



MTA Law Working Papers
2019/4.

**Az akadémiai szabadság elvének
közvetlen alkalmazhatósága
az EU jogában**

Ziegler Dezső Tamás

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest
ISSN 2064-4515
<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Az akadémiai szabadság elvének közvetlen alkalmazhatósága az EU jogában

Ziegler Dezső Tamás habilitált egyetemi docens, ELTE TáTK, tudományos munkatárs, MTA TK JTI

Az akadémiai szabadság kérdése az EU jogával összefüggésben egy kevésbé tárgyalt terület a szakirodalomban. Ennek a legfőbb oka, hogy az EU politikáinak rendszerében a felsőoktatás, illetve a kutatás szabályozása olyan kérdések, melyre az EU-nak a legtöbb esetben csupán támogató hatásköre van. Az EU jelenlegi gyakorlata alapján csupán azokban az esetekben jár el az akadémiai szabadság megsértése esetén, ahol egyértelműsíthető a hatáskör (mint például a belső piachoz kötődő esetekben), támogató hatáskör esetén nem. Ebből azt a téves következtetést lehetne levonni, hogy az akadémiai szabadság megsértése egyéb esetben jogszerű lehet. Ez ugyanakkor téves: politikai okokból képzéseket betiltani, vagy kutatóintézeteket leépíteni ugyanúgy tilos, mint piaci alapon működő egyetemek működését ellehetetleníteni. Ennek pedig az az oka, hogy a hasonló kérdéseket nem policy problémaként, hanem alapjogokkal összefüggő anomáliaként kell, vagy legalábbis, kellene kezelni.

„Nem különösebben kedvelem a »fékek és ellensúlyok rendszerét«, mert ez alapján úgy tűnhet, a kormányzás és a demokrácia alá van vetve egyfajta newtoni fizikának, amely meghatározza az érintettek viselkedését és tetteik következményeit. Azt hiszem, egy demokráciában az emberek alkotják a valódi fékeket és ellensúlyokat. Ha mi, a nép inaktívak maradunk, az intézmények lassan – vagy talán pont, hogy viszonylag gyorsan – szétesnek.”
Timothy Snyder,¹ (ford. a szerző)

I. Bevezető gondolatok

Manapság az akadémiai szabadság az Európai Unióban két oldalról is veszélyeztetve van. Egyrészt, negatív következményei lehetnek a *túlzott piacosításnak*: az egyetemek nem cégek, ha cégekként működtetjük őket, akkor sérülhet az akadémiai szabadság (ez attól független probléma, hogy a hasonló, cégszerű működés ráadásul a társadalmi mobilitásra is negatívan hathat).² Ez

¹ CHAUNCEY DEVEGA: *Timothy Snyder on the shutdown showdown: Donald Trump is the national emergency – Yale historian on Donald Trump's next play: Replace democracy with “a regime in a permanent state of emergency,”* <https://www.salon.com/2019/01/13/timothy-snyder-on-the-shutdown-showdown-donald-trump-is-the-national-emergency/>.

² CRAIG BRANDIST: *The Risks of Soviet-Style Managerialism in UK Universities.*

<https://www.timeshighereducation.com/comment/the-risks-of-soviet-style-managerialism-in-united-kingdom->

különösen igaz a társadalomtudományok területén, ahol valamifajta alapvető elvárás, hogy az érintettek kellően érzékenyek és kritikusak legyenek a társadalmi változásokra, akár a saját egyetemi vezetésükkel, vagy az aktuális kormányzati oktatáspolitikával szembemenve is. Másrészt, bizonyos államokban, így Lengyelországban³ és Magyarországon, az *autoriter kormányzás* következményeivel kell számolni. Ez annyit jelent, hogy ezen államokban módszeresen és szisztematikusan, napi politikai érdekek mentén, az autokratikus jogalkotás⁴ keretében kerül korlátozásra az intézményi, illetve az individuális akadémiai szabadság.⁵ Ez vélhetően egy tervezett folyamat, nem randomszerű cselekmények összessége. Magyarország ilyen szempontból különösen érdekes: ahogyan az ország fokozatosan alakult át demokráciából választási autokráciává 2010-et követően,⁶ úgy korlátozták az egyetemi és tudományos autonómiát. A hasonló autoriter rendszerek olyasfajta *kiterjedt felvilágosodás-ellenes ideológiai elemekre építik a működésüket*, amelynek dinamikájával hosszú távon nem konform a független és kritikus vélemények tolerálása,⁷ az alapjogok érvényre juttatása, vagy az individuum és az

universities; Kathleen Lynch, Mariya Ivancheva: *Academic Freedom and the Commercialisation of Universities: A Critical Ethical Analysis*. Ethics in Science and Environmental Politics. 2015. 1. sz. 71-85.; Luke Martell: The Marketisation of Our Universities is Fragmenting the Academic Workforce at the Students' Expense. <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2013/12/04/the-marketisation-of-our-universities/>; Michael A. Olivas: *The Growing Role of Immigration Law in Universal Higher Education: Case Studies of the United States and the EU*. (2015) Houston Journal of International Law. 2015. 2. sz. 401.; Les Levidow: *Marketizing Higher Education: Neoliberal Strategies And Counter-Strategies*. In *The Virtual University? Knowledge, Markets and Management* (Eds. K. Robins, F. Webster), Oxford, Oxford University Press, 2002. 227–248.

³ JACK GROVE: *Student Protests in Poland Delay "Authoritarian" Law*.

<https://www.timeshighereducation.com/news/student-protests-poland-delay-authoritarian-law>; MARYSIA CIUPKA: *This Is Our Space. Students at Polish Universities Unite in Protest against New Higher Education Reform*. <http://politicalcritique.org/cee/poland/2018/polish-reform-higher-education-gowin-protest/>; JULIETTE BRETAN: *Protesting Polish Students Stall Controversial Bill That Would Clamp Down on Academic Freedom*. <https://globalvoices.org/2018/06/26/protesting-polish-students-stall-controversial-bill-that-would-clamp-down-on-academic-freedom>.

⁴ KIM LANE SCHEPPELE: *Autocratic Legalism*. University of Chicago Law Review, 2018. 2. sz. 545–584.

⁵ A kétféle akadémiai szabadság kapcsolatára ld. JAMES D. GORDON: *Individual and Institutional Academic Freedom*. Brigham Young University Studies. 2010. 2. sz. 43–47.; JOGCHUM VRIELINKA, PAUL LEMMENZA, STEPHAN PARMENTIERA, LERU WORKING GROUP ON HUMAN RIGHTS: *Academic Freedom as a Fundamental Right and the LERU Working Group on Human Rights*. Procedia Social and Behavioral Sciences. 2011. 117–141; EARL HUNT: *The Rights and Responsibilities Implied by Academic Freedom*. Personality and Individual Differences. 2010. 4. sz. 264–271; TERENCE KARRAN: *Academic Freedom in Europe: Time for a Magna Charta?* Higher Education Policy. 2009. 2. sz. 163–189.

