

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3319/2021. (VII. 23.) AB VÉGGZÉSE

jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításáról, és az eljárás megszüntetéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény egésze, annak 4. § (2) bekezdése és 7. § a) pontja, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 76. § (1) bekezdés a) és b) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 76. § (2) bekezdése, valamint a 115. § (7) és (8) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján 62 országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványukban azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság elsődlegesen állapítsa meg, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Módtv1.) a megalkotásának eljárására figyelemmel ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, ezért azt a hatálybalépésére visszamenőlegesen semmisítse meg.
- [2] Az indítványozók másodlagosan annak megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, hogy *i)* a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 76. § (1) bekezdés a) pontja és az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjában a „működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató” szövegrész, *ii)* a Módtv1. 2. § (3) bekezdésének az Nftv. 76. § (2) bekezdését megállapító rendelkezése, *iii)* az Nftv. 115. § (7) bekezdésében az „(1) és” szövegrész, a „– föderatív állam esetében annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodás kivételével –” szövegrész, a „Föderatív állam esetén az ennek alapjául szolgáló előzetes megállapodást a Módtv1. hatálybalépését követő hat hónapon belül kell megkötni.” szövegrész, az „és 2018. január 1-jét követően a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi képzésének első évfolyamára hallgató nem vehető fel” szövegrész és a „– de legfeljebb a 2020/2021-es tanévben –” szövegrész, *iv)* az Nftv. 115. § (7) bekezdésének egésze, *v)* a Módtv1. 4. § (2) bekezdésének az Nftv. 115. § (8) bekezdésében a „– de legfeljebb a 2020/2021-es tanévben –” szövegrészt megállapító rendelkezése, *vi)* az Nftv. 115. § (8) bekezdésének egésze, *vii)* a Módtv1. 7. § a) pontja és ahhoz kapcsolódóan a Módtv1. 4. § (2) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, X. cikk (1) bekezdésével és XI. cikk (1) bekezdésével, ez utóbbiakkal összefüggésben a XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével, ezért a már hatályba lépett rendelkezéseket semmisítse meg, illetve a még hatályba nem lépett rendelkezések tekintetében mondja ki, hogy azok nem lépnek hatályba, illetve ezek hatálybalépését az Abtv. 61. § (2) bekezdése szerint függeszse fel.
- [3] 2. Az indítványozók előadták, hogy a Módtv1.-t az Országgyűlés az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ.) 45. alcíme szerint, kivételes eljárásban fogadta el. A HHSZ. 45. alcíme szerinti eljárásrend alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha azt a törvényalkotási igény objektíven igazolható, sürgős szüksége indokolja. Ilyen indok hiányában alkotmányos cél nélkül kerül sor a törvényalkotás formai garanciáinak megkerülésére, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére vezet. Az érintett törvény kivételes eljárásban történő elfogadását az előterjesztő semmilyen érdemi indokkal nem támasztotta alá, ezért a parlamenti vita általános szabályainak mellőzésére alkotmányos indok nélkül került sor, így a törvény az indítványozók álláspontja szerint közjogi érvénytelenségben szenved.

- [4] 3. A művelődéshez való jog, illetve a tudományos kutatás, a tanulás és a tanítás szabadsága a legtöbb alapjoghoz hasonlóan nem korlátozhatatlan alapjog. Míg az állami fenntartású felsőoktatási intézmények esetében az államnak nagyobb mozgástere van a felsőoktatási autonómia korlátozásában, addig a nem állami (és közpénzben nem részesülő) felsőoktatási intézmények esetében ezek az alapvető jogok túlnyomórészt negatív kötelezettséget rónak csak az államra: az attól való tartózkodást írják elő, hogy az állam szükségtelenül vagy aránytalanul avatkozzon be a felsőoktatási autonómiába. Az indítványozók álláspontja szerint ebben a körben az alapvető minőségbiztosítási feladatok ellátásán túl nincs olyan másik alkotmányos érdek, amely a kiemelkedően magas alapjogi védelemben részesülő alanyi jogok korlátozását elkerülhetetlenné tenné, így igazolhatná, a támadott jogszabályi rendelkezések pedig nem felnek meg a fenti alkotmányossági követelményeknek, az alábbiak szerint.
