

VALKI László*

A *lex CEU* és a nemzetközi jog normái

A magyar kormány 2017. március 28-án terjesztette az Országgyűlés elé *A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot*, a *lex CEU*-t, amelyet a képviselők kivételes eljárásban, egyetlen napon, április 4-én megvitattak és meg is szavaztak.¹ Ez az aktus súlyosan veszélyeztette a CEU (Közép-európai Egyetem) működését, szabad kezet adva a kormánynak akár az egyetem megszüntetésére is. A parlamenti döntés rendkívül negatív visszhangot váltott ki nyugati partnereink és az európai szervezetek körében. Ráadásul három nap múlva, április 7-én fideszes képviselők benyújtották a „külföldről támogatott” civil szervezetekről szóló törvényjavaslatot is, amelyet a nemzetközi közvélemény ugyanígy értékelt.²

Az alábbiakban részletesebben csak a *lex CEU*-val és a nemzetközi jogi megítélés szempontjából relevánsnak tekinthető külföldi reagálásokkal foglalkozom, és annak összefoglalására törekszem, hogy az említettek miatt tekintették jogsértőnek a felsőoktatási törvény módosítását.

Nemzetközi reagálások

Az első hivatalos reakció a *lex CEU* megszavazása előtt néhány nappal az amerikai külügyminisztériumtól érkezett. A *State Department* helyettes szóvivője március 31-én aggodalmát fejezte ki a tervezett törvénymódosítással kapcsolatban, mivel az abban foglaltak „negatívan érintenék a budapesti Közép-európai Egyetemet, sőt annak bezárásához vezethetnének... Nyomatékosan javasoljuk a magyar kormánynak – folytatta –, hogy tartózkodjon minden olyan törvényhozási aktustól, amely veszélyeztetné a KEE működését vagy függetlenségét”.³

Nem egészen két héttel a törvénymódosítás után, április 26-án az egyetem ügye az Európai Parlament ülésén is szóba került. Ennek napirendjén egyébként is a magyar demokrácia helyzetének megvitatása szerepelt. Számos felszólaló – köztük Manfred Weber, az Európai Néppárt frakcióvezetője – elítélte a magyar kormány magatartását. A Bizottság első alelnöke, Frans Timmermans kijelentette, hogy a felsőoktatási törvény módosítását sokan „a Közép-európai Egyetem bezárására irányuló kísérletnek” tekintik, ezért a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indít a magyar állam ellen. Az alelnök komoly fenntartásait hangoztatta a civil szervezetekről szóló törvényjavaslattal kapcsolatban is. Feltette a kérdést, hogy az új szabályok vajon összeegyeztethetők lennének-e az unió belső piaci szabályaival, valamint a gyülekezés jogának *Az Európai Unió alapjogi kartájában* is kinyilvánított szabadságával.⁴ A bírálatokra Orbán Viktor válaszolt. Először azokról a sikerekről beszélt, amelyeket Magyarország az utóbbi években elért, majd kijelentette, hogy a „kis terjedelmű törvénymódosítás [összesen] 28... külföldi egyetemet érint, és nem tesz mást, mint egységesíti

* Valki László professor emeritus, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény.

² A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslat. 2017. április 7. (<http://www.parlament.hu/irom40/14967/14967.pdf>).

³ *Government of Hungary's Proposed Legislation Impacting Central European University (CEU)*. Press Statement, Mark C. Toner, Acting Spokesperson, State Department, Washington, 2017. március 31. (<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/269343.htm>).

⁴ *A magyarországi helyzet (vita)*. Európai Parlament, 2017. április 26. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20170426+ITEM-014+DOC+XML+V0//HU>).

a rájuk vonatkozó szabályozást, ... átláthatóságot követel, felszámolja az európai egyetemekkel szemben eddig élvezett privilegizált helyzetet”. Majd így folytatta: „A vitánk részben önökkel, részben pedig egy amerikai pénzügyi spekulánssal [Soros Györggyel] áll fenn, ... aki bár európai emberek milliósinak életét tette tönkre pénzügyi spekulációival, ... mégis olyan nagy becsben áll itt, hogy az Európai Unió legfelsőbb vezetői fogadják őt”. A civil szervezetekkel kapcsolatban csak annyit mondott, hogy a magyar kormány tudni szeretné, „milyen pénz és milyen érdek áll mögöttük”.⁵

Másnap, április 27-én a Bizottság valóban bejelentette a kötelezettség-szegési eljárás megindítását. A testület nemzetközi és európai jogi normák megsértésére hivatkozott. Kifejtette, hogy a törvénymódosítás nem egyeztethető össze (1) a szolgáltatásnyújtás és a vállalat alapítás szabadságával, (2) az oktatás szabadságával, (3) az oktatáshoz való joggal, (4) a vállalkozás szabadságának az alapjogi kartában foglalt előírásaival, valamint (5) a nemzetközi kereskedelmi jog EU által vállalt kötelezettségeivel. A Bizottság a szokásos kettő helyett csak egy hónapot adott a magyar kormánynak arra, hogy kifejtse álláspontját.⁶ A figyelmeztető levél szövegét természetesen nem hozták nyilvánosságra (amint az arra adott választ sem), tartalmára azonban már a fenti idézetből is pontosan lehet következtetni.

