

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám:

II/1036-5/2017

Amicus curiae az Alkotmánybírósághoz

Érkezett:

2017 JÚN 12.

Szencz György

Példány:

1

Kezelőiroda:

Melléklet:

0

db

Jen

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Jakab András egyetemi tanár, az MTA doktora, Lévay Miklós egyetemi tanár, az Alkotmánybíróság volt tagja, Sólyom László akadémikus, egyetemi tanár, Szente Zoltán egyetemi tanár, az MTA doktora szakmai meggyőződésünktől és az alkotmányosság iránti elkötelezettségünktől indítatva az Alkotmánybíróság előtt II/01036/2017 számon folyamatban lévő ügyben, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezései ellen előterjesztett utólagos normakontroll indítvány kapcsán úgy véljük, hogy a törvény egyes rendelkezései ellentétesek az Alaptörvénnyel, ezért azokat az Alkotmánybíróságnak – tekintettel az alaptörvény-ellenesség súlyára, valamint arra, hogy az érintett rendelkezések még nem kerültek végrehajtásra – *ex tunc* hatállyal meg kellene semmisítenie.

Ezzel kapcsolatban az alábbi szempontokra szeretnénk felhívni a T. Alkotmánybíróság figyelmét.

1. Az egyetemi autonómia alaptörvény-ellenes megsértése

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Módtv.) lényegesen megváltoztatta a külföldi egyetemek magyarországi működési feltételeit. Az egyik változás, hogy a Módtv. 2. § (1) bekezdése az Nftv. 76. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette:

„76. § (1) 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, (...).”

E feltétel alól a Módtv. 3. §-a kivételt is tett, amennyiben úgy rendelkezett, hogy azt nem kell alkalmazni az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamában székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény magyarországi működésére.

A Módtv. 4. § (1) bekezdése az Nftv. 115. § (7) bekezdését változtatta meg az alábbiak szerint:

„A feltételeket nem teljesítő külföldi felsőoktatási intézmény működési engedélyét az oktatási hivatal visszavonja és 2018. január 1-jét követően a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi képzésének első évfolyamára hallgató nem vehető fel (...).”

A Módtv. ezzel új feltételt támasztott a külföldi egyetemek egy részének magyarországi működésével szemben, amennyiben azt nemzetközi szerződéshez kötötte akkor, ha a külföldi egyetem székhelye az EGT-tagállamokon kívül van.

Álláspontunk szerint e feltétel törvényi kikötése alaptörvény-ellenes, mert sérti az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdését, amely a felsőoktatási intézmények autonómiáját (a továbbiakban: egyetemi autonómia) védi.

Az Alaptörvény e rendelkezése szerint

„X. cikk (...) (3) 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.”

E rendelkezésből kiderül, hogy az Alaptörvény a felsőoktatási intézmények működési önállóságának egyes vonatkozásait eltérő mértékű védelemben részesíti. Amíg például a kutatás szabadsága ugyanezen cikk (1) bekezdése alapján alapjog, amelyből következően az állam tudományos igazságok ügyében nem jogosult dönteni (s ennek megfelelően „a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak”), az egyetemek szervezeti rendjét törvényben szabályozhatja, azzal kapcsolatban feltételeket állapíthat meg. Az állam e szabályozási jogköre azonban nyilvánvalóan nem korlátlan. Ha az volna – s az idézett rendelkezésnek olyan értelmet tulajdonítanánk, amely szerint az egyetemek szervezeti rendjének meghatározása kapcsán az egyetlen alkotmányos követelmény a vonatkozó szabályok törvényi formája –, akkor az egyetemi autonómia alkotmányos elve kiüresíthető lenne, hiszen, ha az állam teljesíthetetlen működési feltételeket támasztana az egyetemekkel szemben, akkor a kutatás és a tanítás tartalmának, módszereinek önálló meghatározására sem lenne lehetőség. Nem működő felsőoktatási intézményekben nem lehetséges semmilyen egyetemi autonómia. Ehhez hasonlóan, ha az állam a felsőoktatás színvonalas működése szempontjából indokolatlan, aránytalanul szigorú szervezeti feltételeket támaszt, e körülmények súlyos fenyegetést jelenthetnek az egyetemek számára, illetve olyan kiszolgáltatott helyzetbe hozhatják őket, amelyek alkalmasak lehetnek működésük olyan vonatkozásainak (így például tudományos kutatási eredményeik, oktatási módszereik) közvetett befolyásolására is, amelyek az állami beavatkozás számára egyébként érinthetetlenek. Mindebből következően az állam a külföldi egyetemek működését nem kötheti a felsőoktatás céljai szempontjából önkényes feltételekhez.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyetemi autonómia elvét a művelődéshez való joggal, valamint a tudományos és művészi szabadsághoz, a tanuláshoz és a tanításhoz való alkotmányos jogokkal összefüggésben értelmezi. Ez az elv az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók számára biztosítja e jogok gyakorlását, „[a]z autonómia hordozója pedig maga az intézmény, az egyetem”.¹