- [5] 3.1. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működéséhez feltételként írja elő, hogy „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 felek elismerték”. Az indítványozók álláspontja szerint ez a szabályozás kétségtelenül korlátozza az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében (tanszabadság és tudományos kutatás szabadsága) és XI. cikk (1) bekezdésében (művelődéshez való jog) elismert jogokat, mivel egy felsőoktatási intézmény működésének feltételét határozza meg, amelynek hiányában a felsőoktatási intézmény mint ezen jogok egyik alanya nem fejtheti ki az alapjogi védelem alatt álló tevékenységét. Ezen túlmenően a támadott rendelkezés – az Nftv. eddig hatályos 76. §-a szerint már működő felsőoktatási intézmény továbbműködéséhez szükséges feltétel meghatározásával – egyúttal az oktatók tanítási szabadságát, a hallgatók tanulási szabadságát, illetve az egyetemi polgárok tudományos kutatáshoz való jogát is korlátozza, mivel annak nem teljesítése lehetetlenné teszi annak az intézményi keretnek a további működését, amelyben ezek az alanyi jogok érvényesülnek.
- [6] 3.1.1. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül, hogy a korábbi szabályozás nem kívánta meg nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működéséhez, csak a tartalmi feltételeket támasztott azzal szemben, áll az indítványban. Az új rendelkezést beiktató törvényjavaslathoz készült indokolás szerint a módosítást az tette szükségessé, hogy „az Európai Unió kívüli külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működése akkor lehet optimális, ha arról a származási ország és Magyarország Kormánya is tudomással bír, és mindkét Kormány támogatását fejezi ki az adott intézmény és képzései új helyszínen történő működése kapcsán”. Az indítványozók hivatkoznak arra, hogy a tudomásul bíráshoz mint alkotmányos célhoz nem elengedhetetlenül szükséges egy nemzetközi szerződés megkötése, valamint ezen alkotmányos cél fontosságához képest az okozott sérelem aránytalanul nagy. Mivel az alapvető jogoknak az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjában megjelenő korlátozása más alapvető jog vagy alkotmányos érték eléréséhez nem elengedhetetlenül szükséges, illetve annak elérésére nem alkalmas, valamint az elérni kívánt célhoz képest aránytalan, az sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdését és XI. cikk (1) bekezdését.
- [7] 3.1.2. Az, hogy az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja formailag ugyan törvényben, de ténylegesen a Kormány szabad mérlegelésétől teszi függővé az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében és XI. cikk (1) bekezdésében elismert alapvető jogok gyakorlását, megsérti azt a követelményt, hogy alapvető jogok korlátozására csak normatívan kerülhet sor, illetve lehetőséget ad arra, hogy alapvető jogot önkényesen korlátozzanak. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a törvényi szabályozást előíró rendelkezése mellett az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdése kifejezetten utal arra, hogy csak törvényben, tehát normatív feltételek mellett, a diszkreció kizárásával kerülhet sor ezen alapvető jog korlátozására. Az indítványozók álláspontja szerint az alapvető jog gyakorlásának mérlegelési szempontok nélküli, diszkrecionális döntéshez kötése egyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert, a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét sérti.
- [8] 3.1.3. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja föderális berendezkedésű államok esetében teljesíthetetlen feltételt tartalmaz, ami az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésének és XI. cikk (1) bekezdésének sérelme mellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményét is sérti az indítványozók szerint. Abban

az esetben, ha egy föderális államban az oktatási tárgyú nemzetközi szerződések megkötése a tagállam kizárólagos hatáskörébe tartozik, a központi kormányzat a kizárólagosságból fakadóan nem jogosult a tárgykörben nemzetközi jogi kötelezettséget vállalni. Az indítványozók álláspontja szerint az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja szerinti „előzetes megállapodás” már önmagában is a szerződéskötési jogban ismeretlen, meg nem határozható tartalmú fogalom, amely szerződéskötési hatáskört feltételez a központi kormányzat részére. Az „előzetes megállapodás” fogalma olyan szinten bizonytalan tartalmú, ami a jogállamiság részét képező jogbiztonságból levezethető normavilágosság sérelmét idézi elő, – áll az indítványban. Ezen túlmenően olyan államok esetében, ahol a központi kormány egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel oktatási tárgyú nemzetközi szerződések megkötésére, a feltétel teljesíthetetlen is. A magyar állam megsérti az Alaptörvény mellett az általános nemzetközi jogi szabályokat is, „ha abban kíván előírásokat meghatározni, hogy egy másik szuverén állam a belső alkotmányos szabályaitól eltérően kössön esetlegesen nemzetközi szerződést”.