Ugyanezen a napon az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is megvitatta a *lex CEU*-t és a civil szervezetekről szóló törvényjavaslatot. A testület határozatában szintén aggodalmát fejezte ki a magyarországi fejleményekkel kapcsolatban, és felkérte a Velencei Bizottságot (VB), hogy vizsgálja meg a két dokumentumot, vajon az azokban foglaltak összeegyeztethetők-e az Európa Tanács emberi jogi követelményeivel.⁷

Két nap múlva, április 29-én reggel az Európai Néppárt elnöksége – mint Joseph Daul elnök közleménye fogalmazott – „magához kérte” a magyar miniszterelnököt, hogy „adjon magyarázatot a felsőoktatási törvénnyel és az »Állítsuk meg Brüsszelt« nemzeti konzultációval kapcsolatos legújabb fejleményekre”.⁸ A tanácskozáson néppárti politikusként részt vett Donald Tusk, az Európai Tanács és Antonio Tajani, az EP elnöke is. A közlemény az általam ismert néppárti állásfoglalások közül messze a legkeményebb hangvételű volt. Az elnökség „az Orbán Viktor miniszterelnökkel folytatott nyílt és őszinte megbeszélések után” felszólította a Fideszt és a magyar hatóságokat, hogy „tegyenek meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy megfeleljenek az Európai Bizottság által támasztott követelményeknek”. A közlemény szerint Orbán biztosította az elnökséget, hogy „ennek megfelelően fog eljárni”. A dokumentum ezt követő, meglehetősen egyértelmű megállapításait érdemes szó szerint idézni:

„Nem fogadjuk el egyetlen alapjog korlátozását vagy a jogállami normák figyelmen kívül hagyását, ideértve az oktatás szabadságát és az egyetemek autonómiáját.”

„Az elnökség azt akarja, hogy a CEU fennmaradjon, a határidőket⁹ felfüggeszék, és megkezdődjön a párbeszéd az Egyesült Államokkal.”

„A nem kormányzati szervezetek minden egészséges demokrácia szerves részét képezik, a civil társadalmat képviselik, ezért azokat tiszteletben kell tartani.”

„A harsány EU-ellenes retorika és az »Állítsuk meg Brüsszelt« konzultáció elfogadhatatlan.”

⁵ Uo.

⁶ HUNGARY: *Commission takes legal action on Higher Education Law and sets record straight on „Stop Brussels” consultation*. Brüsszel, 2017. április 27. (http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-1116_en.htm).

⁷ *Alarming developments in Hungary: Draft NGO law restricting civil society and possible closure of the Central European University*. European Parliamentary Assembly, Resolution 2162 (2017). 2017. április 27. (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23715&lang=en>).

⁸ *EPP President Joseph Daul statement*. 2017. április 29. (<http://www.epp.eu/press-releases/prime-minister-orban-to-comply-with-eu-laws-and-epp-values-following-meeting-with-epp-presidency/>).

⁹ A *lex CEU* szerint a székhely szerinti amerikai (tag)állammal 2017. október 10-ig, magával az Egyesült Államokkal pedig 2018. január 1-jéig kell nemzetközi szerződést kötni. Az utóbbi határidő vonatkozik az amerikai campus létrehozására is.

„Az Európa elleni állandó támadások, amelyeket a Fidesz évek óta folytat, olyan szintet értek el, amely már nem tolerálható. Az Európai Uniót az Európai Néppárt vízióval rendelkező képviselői alapították, és a mi meggyőződésünk mélyen pro-európai.”

„Aligha kell Orbán Viktort emlékeztetnünk arra, hogy a döntéseket Brüsszelben az európai kormányok hozzák – köztük az ő kormánya is –, valamint az Európai Parlament, amelynek tagjai között ott vannak a magyar nép képviselői is.”¹⁰

Ilyen határozott kijelentésekkel Orbán – legalábbis írásban – eddig csak bal- vagy liberális oldalról találkozhatott. A miniszterelnök politikája ennek ellenére a következő hónapokban mit sem változott, a Bizottság felszólító levelében foglaltakat ígérete ellenére visszautasította.

