

Akadémiai Szabadság Monitor: az Európai Parlament új jogállamisági kezdeményezése

Idéntől kezdődően éves jelentéseket fogad el az Európai Parlament a tagállamok tudományos élet szabadsága terén nyújtott teljesítményéről. Az új mechanizmus a meglévő jogállamisági eljárásokhoz kapcsolódna, s míg a vizsgálódás jogi alapja több mint kétséges, politikai célja annál egyértelműbbnek tűnik.

Új kezdeményezésbe fogott az Európai Parlament szervezeti keretében működő, a tudomány és a technológia jövőjével foglalkozó testület, más néven STOA. Az EP ezen szerve arról is ismert, hogy elnöke több éven keresztül, egészen 2022 tavaszáig Eva Kaili, az EP korrupciós ügybe keveredett szociáldemokrata képviselője volt. Roberta Metsola, az Európai Parlament elnöke egy 2022. november 28-i konferencia keretében bejelentette,¹ hogy a fenti testület gondozásában az EP mostantól kezdve éves jelentéseket fogad el a tagállamok teljesítményéről az akadémiai szabadság terén. 2023 lesz az első év tehát, amikor az „Európai Parlamenti Fórum az Akadémiai Szabadságért” egy éves Akadémiai Szabadság Monitor jelentést publikál majd, amelynek felelőse a STOA jelenlegi elnöke, a német néppárti Christian Ehler.

A tudomány és a technológia jövőjével immáron húsz éve foglalkozó fenti testület eredeti feladata az volt,² hogy interdiszciplináris kutatást végezzen, és stratégiai tanácsokat biztosítson a tudomány és a technológiai lehetőségek értékelése, valamint a tudományos előrejelzések terén. Hatáskörébe tartozik ezen túl a tudományos közösség és a média közötti hálózatépítés, képzés és tudásmegosztás, a tavaly évi döntés alapján pedig immáron az akadémiai szabadság monitorozása is.

A tudományos élet szabadságának fogalma és annak értelmezése elsősorban a CEU-ügy kapcsán került az érdeklődés középpontjába, még 2020 végén. A STOA első ízben 2021 novemberében foglalkozott az akadémiai szabadság kérdésével,³ ekkor még Kaili kérte számon a tagállamokon az intézményi autonómiát sértő állami befolyást. Azóta az akadémiai szabadság témája még inkább az Európai

¹ FAY 2023.

² Európai Parlament 2019.

³ European Parliament 2021.

Parlament érdeklődésének középpontjába került, olyannyira, hogy az új elnök, Christian Ehler az Akadémiai Szabadság fórum nyitókonferenciáján már azzal érvelt, hogy a tudomány szabadságának követelményét mielőbb az Európai Unió Alapszerződésébe szükséges foglalni.

Az alábbiakban azt a kérdést járjuk körül, hogy milyen keretek között vizsgálhatja egyáltalán az Európai Unió a tudományos élet szabadságának tagállami gyakorlatát, és milyen magyarországi vonatkozású fejleményekre számíthatunk a STOA-jelentésekkel kapcsolatban.

2020 előtt az Európai Parlament a tudományos élet szabadságával főként az Európai Unió külkapcsolatait illetően foglalkozott,⁴ elsősorban az UNESCO fogalommeghatározása mentén eljárva.⁵ Eszerint a tudományos élet szabadsága „a szabad oktatáshoz és eszmecseréhez való jog, amelyet nem korlátoz kötelezően követendő doktrína, a szabad kutatáshoz, valamint a kutatási eredmények szabad terjesztéséhez és publikálásához való jog, az intézményes cenzúra hiánya és a szakmai vagy tudományos képviselői testületekben való szabad részvételhez való jog”. E körben adott tehát javaslatokat az Európai Parlament az Európai Unió akkori külügyi főképviseelője számára, harmadik országok vonatkozásában.