- [9] 3.1.4. Az indítványozók álláspontja szerint az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjának alaptörvény-ellenessége értelemszerűen kihat az ahhoz kapcsolódó átmeneti szabályokra is, ezért az előzőekben kifejtett okokból az Nftv. 115. § (7) bekezdésében az „(1) és” szövegrész, a „– föderatív állam esetében annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodás kivételével –” szövegrész, a „Föderatív állam esetén az ennek alapjául szolgáló előzetes megállapodást a Módtv2. hatálybalépését követő hat hónapon belül meg kell kötni” szövegrész is sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a X. cikk (1) bekezdését és a XI. cikk (1) bekezdését.
- [10] 3.2. Az Nftv. korábban hatályos 76. § (1) bekezdése egyebek mellett azt a feltételt támasztotta a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működésével szemben, hogy az a származási országában államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősüljön. Ehhez képest a Módtv1. az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjában további feltételként határozta meg, hogy az ilyen felsőoktatási intézmény a származási országában ténylegesen felsőoktatási képzést folytasson. Az indítványozók álláspontja szerint nincsen olyan másik alapvető jog vagy alkotmányos érték, ami ezen további korlátozást elkerülhetetlenül szükségessé tenné. Egy Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmény működésének színvonala nem áll értékelhető összefüggésben azzal, hogy a származási országban tényleges oktatási tevékenységet végez-e vagy sem, továbbá a törvényjavaslat indoklása sem tartalmaz indokot arra nézve, hogy miért elkerülhetetlenül szükséges ez a korlátozás.
- [11] Elvben elképzelhető, hogy a törvényalkotó minőségbiztosítási jellegű cél, a felsőoktatás színvonalának biztosítása érdekében alkotta meg ezt a korlátozást, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a származási országban folytatott felsőoktatási tevékenység egyfajta garanciát jelent a magyarországi képzés színvonalára nézve is. Egy ilyen feltételezés azonban a jogkorlátozás elkerülhetetlenségét nem alapozza meg, továbbá ez a cél enyhébb jogkorlátozási eszközökkel, így különösen a magyarországi képzés minőségbiztosítási feltételeinek szigorításával is elérhető, ezért a szükségesség hiányán felül aránytalan jogkorlátozás is. Mindez együttesen arra vezet, hogy az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjának támadott szövegrésze – különösen, hogy már működő felsőoktatási intézmények működését korlátozza – sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdését és a XI. cikk (1) bekezdését.
- [12] Figyelemmel arra, hogy az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjának támadott szövegrésze ténylegesen egyetlen Magyarországon működő felsőoktatási intézményre, valamint közvetetten annak oktatóira, kutatóira és hallgatóira vonatkozik, az felveti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését is. Ez a rendelkezés a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények közül a származási országban kampusszal nem rendelkező egyetlen intézmény számára a többi, összehasonlítható helyzetben lévő, Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményhez képest olyan hátrányt okoz, amely alapvető joggal összefüggésben merül fel, így az akkor nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését (diszkriminációtilalom), ha a szükségesség-arányosság követelményeinek megfelel. Az előzőekben kifejtettek szerint sem a szükségesség, sem az arányosság nem teljesül az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjának támadott szövegrészevel összefüggésben, ezért az sérti az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését is.