Május 17-én az Európai Parlament – áprilisban folytatott vitájának az alapján – 393 szavazattal, 221 ellenében, 64 tartózkodás mellett állást foglalt a magyarországi helyzetről.¹¹ A határozati javaslatot szocialista, liberális, zöld és az egyesült baloldalhoz tartozó képviselők nyújtották be, de többen támogatták, mint ahányan ezekben a frakciókban összesen ülnek. Ezek szerint igennel szavazott számos néppárti képviselő is, holott eredetileg ők is készítették egy, az elfogadottnál puhább szövegezésű javaslatot, amelyről azonban már nem szavaztak.

Az állásfoglalás megállapította, hogy az elmúlt években Magyarországon „súlyosan romlott a jogállamiság, a demokrácia és az alapvető jogok helyzete”, sérült a véleménynyilvánítás, az oktatás és a civil szervezetek szabadsága. Az EP felszólította a magyar kormányt, hogy függessze fel a *lex CEU*-ban megállapított valamennyi határidőt, indítson párbeszédet az Egyesült Államok érintett hatóságaival és „nyilvánosan vállaljon kötelezettséget arra, hogy az egyetem szabad intézményként Budapesten maradjon”. A képviselők helytelenítették a menekültekkel kapcsolatos magyar gyakorlatot is, és aggodalmukat fejezték ki azokkal a kormánypárti nyilatkozatokkal kapcsolatban, amelyek elutasították a nemzetközi szervezetek ajánlásait. Az EP szerint a felsorolt jelenségek együttvéve „rendszerszintű fenyegetést jelenthetnek a jogállamiságra”, ami pedig „indokolja” a 7. cikk szerinti eljárás megindítását.¹² Ez nagyon súlyos mondat volt, a képviselők azonban ekkor még nem javasolták az eljárás tényleges elkezdését, hanem felkérték az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot (LIBE), hogy készítse el azt a különjelentést, amelynek alapján az EP szavazhatna a 7. cikkben előírt, „indokolással ellátott javaslat” megtételéről.¹³ (A LIBE ebből a célból december 7-én tartotta első meghallgatását Brüsszelben. Közölték, hogy a jelentés 2018 tavaszára készülne el, amelynek alapján az EP szeptemberben szavazna a javaslatról. A parlament szemmel láthatóan nem kívánt eljárást indítani Magyarországgal szemben az áprilisban tartandó országgyűlési választások előtt.¹⁴)

Május 23-án az amerikai külügyminisztérium szóvivője újabb nyilatkozatot tett közzé a felsőoktatási törvény módosításáról. „Az Egyesült Államok – szölte a nyilatkozat – ismét sürgeti a magyar kormányt, hogy függessze fel a módosított felsőoktatási törvény végrehajtását, mivel az diszkriminatív és súlyos feltételeket állapít meg az USA-ban akkreditált magyarországi intézmények működésére, továbbá veszélyezteti az oktatás szabadságát és függetlenségét.” A nyilatkozat szerint „az Egyesült Államok kormányának nincs hatásköre és nem áll szándékában, hogy tárgyalásokba bocsátkozzon a Közép-európai Egyetem vagy más magyarországi

¹⁰ Uo.

¹¹ *Az Európai Parlament 2017. május 17-i állásfoglalása a magyarországi helyzetről.* 2017/2656(RSP), (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0216&language=HU&ring=B8-2017-0295>).

¹² Uo., 8–9. bek.

¹³ Uo., 10. bek.

¹⁴ SZABÓ Zsolt: Beperlik hazánkat, Szijjártó boszorkányüldözéséről beszélt Brüsszelben. *mno.hu*, 2017. december 7. (<https://mno.hu/belfold/beperlik-hazankat-szijjarto-boszorkanyuldozesrol-beszelt-brusszelben-2432375>).

egyetemek működéséről”.¹⁵ Más szóval bármilyen feltételt írtak is bele a *lex CEU*-ba, megállapodni kizárólag a hatáskörrel rendelkező New York állammal lehet.

A magyar kormányzat a rendkívül kedvezőtlen nemzetközi visszhang ellenére június 13-án úgy döntött, hogy az Országgyűléssel megszavaztatja a „külföldről támogatott” civil szervezetek átláthatóságáról benyújtott törvényjavaslatot is.¹⁶ Az elfogadott jogszabály értelmében minden civil szervezet köteles bejelenteni, ha egy év alatt külföldről 7,2 millió forint feletti pénzügyi vagy egyéb vagyoni jellegű juttatásban részesül. Köteles továbbá a honlapján, illetve az általa kiadott sajtótermékekben és egyéb kiadványokban feltüntetni, hogy külföldről támogatott civil szervezetnek minősül. A következő napokban több civil szervezet jelezte, hogy nem kíván eleget tenni bejelentési kötelezettségének.