⁶ Utóbbira nézve ld. UNGER ANNA: *A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény*. Fundamentum. 2018. 2-3. sz. 5-16.; ANDREAS SCHEDLER: *The politics of uncertainty. Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford, Oxford University Press, 2013.; MAJTÉNYI BALÁZS, UNGER ANNA, ZIEGLER DEZSŐ TAMÁS: Egyszerűen senkik vagytok – a választási autokráciáról.

https://hvg.hu/itthon/20180419_Egyszeruen_senkik_vagytok_a_valasztasi_autokraciarol

⁷ ZEEV STERNHELL: *The Anti-Enlightenment Tradition*. New Haven, Yale University Press, 2010; Zeev Sternhell (Spiegel-Gespräch): *Faschismus ist Teil unserer Kultur*,

<http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/127985806>; JASON STANLEY: *How Fascism Works: The*

intellektualitás (a másként gondolkodók) tisztelete. Bob Altemeyer jól írja le a kiválasztottságtudatot, amely az autoriter személyiség részét képezi, és ez igaz a makro szintre is, a hasonló kormányzásra is: nem fér vele össze az intellektuális szabadság és a független gondolkodás.⁸ Ez attól egyébként független, hogy a magyar egyetemi és akadémiai rendszert bizonyosan lehetne hatékonyabbá tenni, és a lehetséges reformokon időről időre szükséges is elgondolkozni. Jelenleg ugyanakkor olybá tűnik, hogy számos, külföldön jól működő reform-intézkedést sikerült főként destrukcióra alkalmazni: így például pontrendszerek bevezetésével, központosítással, az MTA épületek elvételével („modern épületbe költöztetés”-sel), kivételezett kutatócsoportok létrehozatalával ugyanúgy autoriter irányba vitték el a magyar kutatás-irányítást, mint a későbbi, célzott intézkedésekkel (lásd például az MTA kutatóintézetek leépítését, szakok betiltását, vagy a Közép-Európai Egyetem akkreditációjának megvonását).

Önmagában ugyanakkor ez a téma talán kevésbé érdekes, különösen úgy, hogy nap mint nap szembesülhetünk a rendszer karakteréből adódó alapjogi sérelmekkel az élet minden területén. Vélhetően a konstruktivistáknak igazuk van abban, hogy az államok és bennük az állampolgárok (kvázi, a társadalom) diskurzusaikon keresztül maguk alakítják ki az érték- és jogrendszerüket, és azon elveket, amelyek mentén élni szeretnének. Ha egy társadalom nem védi meg a demokráciáját, illetve nem védi meg a független oktatási-akadémiai intézményeit, ott nem is lesznek ilyenek.⁹ A történelem ilyen szempontból igazságos: azzal bünteti a társadalmakat, hogy hagyja, az történjen, amit azok jelentős része (különösen: a politikailag aktívabb része) szeretne.

Amiért ezen téma érdekes lehet, az inkább az Európai Unió jogával való összefüggés: *az EU egyszerre egy jogrendszer, és egyfajta értékközösség is*. A 2018 szeptemberében elfogadott Sargentini riport felkéri a Tanácsot, hogy indítsa meg Magyarország ellen a tagállami jogsértéses eljárást az alapvető jogok tömeges megsértésének veszélye miatt.¹⁰ *A riport 33-36. pontja foglalkozik az akadémiai szabadság kérdésével*. Itt olyan problémákat említ, mint a *CEU*

Politics of Us and Them. New York, Random House, 2018.; STEVE PINKER: *Enlightenment Now – The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*. Penguin-Random House - Allen Lane, Milton Keynes, 2018. 29.

⁸ BOB ALTEMEYER: *The Authoritarians*. <https://www.theauthoritarians.org/options-for-getting-the-book/> 57.

⁹ Ugyan erős kritikát kapott a legkülönbözőbb politikai erőktől érte, mégis, Bill Clinton ilyen szempontból egy szimpla társadalmi alapvetést mondott ki a magyar demokrácia állapotával és az autoriter rendszer elfogadottságával kapcsolatban, ld. CHRISTIAN KESZTHELYI: Bill Clinton blasts ‘Putin-like leadership’ in Hungary, Poland https://bbj.hu/politics/bill-clinton-blasts-putin-like-leadership-in-hungary-poland_116160

¹⁰ Report (4 July 2018) on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded. PE 620.837v02-00 A8-0250/2018.

elüldözése, a gender-tanulmányok betiltása, illetve a roma tanulók elleni diszkrimináció. A rendszerszintű jogsértéseket ugyanakkor a riport nem elemzi mélyebben.

Sok évvel ezelőtt, amikor a kormányzat számos egyetemi szakot betiltott, megkerestek, hogy próbáljam megválaszolni, az EU joga adhat-e bármifajta védelmet a hasonló intézkedésekkel szemben. Akkor, legfőképp Koen Lenaerts egy cikkének értelmezése alapján,¹¹ arra jutottam, hogy az EU joga közintézmények (állami fenntartású egyetemek, illetve az MTA) esetén nem biztosít jogvédelmet, mert az EU hatásköre nem terjed ki ezek működésére. Azóta megváltozott a véleményem: ma már azt gondolom, *lehet plauzibilisen érvelni amellett, hogy egy kormányzat addig, amíg az állam az EU tagja, nem jogosult felszámolni az akadémiai szabadságot ezen intézményekben,* és nem jogosult ezeket politikai okokból leépíteni sem. Jelen írás ezen tézis bizonyítását szolgálja.

II. A fragmentált kompetencia problémája

1. Az uniós kompetencia általános áttekintése

A manapság – sajnos – leginkább mainstreamnek mondható álláspont szerint az EU akkor tud csupán eljárást indítani alapjogok sérelme esetén az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz)¹² hetedik cikkében rögzített eljárástól eltekintve (ami tulajdonképpen egy generális, nem igazán használható eljárás¹³ alapjogok sérelme esetén), ha hatáskörrel rendelkezik a kérdéses területen. Ezt támasztja alá az Alapjogi Charta¹⁴ 51. cikkében rögzített szabály is,¹⁵ amely szerint a Chartát *csak azokban az esetekben lehet alkalmazni, ahol egy EU intézmény érintett, vagy valamilyen uniós jogi szabályt kellene alkalmazni.* Ilyen értelemben érdekes lehet, hogy hogyan oszlik meg a hatáskör az Unió és a tagállamok között. E téren több területet kell különválasztanunk.