- [13] 3.3. A Módtv1. 2017. szeptember 1-jén hatályba lépő 2. § (3) bekezdése az Nftv. 76. § (2) bekezdését úgy módosítja, hogy a működési engedély kiadása megtagadásának a jelenleg hatályos jogszabályi szövegben szereplő mérlegelési szempontjait („ha az alapján megállapítható, hogy a magyarországi és a székhely szerinti országban érvényes működési és képzési feltételek jelentősen eltérnek”) elhagyja. A hatósági döntés mérlegelési szempontok nélküli, diszkrecionális döntéshez kötése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében elismert,

a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét sérti, figyelemmel arra, hogy a kérdés alapvető jog gyakorlását érinti. A mérlegelési szempontok meghatározása nélküli hatósági döntéshozatali lehetőség pedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való alapjog kiüresítését is jelenti, mivel a tartalmi szempontok hiányában a közigazgatási hatósági határozat bírósági felülvizsgálata formálissá válik.

- [14] 3.4. Az Nftv. 115. § (7) bekezdése szerint annak a Magyarországon működő felsőoktatási intézménynek, amely 2018. január 1-jéig nem teljesíti a Módtv1.-gyel az Nftv.-be iktatott új rendelkezések szerinti feltételeket, az Oktatási Hivatal a működési engedélyét visszavonja, és 2018. január 1-jét követően a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi képzésének első évfolyamára hallgató nem vehető fel. Az Oktatási Hivatal a működési engedély visszavonásáról közigazgatási eljárásban határoz. Mivel a feltételek teljesítésére 2018. január 1-ig az érintett felsőoktatási intézménynek lehetősége van, ezt a hatósági eljárást az Oktatási Hivatal csak 2018. január 1-jét követően indíthatja meg. Ebben az eljárásban hoz döntést az Oktatási Hivatal arról, hogy az adott felsőoktatási intézmény a működéséhez előírt feltételeknek megfelel-e. Mindaddig, amíg ezen feltételek hiányát az Oktatási Hivatal végrehajtható, jogerős döntésében nem állapítja meg, nincsen olyan jogi aktus, ami a feltételek fennállásról vagy fenn nem állásról kötéserővel döntést hozna. Ehhez képest az érintett felsőoktatási intézményekre nézve a feltételeknek való esetleges meg nem felelésből fakadó egyik jogkövetkezmény, az új hallgatók felvételének tilalma automatikusan, formalizált jogi eljárás és jogorvoslati lehetőség nélkül beáll 2018. január 1-jével. Ez az indítványozók álláspontja szerint sérti a jog kiszámítható és előre látható működésének követelményét, ezért ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményével.
- [15] 3.5. A Módtv1. 7. § a) pontja hatályon kívül helyezi az Nftv. 77. § (4) bekezdésének a Gazdasági és Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) valamely részes államában elismert felsőoktatási intézmény képzésének magyarországi felsőoktatási intézmény által történő nyújtására vonatkozó, ott megjelölt lehetőséget. Ezen képzések jelenlegi folytatása az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése és XI. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll, mivel az a tanszabadság része, hogy milyen képzést és milyen tartalommal nyújthatnak a felsőoktatási intézményekben. Ez a szabadság értelemszerűen – más alapvető jogokhoz hasonlóan, de a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések szövegezése szerint is – törvényben korlátozható ugyan, de a korlátozásnak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti feltételeknek, illetve az nem lehet az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését sértően diszkriminatív. A jelenleg az Nftv. 77. § (4) bekezdése szerint nyújtható képzések, illetve az azokat nyújtó intézmények homogén csoportot képeznek, mivel a fennálló jogszabályi keretek között azonos feltételek szerint végezhetnek – az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése és XI. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogok védelmi körébe tartozóan – kutatási és oktatási tevékenységet.
- [16] A törvényjavaslat indokolása és a parlamenti vitában elhangzottak alapján az indítványozók álláspontja szerint nincsen olyan kényszerítő, más módon el nem érhető alkotmányos érték, amelyhez az OECD államai felsőoktatási intézményeire való utalás hatályon kívül helyezése elkerülhetetlenül szükséges lenne, az esetlegesen fokozottabb minőségbiztosítási célok érvényesítésére pedig enyhébb alapjog-korlátozás, az Oktatási Hivatal ellenőrzési jogkörének kiterjesztése is alkalmas.
