

AMICUS CURIAE

Dr. Sulyok Tamás

az Alkotmánybíróság elnöke

Hivatkozás: II/01036/2017 számú ügy

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmánybíróság előtt II/01036/2017 számon folyamatban lévő ügyben a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.), valamint a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) egyes rendelkezései ellen előterjesztett utólagos normakontroll-indítvánnyal kapcsolatban az alábbiakban szeretnénk kifejezni a véleményünket.

Előljáróban megjegyezzük, hogy az indítvánnyal egyetértünk, jelen levelünkkel nemzetközi jogi szempontokat kívánunk felvetni, kiemelve Magyarországnak A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményben (General Agreement on Trade in Services, a továbbiakban: GATS) foglalt nemzetközi jogi kötelezettségvállalásait.

1. A nemzetközi jog mint az Alkotmánybíróság eljárásának alapja

Az Alaptörvény Q) cikkének (2) bekezdése szerint *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”* Ez az alaptörvényi rendelkezés a nemzetközi jog magyar törvényekkel szembeni primátusának a kimondása. Ez következik abból is, hogy míg a korábbi Alkotmány 7. §-a csak a nemzetközi kötelezettségek és a magyar jogrend közötti összhangot követelte meg,¹ addig az

¹ Alkotmány 7. cikk (1) bekezdés: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése a nemzetközi kötelezettség teljesítése érdekében írja elő az összhangot.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból végzi. Ezért a jelen eljárásban az Alkotmánybíróságnak egyértelműen hatásköre van annak vizsgálatára, hogy az Nftv. módosítása összhangban van-e a GATS-ban foglalt előírásokkal.

2. Az alkalmazandó nemzetközi szerződések

Az Általános vám- és kereskedelmi egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény 1. B.) melléklete tartalmazza A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményt. Magyarország és az Amerikai Egyesült Államok egyaránt részese a GATS-nak.

A GATS I. cikke szerint:

„1. A jelen Egyezmény a Tagok azon intézkedéseire vonatkozik, amelyek hatással vannak a szolgáltatások kereskedelmére.

2. A jelen Egyezmény céljából a szolgáltatások kereskedelme olyan szolgáltatásnyújtásként kerül meghatározásra, amely:

a) egy adott Tag területéről, valamely másik Tag területére;

b) egy adott Tag területén, valamely másik Tag szolgáltatásfogyasztói számára;

c) egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén lévő üzleti jelenlétén keresztül;

d) egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén természetes személyek jelenlétén keresztül valósul meg.”

Az idézett cikk szerint a GATS alkalmazandó az oktatási szolgáltatásokra² is. A Central European University az Amerikai Egyesült Államokban államilag akkreditált felsőoktatási

² Az oktatási szolgáltatásokat a 921-922-923-924-929 kódok alá sorolták be. Lásd Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments Under the General Agreement on Trade in Services (GATS). Adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001. <http://i-tip.wto.org/services/default.aspx>.

intézményként tandíj ellenében kétféle módon nyújt oktatási szolgáltatásokat Magyarországon. Az egyik az oktatási szolgáltatások közvetlen nyújtása, a másik pedig az úgynevezett licenciatképzés, amelyet az Nftv. 77. § (4) bekezdése tett lehetővé az EGT és az OECD tagállamaiban honos felsőoktatási intézmények számára. Ezek az intézmények arra jogosultak, hogy oktatási tevékenységüket egy magyarországi felsőoktatási intézményen keresztül folytassák, mégpedig úgy, hogy a képzést a magyar egyetem végezze, de a tartalmat és a követelményeket a külföldi intézmény határozza meg, egyúttal feljogosítva a magyar intézményt a külföldi diploma kiadására. A GATS tehát a Central European University által nyújtott mindkét típusú oktatási szolgáltatása egyformán alkalmazandó.³ Így a Módtv. közvetlenül érint egy olyan oktatási szolgáltatást is, amelyre a GATS szabályai alkalmazandóak.