Július 13-án a Bizottság második szakaszba léptette a *lex CEU*-val kapcsolatos kötelezettségsszegési eljárást, és indokolással ellátott véleményt küldött a magyar kormányhoz. Az erről szóló sajtóközleményben már feltüntették azokat a fontosabb jogforrásokat is, amelyekre a vélemény hivatkozott.¹⁷ A közlemény arra hívta fel a figyelmet, hogy az EU Bírósága szerint a főként magántőkéből finanszírozott oktatási intézmények által kínált képzések az alapszerződések értelmében gazdasági tevékenységnek minősülnek, így a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv hatálya alá is tartoznak. A Bizottság ebben az esetben is csak egy hónapot adott a magyar kormányhoz a válaszára.

Ugyanezen a napon a Bizottság kötelezettségsszegési eljárást indított Magyarország ellen a civil szervezetekre vonatkozó törvénnyel kapcsolatban is.¹⁸ Arra a következtetésre jutott ugyanis, hogy a törvény sérti az egyesülés szabadságát, indokolatlanul és aránytalanul korlátozza a szabad tőkemozgást, továbbá aggályos a magánélet és a személyes adatok védelméhez való jog tiszteletben tartása szempontjából. A magyar kormány ezúttal is csak egy hónapot kapott a válaszára.

A Velencei Bizottság időközben eleget tett a Parlamenti Közgyűlés említett határozatában foglalt kérésnek, és augusztus 11-én közzétette a *lex CEU*-val kapcsolatos előzetes véleményét,¹⁹ majd október 6-án és 7-én tartott ülésén elfogadta és nyilvánosságra hozta a végleges változatot is.²⁰ Az ülésen a magyar kormány képviselőjében Palkovics László oktatási és Kecsmár Krisztián igazságügyi államtitkár vett részt. A 29 oldalas vélemény részletesen elemezte a törvénymódosításban foglaltakat, és megállapította, hogy azok ellentétesek a fennálló általános nemzetközi jogi, valamint európai jogi kötelezettségekkel. A magyar kormány válasza most is elutasító volt. Azt állította, hogy az országgal szemben ismét kettős mércét alkalmaznak. Szerinte kifejezetten ellentétes az *Emberi jogok európai egyezményének* 14. cikkében foglalt egyenlő elbánás elvével, hogy a VB különbséget tesz a már meglévő és az ezután alapítandó külföldi egyetemek között. „A törvényeknek

¹⁵ *Government of Hungary's Legislation Impacting Central European University*. Press Statement, Heather Nauert, Department Spokesperson. 2017. május 23. (<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/271040.htm>).

¹⁶ 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról.

¹⁷ *EUMSZ* 46., 49., 56. cikke, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv 9., 10., 13., 14., 16. cikke, az *Európai Unió alapjogi kartája* 13., 14., 16. cikke, *A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény* (GATS) meg nem nevezett rendelkezései.; *MAGYARORSZÁG: A Bizottság újabb lépést tesz a felsőoktatási törvénnyel kapcsolatos kötelezettségsszegési eljárásban*. Brüsszel, 2017. július 13. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1952_hu.htm).

¹⁸ *MAGYARORSZÁG: A Bizottság kötelezettségsszegési eljárást indít a külföldről támogatott szervezetekről szóló törvénnyel kapcsolatban*. Brüsszel, 2017. július 13. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_hu.htm).

¹⁹ *HUNGARY: Preliminary Opinion of the Venice Commission on Act XXV of 4 April 2017 on the Amendment of Act CCIV of 2011 on National Tertiary Education*. Strasbourg, 2017. augusztus 11. ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2017)005-e)).

²⁰ *HUNGARY: Opinion of the Venice Commission on Act XXV of 4 April 2017 on the Amendment of Act CCIV of 2011 on National Tertiary Education*. Strasbourg, 2017. október 9. ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)022-e)).

Magyarországon minden felsőoktatási intézményre [egyformán] vonatkozniuk kell, így a Soros-egyetemre is” – tette hozzá.²¹

A történet azzal folytatódott, hogy az Európai Bizottság december 7-én közölte, hogy a *lex CEU*²² és a civil szervezetek²³ ügyében – valamint harmadikként a „kvótaügyben” is²⁴ – keresetet nyújt be az Európai Bírósághoz.