- [17] Abban az esetben, ha az állam a nem magyarországi szervek által akkreditált felsőoktatási képzések fokozottabb minőségbiztosítási célú ellenőrzését tűzte volna ki célul, akkor ennek szükségessége szempontjából nincsen semmilyen, tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű különbség az Európai Gazdasági Térségben (a továbbiakban: EGT) részes államok és az OECD tagállamok között, ezért a megkülönböztetés nemhogy az alapjogok vonatkozásában megvalósuló megkülönböztetésre alkalmazandó szükségesség-arányosság tesztjének nem felel meg, de még a nem alapjogok esetén érvényesülő észszerűségi követelményt sem teljesíti.
- [18] A már élvezett alanyi alapvető jogokat, jelen esetben az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében és XI. cikk (1) bekezdésben elismert alapjogokat a jogalkotó a jövőre nézve korlátozhat ugyan, de ennek a korlátozásnak meg kell felelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelményeknek, ami az előzőekben kifejtettek szerint a támadott törvényi rendelkezésekkel összefüggésben nem teljesül. A már élvezett jogosultságok jövőre nézve való elvonása pedig alkotmányos indok hiányában – a tartalmi alapjogsértésen túl – a bizalomvédelem elvének megsértésén keresztül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére is vezet.
- [19] Mindezekre figyelemmel a Módtv1. 7. § a) pontja ellentétes az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésével és XI. cikk (1) bekezdésével, valamint ezen alapjogokra tekintettel az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésével. A Módtv1. 7. § a) pontjának alaptörvény-ellenessége értelemszerűen kihat az ahhoz kapcsolódó átmeneti szabályokra is,

ezért az előzőekben kifejtett okokból a Módtv1. 4. § (2) bekezdése is sérti az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdését és XI. cikk (1) bekezdését, valamint ezen alapjogokra tekintettel az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését.

- [20] 4. Az indítványozók álláspontja szerint a törvényhozó az érintett felsőoktatási intézményeknek nem biztosított az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő kellő felkészülési időt a Módtv1. rendelkezéseivel megállapított feltételeknek való megfelelés érdekében. Jelen esetben a kellő felkészülési idő jelenleg fennálló alanyi jogok (működési engedély) megtartásához szükséges, ezért a normaszöveg megismerésén túl magában foglalja az ahhoz szükséges időt, hogy észszerű magatartás tanúsítása mellett a megváltozott feltételeknek megfelelhessenek az érintett felsőoktatási intézmények. A felsőoktatási igazgatási normákra, így a működési engedély kiadására, vagy a szakok és képzések akkreditációjának időigényére figyelemmel a törvényalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt a megváltozott szabályok alkalmazására való felkészüléshez, különös figyelemmel arra, hogy nincs olyan „égető kényszer”, ami a megváltozott szabályoknak ilyen, „relatívan gyors” alkalmazását elkerülhetetlenné tenné, ezzel pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét idézte elő. Mivel a Módtv1. 4. §-ában megállapított átmeneti szabályok megsemmisítése, illetve hatályba nem lépésének kimondása éppen ellentétes hatással, az azonnali hatályosulással járna, a kellő felkészülési idő hiánya csak az indítványban is támadott alaprendelkezések megsemmisítésével, illetve „hatályba nem lépésével” orvosolható – áll az indítványban.
- [21] 5. Az Nftv. 115. § (7) bekezdése, illetve a Módtv1. 4. § (2) bekezdésének az Nftv. 115. § (8) bekezdését megállapító rendelkezése alapján a jelenleg az Nftv. 76. §-a szerinti külföldi felsőoktatási intézményben, illetve a 77. § (4) bekezdése szerint OECD államban akkreditált képzés licencia alapján magyarországi felsőoktatási intézmény által nyújtása során a jelenlegi hallgatók legfeljebb a 2020/2021-es tanévben fejezhetik be a tanulmányaikat. Az indítványozók álláspontja szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett bizalomvédelem és az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése szerinti művelődéshez való jogból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a hallgató a már megkezdett felsőoktatási képzését a tőle elvárható észszerű erőfeszítés mellett befejezhesse. Ennek az alkotmányos követelménynek a B. A. és az M. A. képzések esetében a támadott rendelkezések megfelelnek. A doktori képzések esetében azonban a jelenleg Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények egy részében – a hatályos Nftv. 76. § (5) bekezdésével összhangban, teljesen jogszerűen – nem a magyar Nftv. képzési szerkezete szerint folyik az oktatás, így a doktori képzés akár hat évig is eltarthat. Az érintett, jelenleg is a doktori képzésben részt vevő hallgatók közül a 2016/2017-es, vagy a 2017/2018-as tanévben képzésüket megkezdő hallgatók észszerű erőfeszítés mellett sincsenek abban a helyzetben, hogy a fokozatukat a 2020/2021-es tanév végéig megszerezzék, így a vonatkozásukban a támadott szövegrészek sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdését.