Ennek jelentősége abban áll, hogy az egyetemi autonómia biztosítása az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, amelynél fogva „az állam köteles gondoskodni olyan (...) szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási

¹ 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 654.

tevékenység szabad folytatását garantálják”. Az Alkotmánybíróság szerint „[a] felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól független”.²

Ezzel kapcsolatban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény hatálybalépését követően a korábbi Alkotmányon alapuló határozatokban szereplő érvek továbbra is felhasználhatók, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.³ Az Alaptörvény negyedik módosítása után az Alkotmánybíróság ezt az elvi álláspontot azzal egészítette ki, hogy az ilyen „érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell”.⁴ Az egyetemi autonómia tekintetében lényeges, hogy a művelődéshez való jogra, továbbá a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságára, valamint a tanulás és a tanítás szabadságára vonatkozó rendelkezések a korábbi Alkotmányban,⁵ illetve az Alaptörvényben⁶ csaknem szó szerint megegyeznek (csak kisebb szórendcserék vannak), sőt az Alaptörvény az egyetemi autonómia elvét egy külön rendelkezéssel – a már hivatkozott X. cikk (3) bekezdéssel – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően az alkotmányszövegben külön is megerősítette.

A Módtv. hivatkozott 2. § (1) bekezdése nem felel meg ezeknek az alkotmányos követelményeknek. Az új szabályozás nyilvánvalóan önkényes feltételt támasztott a külföldi egyetemek egy részének magyarországi működése elé, mert a Kormány, illetve az Országgyűlés szabad belátáson alapuló döntésétől teszi függővé a szabályozás hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmények működését. E rendelkezés ugyanis Magyarország Kormánya és az érintett egyetem székhelye szerinti állam kormánya közötti nemzetközi szerződés megkötését, valamint e szerződés kötelező hatályának elismerését kívánja meg az adott egyetem magyarországi, oklevelet adó képzésének jóváhagyásához. A Kormány az Alaptörvény 15. § (1) bekezdéséből következően nemzetközi szerződést saját hatáskörében eljárva⁷ köt.⁸ Mivel a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjét az Alaptörvény X. cikkének (3) bekezdése szerint törvényben kell szabályozni, a Kormány által e tárgyban kötött nemzetközi szerződés hatályának elismerésére az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésének d) pontja alapján az Országgyűlésnek kell felhatalmazást adnia. Az Országgyűlés ennek során ugyancsak saját hatáskörében eljárva, önállóan dönt a felhatalmazás megadásáról.

A meghatározott körbe tartozó egyetemek működésének közhatalmi szervek politikai mérlegelésen alapuló döntéseivel való kötése nem csupán korlátozza az egyetemi autonómia alkotmányos elvét, hanem magában hordozza teljes elvonásának lehetőségét. E döntésekre az

² 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 474, 476. Lásd ehhez 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 686.; 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006. 500.

³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, ABH 2012, 15.

⁴ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 452.

⁵ Lásd a korábbi Alkotmány 70/F. és 70/G. §§-ait.

⁶ Alaptörvény X. cikk (1)-(2) bek. és XI. cikk (1)-(2) bek.

⁷ Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésével összhangban állapítja meg a Kormány hatáskörét a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (2) bekezdése is.

⁸ Elvileg elképzelhető lenne, hogy törvény kötelezze a Kormányt bizonyos nemzetközi szerződések megkötésére, bár a Kormány hatáskörét az Országgyűlés törvénnyel sem vonhatja el. A nem EGT-tagállami székhelyű külföldi egyetemek működésére vonatkozó nemzetközi szerződések megkötésére azonban a módosított Nftv. nem kötelezi a Kormányt.

