nftv.-ben foglalt tartalmi feltételek meglétéről, sőt a szerződéskötésnek nem funkciója bármifajta információ beszerzése. A nemzetközi szerződés egyetlen funkciója a szerződést kötő felek konszenzusának rögzítése a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működésével kapcsolatban.

Fel kívánjuk hívni a figyelmet ezen kívül arra, hogy a Kormány diszkrecionális döntése az EJEB gyakorlatából is egyértelműen következő önkényesség tilalmával, és így a hátrányo megkülönböztetés tilalmával is ellentétes. A Velencei Bizottság korábban már aggályosnak találta azt a jelen esethez hasonló esetet, amelynek során a jogszabály az egyházak elismerését az Országgyűlés diszkrecionális jogkörébe utalta.¹¹ A Velencei Bizottság ezen álláspontjával az EJEB is egyetértett, amikor megállapította, hogy az ilyen diszkrecionális döntés *„nyilvánvalóan a választások eredményétől függ ... Az ilyen rendszer pedig eredendően*

¹⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 27. §-a

¹¹ CDL-AD(2012)004-e, Vélemény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény – elfogadva a Velencei Bizottság 96. plenáris ülésén (Velence, 2012. március 16-17.), 76. pont

magában hordozza a pártatlanság figyelmen kívül hagyásának és az önkényességnek a veszélyét. Az olyan joghelyzet, amelyben az egyházak kénytelenek politikai pártoknak udvarolni azok szavazataiért cserébe, összeegyeztethetetlen az Állam e téren elvárt pártatlanságával.”¹²

Ennek megfelelően kifogásolta a Velencei Bizottság 2017. október 7-én kelt, a Módtv1.-al kapcsolatos véleményében¹³ (a továbbiakban: A Velencei Bizottság Véleménye), hogy a magyar Kormány, illetve Parlament mindenfajta indokolási kötelezettség nélkül, a szükséges nemzetközi szerződés megkötésének visszautasításával megakadályozhatják egy az országban több mint huszonöt éve működő felsőoktatási intézmény további működését.

A Velencei Bizottság Véleménye elismeri, hogy a felsőoktatási kérdésekben való nemzetközi és bilaterális együttműködés hasznos eszköze lehet a transzparencia megteremtésének. Ugyanakkor a Vélemény megállapítja a következőket is: *„Az egyetemi autonómia elvének fényében kérdéses ugyanakkor, hogy egy ilyen együttműködés odáig menjen, hogy magán oktatási intézmények működését és működésének megszüntetését teljes mértékben politikai döntésektől tegye függővé melyeket néha a tudományos érdekekkel össze nem függő megfontolások befolyásolnak.”¹⁴* Ezért 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*

Hasonló következtetésre jutott az Európai Unió Bírósága is a Módtv1.-el kapcsolatban. A C-66/18. sz. ügyben hozott ítélet egyértelműen megállapította, hogy - egyebek mellett - a nemzetközi szerződés előírását nem indokolta az Unió által elismert általános érdekű célkitűzések egyike sem igazolja, és ezért Magyarország – mivel elfogadta a vitatott intézkedést – nem teljesítette a Charta 13. cikkéből, 14. cikkének (3) bekezdéséből és 16. cikkéből eredő kötelezettségeit.¹⁶

A Módtv2.-el megállapított Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja a nemzetközi szerződés előírása tekintetében semmiben sem különbözik a a Módtv1.-e megállapított Nftv. 76. § (1) bekezdése a) pontjától. Ezen nem változtat az a körülmény, hogy a Módtv2. alapján a fokozatok egyenértékűségéről szóló nemzetközi szerződésben kell, hogy szerepeljen a külföldi felsőoktatási intézmény, vagy az általa Magyarországon felkínált képzések. A Kormány szabad, diszkrecionális döntése ugyanis a Módtv.2. esetében is, hogy a szükséges nemzetközi

¹² Magyar Keresztény Mennonita Egyház és Izsák-Bács Jeremiás v. Magyarország, 2014. április 8., § 102.

¹³ CDL-AD(2017)022, Vélemény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvényről (velence, 2017 Október 6-7) 86. pont.

¹⁴ Velencei Bizottság Véleménye 88. pont.

¹⁵ Velencei Bizottság Véleménye 89. pont.

¹⁶ C-66-18, Bizottság kontra Magyarország, 240-242. pont

szerződést megkötö-e, így egyoldalúan meg tudja akadályozni a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működését.

Annak sincs jelentősége, hogy a Módtv2. által megállapított szabályozás megfelel valamely külföldi állam, vagy államon belüli tartomány – Bajorország – jogszabályainak. Még ha lenne is azonos tartalmú külföldi jogszabály, teljességgel különböző helyzet nemzetközi szerződés előírásával egy már működő felsőoktatási intézmény működésének ideológiai okokból való lehetetlenné tétele egyfelől, és egy a jövőre szóló szabályozás alkalmazása újonnan letelepedni kívánó felsőoktatási intézményekre.

Mindezekre tekintettel az Nftv. új 76. § (1) bekezdés a) pontja egyértelműen ellentétes az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésével, XI. cikk (1) bekezdésével, valamint XV. cikk (1) és (2) bekezdésével.