¹¹ KOEN LENAERTS: *Education in European Community Law after Maastricht.* Common Market Law Review. 1994. 1. sz. 11.

¹² Szerződés az Európai Unióról (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016) HL C 202., 2016.6.7. 1 13

¹³ FEKETE BALÁZS: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez.* Közjogi Szemle, 2016. 2. sz., 9.

¹⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016) HL C 202., 2016.6.7., 391–407.

¹⁵ Alapjogi Charta, 51. Cikk (1): “E Charta rendelkezéseinek címettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

Egyrészt, az EU a felsőoktatás tekintetében *alapvetően csupán támogató hatáskörrel rendelkezik*; az Európai Unió Működéséről szóló szerződés¹⁶ (EUMS) 6., 165. és 166. cikke szerint csupán támogatja és koordinálja a vonatkozó tagállami politikát. A 166. cikk kiemel bizonyos területet, ilyen az oktatás európai dimenziójának és az intézmények egymás közötti kooperációjának elősegítése, vagy a hallgatók és oktatók mobilitásának támogatása (a szövegből és értelmezéséből úgy tűnik, egyéb területeken nem járhat el¹⁷).

Másrészt, bizonyos területeken, *jórészt a belső piachoz kötődő kérdésekben*, eljárhat: ilyen például a diplomák elismerése,¹⁸ vagy a hallgatók bizonyos jogai (szociális támogatáshoz, vagy ösztöndíjakhoz való hozzáférése). Ezen esetben *jórészt személyek szabad mozgása és az állampolgárok diszkriminációmentes kezelése szolgáltatja jogalapot*.¹⁹ Hasonló a helyzet a szabad szolgáltatásnyújtás kapcsán (kimondottan piaci, az uniós jog szemszögéből nézve, cégszerűen működő intézmények, például magánegyetemek) esetén, melyek szintén a belső piaci szabályok hatálya alá esnek: az EU joga őket gazdasági társaságokként kezeli.²⁰

Harmadrészt, *a kutatás támogatására szintén van az EU-nak hatásköre*, erről az EUMSZ 4. és 179. cikke rendelkezik (e cikkek teremtik meg a H2020-as projektek háttérét is). Az is rögzítve van e téren, hogy az EU tagállami hatáskört nem sérthet a kutatástámogatás kapcsán (értsünk “tagállami hatáskör” alatt e téren bármit is).

Negyedrész, a fentieket *új réteggént vonja be az Alapjogi Charta*, mely számos fontos szabályt tartalmaz. Utóbbi 13. cikke rögzíti, hogy „*a művészet és a tudományos kutatás szabad. A*

¹⁶ Szerződés az Európai Unió működéséről (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016) HL C 202., 2016.6.7. 1–47.

¹⁷ MARION SIMM: *AEUV Artikel 165, 166*. In *EU-Kommentar* (Hrsg. Jürgen Schwarze), Baden-Baden, Nomos, 2012. 1734.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képesítések elismeréséről (EGT vonatkozású szöveg) HL L 255., 2005.9.30., 22–142. o

¹⁹ C-147/03. sz. ügy. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Osztrák Köztársaság. ECLI:EU:C:2005:427.; C-11/06. és C-12/06. sz. egyesített ügyek. Rhiannon Morgan kontra Bezirksregierung Köln (C-11/06) és Iris Bucher kontra Landrat des Kreises Düren (C-12/06.) ECLI:EU:C:2007:626. C-73/08. sz. ügy. Nicolas Bressol és társai és Céline Chaverot és a Gouvernement de la Communauté française. ECLI:EU:C:2010:181.; C-293/83. sz. ügy. Françoise Gravier kontra Ville de Liège. ECLI:EU:C:1985:69.; C-209/03. sz. ügy. The Queen kontra London Borough of Ealing és Secretary of State for Education and Skills. ECLI:EU:C:2005:169.; C-158/07. sz. ügy. Jacqueline Förster kontra Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. ECLI:EU:C:2008:630.; C-184/99. sz. ügy. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. ECLI:EU:C:2001:458.; KOEN LENAERTS: *European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity*. Jurisprudenciája – Jurisprudence. 2011. 2. sz. 405. et seq.; Olivas: *The Growing Role of Immigration Law...* 393. és köv.; SUSANN BARTELS: *Students as Subject of EU Law*. https://essay.utwente.nl/60302/1/BSc_S_Bartels.pdf.

²⁰ A hatáskörök részletesebb elemzésére, illetve kapcsolódó munkákra ld. TAMAS DEZSO ZIEGLER: *Academic Freedom in the European Union - Why the Single European Market is a Bad Reference Point*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2019-03. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3317406>.

tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani.” Másrészt kijelenti, hogy „mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez”, és, hogy létezik olyasfajta szabadság, mint „*az oktatási intézmények demokratikus elvek figyelembevételével történő alapításának*” joga, valamint a szülőknek is van olyan joguk, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak”. Magyarországon az oktatás átalakításával, így különösen képzések (gender tanulmányok, korábban a társadalmi tanulmányok, média vagy kulturális antropológia) betiltásával, intézmények (Közép Európai Egyetem, Magyar Tudományos Akadémia) betiltásával, az egyetemek finansziális ellehetetlenítésével, a mások oldalon pedig oligarcha-egyetemek, mint a Nemzeti Közszerológati Egyetem, vagy a Neumann János Egyetem²¹ létrehozatalával, az intézményi autonómia elvételével (ld. a kancellári rendszert, a konzisztóriumok létrehozatalát) ezen elvek sérültek. *Ilyen értelemben a magyar kormányzat rendszeresen alapjogokba ütközően jár(t) el.*

Ez ellen ugyanakkor fontos érvként felhozható, hogy elvileg, ahogyan arra utaltam is közintézményekre alapesetben nem alkalmazhatóak a fenti alapjogvédelmi szabályok, csupán magán-intézményekre, mint a Közép Európai Egyetem. Ennek az az oka, hogy Humbel úgy alapján *a közintézmények nem tekinthetők piaci szolgáltatásnyújtónak, így azokra maximum támogató hatásköre van az Uniónak, eltekintve a fentiekben említett esetektől* (ld. pl. a hallgatói antidiszkriminációs szabályokat, vagy a diplomák elismerését).²² Ha így értelmezzük a szabályokat, *az alapjogi Charta sem vonatkozik utóbbi esetekre*: nem uniós jogot alkalmazunk. Ebben a konstellációban csupán a magyar Alkotmánybíróságtól várhatnánk jogvédelmet, a magyar alaptörvény X. és XI. cikke alapján, amelyekben olyanok vannak rögzítve, mint hogy „*Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza.*” A hasonló passzusok jelenleg nyilvánvalóan csak tartalom nélküli lózungok, és elég egyértelmű, hogy a látszat-