Az Országgyűlés október 17-én – a hivatalos közlés szerint a VB véleményében foglaltakra tekintettel – egy évvel meghosszabbította a *lex CEU*-ban saját maga számára megszabott határidőket.²⁵ Ezt az aktust a CEU nem fogadta örömmel. Sajtónyilatkozatában jelezte, hogy a határidő-módosítás nem könnyített a helyzetén, sőt „szükségtelen késedelmet” okozott, és csak arra volt jó, hogy az egyetem helyzetében kialakult jogbizonytalanságot egy évvel meghosszabbítsa. Felhívta a figyelmet arra, hogy a *lex CEU* által előírt intézkedések valójában már megtörténtek. Az illetékes magyar hatóságok New York-i kollégáikkal együtt hamar kidolgozták a törvénymódosításban előírt kétoldalú egyezmény szövegét, a CEU és a Bard College között pedig szeptember 8-án megállapodás jött létre arról, hogy az utóbbi lehetővé teszi campusában a Közép-európai Egyetem tevékenységét. A CEU ezért azt javasolta a magyar kormánynak, hogy írja alá az államközi egyezményt és terjessze azt megerősítésre az Országgyűlés elé.²⁶ Erre azonban a kormány nem volt hajlandó. Balog Zoltán, az emberi erőforrások minisztere kijelentette, hogy a határidő meghosszabbításával „okafogyottá” vált az egyezmény aláírása, arra majd a határidő lejártá előtt visszatérnek.²⁷ Ezek szerint minél tovább tart a bizonytalanság, annál jobb.

A következőkben sorra veszem azokat a nemzetközi és európai jogi kötelezettségeket, amelyeket az előzőekben említett nemzetközi szervezetek szerint a magyar állam a *lex CEU* elfogadásával megsértett.

Az oktatáshoz való jog és az oktatás szabadsága

A Velencei Bizottság megállapította, hogy az európai intézmények eddig nem alakítottak ki egységes szabályrendszert az oktatáshoz való jogról és az oktatás szabadságáról. Az *Emberi jogok európai egyezménye* (EJEE) is csupán az előbbit garantálja, mondván, hogy „[s]enkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot”.²⁸ Más szóval az EJEE csak az egyének oktatáshoz való hozzáféréseinek jogát biztosítja, amiből semmi nem következik a *lex CEU*-ra nézve. A VB ezért szélesebb körben kereste a felhívható nemzetközi jogi normát. Egyetemes jogforrásokra, elsősorban a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányára* hivatkozott. Ez ugyanis kimondja: az oktatáshoz való jogról szóló cikkének „egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az csorbítaná az egyéneknek és jogi személyeknek a jogát oktatási intézmények létesítésére és igazgatására... azzal a feltétellel,

²¹ *A Kormányzati Tájékoztatási Központ közleménye* (2. rész). 2017. augusztus 11. (http://os.mti.hu/hirek/129179/os-a_kormanyzati_tajekoztatasi_kozpont_kozlemenye-2_resz).

²² *A Bizottság keresetet indít Magyarországgal szemben az Európai Unió Bíróságán a felsőoktatási törvény miatt*. Brüsszel, 2017. december 7. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_hu.htm).

²³ *Kötelezettségzegések – az Európai Bizottság keresetet indít Magyarországgal szemben az Európai Unió Bíróságán a civil szervezetekről szóló törvény miatt*. Brüsszel, 2017. december 7. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_hu.htm).

²⁴ *Áthelyezés – a Bizottság az Európai Unió Bírósága elé idézi a Cseh Köztársaságot, Magyarországot és Lengyelországot*. Brüsszel, 2017. december 7. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_hu.htm).

²⁵ 2017. évi CXXVII. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény módosításáról.

²⁶ *CEU Complies with Lex CEU*. CEU Communication Office, Budapest, 2017. október 17. (<https://www.ceu.edu/article/2017-10-17/ceu-complies-lex-ceu>).

²⁷ BALOG Zoltán: Okafogyottá vált a CEU-megállapodás aláírása. *Index*, 2017. október 16. (https://index.hu/belfold/2017/10/16/balog_zoltan_ceu_megallapodas_okafogyott/).

²⁸ EJEE, Első kiegészítő jegyzőkönyv, 2. cikk.

hogy... az ilyen intézményekben nyújtott oktatás megfelel az állam által meghatározott minimális követelményeknek”.²⁹ Következésképpen, állapította meg a VB, külföldi állampolgároknak vagy jogi személyeknek is jogukban van oktatási intézményt alapítaniuk. Azzal a feltétellel természetesen, hogy figyelembe kell venniük az intézmény alapítására és működésére vonatkozó állami szabályozást. A VB leszögezte, hogy nem az állami szabályozás tényével, hanem azzal szemben vannak fenntartásai, hogy a magyar kormányzat egy meglévő, több mint 25 éve Budapesten működő egyetemmel szemben vezetett be súlyosan korlátozó intézkedéseket.³⁰