2020-ban a CEU-ítéletben⁶ az Európai Unió Bírósága az Európai Unió Alapjogi Chartájának rendelkezéseire alapozva utalt a tudományos élet szabadságának kérdésére. A Charta 13. cikkének második mondata általános jelleggel fogalmazza meg, hogy „[a] tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani”. Ezen túl az oktatási intézmények alapításának szabadságát és a vállalkozás szabadságát is rögzíti 14. és 16. cikkeiben. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Lisszaboni Szerződés óta a Charta hatálya közvetlen. A valódi jogi helyzet azonban ennél összetettebb. A CEU-ítélet érvelésével az a gond, hogy a Charta általános alkalmazását a Charta 51. cikke az uniós intézményekre és szervekre korlátozza, a tagállamokra nézve annak előírásai kizárólag az európai uniós jog végrehajtásának körében alkalmazandók. Egyébként még ez alól is van kivétel egy jelenlegi és volt tagállam vonatkozásában: Lengyelország, illetve – a brexitet megelőzően – az Egyesült Királyság esetében közvetlenül csak akkor lehet a Chartára hivatkozni, ha arra a nemzeti jog külön felhatalmazást ad, ez azonban

⁴ Európai Parlament 2018.

⁵ SAVAGE–FINN 2017.

⁶ A Bíróság 2020. október 6-i ítélete a C-66/18. sz., az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben.

a CEU-ügyben nyilván nem volt releváns. Mindenesetre éppen a közvetlen hatály bizonytalanságai miatt, a Charta rendelkezéseinek alkalmazása során az EUB általában az Emberi Jogok Európai Egyezményét is említi ítéleteiben. Az Egyezmény azonban az akadémiai szabadság kérdéskörében némileg zsákutcát jelent, mivel – amint azt az EUB el is ismeri – annak szövege nem, csak legfeljebb a kapcsolódó emberi jogi bírósági gyakorlat utal a tudományos élet szabadságára. Nem véletlen, hogy elsődleges jogi érvként az EUB nem is az alapjogi megközelítést állította ítéletének középpontjába a CEU-ügyben, hanem azt, hogy Magyarország nem teljesítette a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében kötött, a Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény (GATS) értelmében előírt nemzeti elbánással kapcsolatos vállalásait az egyetemmel szemben.

További probléma, hogy az EU az Európai Unió működéséről szóló szerződés értelmében (165. cikk) a felsőoktatás tekintetében csak kiegészítő hatáskörrel rendelkezik: támogatja és koordinálja a vonatkozó tagállami politikát, elősegíti az oktatás európai dimenziójának kialakítását és az intézmények egymás közötti együttműködését. Tény, hogy a tudományos szabadsággal kapcsolatban az Európai Felsőoktatási Térség keretében elfogadott Római⁷ és Bonni Nyilatkozat⁸ is tartalmaz – helyenként homályos – tagállami vállalásokat, ezek azonban jogi értelemben kötéserővel nem rendelkeznek.

Az akadémiai szabadság kérdésének uniós szintű, valamennyi oktatási és kutatással foglalkozó intézmény működésére vonatkozó egységes vizsgálata tehát kétséges.

Az EU eljárásának legstabilabb jogalapját az Alapszerződések és az egységes piac normarendszere jelentik. Azonban az Európai Bíróság Humbel-ügyben⁹ hozott ítélete alapján az állami közfeladatok körébe tartozó felsőoktatás alapvetően nem tekinthető gazdasági tevékenységnek, a közintézmények pedig nem tekinthetők piaci szolgáltatásnyújtónak. Tehát nem tartoznak a belső piac hatálya alá. Az állami intézmények ebből a körből kiesnek, és hasonló a helyzet a magyarországi modellváltó egyetemekkel, valamint számos külföldi alapítványi intézménnyel kapcsolatban is. A Humbel-ítélet szerint ugyanis a tagállam az oktatási rendszer kialakításával és fenntartásával nem keresőtevékenységet folytat, hanem a saját lakosságával szembeni kötelességét

⁷ EHEA 2020.

⁸ BMBF 2020.

⁹ Judgment of the Court of 27 September 1988.–Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel.

teljesíti szociális, kulturális és oktatási téren, így ez a rendszer nem része az egységes piacnak. Ezenfelül pedig a szóban forgó intézményeket főszabály szerint az államháztartásból finanszírozzák, nem a tanulók vagy szüleik által fizetett díjakból tartják fenn magukat, tehát nem vonatkoznak rájuk a belső piaci normák. A modellváltó egyetemek az alapítványokon keresztül továbbra is állami forrásból, nem piaci alapon működnek, és ilyen módon biztosítanak állami finanszírozású helyeket a tanulóknak. A szolgáltatások szabadságára vonatkozó és egyéb, az egységes belső piacot szabályozó uniós jog tehát nem alkalmazható működésükre nézve.