²¹ Ahogyan a piac tud oligarchizálódni, úgy a tudományos közeg is. A folyamat részelemeit tekintve is nagyban hasonló a piaci oligarchizálódáshoz. ld. UNYATYINSZKI GYÖRGY: *Ömlik a pénz a közszolgálati egyetemnek – Négyezer annyi fejlesztési és költségvetési forrás jut egy NKE-diákra, mint egy átlagos magyar hallgatóra.* <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/omlik-a-penz-a-kozszoalati-egyetemnek-3863670/>

²² C-263/86. sz. ügy. Belga állam kontra René Humbel és Marie-Thérèse Edel. ECLI:EU:C:1988:451.

Alkotmánybíróságunk sem töltene meg őket tartalommal.²³ Ez egyébként abból, hogy a Közép-Európai Egyetem kapcsán leállította az eljárását, elég jól látszik: nehezen lehetne hasonlót mondjuk egy német Alkotmánybíróságról elképzelni: ilyen értelemben Halmai Gábornak igaza van akkor, amikor azt állítja: a Magyar Alkotmánybíróság elárulta az akadémiai szabadságot (is).²⁴ A fentieket figyelembe véve, az uniós hatáskör szűk értelmezése, a Charta féltérétele, és a kérdéskör magyar jog hatálya alá történő száműzése ugyanakkor számtalan problémát vet fel.

2. A szűkítő hatásköri értelmezés tarthatatlanságáról

Egyrészt kérdéses, *értelmes dolog-e élesen elválasztani a hatásköröket* olyan esetekben, amikor ez gyakorlatilag lehetetlen. Egy példával élve: az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontja elnyert egy H2020-as pályázatot, amely keretein belül a populizmus kérdéskörét elemzik a kutatók (Demos projekt).²⁵ Kérdéses, ha például az MTA kutatóintézeti hálózatát elveszik az intézménytől, esetleg leépítik teljesen, mi marad egy hasonló kutatásból? Vajon a kutatás támogatása nem függ-e össze azzal, hogy egy kormánynak nincs joga ideológiai alapon ellehetetleníteni intézményeket? Hasonló helyzet állt elő a Közép-Európai Egyetemen, amikor kormányzati intézkedések következményeképpen le kellett állítani egy menekülteknek tervezett, EU által finanszírozott programot.²⁶ Számos hasonló helyzetet lehetne mondani: egy szűk értelmezéssel azt állítanánk, a kérdéses projekteket nem lehet leállítani (betiltani), de politikai okokból a teljes intézményt fel lehet számolni – utóbbi elég abszurd érvelés. Ki kutasson például hasonló kutatási projekteket, ha az intézményt már leépítették? És hol? Még egy megengedőbb értelmezés esetén is, ha az érintett kutatók az EU-s kutatás végezetéig maradhatnak, felmerül a kérdés: értelmes az, hogy kiszelektáljuk az érintetteket, míg a többiektől elválasztjuk őket? Lehet kutatást közösségtől teljesen függetlenül végezni, és ez ugyanolyan szintű munka lesz, mint amikor többen megvitatnak

²³ Az autokráciákban a hasonló intézményeket szinte teljesen a kormányzat irányítja, ez történt Magyarországon is, ld. az Eötvös Károly Intézet elemzését az alkotmánybíráskodás kisajátításáról.

<http://www.ekint.org/alkotmanyosság/2017-03-30/az-alkotmanybirosag-kisajatitasa>

Mindezek fényében, számomra kérdéses, hozzájárul-e bármiben a magyar alkotmánybíróság az alapjogok érvényesítéséhez, vagy többet árt, egy hasonló látszatintézmény fenntartása.

²⁴ GÁBOR HALMAI: *The Hungarian Constitutional Court Betrays Academic Freedom and Freedom of Association*. <https://verfassungsblog.de/the-hungarian-constitutional-court-betrays-academic-freedom-and-freedom-of-association/>.

²⁵ <https://politikatudomany.tk.mta.hu/a-politikatudomanyi-intezet-nyertes-palyazatai>

²⁶ CEU Suspends Education Programs for Registered Refugees and Asylum Seekers.

<https://www.ceu.edu/article/2018-08-28/ceu-suspends-education-programs-registered-refugees-and-asylum-seekers>

kérdéseket? A hatáskörök kapcsán persze felmerülhet egy dogmatikai érv: az egységesítéssel a jogi pluralizmust szorítanánk háttérbe. Csakhogy ezen érv sem állja meg a helyét: *vitatható, hogy az államok jogi identitásához hozzá kell-e, hogy tartozzon az egyetemek-kutatóhelyek-szakok betiltása-ellehetetlenítése*. Ráadásul, a pluralista érvet amúgy is erősen visszaélészerűen használják manapság az Unióban, nem biztos, hogy ezen érvelés behozatala értelmes eredményre vezet.²⁷

Másrészt, ha szűken értelmezzük az EU kompetenciáit, akkor *egyértelműen diszkriminatív helyzeteket fogunk létrehozni*. Miért tennénk különbséget köz- és magánegyetem között, ha egyszer az akadémiai szabadságjogokat akarnánk érvényre juttatni? Komolyan gondoljuk-e, hogy akadémiai szabadság csak a piacon mozgó intézményeknek jár? Egy hasonló értelmezéssel az *európai egyetemek jelentős részét kizárjuk a védelemből*, hiszen ezek jórészt állami intézmények. Lehet erre persze azt válaszolni, hogy az EU jogában nem tiltja semmi a hasonló, diszkriminatív szabályozást (ez nem állampolgárságon alapuló diszkrimináció, például), de akkor is kimondottan rossz megoldás. Emellett ráadásul erőszakosan „piacosít”: azt sugallja, hogy csak a piac résztvevői élvezhetnek védelmet egy társadalomban, a hallgatók, vagy a tanáraik, esetleg a gyermeküknek bizonyos oktatást finanszírozó szülők, nem. Ez egy rendkívül problémás, téves szemlélet. Emellett kérdésként merül fel, ezt mennyire lehetne kielezni? Például, tilos koncepciók perekben börtönbüntetésre ítélni a magáncégeknél/magánegyetemeknél oktatókat, de ugyanez az állami fenntartású intézmények kutatóira már nem érvényes? És mi alapján húzzuk meg a határt a hatáskörök (és jogosultságok) ilyesfajta önkényes elválasztása kapcsán? Egyértelműen hiba az akadémiai szabadságot az intézmény finanszírozásától függővé tenni.

