



INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI
MINISZTERIUM
DR. GAZSÓ BALÁZS
KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁR

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/4392-5/2021
Érkezett:	2022 MÁRC 02.
Feladvány:	1
Melléklet:	db 5

Dr. Sulyok Tamás úr részére
Elnök

Iktatószám: JHÁT/10195-2/2022.

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: Amicus curiae benyújtása a IV/04392/2021. számú, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 76. § (1) bekezdés *a*) pontja és 114/B. §-a elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatban (felsőoktatás; C-66/18. számú ügy)

Tisztelt Elnök Úr!

A fenti tárgyú ügyben a Central European University New York indítványozó (a továbbiakban: Indítványozó) alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panaszban a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvénynek 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. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv.) módosított 76. § (1) bekezdés *a*) pontja és a Módtv.-vel megállapított 114/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a kihirdetés időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték.

Az érintett jogszabály:

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 2021. május 27-én kihirdetett és 2021. június 4-én hatályba lépett, Módtv.-vel módosított 76. § (1) bekezdés *a*) pontja és a Módtv.-vel megállapított 114/B. §-a:

„76. § (1) Magyarország területén az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződésben nem részes államban (a továbbiakban: nem EGT-állam) 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,”

114/B. § E törvénynek 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. törvénnyel megállapított 76. § (1), (5), (5a) és (5b) bekezdése és 77. § (1)-(4) bekezdése alapján a magyarországi működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények működési engedélyét az oktatási hivatal 2021. december 31-ig felülvizsgálja. A felülvizsgálat eredményeként az oktatási hivatal határozatában a feltételeknek nem megfelelő külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működési engedélyét visszavonja azzal, hogy a már megkezdett képzések változatlan feltételek mellett kifutó rendszerben - de legkésőbb a 2024/2025-ös tanévben - fejezhetők be.”

Az indítvány:

Az Indítványozó kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy az Nftv. Módtv.-vel megállapított 76. § (1) bekezdés a) pontja és 114/B. §-a ellentétes az Alaptörvény

- B) cikk (1) bekezdésével [„Magyarország független, demokratikus jogállam”];
- X. cikk (1) és (3) bekezdésével [„(1) 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. (3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”];
- és XI. cikk (1) bekezdésével [„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.”];
- ez utóbbiakkal összefüggésben a XV. cikk (1) és (2) bekezdésével [„(1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”];
- valamint XXVIII. cikk (7) bekezdésével [„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”];

ezért ezeket a rendelkezéseket az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 45. § (4) bekezdése alapján a kihirdetés időpontjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

Indítványozta továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 60. §-a és az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozat 45. § (1) bekezdése alapján az eljárását függessze fel, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bíróságánál.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium álláspontja:

Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjának alaptörvény-ellenessége

Az alkotmányjogi panasznak az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjának alaptörvény-ellenességére irányuló részét nem tartom megalapozottnak.

Az Indítványozó előadja, hogy a Central European University (a továbbiakban: CEU) 1991 óta működő felsőoktatási intézmény, amely mind Magyarországon, mind az Amerikai Egyesült Államokban oklevél kiadását lehetővé tevő engedéllyel, az Egyesült Államokban a Middle States Commission on Higher Education által akkreditált és rendszeresen ellenőrzött intézményként végzi tevékenységét.

Sérelmezi továbbá, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (a továbbiakban: 2017. évi XXV. törvény) előírta, hogy a felsőoktatási intézmény elnevezésének más felsőoktatási intézmény elnevezésétől egyértelműen különböznie kell [Nftv. 9. § – 2017. évi XXV. törvény 1. §-ával kiegészített – (2a) és (2b) bekezdései], illetve hogy Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha a magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló, Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által kötött – föderatív állam esetében, amennyiben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodáson alapuló – nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték [Nftv. – 2017. évi XXV. törvény 2. § (1) bekezdésével módosított – 76. § (1) bekezdés a) pontja].

A CEU valóban 1995-től Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmény. A magyar jog szempontjából a CEU külföldi, az Amerikai Egyesült Államok, illetve New York állam joga hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmény. A CEU-t az Egyesült Államok Szövetségi Oktatási Minisztériuma (Department of Education) által elismert regionális akkreditáló szervezet, a Middle States Commission on Higher Education akkreditálta. A beadvány ugyanakkor átsiklik azon körülmény felett, hogy ez az akkreditáció a Middle States Commission on Higher Education által közzétett információk szerint csak 2004-ben történt meg¹, így az azt megelőző 13 évben nem tekinthette magát megfelelően működő amerikai felsőoktatási intézménynek.