érintett egyetemeknek semmilyen ráhatásuk nem lehet, azokkal szemben jogorvoslati lehetőség nincs.

Az egyetemi autonómia, illetve az annak biztosítására vonatkozó állami intézményvédelmi kötelezettség alkotmányos elveinek nincs olyan értelmezése, amely lehetővé tenné a Kormány vagy az Országgyűlés számára az egyetemek működésének megszüntetésére is kiterjedő mérlegelési jogot. Egyetemi autonómia csak működő egyetemek esetén lehetséges.⁹

2. A tudományos kutatáshoz, a tanításhoz és tanuláshoz való jog, valamint az egyetemi autonómia alaptörvény-ellenes korlátozása

A Módtv. 2. § (1) bekezdése az Nftv. 76. § (1) bekezdésébe egy további feltételt is beillesztett, amely szerint [Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha] „a székhelye szerinti országban működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül”.

E feltétel jelentős szigorítást vezet be, amennyiben – az EGT-tagállamokon kívüli székhellyel rendelkező egyetemek tekintetében – a jövőben csak akkor teszi lehetővé külföldi egyetemek magyarországi működését, ha azok a székhelyük szerinti államban is tényleges egyetemi képzést folytatnak (kampuszt működtetnek). Ez tehát azt jelenti, hogy a Módtv. megszüntette azt a lehetőséget, hogy a nem EGT-tagállamban székhellyel rendelkező egyetemek saját képzéseiket magyarországi felsőoktatási intézményben folytassák, illetve hogy magyarországi egyetemek saját képzéseik alapján külföldi diplomát adhassanak ki, amennyiben képzéseiket az érintett állam saját belső szabályai alapján akkreditálta.

Az Alaptörvény X. cikkének (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.”

A már idézett X. cikk (3) bekezdés szerint pedig

„A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza.”

Az Alkotmánybíróság több határozatában részletesen kifejtette a tudományos kutatás, a tanítás és a tanulás (tanszabadság) alkotmányos tartalmát és szabályozásuk követelményeit. Ezek nem csupán alapvető jogállami és alkotmányos értékek, hanem „szubjektív jogok” is.¹⁰ „[T]ágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik”.¹¹ Az Alkotmánybíróság eddig töretlen gyakorlata szerint továbbá „a

⁹ Csúpan az érvelés teljességének kedvéért utalunk arra az alkotmányjogi szempontból értelmezhetetlen, a politikai kommunikációban gyakran felmerülő érvre, amely szerint az érintett egyetemek – mint a törvény módosítás valószínű címzettje, a Közép-Európai Egyetem – az új szabályozás után is működhetnek „tisztán” magyar(országi) egyetemenként. Egy jog alkotmányellenes korlátozását nem igazolja az, hogy nem minden jogot vonnak el.

¹⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177.

¹¹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

tanítás és a tanulás szabadsága a tudományos (...) élet külső beavatkozásoktól való mentességének biztosításában, a tudományos (...) kérdéseknek a tudomány (...) művelői vagy ezek testületei általi értékelésben nyilvánul meg”.¹²

Véleményünk szerint más alapjogok érvényesülése mellett elsősorban ezek azok az alkotmányos célok, amelyek alapján a tudományos kutatás, a tanítás és tanulás szabadságához fűződő alapjogok az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének keretei között alkotmányosan korlátozhatók. A vizsgált törvény tekintetében azonban az alap-jogkorlátozás alkotmányos feltételei nem teljesülnek.

A Módtv. indokolása nem tér ki a külföldi egyetem székhelye szerinti államban folytatott tényleges felsőoktatási tevékenység kötelezettségének előírására. Általánosságban csak arra utal, hogy az Európai Unión kívüli külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működése kapcsán az Nftv.-nek „biztosítania kell a nemzetközi felsőoktatási együttműködés irányát, területét meghatározó, támogató magyar kormányzati szándék, a külpolitikai célkitűzések, valamint a nemzetközi kapcsolatok működtetésével járó hallgatói, oktatói mozgás, beutazás során az időszerű nemzetbiztonsági szempontok érvényesülését”.¹³ A „kormányzati szándék”, a „külpolitikai célkitűzések” és a „nemzetbiztonsági szempontok” elvileg ugyan lehetnek legitim célok, ám a már működő egyetemek tekintetében – tekintettel a korlátozandó alapjogokra és alkotmányos elvekre – nem elég a közérdekre való ilyen általános utalás, hiszen ilyen alapon bármilyen intézmény bármikor megszüntethető lenne, s ezáltal az alkotmányos védelem kiüresíthető lenne. Ráadásul a felsőoktatással kapcsolatos kormányzati szándékoknak, s a külpolitikai célkitűzéseknek szintén az említett alkotmányos célok keretei között kell megfogalmazódniuk, illetve alapvetően azokat kell szolgálniuk.