3. Ellentétes az Alaptörvénnyel az Nftv. új 114/B. § bekezdése

Ellentétes az Alaptörvény B) (1) bekezdésével az Nftv. új 114/B. §-a, mert szerzett jogot sért és nem biztosít kellő felkészülési időt az érintett felsőoktatási intézmények számára.

A Módtv2.-vel megállapított 114/B. §-a mindenfajta átmeneti idő nélkül, azonnal hatállyal előírja az Oktatási Hivatal számára az érintett működési engedélyek felülvizsgálatát és azok visszavonását 2021. december 31-ig. Így az érintett intézményeknek úgy kéne tudni igazolni a nemzetközi szerződés megkötésének megtörténtét, hogy annak előkészületei sem tudhattak még elvileg sem megkezdődni.

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, munkaszerződéseket kötöttek, hallgatókat vettek fel stb. 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 az, hogy a székhely szerinti országban is folyik tényleges oktatási tevékenység.

Nem csak a szerzett jogok megvonásának alkotmányos indoka hiányzik, de nem teljesül a kellő felkészülési idő követelménye sem.

A Módtv. 6. § -a alapján az Nftv. új 76. § (1) bekezdése a) pontja 2021. június 4-én hatályba lépett. Az Nftv. új 114/B. §-a alapján így mintegy 6 hónap alatt kellene megkötni a szükséges

nemzetközi szerződést, úgy, hogy ennek tényét még az Oktatási Hivatalnak is figyelembe kell tudnia venni döntésénél. Ezen 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.

Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság Véleményében szintén megállapította, hogy az irányadó jogi keretek igen gyors megváltoztatása „*nem felel meg a jogbiztonság elve részének tekinthető előreláthatóság és jogos várakozások elvének.*”¹⁷

Ezekre tekintettel az Nftv. új 114/B. §-a a jogbiztonság általános elvén túlmenően a szerzett jogok védelme valamint a kellő felkészülési idő követelménye alapján is ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.

IV. Előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése indokolt

Az Európai Unió Bíróságának C-66/18. sz. ügyben hozott ítélete egyértelműen és több szempontból is az uniós joggal ellentétesnek ítélte a nemzetközi szerződés előírását a magyarországi felsőoktatási tevékenység végzése feltételeként. A jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezések e tekintetben nem térnek el az Európai Bíróság által elbírált jogszabályi rendelkezésektől.

Az Európai Unió joga szerint az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályt nem lehet alkalmazni, annak alkalmazásától a nemzeti bíróságoknak el kell tekinteni.¹⁸ Ezért 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 uniósjoggal fennálló konfliktust.¹⁹

Az Alkotmánybíróság az uniós jogon alapuló döntést nem kell, hogy önállóan hozza meg: segítséget kérhet az uniós jogkérdés tisztázásától az Európai Bíróságtól, előzetes döntéshozatal kezdeményezésével. Az Alkotmánybíróság ugyanis – a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz és az osztrák Alkotmánybírósághoz hasonlóan – előzetes döntéshozatal kezdeményezésére jogosult bírói testület, és mint legmagasabb fokon eljáró bíróság, kötelezett is.

¹⁷ Velencei Bizottság Véleménye 78. pont

¹⁸ C-106/66, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA, a Bíróság 1978. március 9.-én kelt ítélete, 21. pont.

¹⁹ Ezt a megközelítést alkalmazza az osztrák alkotmánybíróság is. ld. pld. Beschluß vom 12. Dezember 2000 in den Rechtssachen KR 1/00-13, KR 2/00-16, KR 3/00-14, KR 4/00-10, KR 5/00-11, KR 6/00-11, KR 8/00- 5. 10. old. <https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/vorabentscheidungsersuchen.de.html>.

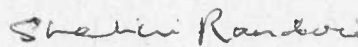
Az előzetes döntéshozatal kezdeményezése során az Alkotmánybíróság ugyan a konkrét Nftv. szabályok alkalmazhatóságára nem kérdezhet rá, de felteheti az Európai Bíróságnak azt a kérdést, hogy az Nftv. új 76. § (1) bekezdésében és 114/B. §-ában foglalthoz hasonló tartalmú szabály összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával.

Erre tekintettel az alábbi kérdést feltételét indítványozzuk az Európai Bíróság számára:

„Összeegyeztethető-e a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről szóló, 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozattal jóváhagyott, Marrakeshben aláírt, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezmény 1. B) mellékletében foglalt, a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény XVII. cikkéből, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 13. cikkéből, 14. cikkének (3) bekezdéséből és 16. cikkéből eredő eredő kötelezettségekkel egy olyan tartalmú nemzeti szabályozás, mely egy nem EGT tagállamban működési engedéllyel rendelkező felsőoktatási intézmény működését olyan nemzetközi szerződés megkötésétől teszi függővé, mely tartalmazza a felsőoktatási intézményt, vagy az általa folytatott oklevelet adó képzési tevékenységet.”

Budapest, 2021. november 23

Tisztelettel,



Elnök-Rektor
Central European University