Milyen követelményeket támaszthat az állam az oktatási intézményekkel szemben? A VB erre a kérdésre válaszolva az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egyik ítéletét idézte, amely szerint a követelményeknek – annak érdekében, hogy „ne korlátozzák magának a jognak a lényegét és érvényesíthetőségét” – előreláthatóknak kell lenniük, törvényes célokra kell szolgálniuk és a kitűzött célokkal arányosaknak kell lenniük.³¹ A testület ezzel kapcsolatban a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának (GSZKJB) kommentárját idézte, amely szerint „ha egy állam a nemzetbiztonságra vagy a közrendre hivatkozva bezár egy egyetemet, ...akkor döntését [az említett feltételnek megfelelően] igen alaposan meg kell indokolnia”.³²

A VB ezt követően arra törekedett, hogy feltárja az oktatás szabadságának tartalmát. A GSZKJB kommentárjára hivatkozva megállapította, hogy az oktatáshoz való jognak csak akkor van értelme, ha az oktatási intézményben dolgozók és tanulók teljes tanszabadságot élveznek. Ez pedig, folytatta a kommentár, feltételezi a felsőoktatási intézmény autonómiáját is, tehát azt, hogy az intézmény maga határozza meg az oktatás tartalmát, formáját és megszervezését. Az oktatási intézménynek természetesen elszámoltathatónak kell lennie, különösen az állami támogatás felhasználásában. Ami pedig az oktatókat illeti, azok szabadon kutathatnak, fejleszthetnek, taníthatnak, véleményüket akár az intézmény működésével kapcsolatban is szabadon kinyilváníthatják, továbbá szakmai vagy képviselői testületekben tevékenykedhetnek, és nem kell tartaniuk semmilyen diszkriminációtól vagy retorziótól. Voltaképpen tehát az oktatók is rendelkeznek – állapította meg a bizottság – a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában* (PPJNE) biztosított alapjogokkal, különösen a szólás, véleménynyilvánítás, társulás és a gyülekezés szabadságával.³³ A VB felhívta a figyelmet az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két évtizeddel korábbi ajánlására is, amely kifejezetten külföldi magánegyetemek alapítására, akkreditációjára és minőségbiztosítására vonatkozott. A testület elismerően szólt arról, hogy a magyar állam kifogástalanul követte az ajánlásban foglaltakat – egészen a *lex CEU* elfogadásáig.³⁴

A törvénymódosítási eljárás jogszerűtlensége

A Velencei Bizottságnak komoly fenntartásai voltak a *lex CEU* elfogadásának módjával szemben is. Miért kellett sürgősen, kivételes parlamenti eljárásban elfogadni a módosító jogszabályt? Erre a kérdésre a budapesti meghallgatáson a kormány képviselői azt válaszolták, hogy a sürgősséget a tanév végének közelsége indokolta, valamint az, hogy a magyar előírások szerint az Oktatási Hivatalnak öt évenként kell felülvizsgálnia az egyetemek tevékenységét, és ez az időszak éppen a 2016/17-es tanév végén jár le. A testületet azonban ezek az érvek nem győzték meg. Racionális változtatásokat ugyanis szerinte a 2011. évi felsőoktatási törvény

²⁹ GSZKJNE, 13. cikk 4. bek.

³⁰ HUNGARY: *Opinion of the Venice Commission...*, 63. és köv. bek.

³¹ 41. bek.

³² 65. bek.

³³ 45–47. bek.

³⁴ 49. bek.

alapján is végre lehetett volna hajtani. Az Oktatási Hivatal számára megszabott határidő pedig kizárólag magát a hivatalt köti, a vizsgált egyetemeket nem. A VB azt is indokolhatatlannak tartotta, hogy a törvénymódosítás tervezetét sem az érintett egyetemekkel, sem a Magyar Tudományos Akadémiával, sem a Magyar Rektori Konferenciával (MRK) nem vitatták meg, és hatástanulmány sem készült a tervezetről.³⁵

A VB emlékeztetett arra, hogy korábban már több ízben is aggodalmát fejezte ki a magyar parlamenti többség jogalkotási gyakorlatáról, különösen a kivételes eljárás alkalmazásáról. A testület szerint egy ennyire összetett és érzékeny kérdésben, amely ekkora hatással van a társadalomra és a politikára, érvényesülnie kellene az „átláthatóságnak, a befogadási készségnek (*inclusiveness*), a demokratikus törvényességnek és az elszámoltathatóságnak”. A VB idézte az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2007-ben született ajánlását, amely szerint a hatóságoknak, amennyiben változtatni kívánnak a felsőoktatás jogi keretein, konzultálniuk kell az „érintett intézményekkel és szervezeteikkel, a kutatóintézetekkel, az oktatók és a hallgatók szervezeteivel és minden más érdekelttel”.³⁶ A testület leszögezte, hogy kormánynak a kivételes eljárás alkalmazásakor „óvatosságot és önkorlátozást” kellene tanúsítania.³⁷