2.1 A nemzeti elbánás elve

Magyarország vállalta, hogy a nemzeti elbánás elvét alkalmazza a többi tag szolgáltatásai és szolgáltatói vonatkozásában. A nemzeti elbánás elvét a GATS XVII. cikke az alábbiak szerint fogalmazza meg:

„1. Az Engedményes Listában szereplő és az ott meghatározott feltételek és minősítések alá eső szolgáltatások vonatkozásában, minden Tag valamely másik Tag szolgáltatását, illetve szolgáltatóit, a szolgáltatásnyújtást érintő intézkedésekkel összefüggésben legalább olyan elbánásban részesíti, mint saját hasonló szolgáltatásait vagy szolgáltatóit.”

A GATS idézett XVII. cikke értelmében Magyarország legalább azt a kedvezményes elbánást köteles biztosítani az Egyesült Államok szolgáltatásainak és szolgáltatóinak, amelyet a magyar szolgáltatóknak megad. A GATS Engedményes Listája a Magyarországon nyújtott felsőoktatási és felnőtt oktatási szolgáltatások tekintetében semmilyen megszorítást nem tartalmaz, tehát a teljes nemzeti elbánást tartalmazza.⁴

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény nyilvánvalóan sérti a GATS XVII. cikk szerinti nemzeti elbánás elvét, mégpedig a következők szerint.

³ A Central European University által nyújtott szolgáltatások a GATS rendszerében felsőoktatási szolgáltatásnak (923) és felnőtt oktatási szolgáltatásnak (924) minősülnek.

⁴ http://i-tip.wto.org/services/DetailView.aspx/?id=Hungary&isGats=1§or_code=5.C; http://i-tip.wto.org/services/DetailView.aspx/?id=Hungary&isGats=1§or_code=5.D.

A Módtv. 2.§ (1) bekezdése szerint

„Az Nftv. 76. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha

a) magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték,

b) a székhelye szerinti országban működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül,

c) az általa Magyarország területén folytatni kívánt képzés és az arra tekintettel kiállított oklevél államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek minősül és

d) működését az oktatási hivatal engedélyezte.”

A Módtv. a 76. § (1) bekezdés a) és b) pontjában bevezetett új rendelkezések révén olyan további feltételeket ír elő a külföldi felsőoktatási intézmények számára, amelyek oktatási szolgáltatásaik nyújtását hátrányosan érintik, a Magyar Állam által elismert felsőoktatási intézményeket viszont előnyösen.

Az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjában a külföldi felsőoktatási intézményekkel szemben támasztott új követelmény (azaz a külföldi intézmény magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése) a magyar felsőoktatási intézmények számára természetesen nem előírás. Így a Módtv. a külföldi felsőoktatási intézmények számára olyan többletkövetelményt ír elő, amelyet a magyar intézmények számára nem ír elő. Ez egyértelműen sérti a nemzeti elbánás elvét.

Az Nftv. 76. § (1) bekezdés b) pontjában a külföldi felsőoktatási intézményekkel szemben támasztott másik új követelmény, amely a külföldi felsőoktatási intézményektől a származási országban történő tényleges képzési tevékenységet követeli meg, szintén sérti a nemzeti elbánás elvét. Ezt a követelményt ugyanis a Magyarországon akkreditált felsőoktatási intézmények automatikusan teljesítik, így számukra ez nem jelent többletterhet. A külföldi intézmények számára viszont indokolatlan és jelentős többletterhet jelent.

A Módtv. 7. §-a szerint hatályát veszti az Nftv. 77. § (4) bekezdésében az „illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetről (OECD)” szövegrész. Az idézett normaszöveg hatályon kívül helyezésével az Nftv. 77.§ (4) bekezdésének rendelkezései így szólnak:

„(4) Az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződésben részes állam által elismert felsőoktatási intézmény államilag elismert alap-, mester-, illetve azzal egyenértékű – közös képzésnek nem minősülő – osztott képzésének magyar felsőoktatási intézmény által történő indítását az oktatási hivatal nyilvántartásba veszi, ha a képzés megszervezésében az érintett külföldi és magyar felsőoktatási intézmény megállapodott, és a külföldi felsőoktatási intézmény e megállapodásban vállalja a magyar felsőoktatási intézmény által folytatott képzésre tekintettel a külföldi oklevél kiállítását. E képzésre, a képzésben részt vevők jogaira és kötelezettségeire, az oktatási tevékenységre és annak ellenőrzésére, a felvételi feltételek meghatározására a 76. § (5) és (7) bekezdésben meghatározott feltételeket kell alkalmazni.”