Harmadrészt, ezzel összefüggésben, kérdéses, *miért vannak szabályaink, ha azokat az esetek jelentős részében nem alkalmazhatjuk*. Nem evidens, hogy az EUMSZ 2. cikkét nem lehet alkalmazni a tagállamokra. A 2. cikk szerint „az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a

²⁷ JULIO BAQUERO CRUZ: *An Area of Darkness: Three Conceptions of the Relationship between European Union Law and State Constitutional Law*. In: Neil Walker, Jo Shaw, Stephen Tierney: *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford, Hart, 2011. JULIO BAQUERO CRUZ: *Another Look at Constitutional Pluralism in the European Union*. *European Law Journal*. 2016. 3. sz. 356–374; JULIO BAQUERO CRUZ: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*. *European Law Journal*. 2008. 4. sz. 389–422; DANIEL R. KELEMEN: *The Dangers of Constitutional Pluralism*. In: *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law* (Eds. Gareth Davies, Matej Avbelj Cheltenham, Edward Elgar, 2018. 402.; GÁBOR HALMAI: *Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E (2) of the Fundamental Law*. *Review of Central and East European Law*. 2018. 1. sz. 23–42.

kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a *pluralizmus*, a megkülönböztetés tilalma, a *tolerancia*, az *igazságosság*, a *szolidaritás*, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” Szűk értelmezéssel ezen cikkeket nem lehet alkalmazni: nézetem szerint ez egy életidegen pszeudo-originalista szemlélet, amely ugyan jelenleg uralja az európai jogirodalmat (és legfőképp az intézmények technokrata joggyakorlatát), de nem feltétlenül vezet értelmes eredményre. Ha az Egyesült Államokban hasonló módon gondolkoztak volna, a feketéknek még mindig nem lenne választójoguk, és szegregált iskolába járnának. Nagy hiba a múltba révedni, és adottnak gondolni abnormális és törvénytelen helyzeteket valamifajta vélt jogalkotói akaratra hivatkozva. Utóbbi, ráadásul, a 2. cikk kapcsán, nem is létezett: a 2. cikket azért kodifikálták, hogy rögzítsék: az EU-ban érvényesülnie kell az alapvető jogoknak. A jog emellett fejlődik, a szövegek értelmezése is fejlődhet. Ennek a történelem során *mindig is az volt az oka, hogy orvosolja a nyilvánvalóan igazságtalan szituációkat*. A 2. cikkben rögzített értékekbe, így különösen a szabadság és a jogállamiság elvébe nem fér bele egyetemek és kutatási intézmények tönkretétele, kurzusok betiltása, és számtalan egyéb intézkedés. Utóbbi esetekben sérül a szabadság (az akadémiai szabadság) általános elve, és minden ezzel összefüggő emberi jog is.

Ez ellen az értelmezés ellen az uniós jog dogmatikai karakterét figyelembe véve fel lehetne hozni, hogy a 2. cikk nem rendelkezik közvetlen hatállyal – így például nem elég konkrét és pontos. Ugyanakkor, amellet, hogy a közvetlen hatályra vonatkozó uniós joggyakorlatot erősen vitathatónak tartom praktikus oldalról, itt az is kiemelendő, hogy *nem feltétlenül ilyen esetekben lenne gond*: itt olyan tág a keret, amelybe belefér sok minden (jórészt a tagállami jogok összessége, azok elemzése alapján). Nagyobb lenne az értelmezési probléma, *ha túl szűk lenne a vitatott jogszabály hatálya*. A kérdéses passzusok kereteit (a „sok minden”-t) a bíróságok (és különösen az Európai Bíróság) lennének hivatottak tisztázni, ahogyan az egyéb esetekben is történik. Értelemszerűen egy szimpla felsőoktatási átalakítás nem esne a hatályuk alá, a politikai alapú elnyomás viszont igen. Az az érve tehát, hogy nem kisebb az absztrakciós szint ezen esetben, mint mondjuk a szabad árumozgás kapcsán, ahol szintén tág rendelkezéseket találunk az EUMSZ-ben.²⁸ A 2. cikk számos belső piacos szabálynál pontosabb lehetne, ha megfelelően értelmeznénk.

²⁸ Nem tudunk meg sokat például a tiltott árukról az EUMSZ kapcsán, mégis rendelkeznek róluk bírósági ítéletek, ld. EUMSZ 28. cikk: „[a]z Unió vámuniót alkot, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed, és magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint az azokkal azonos hatású díjak tilalmát a tagállamok között, továbbá közös vámtarifá bevezetését harmadik országokkal fenntartott kapcsolataikban. ”

Negyedrész, a fentiek mellett felmerül, *miért rögzítettünk jogokat az Alapjogi Chartában, ha utóbbi csupán díszként használjuk?* Az Egyesült Királyság egy bírósága egy ügyben alkalmazta a Chartát, tekintve, hogy véleménye szerint ez olyasfajta alapvető szabályokat gyűjt össze, melyek *a jogrendszerének (és az EU jogrendszerének is) alapvetéseit képezik* (ld. a *Janah v Libya Benkharbouche v Sudan* ügyet²⁹). Ezzel egybe vág egyébként *Jakab András véleménye is a Charta alkalmazásáról, aki tisztán belföldi ügyekre is alkalmazná.*³⁰ Azt gondolom, ez kimondottan progresszív ötlet, mely védelmet nyújthat az akadémiai szabadság esetén is. Nincs értelme szabályokat hozni az akadémiai szabadságra, ha azok az intézmények (egyetemek-kutatóintézetek) jelentős részére, azaz a szabadság alkalmazóira nem vonatkoznak.