A fentiekből az is következik, hogy a tagállamok nem az EU-jogot, hanem saját nemzeti jogukat alkalmazzák, amikor ezeket az intézményeket működtetik, emiatt pedig az akadémiai szabadság elvének vizsgálata során a Chartára az uniós jog értelmében nem hivatkozhat sem az Európai Bizottság, sem pedig az Európai Parlament. Nincs tehát olyan uniós jog, amely az „Európai Parlamenti Fórum az Akadémiai Szabadságért” működését megalapozná. Nem véletlen, hogy a tudományos élet szabadságának kérdése nem merült fel az uniós források felfüggesztéséről szóló tavaly decemberi határozatban¹⁰ sem, hanem az ehelyett a modellváltó egyetemeket fenntartó alapítványok közbeszerzési gyakorlatára hivatkozott, amikor a közvetlen uniós forrásokból – különösen ideértve a Horizont- és az Erasmus-alapokból való részeseledést – kizárta a magyar felsőoktatás egy jelentős részét.

A Fórum azon ambíciója tehát, hogy az éves Akadémiai Szabadság Monitor az Európai Bizottság jogállamisági jelentéseinek részévé váljon, és annak megállapításait a Bizottság az uniós források jogállamisági feltételelességi eljárásában felhasználja, politikai célokat szolgál, és mindenképpen túlmutat az uniós jog által megszabott kereteken. A Fórum meglehetősen szűk körben monitorozhatja a tagországokat, amelyeket ennél fogva éppen ugyanilyen szűk körben terhel együttműködési kötelezettség az EP ezen testületével. Jogi értelemben az lenne a helyes, ha a vizsgálódás legfeljebb az Európai Kutatási Térség szakpolitikai menetrendjének keretében zajlana, hiszen bármi, ami ettől eltér, szembemegy a STOA alapító határozatával.

Viszont ebben az esetben akár arról is szót ejthetnének, mennyiben szolgálja a tudományos szabadság elvét, hogy Eva Kaili saját nővére nonprofit szervezetét és Katar állami fejlesztésösztönző alapítványát az Európai Parlament igencsak prominens innovációs tanácsadói testületébe emelte. Ezt a döntést

¹⁰ Európai Unió Tanácsa 2022.

ugyanis éppen azok a képviselők hagytak jóvá, akik a tagállamokat az akadémiai szabadság terén heteken belül ellenőrizni kezdik.

2023. február 27.

Felhasznált irodalom

- A Bíróság 2020. október 6-i ítélete a C-66/18. sz., az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3326781>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): A Tanács (EU) 2022/2506 végrehajtási határozata az uniós költségvetésnek a jogállamisági elvek magyarországi megsértésével szembeni védelmét szolgáló intézkedésekről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2022. december 15. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2506&from=EN>
- BMBF (2020): *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*. 2020. október 20. Online: www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/_drp-efr-bonner_erklaerung_en_with-signatures_maerz_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- EHEA (2020): *Rome Ministerial Communiqué [Római Nyilatkozat]*. 2020. november 19. Online: www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf
- Európai Parlament (2019): *STOA Szabályzat*. 2019. április 15. Online: www.europarl.europa.eu/cmsdata/244578/1200941_hu.pdf
- European Parliament (2021): *Academic Freedom in Europe*. 2021. november 9. Online: www.europarl.europa.eu/stoa/en/events/details/academic-freedom-in-europe-online-event-/20211020WKS03865
- FAY, Eszter (2023): *How to Provide Enforceable Protection for Academic Freedom at EU Level?* European Parliamentary Research Service, 2023. január 5. Online: <https://epthinktank.eu/2023/01/05/how-to-provide-enforceable-protection-for-academic-freedom-at-eu-level/>
- Judgment of the Court of 27 September 1988.–Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel. Reference for a preliminary ruling: Justice de paix de Neufchâteau–Belgium.–Non-discrimination–Access to education–Enrolment fees [A Bíróság 1988. szeptember 27-i ítélete a 263/86. sz., Belga állam kontra René Humbel and Marie-Thérèse Edel ügyben]. Case 263/86. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61986CJ0263&from=EN>
- SAVAGE, Donald C. – FINN, Patricia A. (2017): *The Road to the 1997 UNESCO Statement on Academic Freedom*. Canadian Association of University Teachers, 2017. szeptember 11. Online: www.caut.ca/sites/default/files/unesco_en_insidepages_final2017-09-11.pdf