A jogbiztonság sérelme

A Velencei Bizottság szerint Magyarországon a kivételes eljárás keretében elfogadott törvénymódosítással sérült a jogbiztonság. A kormányzat néhány nap alatt alapvetően megváltoztatta a CEU működési feltételeit, sőt magának az egyetemnek a léte is veszélybe került. Mindez a legkevesbé sem volt előre látható, kiszámítható. Sértette a jogbiztonságot a már említett rövid határidők megszabása is, hiszen azok elmulasztása az akkreditáció visszavonásával fenyegetett.³⁸ (A testület véleményének véglegesítésekor még az első, rövid határidők voltak érvényben.) A VB felhívta a figyelmet arra a baljós körülményre, hogy a kormány a *lex CEU* által előírt nemzetközi megállapodás megkötését minden további nélkül elutasíthatja, hiszen semmi sem kötelezi arra, hogy aláírja azt. A CEU vezetői és az amerikai hatóságok tehát hiába tesznek meg mindent a törvénymódosításban előírtak teljesítése érdekében, ha a kormány politikai megfontolásokból másnap egyszerűen be akarja zárni az egyetemet.³⁹

Sérült a jogszabályok világosságának, egyértelműségének az elve is. A budapesti tanácskozáson például a magyar kormány képviselői eltérő nézeteket fogalmaztak meg arról, hogy a megkötendő megállapodásnak nemzetközi jogilag kötelező jellegűnek kell-e lennie vagy sem, továbbá kinek kell azt jóváhagynia vagy megerősítenie, és hogy az Országgyűlésnek lesz-e szerepe ebben.⁴⁰ Egyáltalán, miért kellene a feleknek egy negyedszázada zavartalanul működő egyetem sorsáról most szerződnie? Miért kell előírni a CEU-nak, hogy amerikai *campus* is hozzon létre? Vajon minőségbiztosítási okokból? A Velencei Bizottság ezekre a kérdésekre hiába kereste a választ, ezért arra a következtetésre jutott, hogy a törvénymódosítás a CEU számára „önkéntes, aránytalan és potenciálisan diszkriminatív” feltételeket állapított meg. Ezzel pedig megsértette a megkülönböztetés tilalmának az EJEE 14. cikkében, valamint a tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt alapelvét.

Végül Velencei Bizottság azt sem tartotta elfogadhatónak, hogy a *lex CEU* a jelenlegi kettős névhasználat kiküszöbölését írja elő. Szerinte a Közép-európai Egyetem és a Central

³⁵ 53. bek.

³⁶ 58. bek.

³⁷ 54. bek.

³⁸ 79. bek.

³⁹ 86. bek.

⁴⁰ 91. bek.

European University nevének párhuzamos használata senkit sem vezet félre, hiszen mindkettő ugyanazt jelenti. A névváltoztatás továbbá igen kedvezőtlen következményekkel járna a CEU-ra, hiszen olyan *brand*ről van szó, amely már ismertté vált a világban.⁴¹

A szolgáltatások nyújtásának szabadsága

Mint korábban említettem, amikor az Európai Bizottság kötelezettségzegési eljárást indított Magyarország ellen, sajtónyilatkozatában kijelentette, hogy a budapesti kormány megsértette a szolgáltatások nyújtásának nemzetközi szerződésben biztosított szabadságát is. A Velencei Bizottság szintén utalt erre a tényre, de sem az előbbi, sem az utóbbi nem részletezte a jogsértés tulajdonképpeni tartalmát.⁴²

A *lex CEU*-ban foglalt egyes előírások azokat a kötelezettségeket sértették meg, amelyeket a Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) létrehozó 1995. évi egyezmény egyik melléklete tartalmazott. A Magyar Köztársaság 1998-ban csatlakozott a Marrakesh-i egyezményhez, és ezzel részesévé vált *A szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezménynek* (GATS) is.⁴³ Ez az egyezmény 155 szolgáltatás – köztük az oktatás – szabad kereskedelméről rendelkezik. Legfontosabb előírása szerint egy részes állam legalább azt a kedvezményes elbánást köteles biztosítani a többi részes állam szolgáltatóinak, mint amelyeket a saját szolgáltatóinak megad (nemzeti elbánás elve).⁴⁴ Mivel az Egyesült Államok is a részes felek egyike, ez azt jelenti, hogy a magyar állam a CEU számára nem írhat elő szigorúbb működési feltételeket azoknál, amelyek a hazai egyetemekre vonatkoznak. Nyilvánvaló, hogy egy magyar egyetem működésének külső, „elvi támogatásáról” semmiféle nemzetközi egyezményt nem kell kötni, és nyilvánvaló az is, hogy egy magyar egyetem működésének nem lehet feltétele egy másik államban „ténylegesen felsőoktatási képzést folytató” egyetem létesítése.⁴⁵