- [22] 6. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapján az indítvány az arra jogosultaktól származik, azt a parlamenti képviselők több mint egy-egyede terjesztette elő. Az indítványozók az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet terjesztettek elő; megjelölték az Alaptörvény, illetve az Abtv. azon rendelkezéseit [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. § (1) bekezdés] amelyek megállapítják az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozók jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Előadták az eljárás megindításának az indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], továbbá megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítványozók indokolták, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miatt ellentétesek az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont] és kifejezett kérelmet terjesztettek elő a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [23] 7. A beadvány benyújtását követően az Alkotmánybíróság – az Abtv. 58. § (1) bekezdése alapján hiánypótlásra hívta fel az indítványozókat, valamint – az Abtv. 57. § (1) bekezdése alapján – felkérte az igazságügyi minisztert, az emberi erőforrások miniszterét, valamint a külgazdasági és külügyminisztert az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjának kifejtésére. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az érintett tárcákkal egyeztetett álláspontját megküldte az Alkotmánybíróság részére.

- [24] Az indítványozók beadványuk kiegészítése során – a kellő felkészülési idő hiányának állított sérelme körében – arra hivatkoztak, hogy az Nftv. módosítása a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működéséhez szükséges engedély megszerzésével összefüggésben támaszt többletfeltételeket. Azon külföldi felsőoktatási intézmények esetében, amelyek a Módtv1. kihirdetésekor rendelkeztek magyarországi működési engedéllyel, mindez meglévő jogosultságokat érint, ezért az új feltételeknek való megfelelést a felkészülési idő szigorúbb mércéje szerint kell megítélni. A Módtv1. által megállapított Nftv. 115. § (7) bekezdéséből következően az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja szerinti előzetes megállapodást 2017. október 12-ig kell megkötni, az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontja szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályát 2017. december 31-ig kell mindkét félnek elismernie, illetve az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontja szerinti tényleges felsőoktatási képzést legkésőbb 2017. december 31-ig kell megkezdeni. Az előzetes megállapodás megkötésére nyitva álló hat hónapos határidő – függetlenül attól, hogy köthető-e ilyen, közelebbről meg nem határozott jogi státuszú előzetes megállapodás –, valamint a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nyitva álló határidő a szerződéskötési eljárás időigényére és a diplomáciai kapcsolatok sajátosságaira figyelemmel irreálisan rövid. Az előzetes megállapodás megkötése, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése ráadásul teljes egészében független az érintett felsőoktatási intézmények magatartásától, így ennek a kötelezettségnek „a jogszabály címzettjei jó-hiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem” tudnának megfelelni. A székhely szerinti államban folytatott tényleges felsőoktatási tevékenység megkezdésére a Módtv1. 2017. december 31-i határidőt szabott, azonban az akadémiai év sajátosságaira figyelemmel ténylegesen legkésőbb 2017. szeptemberében meg kell kezdeni ahhoz a tényleges felsőoktatási tevékenységet, hogy az 2017. december 31-ig folyamatban legyen. A 2017. szeptemberétől kezdett képzésre a hallgatóknak a jelentkezésüket 2017. tavaszán meg kell tenniük, vagyis az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontja idevágó fordulatának alkalmazására – a 2017. áprilisi kihirdetésre figyelemmel – ténylegesen egyáltalán nem biztosított felkészülési időt a jogalkotó.
- [25] Az indítványozók továbbá arra is hivatkoztak, hogy a Magyarországon működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények közül egyedül a hivatkozott egyetem nem felel meg az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjának új fordulata szerinti feltételnek, figyelemmel az Oktatási Hivatal honlapján közzétett, Magyarországon működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények körére.