¹ <https://www.msche.org/institution/0638/>

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 Közép-európai Egyetem volt jogosult.

A CEU 2004-et követően is úgy tájékoztatta hallgatóit, partnereit, hogy amerikai és magyar akkreditációval egyaránt rendelkezett. Ez azonban nem volt helytálló, mivel a CEU oklevelei a magyar jog szempontjából külföldi okleveleknek minősültek és minősülnek.

Magyarországon 2004-ben jött létre a Közép-európai Egyetem (az intézmény neve angol fordításban Central European University, a továbbiakban: KEE),² amely az előzőekkel ellentétben egy magyar, államilag elismert nem állami (magán) egyetem. 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.

Az Országgyűlés a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működése kapcsán tapasztalt anomáliákra tekintettel 2017-ben módosította az Nftv.-t, és előírta, hogy a felsőoktatási intézmény elnevezésének más felsőoktatási intézmény elnevezésétől egyértelműen különböznie kell [Nftv. 9. § – 2017. évi XXV. törvény 1. §-ával kiegészített - (2a) és (2b) bekezdései].

Meg kívánom jegyezni, hogy az Indítványozó folyamatosan a KEE-vel egységes entitásként látta magát, és öt évvel a 2017. évi XXV. törvény elfogadását követően sem tesz minden esetben különbséget az amerikai felsőoktatási intézmény (a CEU) és a magyar felsőoktatási intézmény (a KEE) között, hiszen magában a beadványban is egy ízben „*a CEU-KEE számára lehetetlené vált a magyarországi működés*” fordulattal utal magára, jóllehet a magyar felsőoktatási intézmények, így a KEE működését a 2017. évi XXV. törvény nem érintette.

A CEU ezen magatartása alkalmas a felsőoktatásban résztvevők megtévesztésére, így az Nftv. 2. § (2) bekezdése alapján a felsőoktatás rendszerének működtetéséért felelős magyar állam részéről a fenti, a felsőoktatási intézmények elnevezésére vonatkozó követelményeket meghatározó rendelkezés a hallgatók jogainak védelmét szolgálja.

Szükséges rámutatni továbbá arra is, hogy jelenleg mind a CEU, mind a KEE továbbra is működik Magyarországon, így nem értek egyet azzal az értelmezéssel, hogy a működésük lehetetlenné vált volna öt évvel ezelőtt.

² A Közép-európai Egyetem állami elismeréséről szóló 2004. évi LXI. törvény 2005. április 9-én lépett hatályba. A törvény 1. §-a szerint „a Közép-európai Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) felsőoktatási intézmény, amelyet a New York-i székhelyű Central European University nonprofit társaság és a Budapesti Közép-európai Egyetem Alapítvány együttesen működtet és tart fenn. Az Egyetem alapképzést nem folytat, egyebekben a nem állami egyetemekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint működik.”

Az Nftv. 1. melléklete a nem állami egyetemek között a 17. sorban nevesíti a Közép-európai Egyetemet, míg az Oktatási Hivatal nyilvántartásában a Magyarországon engedéllyel működő külföldi felsőoktatási intézmények között elsőként szerepel a CEU.³

A megváltozott szabályok szerint 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 [Nftv. – 2017. évi XXV. törvény 2. § (1) bekezdésével módosított – 76. § (1) bekezdés *a*) és *b*) pontja].

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 (World Trade Organization, WTO) tagjainak a felsőoktatási tevékenységet végző szolgáltatói között és ezáltal a Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény (General Agreement on Trade in Services, GATS) XVII. cikkében szabályozott nemzeti elbánás követelményébe ütközik.

A magyar Kormány az ítéletben foglaltak végrehajtása érdekében úgy döntött, hogy a bajor felsőoktatási szabályozás változtatás nélküli átültetésével ért egyet a magyar szabályozásban, és ennek megfelelő törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a T-15909. számú törvényjavaslatot elfogadta, így 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 2021. június 4-én hatályba lépett.

A törvénymódosítás szerint [Nftv. 76. § (1) bekezdése]:

„Magyarország területén az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződésben nem részes államban (a továbbiakban: nem EGT-állam) 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,

b) a Magyarországon nyújtott képzés a magyar felsőoktatási intézmények képzésével egyenértékű,

c) az általa Magyarországon nyújtott képzés felvételi követelményei megfeleltethetők az intézmény képzésével egyenértékű képzést nyújtó államilag elismert felsőoktatási intézményre vonatkozó felvételi követelményeknek, és

d) oklevelet adó képzési tevékenységét az oktatási hivatal kérelemre engedélyezte.”