Bármelyik legitim cél esetén, ideértve a nemzetbiztonsági szempontok érvényesülését is, igazolásra szorul, hogy azt hogyan szolgálja a külföldi egyetem székhelye szerinti államban folytatott tényleges felsőoktatási tevékenység kötelező előírása, s hogy a külföldi kampusz létrehozása arányos korlátozása-e az említett alkotmányos jogoknak. Az alapjog-védelem érvényesülése érdekében alapvető követelmény, hogy bármilyen közérdek legyen is a jogkorlátozás indoka, annak konkrétan kell lennie, máskülönben a jogkorlátozás alkotmányosságának megítéléséhez az Alaptörvény által megkívánt szükségességi-arányossági teszt nem végezhető el. Végül arra is felhívjuk a figyelmet, hogy mivel a külföldi egyetemek magyarországi tevékenysége csak egyedi engedéllyel, folyamatos ellenőrzés mellett folytatható, nehéz elképzelni olyan alkotmányos indokot, amely csak normatív érvényű, törvényi jogkorlátozással érhető el, és nem egyedi hatósági döntések útján.

Bár a Módtv. indokolásában erről nincs szó, a törvényjavaslat vitájában a Central European University/Közép-Európai Egyetem (CEU) kapcsán több, alkotmányjogilag is értékelhető, lehetséges jogkorlátozási indok is elhangzott.

Ezek egyike szerint a törvény célja a CEU által élvezett „privilegiumok” megszüntetése, véget vetve annak az „előjognak”, hogy az egyetem amerikai diplomát is kiadhat. Nincs azonban tudomásunk olyan jogszabályról (és a vitában sem hangzott el erre való utalás), amely egyedül a CEU számára tenné lehetővé, hogy egy másik államban akkreditált képzés alapján külföldi diplomát is kiadjon. Ellenkezőleg, az Nftv. korábbi 76. § (1)-(2) bekezdései erre – meghatározott feltételekkel – kifejezetten lehetőséget biztosítottak (épp ezt a lehetőséget

¹² 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 473.

¹³ T/14686. számú törvényjavaslat, 5.o.

szüntették most meg). Az Oktatási Hivatal által a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működéséről szóló 2016-os jelentése szerint a CEU-n kívül több más ilyen külföldi egyetem is működik az országban.¹⁴ (Érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy még ha lett volna is az egyetemnek ilyen indokolatlan előjoga, az intézmények közötti egyenlőség alapjogsértés nélkül is megoldható lett volna a külföldi diplomakiadás elvi lehetőségének minden egyetem számára való megteremtésével.)

Egy másik érv szerint a CEU nem létező („fantom”) képzések után ad ki (amerikai) diplomát, ami tudomásunk szerint ténybeli tévedés, mivel az ilyen okleveleket az amerikai New York Állam Oktatási Hivatala (*New York State Education Department*) által akkreditált intézményként, saját képzései után állítja ki.

Végül egy további érv azzal az indokkal tartotta elfogadhatónak a Módtv. korlátozásait, hogy a CEU jogellenesen működött. Az ennek alapjául szolgáló, már idézett Oktatási hivatali jelentés azonban a 28 vizsgált külföldi egyetem közül 27 esetében talált valamilyen „anomáliát”, a legtöbb (vagyis a valamely EGT-tagállamban székhellyel rendelkező) egyetem esetében mégsem született hasonlóan szigorú, az addigi működés ellehetetlenítéséhez vezető szabályozás. Másrészt a jelentés azt is tartalmazza, hogy a CEU esetében megállapított hibák – adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása – pótlása már a jelentés véglegesítésekor folyamatban volt, azaz a problémák megoldása egyáltalán nem igényelte volna alkotmányos jogok korlátozását.