III. Közvetlen alkalmazandó akadémiai szabadság: egy (utópisztikus, de) jogi kiút

A fentiekből rendkívül fontos következtetéseket lehet levonni, különösen, ha az ismertetett szabályokat összevetjük az uniós jog *szupremáciájának, közvetlen hatályának, illetve közvetlen alkalmazandóságának* elvével. Mint az közismert, az uniós jog „felülírja” a tagállami jogot – az uniós joggal ütköző nemzeti szabályt (a vonatkozó, ütköző tagállami passzusokat) *félre kell tenni* (szupremáciája van). Emellett az uniós jog (ideértve az elsődleges jogforrásokat is) a legtöbb esetben közvetlen hatállyal rendelkezik, azaz *bíróságon hivatkozhatunk rá*, és közvetlenül alkalmazandó, azaz (bizonyos kivételektől eltekintve) *tagállami beültető rendelkezések nélkül is alkalmazni kell*. Ezen általános elveket érdemes összevetni a fentiekben felvázolt problémakörökkel. E téren, nagyon leegyszerűsítve, két ügycsoportot említhetünk, amit vizsgálni kell: azon eseteket, *amelyben nem vitatott* az uniós hatáskör megléte, és azon eseteket, *amelyekben igen*.

1. Közvetlen alkalmazandó jogok a felsőoktatásban egyértelmű uniós kompetencia esetén

²⁹ *Benkharbouche v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs; Libya v Janah* [2017] UKSC 62; J Rozenberg, ‘Never Mind Human Rights Law, EU Law is Much More Powerful’ <<https://www.theguardian.com/law/2013/oct/09/human-rights-eu-law-powerful>>; for the first instance decision, see <<https://www.scribd.com/doc/173329607/Janah-v-Libya-Benkharbouche-v-Sudan>>.

³⁰ ANDRÁS JAKAB: Supremacy of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases. <https://verfassungsblog.de/the-eu-as-a-community-of-human-rights>; ANDRÁS JAKAB: *Application of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases, The Enforcement of EU Law and Values*. In: *The Enforcement of EU Law and Values – Ensuring Member States’ Compliance* (Eds. A. Jakab, D Kochenov), Oxford, Oxford University Press, 2017. 253–262.

Az első esetre jó példa a Közép-Európai Egyetem ügye. Ha megvizsgáljuk a vonatkozó jogforrásokat, azt látjuk, hogy *egyértelműen uniós jogba ütköznek a kormányzat által kialakított jogszabályi környezet bizonyos elemei*. Ebből következően, a normatív változtatások,³¹ illetve a Felsőoktatási törvény³² bizonyos részei, helyes jogalkalmazás esetén, nemlétezőnek tekintendők, ezeket nem szabad (tilos) alkalmazni. Különösen igaz ez a 76. §-ra, mely a következőket mondja ki:

„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,*

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

Elég egyértelmű, hogy a fentieket figyelembe véve, nem véletlenül vitte az Európai Bizottság az Európai Bíróság elé.³³ A Bizottság által is hivatkozott EUMSZ 56. cikk alapján „tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára *vonatkozó minden korlátozás* a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy”. A cégeket az állampolgárokhoz hasonlóan kell kezelni és *hasonló “igénybe vevő személy” lehet egy uniós polgár egyetemista is*. A Bizottság emellett hivatkozott még az EUMSZ 49. cikkére, mely szerint “tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás... A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő

³¹ 2017. évi XXV. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról.

³² 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.

³³ Commission refers Hungary to the European Court of Justice of the EU over the Higher Education Law. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5004_en.htm;

megkezdésére és folytatására, vállalkozások,... társaságok alapítására és irányítására.” Szintén hivatkozási alapként merült fel a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv.³⁴ Ugyan utóbbi jogforrás csupán irányelv, és ezért a közvetlen hatálya kétséges, *az állammal szemben mégis hivatkozható (vertikális közvetlen hatálya van)*. Az irányelv 16 cikke kimondja, hogy „a tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban. A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását.” Emellett bizonyos követelmények tiszteletben tartása is kötelező a tagállam számára (ilyen a *hátrányos megkülönböztetés tilalma*, az esetleges korlátozások esetén *a szükségesség-arányosság tiszteletben tartása*). A 16. cikk e) pontja szerint a tagállamok nem írhatják elő, hogy a szolgáltató „rendelkezzen a tagállam illetékes hatósága által kiállított, a szolgáltatási tevékenység gyakorlásához szükséges azonosító dokumentummal” – ez alól az oktatás közrendi jellege képezhet persze kivételt. Ugyanakkor a hazaihoz *hasonló tilalom, a szabályok összességét nézve, biztosan beleütközik az irányelvbe is*. A Közép-Európai Egyetem Magyarországon letelepedett, így elvileg szabadon „szolgáltatathatna” mind Magyarországon, mind Európa egyéb részein, az elsődleges és a másodlagos jogforrások alapján is, és európai hallgatók a szolgáltatásait szabadon igénybe vehetik. Emellett a bizottság hivatkozott az *Alapjogi Charta fentebb ismertetett rendelkezéseire* (tekintve, hogy talált jogalapot a belső piaci szabályok miatt az alkalmazására), illetve a *Szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezményre* (GATS).

A fentiekből az következik, hogy a Közép-Európai Egyetemnek meglett volna a joga arra, hogy a felsőoktatási törvény azon passzusait, melyek *jogtalanok és az EU jogába ütköznek, ne tartsa be*. Sőt, tulajdonképpen ezen szabályokat *nem is lenne szabad betartani!* Annál is inkább igaz ez, mert úgy tűnik, ez egy tudatosan rosszhiszemű jogalkotás a kormányzat részéről. Utóbbi jó eséllyel tudja, hogy illegális ilyen szabályok meghozatala. Ezeket a normákat, melyek az EU jogába ütköznek, rendes körülmények között *félre kellene tenni*. Ez alapján, nyugodtan adhatna ki diplomát az egyetem, *ugyanis joga van ehhez*, és ebben a jogában, a korábban említett kérdéses módszerekkel, *nem korlátozható*.³⁵ Ha azért, mert ezen jogát gyakorolja, megbüntetnék, a

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. HL L 376., 2006.12.27., 36-68.