³ <https://firgraf.oh.gov.hu/prg/gyorslista.php?gy=25>
(2022. február 17-ei hozzáférés.)

Az Nftv. 77. § (2) bekezdése szerint

„Magyarország területén az EGT-államban székhellyel rendelkező államilag elismert külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha

- a) az általa Magyarország területén folytatni kívánt képzés és az arra tekintettel kiállított oklevél a székhelye szerinti EGT-államban államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek minősül és*
- b) a felsőoktatási intézmény oklevelet adó képzési tevékenységre való jogosultságát az oktatási hivatal kérelemre határozatában megállapítja.”*

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.

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.⁴

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.

Az indítványozó által kifogásolt szabályozás 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.

Az Nftv. 6. § (1) bekezdése szerint felsőoktatási intézményként olyan szervezet hozható létre illetve működhet, amelyet az e törvényben meghatározott felsőoktatási feladatok ellátására

⁴ A Magyarországon engedéllyel működő tizennégy külföldi felsőoktatási intézmény felsorolása itt olvasható: <https://firgraf.oh.gov.hu/prg/gyorslista.php?gy=25>

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 kezdheti meg, ha ... az Országgyűlés döntött az állami elismeréséről.”

A fentiek értelmében hazai felsőoktatási intézmény létrejöttéhez, elismeréséhez és működésének megkezdéséhez az is Országgyűlés hozzájárulása, az Nftv. módosítása szükséges.

Álláspontom szerint nem aránytalan vagy túlzó hasonló elvárást megfogalmazni Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények esetében sem.⁵

Az Nftv. 114/B. § alaptörvény-ellenessége

Az Nftv. 114/B. §-ának a beadvány megfogalmazásakor irányadó szövege szerint:

„114/B. § E törvénynek 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. törvénnyel megállapított 76. § (1), (5), (5a) és (5b) bekezdése és 77. § (1)–(4) bekezdése alapján a magyarországi működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények működési engedélyét az oktatási hivatal 2021. december 31-ig felülvizsgálja. A felülvizsgálat eredményeként az oktatási hivatal határozatában a feltételeknek nem megfelelő külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működési engedélyét visszavonja azzal, hogy a már megkezdett képzések változatlan feltételek mellett kifutó rendszerben – de legkésőbb a 2024/2025-ös tanévben – fejezhetők be.”

Az alkotmányjogi panasz szerint szerzett jogot sért, és nem biztosít kellő felkészülési időt az a rendelkezés, amely a felülvizsgálatot 2021. december 31-ei határidővel rendeli el.

Az Országgyűlés az egyes képzéseket és a foglalkoztatást érintő törvények módosításáról szóló 2021. évi CXLVII. törvény 18. § t) pontjával – a 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 határozva meg, így az adott jogszabályi rendelkezés végrehajtására és annak ellenőrzésére a kellő felkészülési idő biztosított:

⁵ Lásd például a Magyar Köztársaság Kormánya és a Kínai Népköztársaság Kormánya között az iskolai végzettségeket és tudományos fokozatokat tanúsító okiratok kölcsönös elismeréséről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 176/1998. (X. 30.) Korm. rendeletet, amely a Fudan University és a Heilongjiang Dàxué, Heilongjiang Kínai Orvostudományi Egyetem esetben irányadó vagy a 2018. évi LXV. törvényt a Magyarország és a Thaiföldi Királyság között a Mahachulalongkornrajavidyalaya Egyetemnek a Tan Kapuja Buddhista Főiskolával Együttműködésben való magyarországi működéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről, amely a thai egyetemről rendelkezik.

„E törvénynek 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. törvénnyel megállapított 76. § (1), (5), (5a) és (5b) bekezdése és 77. § (1)-(4) bekezdése alapján a magyarországi működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények működési engedélyét az oktatási hivatal 2022. december 31-ig felülvizsgálja. A felülvizsgálat eredményeként az oktatási hivatal határozatában a feltételeknek nem megfelelő külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működési engedélyét visszavonja azzal, hogy a már megkezdett képzések változatlan feltételek mellett kifutó rendszerben - de legkésőbb a 2025/2026-os tanévben - fejezhetők be.”

A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz Nftv. 114/B. § alaptörvény-ellenességére vonatkozó része okafogyottá vált.

Budapest, 2022. február „ 26. .”

Tisztelettel:


Dr. Gázó Balázs