A külföldi kampusz működtetésének kötelező előírása az egyetemi autonómia korábban felhívott elvét is aránytalanul korlátozza. Az Alkotmánybíróság e kérdésben irányadó határozata szerint ugyanis „[a] tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalkítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. Az intézményi autonómia alapján garantált a felsőoktatási intézmény szervezeti önállósága és önigazgatáshoz való joga.”¹⁵ A kampuszok számának és helyszínének kiválasztása nyilvánvalóan szervezeti kérdés, amelynek törvényi korlátozása – a fentiek alapján – olyan igazolásra szorul, ami ebben az esetben nem történt meg.

3. A jogállamiság sérelme

Álláspontunk szerint a Módtv. 2. §-a, valamint 4. § (1) bekezdése több okból sérti a jogállamiság alkotmányos elvét is.

1. A Módtv. 2. §-a ugyanis egyes külföldi egyetemek magyarországi működésének engedélyezését teljesíthetetlen feltételhez köti. Az olyan egyetemek tekintetében ugyanis, amelyeknek a székhelye „föderatív államban” van, s ahol a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, megkívánja az ilyen szövetségi állam „központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodást” is. E feltétel a 28 Magyarországon működő külföldi egyetem közül csak néhány amerikai egyetemet érint. Ismert tény azonban, hogy az amerikai alkotmány szerint az Egyesült Államok azon föderális államok közé tartozik, amelyekben a szövetségi kormányzat csak az alkotmány által számára

¹⁴ Lásd Jelentés a Kormány részére a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működéséről. <http://www.kormany.hu/download/b/32/01000/Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%BCf%C3%B6ldi%20fels%C5%91oktat%C3%A1si%20int%C3%A9zm%C3%A9nyekr%C5%91.pdf>

¹⁵ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 474.

fenntartott jogkörökkel rendelkezik, míg minden más hatáskört a tagállamok gyakorolnak. Az Egyesült Államok alkotmányának X. kiegészítése (1791) ezt kifejezett formában is tartalmazza: „Az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az egyes államoknak meg nem tagadott jogok az államokat, illetve a népet illetik.” Mivel az amerikai alkotmány az oktatással – ideértve a felsőoktatást is – kapcsolatos jogkörök gyakorlását nem ruházza a szövetségi kormányzatra, e tárgyban annak szervei nem köthetnek nemzetközi szerződést.

Az európai jogi kultúrákban – különböző változatokban ismert – általános jogelv, a *nemo tenetur ad impossibile/nemo potest ad impossibile obligari* (senkitől sem várható el a lehetetlen/senki sem kötelezhető lehetetlenre) elengedhetetlen része a jogállamiság elvének, hiszen lehetetlen feltétel előírása a jog integritását, illetve magát a jogkövetést teszi lehetetlenné.

2. A Módtv. hivatkozott rendelkezései továbbá ellehetetleníthetik a korábban jogszerűen működő egyetemek további, változatlan formában történő magyarországi felsőoktatási tevékenységét, ami súlyos és indokolatlan hátrányt okoz az érintett intézmények, valamint azok oktatói, kutató és hallgatói számára.

Az Alaptörvény B cikkének (1) bekezdése szerint

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Az Alkotmánybíróság elmúlt több mint két évtizedes gyakorlata szerint a jogállamiság egyik alapvető összetevője a jogbiztonság elve. A jogbiztonság egyik lényeges eleme pedig a bizalomvédelem, amelynek tartalmát az Alkotmánybíróság több közelmúltbeli határozatában részletesen is kifejtette. Ezek szerint „[a] jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem, (25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [71]), illetve a szabályozás változatlansága észszerűen elvárható volt-e (26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [154]).”¹⁶

A Közép-Európai Egyetem esetében különösen kirívó az az érdeksérelem, amely egy érintett intézményt sújt, miközben még a Módtv. által bevezetett szabályozási változások indokai sem átláthatók. A CEU 1995 óta folyamatosan engedéllyel működik Magyarországon, 2004 óta kettős (amerikai-magyar) identitású, amely – a két országban akkreditált képzései alapján – azóta amerikai és magyar diploma kiadására is folyamatosan jogosult volt. Ez alatt az idő alatt elismert szereplőjévé vált a hazai egyetemi és tudományos közéletnek, nemzetközi hírnevet szerzett. Számos oktatót foglalkoztat, nagyszámú hallgatója van, s jelentős ingatlanvagyonnal rendelkezik. Tevékenységével kapcsolatban évek óta törvényességi kifogás nem merült fel, az egyetem szakmai-tudományos tevékenysége imponáló. Tudomásunk szerint a közelmúltban is