A GATS előírásainak további megsértését jelenti, hogy a magyar állam szűkítette a kedvezményezett államok körét. A 2011. évi felsőoktatási törvényben foglalt kedvezmények az OECD tagállamaira terjedtek ki, míg az azt módosító *lex CEU* csak az Európai Gazdasági Térség (EGT) államait említi. Azok az OECD-tagállamok tehát, amelyek nem tartoznak az EGT-hez, ki lesznek zárva a licencia-képzések magyarországi nyújtásának lehetőségéből. Következésképpen a *lex CEU* most olyan kedvezményben részesíti az EGT valamely tagállamában államilag elismert felsőoktatási intézményeket, amelyeket eddig minden OECD-tagállam felsőoktatási intézménye élvezett. A *lex CEU* tehát egy meglévő kedvezménytől fosztja meg számos OECD-tagállam – köztük az Egyesült Államok – felsőoktatási intézményeit. Más szóval a *lex CEU* diszkriminációt valósít meg a GATS részesei között az EGT-beli felsőoktatási intézmények javára és az OECD-beli felsőoktatási intézmények hátrányára.

⁴¹ 107. bek.

⁴² Lásd még KARDOS Gábor – LAMM Vanda – VALKI László: *Amicus Curiae*. Budapest, 2017. május 4. Az Alkotmánybíróság elnökéhez eljuttatott beadvány a II/1036/2017. sz., utólagos normakontrollra irányuló ügyben ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/\\$FILE/II_1036_2_2017.002.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/af27b40ba3b0b821c1258109003f9b19/$FILE/II_1036_2_2017.002.pdf)).

⁴³ Általános egyezmény a szolgáltatások kereskedelméről. 1998. évi IX. törvény az Általános vám- és kereskedelmi egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről. B) Melléklet.

⁴⁴ „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.” GATS, XVII. cikk.

⁴⁵ *Lex CEU*, 76. § (1) bek. a) és b) pontja.

Elvben persze mód lenne arra, hogy egy részes állam módosítson a *status quón*, megváltoztasson vagy a többi részes féltől megvonjon bizonyos jogokat, ez azonban csak egy hosszadalmas, bonyolult eljárás keretében lehetséges. Ilyen szándékáról az érintett államnak a visszavonás tervezett időpontja előtt legalább három hónappal bejelentést kell tennie a GATS keretében működő Szolgáltatás-kereskedelmi Tanácsnak. Ha egy másik részes állam ezt kéri, az érintett államnak kompenzálnia kell a másik állam esetleges veszteségeit, és erről tárgyalásokba kell vele bocsátkoznia. Ha nem jön létre megállapodás a felek között, a vitát választottbíró elé kell terjeszteni, és annak döntésétől függően kell eljárni.

A hatáskör hiánya

A *lex CEU* megalkotói nem vették figyelembe azt a körülményt, hogy az Európai Unió a vámunió és a közös kereskedelempolitika kérdéseiben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Nem vették figyelembe azt sem, hogy maga az EU is csatlakozott a GATS-hoz.⁴⁶ Ez azt jelenti, hogy Magyarországnak ma már egyszerűen nincs hatásköre arra, hogy egy törvénnyel önállóan módosítson olyan jogviszonyokat, amelyek a szolgáltatások kereskedelmében az uniós csatlakozás előtt közte és más OECD-tagállamok között keletkeztek. E jogviszonyokat kizárólag az EU és a kérdéses harmadik államok között folytatandó tárgyalások és az ezek eredményeként létrejött megállapodás alapján lehet módosítani. A tárgyalások megkezdésére az EU Tanácsa ad felhatalmazást a Bizottságnak, a Tanács fogadja el a tárgyalási irányelveket is, megegyezés esetén pedig felhatalmazást ad a létrejött megállapodás aláírására, majd megköti azt.

Mindebből arra lehet következtetni, hogy az Európai Bizottság által indított kötelezettségzegési eljárás az Európai Unió Bíróságán – ha a budapesti kormányzat nem változtat a CEU- (és Soros-) ellenes politikáján – az első fordulóban egészen bizonyosan a magyar állam elmarasztalásával, a második fordulóban pedig egy korántsem jelképes összegű bírság kiszabásával fog végződni.

⁴⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 3. cikk (1) bek. a) és e) pontjai.