³⁵ Zárójelben jegyzem meg, nézetem szerint a hallgatók „röghöz kötése” is hasonló eset: akárhogyan is védi a jelenlegi magyar szabályozást Navracsics Tibor és az Európai Bizottság, nézetem szerint még a látszatra „önkéntes” hallgatói szerződés fenntartása is uniós jogba (a szabad mozgás jogába) ütközik, és a hallgatóknak joguk van nem

büntetést sem kellene megfizetnie, *azt ugyanis illegálisan vetnék ki*. Az ugyanakkor, hogy az egyetem vezetése, mely jó esetben tisztában lehetett ezen normákkal, miért nem ezt a konfrontatívabb megoldást választotta, jól mutatja, miért nem lehet pusztán a jogszabályokat alapul véve reagálni egy hasonló kérdésre. Hogy egy analógiával éljek: akármennyire is jogtalan például tömegesen megsérteni piaci szabályokat,³⁶ évek alatt ilyen illegális szabályokkal el lehet űzni a piac azon szereplőit, akiket el akarnak távolítani.³⁷ Hasonló a helyzet oktatási intézmények esetén is: *egy egyetem reputációjának az akkreditációja körüli bizonytalanság rengeteget árthat, csökkentheti a jelentkezők számát, illetve érintheti az egyetem jó minősítését a nemzetközi versenyben.*³⁸ Emellett, egy autoriter rendszer egyéb represszív intézkedést is alkalmazhat, attól függetlenül, hogy azok jogtalanok: így például rendőri erővel, illegálisan is bezárathatja az egyetemet, csalást emlegetve, mely szintén komoly kárt okozhat. Ráadásul ilyen rezsimekben kérdéses, hogy akár a rendőri erők, akár a bíróságok átlátják-e egyáltalán a feladatukat, illetve azt, hogy mi a jogos és mi a jogtalan. Nem elég tehát a jogi keretet vizsgálni: *a jog a Magyarországhoz hasonló autokráciákban fokozatosan lényegtelenné válik, helyét egy, a társadalom egy részét (schmittianus szellemiségben) kirekesztő, a jogot csupán fegyverként használó, azzal visszaélő politikai játszma váltja fel.*

2. Közvetlen alkalmazandó akadémiai szabadság kérdéses hatáskörök esetén

A Közép-Európai Egyetem mellett a második lényegesebb vizsgálandó esetkör az, amikor vitatható az uniós hatáskör megléte, legfőképp a támogató hatáskörök különös jellege miatt. Ahogyan említettem is, jómagam ilyennek tartom például az MTA intézeteinek politikai okokból történő leépítését. Az Uniónak van ugyan hatásköre a tagállamokban folyó kutatás segítésére, ám

visszafizetni a tandíjukat. Ilyesfajta korlátozást nem lehetne felállítani az uniós joggal konform módon, sokkal szűkebb körben (például bizonyos orvosok esetén, indokolt kódon) lehetséges csak hasonló kivételi rendszer fenntartása. Bővebben ld. TAMAS DEZSO ZIEGLER, *Academic Freedom in the European Union...* 14.

³⁶ ZIEGLER DEZSO TAMÁS: *Az emberi jogok és az egységes európai piac kapcsolódási pontjai – diszkrimináció és rendszerszintű jogsértések*. Állam- és Jogtudomány. 2015. 4. sz. 70-93.

³⁷ Az esetek egy részében ezek után jelentős kártérítést kell fizetni, ld. *Sodexo Pass International SAS v. Hungary* (ICSID Case No. ARB/14/20), *Edenred S.A. v. Hungary* (ICSID Case No. ARB/13/21) and *UP and C.D Holding Internationale v. Hungary* (ICSID Case No. ARB/13/35); SARTHAK MALHOTRA: *ICSID tribunal finds Hungary in breach of expropriation clause in France–Hungary BIT Investment Treaty* News at <https://www.iisd.org/itn/2018/12/21/icsid-tribunal-finds-hungary-in-breach-of-expropriation-clause-in-france-hungary-bit-sarthak-malhotra/>

³⁸ Ne feledjük, bizonyos nemzetközi rangsorkészítők az egyetem ismertségét, illetve a nemzetközi kollégák általi pozitív elismerést is beépítik a rangsorokba.

e hatáskör terjedelme és pontos határai kétségesek. Jelen írás mellett érvel, hogy értelmetlen nem kiterjeszteni az akadémiai szabadság védelmét ezen esetekre. Ezt két féle módon lehet elérni. Egyrészt, *a hatáskörökön keresztül, szabályozási (policy) oldalról közelítve:* mivel az Unió támogathat kutatóintézeteket és egyetemeket, a kutatásszervezés főbb kereteit meghatározhatja, kijelenthető, hogy rendelkezik hatáskörrel az akadémiai szabadságra nézve is ezen intézményekben. Másrészt, még ha azt is állapítanánk meg, hogy ez nem így van (szűken húznánk meg a határt ezen hatáskör esetén), *alapjogi oldalról megközelítve akkor is vitatható az akadémiai szabadság politikai okokból történő korlátozása.* Ez pedig (még akkor is, ha sokan ezt kétségbe vonnák) kiválthatja az EUSz 2. cikkének alkalmazását. Minden tagállamnak kötelessége a szabadság biztosítása, és ebbe beleértjük az intézmények azon jogát, hogy ne legyenek politikai önkénynek kiszolgáltatva. Magyarán, *az akadémiai szabadság ugyanúgy az általános szabadság részét képezi, mint az egyéb szabadságjogok.* Véltetően, praktikus lenne, ha Terence Karran tanácsát megfogadva, az EU is összeállítana olyasfajta szabályrendszert (egy Magna Charta Academia-t), amit be akar tartatni.³⁹ Ám, amíg ez nem következik be, a létező szabályokból is lehetne vezetni az akadémiai szabadságjogok védelmét.

Ebből viszont az ered, hogy minden intézménynek (ide értve a Közép-Európai Egyetemet, illetve az MTA-t is) joga van bizonyos elvek tiszteletben tartására. Ezen elvek, ahogyan említettem is, több helyen, így például az Alapjogi Chartában is rögzítve vannak. Ennek megfelelően, véltetően, már a korábbi átalakítások egy része is illegális volt (gondoljunk csak a szakbetiltásokra). Valószínűleg, *az ilyen módon elfogadott szabályok egy részét nem lehetne alkalmazni, mert EU jogba ütköznek.* Ez alól persze kivételt képez a generális oktatás- vagy kutatásszervezés: minden állam maga döntheti el hogy hogyan szervezze a felsőoktatását, vagy a kutatást. Ugyanakkor ez a jog a nyilvánvalóan akadémiai szabadsággal ellentétes, politikai célzatú döntésekre nem terjed ki.