- [26] 8. Az indítvány előterjesztését követően 2017. december 7-én, az Európai Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke alapján az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) előtt C-66/18 ügyszámon bírósági eljárást indított. Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 3199/2018. (VI. 21.) AB végzésével – az Abtv. 60. §-a és az Ügyrend 45. §-a alapján – a megindított EUB-eljárás befejezéséig felfüggesztette az eljárást. Az EUB 2020. október 6-án hozta meg a döntését a C-66/18 ügyszámon előtte folyamatban volt ügyben. Tekintettel arra, hogy az EUB fent hivatkozott döntésével megszűnt a felfüggesztés oka, az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 45. § (5) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz eljárás folytatásáról határozott.
- [27] Az eljárás folytatása során az Alkotmánybíróság észlelte, hogy 2021. május 27-én a Magyar Közlöny 97. számában kihirdetésre került a 2021. évi LIV. törvény az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról (a továbbiakban: Módtv2.). Az indítványozók a Módtv2.-ben foglalt, az Nftv.-t érintő törvénymódosításra tekintettel nem egészítették ki az absztrakt utólagos normakontroll indítványukat.
- [28] Az indítvány benyújtását követően a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján a Módtv1. egésze hatályon kívül helyezésre került, 2019. január 1-jével. Az indítvány formai okból állította a Módtv1. egészének az alaptörvény-ellenességét, arra hivatkozva, hogy nem álltak fenn a kivételes eljárásban történő tárgyalás feltételei a Módtv1. törvényjavaslata tárgyalása során. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv1. egésze már nincs hatályban. Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) és b) pontja szintén hatályukat veszítették.
- [29] Az Abtv. 64. § e) pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az indítványt, ha a vizsgált jogszabály hatályvesztését állapítja meg. Az Abtv. e rendelkezése alapján ez alól csak a bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz alapján indult, konkrét normakontrollra irányuló eljárások jelentenek kivételt [38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [19], megerősítette: 31/2015. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17]; 3388/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [21]].
- [30] Tekintettel arra, hogy az indítvány absztrakt utólagos normakontrollra irányul, az Alkotmánybíróság az indítványnak azon részeit, amelyek a hatályukat veszített jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatát kezdeményezték [Módtv1. egésze, annak 4. § (2) bekezdése és 7. § a) pontja, Nftv. 76. § (1) bekezdés a) és b) pontjai] az Abtv. 64. § e) pontja alapján, a rendelkező rész 1. pontjában foglaltak szerint visszautasította.

- [31] 9. Az Alkotmánybíróságnak az absztrakt utólagos normakontroll indítvány elbírálása során figyelemmel kellett lennie az elbírálás időpontjában hatályban lévő Módtv2. szabályozására. Ez alapján vizsgálnia kellett azt, hogy a Módtv2.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos szabályozása tükrében az absztrakt utólagos normakontroll indítványban a Módtv1.-gyel módosított Nftv. támadott rendelkezései állított alaptörvény-ellenessége az indítványban kifejtett alkotmányossági indokok alapján érdemben vizsgálható-e; az indítványban támadott törvényi rendelkezésekre nézve megfogalmazott alkotmányossági kérdések változatlan formában megválaszolhatók-e.
- [32] Az Alkotmánybíróság vizsgálata eredményeként arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozók által előterjesztett absztrakt utólagos normakontroll indítvány a Módtv2. által az Nftv. szabályozásába beemelt új szabályozási koncepció és új törvényi szabályozás alapján érdemben már nem bírálható el. Az indítványban megfogalmazott alkotmányossági kérdések a koncepcionálisan megváltozott jogi szabályozás keretein belül változatlan formában már nem válaszolhatók meg, ezért az indítvány okafogyottá vált [vö. 3210/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [7]].
- [33] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Módtv2. által bevezetett új szabályozási modell alapvetően tér el az indítvánnyal támadott korábbi szabályozási modelltől. A Módtv2. címe és az ahhoz kapcsolódó törvényi indokolás is egyértelművé teszi azt, hogy az EUB C/66-2018. számú ügyben hozott ítéletének a végrehajtásaként alkotta meg a törvényalkotó a Módtv2.-t, amelyben az Európai Unió tagállama (Németország) tartományának (Bajorország) törvényi szabályozását vette alapul, azt alkalmazta a hazai szabályozásra.