¹⁶ 3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13].

jelentős beruházásokat hajtott végre, s több hazai egyetemmel és kutatóintézettel folyamatosan együttműködik. Az egyetem sokéves működése, tevékenységének eredményei, magyarországi beágyazottsága, továbbá a felsőoktatással kapcsolatos kormányzati politika alapján ésszerűen feltételezhető, hogy folyamatos felsőoktatási tevékenysége a jövőben is zavartalanul folytatódhat, s alapozhatta erre intézményi döntéseit.

A működésének kényszerű beszüntetése a csak Magyarországon felsőoktatási tevékenységet végző intézmény számára a lehető legnagyobb hátránnyal jár, míg egyáltalán nem világos, hogy ezzel szemben a Módtv. indoklásában megfogalmazott általános érdekek hogyan érvényesülnek, illetve milyen előnyökkel járnak.

3. A jogállamiság elve súlyosan sérül azáltal is, hogy a Módtv. szabályozása indokolatlan különbséget tesz a Magyarországon felsőoktatási tevékenységet végző külföldi egyetemek között, amennyiben az 1. és 2. pontban említett feltételeket csak az EGT-tagállamokon kívüli államokban székhellyel rendelkező egyetemek számára írja elő. A Módtv. szövegéből, illetve indoklásából nem derül ki, hogy a jogalkotó e különbségtételt mire alapozta, illetve mi az az alkotmányos cél, amely azt indokolná. A Módtv. már idézett általános indoklásából, illetve részletes indoklásából ilyen ok nem derül ki. A szabályozás célja – a külföldi egyetemek magyarországi felsőoktatási tevékenységének szabályozása – szempontjából valamennyi külföldi egyetem azonos jogi helyzetben van, ezért a szabályozás diszkriminatív az érintett néhány egyetemmel szemben.

Bár a Módtv. nem nevesíti, a törvényjavaslat támogatói mind a törvényjavaslat országgyűlési vitájában, mind a politikai diskurzusban elsősorban a CEU helyzetének újraszabályozási igényével indokolták a javaslat benyújtását és elfogadását. Ennek alapján felvethető az is, hogy a Módtv. valódi célja egyetlen egyetem, a CEU működésének akadályozása vagy megszüntetése volt. Ezt a feltételezést támasztja alá a szabályozási változások várható eredménye is, amely csak a külföldi egyetemek nagyon szűk körét érinti, a CEU számára viszont a magyarországi működés teljes megszűnésével járhat. Álláspontunk szerint a konkrét intézményre szabott, vagy eredményét tekintve egyetlen intézményre aránytalanul hátrányos következményekkel járó szabályozás a jogállamiság súlyos sérelmét jelenti, mert az érintett intézmény számára rendkívüli módon megnehezíti, vagy akár lehetetlenné is teheti a jogvédelmet. Másrészt az egyedi ügyben hozott törvényhozás valójában elvonja a végrehajtó hatalom jogkörét, mivel normatív aktussal kíván elérni olyan célt, amit egyedi hatósági eljárásban, illetve döntéssel kellene elbírálni.

Végül megjegyezzük, hogy a Módtv. itt hivatkozott, illetve néhány más rendelkezésével kapcsolatban több más – így különösen a törvény elfogadásának eljárási körülményeire, a törvény végrehajtására biztosított felkészülési idő elégtelenségére vagy az érintett egyetemek hallgatói és oktatói egyes szerzett jogaira vonatkozó – alkotmányos aggály is felvethető. Ezekkel azonban ebben az *amicus curiae*-ben azért nem kívánunk részletesen foglalkozni, mert úgy ítéljük meg, hogy a Módtv. fent említett rendelkezései olyan súlyosan alaptörvény-ellenesek, hogy azokon az sem segítene, ha e változásokat rendes törvényhozási eljárás során, megfelelő felkészülési idő biztosításával, vagy egyes szerzett jogokra tekintettel vezették volna be.

Budapest, 2017. június 12.



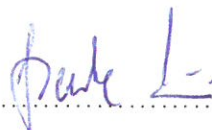
Dr. Jakab András



Dr. Lévay Miklós



Dr. Sólyom László



Dr. Sente Zoltán