IV. Konklúzió

Jelen írás célja az volt, hogy felhívja a figyelmet arra: *az akadémiai szabadság politikai okokból történő korlátozása vagy megszüntetése akár az egyetemek, akár az MTA tekintetében, akár intézményi, akár egyéni oldalról, nem tehető meg legálisan.* Létezik olyan valid értelmezés, mely

³⁹ Terence Karran: Academic Freedom in Europe... 163–189.

szerint ez az alapjogok olyan szintű, rendszerszerű korlátozása, amely EU jogba ütközik, akár *attól függetlenül is, hogy van-e hatásköre az EU-nak az oktatáspolitikai vagy a kutatópolitikai területén* a beavatkozásra: ez nem pusztán szabályozási, hanem alapjogi kérdés is, és emiatt eltérő megközelítést igényel. Utóbbi területen elvileg szélesebb az uniós hatáskör, és még egy olyasfajta szűkebb interpretációval, mint a fordított Solange elve,⁴⁰ is *létezik egy határ, amin egy kormányzat nem léphet át*. Ennek megfelelően, az uniós jog egyfajta alapjogvédelmi eszközként is funkcionálhat: *az EU jogba ütköző szabályokat nem kell betartani*. A gond ugyanakkor az, ahogyan arra fentebb már utaltam is, hogy létezik egy tágabb jogi és szociokulturális környezet, ami a jogérvényesítést hasonló rendszerekben blokkolja. A bíróságok vagy nem adnának igazat az érvelésnek, vagy lassan döntenének, vagy (ahogyan láttuk az Alkotmánybíróság eljárását a Közép-Európai Egyetem kapcsán), sehogy. A nemzetközi fórumok döntéseit a hatóságok vagy betartják, vagy nem, de biztos, hogy számos esetben manipulatív módon kezelik azokat (piaci jogsérelem esetén számos példát lehetne mutatni, ahol kivezettek, majd más néven visszahoztak egy illegális intézkedést). A személyes elem is fontos lehet: számos esetben a vezetők sem tesznek meg mindent azért, hogy megfelelően védjenek érdeket (ehhez nagy bátorságra és kiállásra volna szükség egy elnyomó rendszerben).

Ilyen értelemben fontos, hogy *a generális környezetet is figyelembe vegyünk*. A jogállami problémák kapcsán Kim Lane Scheppele azt javasolta,⁴¹ hogy a Bizottság indítson kapcsolt eljárásokat (rendszerszintű jogsértések esetén), míg Dimitry Kochenov szerint ezt a tagállamok is megtehetnék.⁴² Ezek mellett, úgy tűnik, sikerülhet az *EU támogatásokat az alapjogok tiszteletben tartásához kötni*.⁴³ A fenti, közvetlen alkalmazandó akadémiai szabadság mellett ezen eljárások is

⁴⁰ E szerint rendszerszintű jogsértések esetén az illető tagállam EU-jogba ütközően jár el, az egyes esetek pedig bíróságon nevesíthetőek, ld. ARMIN VON BOGDANDY, MATTHIAS KOTTMANN, CARLINO ANTPÖHLER, JOHANNA DICKSCHEN, SIMON HENTREI, MAJA SMRKOLJ: *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*. Common Market Law Review. 2012. 2. sz. 499.

⁴¹ KIM LANE SCHEPPELE, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*. In: Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union (Eds. C. Closa, D. Kochenov). Cambridge, Cambridge University Press, 2016. 122.

⁴² Dimitry Kochenov: *The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values”*. In: *the European Union’ in The Enforcement of EU Law and Values... 20*.

⁴³ „Jelentős újítás a javasolt költségvetésben az uniós finanszírozás és a jogállamiság közötti megerősített kapcsolat. A jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen előfeltétele a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak és a hatékony uniós finanszírozásnak. A Bizottság ezért egy új mechanizmust javasol, amely megvédi az uniós költségvetést a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló általánossá vált hiányosságokhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatoktól. Az újonnan javasolt eszközök lehetővé teszik az Unió számára, hogy felfüggeszse, csökkentse vagy korlátozza az uniós finanszírozáshoz való hozzáférést a jogállamiságot érintő hiányosságok jellegével, súlyosságával és hatókörével arányos módon. Ilyen határozatra a Bizottság tesz majd javaslatot, és az elfogadásáról a Tanács fordított minősített többségi szavazással dönt.” Uniós költségvetés: a Bizottság modern

hasznosak lehetnek: vélhetően tömegesen kellett volna a Bizottságnak eljárást indítani az egyetemi közegben lezajlott változások miatt már eddig is, és biztos tény: akadémiai szabadság nélkül nem érvényesülnek az alapjogok egy országban. Michael Ignatieff-nek igaza volt, amikor azt írta, az akadémiai szabadság védelme nem pusztán a kiváltságaink megóvása, hanem egy olyan racionalitáson alapuló intézmény(rendszer) melletti kiállás, *melynek célja, hogy a társadalom megismerje az őt körülvevő világ működését, és döntéseit ennek ismeretében hozza meg.*⁴⁴ A szabad oktatás leépítése hosszú távon ezen információk megszerzésének, és ezáltal egy demokratikus társadalom építésének elsődleges akadályává válik.

* * *

Tamas Dezso Ziegler: Direct Applicability of the Principle of Academic Freedom in EU Law

The article analyses the enforcement and safeguard of academic freedom in Hungary through the relevant provisions in the legal sources of the European Union. It claims that academic freedom could be defended against its systematic imitation in the country, if we would take EU rules seriously. This „directly applicable academic freedom” stemming from the EU’s legal system also means that several measures introduced by the Hungarian government must not be applied: many of these measures are illegal, because they violate EU law and fundamental rights. This also means that the Hungarian government does not have the right to chase Central European University out of the country, abolish the institutes of the Hungarian Academy of Sciences, or ban certain programs, and the related institutions may not apply rules which limit or abolish academic freedom.

Tamas Dezso Ziegler: Die direkte Anwendbarkeit der Prinzip von Akademischen Freiheit in EU-Recht

költségvetést javasol egy olyan Unió számára, amely védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújt polgárainak.
Rapid IP/18/3570, europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_hu.htm

⁴⁴ Michael Ignatieff: *Academic Freedom and the Future of Europe*. Centre for Global Higher Education Working Paper Series, Working Paper No. 40, July 2018. 6.

Der Artikel untersucht der Gebrauch von generellen EU-Regeln als Schutzmittel der Akademischen Freiheit in Ungarn. In diesem Land, die Regierung hat Dutzende von Regeln verabschiedet, die akademische Freiheit systematisch beschränken oder abschaffen. Der Artikel demonstriert, dass die direkte Anwendbarkeit von EU-Regeln könnte eine durchgreifende Antwort gewähren gegen solche Tendenzen. Indem die ungarische Regierung kein Recht hat gegen EU-Recht Gesetze zu bringen, wir könnten die generelle Regeln, wie die Suprematie des EU-Rechts und ihre direkte Anwendbarkeit, zusammen mit den Generellen Prinzipien und Werten des EU-Rechts, dem Charta der Grundrechte und Sekundärrechtlichen Quellen wirksam benutzen. Diese Methode könnte die Schließung von Zentraleuropäische Universität, die Zerstörung der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, und das Verbot gewisse akademische Programme verhindern.

© Ziegler Dezső Tamás, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515