A Módtv. eredményeként az Nftv. kizárólag az Európai Gazdasági Térség (a továbbiakban: EGT) tagállamaiban államilag elismert felsőoktatási intézmények részére biztosítja az úgynevezett licencia-képzések magyarországi nyújtását. A Módtv. hatályba lépésétől kezdődően tehát az OECD tagállamaiban államilag elismert felsőoktatási intézmények ki lesznek zárva a licencia-képzések magyarországi nyújtásának lehetőségéből. Ez a lehetőség a Módtv. hatályba lépésig az EGT tagállami és az OECD tagállami felsőoktatási intézmények számára azonos módon volt lehetséges. Következésképpen a Módtv. 7. §-a olyan kedvezményben részesíti az EGT valamely tagállamában államilag elismert felsőoktatási intézményeket, amelyeket eddig minden OECD-tagállamban elismert felsőoktatási intézmény élvezett. Az utóbbiak közül azok, amelyek nem EGT-tagállamokban működnek, a Módtv. hatályba lépésétől kezdve ebből a kedvezményből ki lesznek zárva. A Módtv. tehát egy meglévő kedvezménytől fosztja meg számos OECD-tagállam – köztük az Egyesült Államok – felsőoktatási intézményeit. Más szóval a Módtv. diszkriminációt valósít meg a GATS-tagok között az EGT-beli felsőoktatási intézmények előnyére és az OECD-beli felsőoktatási intézmények hátrányára.

Összefoglalva a fentieket, megítélésünk szerint a Módtv. olyan szabályozást vezetett be, amely ellentétes a GATS II. cikkében foglalt legnagyobb kedvezmény elvével és a XVII. cikkében foglalt nemzeti elbánás elvével.

2.2 Nemzetközi jogi kötelezettségek megváltoztatása

Amennyiben Magyarország a GATS XVII. cikke szerinti nemzeti elbánás által megkövetelt *status quo*-n változtatni kíván egyes jogoknak a jövőre nézve történő megvonásával, akkor erre vonatkozóan a GATS részletes és szigorú szabályokat tartalmaz a XXI. cikkben:

„1. a) Valamely Tag (a jelen cikkben a továbbiakban: módosító Tag) bármikor módosíthat vagy visszavonhat kötelezettségeket Engedményes Listáján a kötelezettségek életbelépésétől számított három év elteltével, a jelen cikk rendelkezéseinek megfelelően.

b) A módosító Tagnak a módosítás vagy visszavonás tervezett bevezetése előtt legkésőbb három hónappal bejelentést kell tennie a Szolgáltatás-kereskedelmi Tanácsnál a kötelezettségnek a jelen cikk értelmében történő módosítási vagy visszavonási szándékáról.

2. a) Olyan Tag kérésére, amelynek a jelen Egyezményben meghatározott kedvezményeit érinti (a jelen cikkben a továbbiakban: érintett Tag) az 1. b) pont alapján bejelentett módosító vagy visszavonási javaslat, a módosító Tag köteles tárgyalásokat folytatni annak érdekében, hogy megegyezzenek a szükséges kompenzációs kiigazításokról. Az ilyen tárgyalások és megállapodások során a szóban forgó Tagok arra kell hogy törekedjenek, hogy megmaradjon a tárgyalásokat megelőzően vállalt konkrét Engedményes Listákban szereplő kötelezettségeknél a kereskedelmi szempontból nem kevésbé kedvező, kölcsönösen előnyös kötelezettségek általános szintje.

b) A kompenzációs kiigazításokra a legnagyobb kedvezmény elve alapján kerül sor.