- [34] Mindez azt támasztja alá, hogy egy új szabályozási koncepciót vett át a Módtv2.-ben a törvényalkotó. A Módtv2.-vel megállapított új törvényi rendelkezések ennek az új szabályozási koncepciónak a részei, az egyes törvényi rendelkezések tartalmilag szorosan kapcsolódnak egymáshoz, csak együtt és egymásra tekintettel értelmezhetők az új szabályozási koncepción belül. Az indítvánnyal támadott Módtv1. szabályozása (annak az Nftv.-t módosító támadott rendelkezései) ezzel szemben más szabályozási koncepciót követett, a támadott törvényi rendelkezések – az indítványozók szerint is – szintén szoros tartalmi kapcsolatban álltak egymással. Az indítványban felvetett egyes alkotmányossági kérdések a Módtv1. szabályozási koncepcióján belül, és annak az egymással szoros tartalmi kapcsolatban álló szabályaira nézve kerültek megfogalmazásra, ezért azok az Alkotmánybíróság megítélése szerint változatlan formában már nem értelmezhetők és nem válaszolhatók meg a Módtv2.-vel bevezetett új szabályozási koncepción belül és új törvényi rendelkezések tekintetében.
- [35] Az Alkotmánybíróság az indítvány egyes indítványi elemeit (az ezekben támadott, a Módtv1.-gyel módosított Nftv. rendelkezéseket) külön-külön is összevetette a Módtv2. törvényi rendelkezéseivel, figyelembe véve az indítvány azon alkotmányossági érveit és indokait, amelyek az egyes indítványi elemekkel eredetileg támadott Nftv. törvényi rendelkezések állított alaptörvény-ellenességét támasztották alá. Ennek eredményeként is az volt megállapítható, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítvány a Módtv2. által az Nftv.-ben megváltoztatott szabályozási koncepcióban és jogszabályi környezetben az eredeti érvelése és alkotmányossági indokolása alapján már nem vizsgálható. A már nem hatályos, eredetileg támadott Nftv. rendelkezések – hatályvesztésükre tekintettel – absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben nem vizsgálhatók. A már hatályukat veszített, és eredetileg támadott törvényi rendelkezések helyébe lépett új szabályok hivatalból nem vizsgálhatók absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben, továbbá már nem hordozzák az eredeti indítványban megfogalmazott alkotmányossági problémákat (tekintettel az új tartalomra).
- [36] A még hatályban lévő, az Nftv. korábbi (a Módtv1. által meghatározott) szabályozási koncepciójában is szereplő, támadott törvényi rendelkezések egy része – az időmúlásra tekintettel – formális hatályon kívül helyezéssel is hatálytalanná vált; az azokban foglalt törvényi határidők már elteltek, illetve rendelkezéseik már teljességbe mentek, így tartalmilag kiüresedtek.
- [37] Más részük, mint a korábbi szabályozási koncepciót tükröző, annak részét képező törvényi rendelkezés már nem ítélt meg az absztrakt utólagos normakontroll indítványban eredetileg felhozott alkotmányossági érvek, illetve indokok alapján, mert azok – figyelemmel az Abtv. 52. § (2) bekezdésében írt indítványhoz kötöttség követelményére is – változatlan formában nem értelmezhetők az új szabályozási koncepcióban és új jogszabályi környezetben. Ezek a szabályok szorosan kötődtek a korábbi szabályozási környezethez, az abban szereplő többi szabályhoz, illetve ahhoz a (tény)helyzethez, amelyben ezekkel összefüggésben alkotmányossági problémákat fogalmaztak meg az indítványozók. A jogi szabályozás tehát koncepcionálisan és tartalmilag is lényegesen megváltozott, és megváltozott az a (tény)helyzet is, amelyben az alkotmányossági kérdéseket a korábban hatályos szabályozási koncepció/szabályok alapján az indítvány megfogalmazta.

[38] 10. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az absztrakt utólagos normakontroll indítvány nyilvánvalóan okafigyottá vált, ezért az eljárást az Abtv. 59. §-a és az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján a rendelkező rész 2. pontjában foglaltak szerint megszüntette.

Budapest, 2021. július 6.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett*

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1036/2017.