3. a) Ha a tárgyalásokra biztosított időszak végéig nem születik megállapodás a módosító Tag, illetve az érintett Tag között, az érintett Tag választottbírószághoz fordulhat. Amennyiben valamely Tag érvényesíteni kívánja kompenzációs jogait, részt kell vennie a választottbíráskodásban.

b) Ha egyik érintett Tag sem kér választottbíráskodást, a módosító Tag szabadon megvalósíthatja a javasolt módosítást, illetőleg visszavonást.

4. a) A módosító Tag addig nem módosíthatja, illetve vonhatja vissza kötelezettségvállalását, amíg a kompenzációs kiigazításokat nem hozta a választottbírószághoz megállapításaival összhangba.

b) Ha a módosító Tag végrehajtja a javasolt módosítást vagy visszavonást és az nem felel meg a választottbírószághoz megállapításainak, bármely érintett Tag, amely részt vett

a választottbíráskodásban, módosíthat vagy visszavonhat lényegében egyenértékű kedvezményeket, a hivatkozott megállapításokkal összhangban. A II. Cikk rendelkezései mellett, az ilyen módosítások vagy visszavonások kizárólag a módosító Tag vonatkozásában valósíthatók meg.

5. A Szolgáltatás-kereskedelmi Tanács eljárásokat hoz létre az Engedményes Listák kiigazítására vagy módosítására. Bármely Tag, amely az Engedményes Listájában szereplő kötelezettségeit a jelen cikk alapján módosítja vagy visszavonja, köteles az Engedményes Listáját ezen eljárásoknak megfelelően módosítani.”

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. cikk (1) bekezdés a) és e) pontjai szerint az Európai Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a vámunió és a közös kereskedelempolitika területein. Az EUMSZ 207. és 218. cikkei értelmében az Európai Unió és a harmadik országok, illetve nemzetközi szervezetek közötti megállapodások tekintetében az Európai Unió Tanácsa ad felhatalmazást a tárgyalások megkezdésére, fogadja el a tárgyalási irányelveket és ad felhatalmazást az aláírásra, valamint köti meg a megállapodásokat. A tárgyalások lebonyolítására az Európai Unió Bizottsága rendelkezik hatáskörrel.

Az EUMSZ fenti rendelkezései értelmében Magyarországnak már nincs hatásköre arra, hogy egy törvénnyel önállóan módosítson olyan jogviszonyokat, amelyek közte és más OECD-tagállamok között a szolgáltatások kereskedelme területén az Unióhoz való csatlakozás előtt keletkeztek. Ilyen hatáskörrel csak az Európai Unió Bizottsága, illetve Tanácsa rendelkezik.

A nemzeti jog és Magyarország még az Európai Unió tagsága előtt a GATS keretében vállalt nemzetközi kötelezettségeinek az összhangja, vagyis közelebbről a GATS nemzeti elbánás elvére vonatkozó rendelkezéseinek való megfelelés, másként szólva a Módtv. és a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek közötti összeütközés csak a Módtv. jogalkotó általi visszavonásával vagy a Módtv. megsemmisítésével oldható fel.

3. Támogatott indítvány

Az Alkotmánybíróság a jogszabályok vizsgálatát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, valamint az Abtv. 32.§ (1) bekezdése alapján az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az Alkotmánybíróságnak tehát a fenti számon folyamatban lévő ügyben folyó eljárásában hivatalból szükséges vizsgálnia a Módtv. nemzetközi szerződésbe, így különösen a GATS-ba ütközését. Mivel a Módtv. által bevezetett

szabályok a GATS II. és XVII. cikkével ellentétesek, álláspontunk szerint a Módtv. megsemmisítésének van helye.

Budapest, 2017. május 4.

Tisztelettel,

Dr. Kardos Gábor
nemzetközi jogász
egyetemi tanár

Dr. Lamm Vanda
nemzetközi jogász
professor emerita
az MTA r. tagja

Dr. Valki László
nemzetközi jogász
professor emeritus