

Petri Bernadett

Jogállamisági feltételelesség – A tudományos szabadság korlátozása az európai versenyképesség árán?

Hazánkba látogat május 2-án, kedden Johannes Hahn költségvetésért felelős uniós biztos. Látogatásának indokaként elsősorban az Európai helyreállítási terv jövőjével és a többéves pénzügyi keret félidős értékelésével kapcsolatos egyeztetések szolgálnak. A megbeszélések során azonban várhatóan az alapítványi egyetemek Erasmus+, Horizont Európa és egyéb közvetlen uniós programokban való részvételének kérdése is előkerül majd. Az ügy rendezésében a magyar kormány által felkínált reformjavaslat kétségkívül kardinális szerepet játszik, azonban azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a jogállamisági határozat értelmében az uniós intézmények hónapok óta szükségtelen és aránytalan módon korlátozzák a tudományos élet szabadságát nemcsak Magyarországon, de az egész Európai Unióban. A helyzet mielőbbi megoldása éppen emiatt nemcsak Magyarország feladata, hanem az Európai Bizottság felelőssége is.

A Tanács lassan öt hónappal ezelőtt, 2022. december 15-én az ügynevezett jogállamisági feltételelességi rendelet alapján felfüggesztette¹ a vagyonnevezett alapítványok által fenntartott egyetemek és kutatóintézetek hozzáférését az Erasmus+ és egyéb közvetlen uniós keretprogramok forrásaihoz. A határozat értelmezésével és alkalmazásának részleteivel kapcsolatban számos kérdés merült fel már a kezdetektől, hiszen az említett egyetemek és kutatóintézetek bekapcsolódása a közvetlen uniós programokba sokféle módon lehetséges. Elvárható lett volna az Európai Bizottságtól, hogy e jelképesnek szánt kizáró intézkedés vonatkozásában a lehető legszűkebb értelmezést vegye alapul, és igyekezzen arra törekedni, hogy csak a legszükségesebb esetekre és mértékre korlátozza a felfüggesztést. A jogállamisági feltételelességről szóló

¹ Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary.

rendelet és az ahhoz kapcsolódó iránymutatás ugyanis egyértelműen előírja,² hogy a végső címzettek és kedvezményezettek – vagyis esetünkben a döntés által érintett felsőoktatási hallgatók, dolgozók, kutatók – jogos érdekeit megfelelő védelemben kell részesíteni, figyelembe véve a felfüggesztés potenciális hatását, ami nem lehet túlzó vagy aránytalan. De nem így történt.

Az Európai Bizottság értelmezése egyértelművé tette: az uniós intézmények a jogi kereteken messze túllépve, a lehető legszélesebb körben tiltották be az egyetemek és kutatóintézetek bármilyenű részvételét az EU-s programok által finanszírozott tevékenységekben. Nemcsak konzorciumvezetőként vagy konzorciumi tagként vált lehetetlenné bekapcsolódásuk az uniós programokba, de azt is tilosnak nyilvánította a Bizottság, hogy a más – például külföldi partnerségek – által elnyert pályázatok végrehajtásába akár közvetlenül is bekapcsolódjanak, például szaktudás átadásával, helyszín biztosításával vagy képzések megszervezésével. A decemberi döntéssel az Európai Bizottság tehát, túl azon, hogy az egyetemisták Erasmus-csereprogramban való részvételét korlátozta, a magyar alapítványi intézményeket és kutatóikat gyakorlatilag kizárta az európai tudományos életből, ennek következményeként pedig számos potenciális európai innováció még évekig nem jut majd el a globális gazdasági piacra.

Ráadásul az uniós jog értelmében a jogállamisági kondicionalitási rendelet legfeljebb abban az esetben gyakorolhat hátrányos hatást az uniós programok végső címzettjeire, ha azok a jogállamiság elveinek megsértésében részt vettek – például korrupció, rendszerszintű csalás és összeférhetetlenség esetén. Nyilvánvalóan ez nem vetődhet fel azokkal az egyetemi hallgatókkal vagy kutatókkal kapcsolatban, akiknek egyetlen „bűne”, hogy történetesen egy modellváltásban érintett felsőoktatási intézménybe iratkoztak be, vagy annak keretei között – esetleg partnerségi részvételével – végezték kutatási tevékenységüket. S miközben a Bizottság hivatalos közleményei rendre azt hangsúlyozták, hogy az alapítványi intézmények közzétett listája nem teljes körű, hanem esetileg kell megvizsgálni, hogy egy adott egyetem vagy kutatóközpont a kizárás hatálya alá tartozik-e, a magyar egyetemekkel szembeni általános bizonytalanság hónapról hónapra fokozódik, a velük szembeni óvatosság, sőt gyakran elutasítás pedig mára már lassan intézményesült.

² Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 13. cikke szerinti akadémiai szabadság részletes elemzésére korábban egyetlen ízben kerített sor az Európai Bíróság: a magyar CEU-ügyben. Míg a Charta hivatalos magyarázata a 13. cikket az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkéhez, vagyis a véleménynyilvánítás szabadságához köti, a CEU-ítélet³ jelentős mértékben kiszélesítette annak értelmezését. Az új meghatározás az akadémiai szabadság intézményi dimenzióját egyértelmű védelemben részesíti az állami beavatkozással szemben. Az állam, a közhatalom birtokosa ennek értelmében „az akadémiai szabadság legfőbb kötelezettje”. Miután pedig a Charta elsődleges címzettjei az uniós intézmények, az EU kétségtől az akadémiai szabadság kötelezettjének tekintendő.

A szakirodalom a tudományos szabadságot hagyományosan olyan negatív szabadságként értelmezi, amely a tudományos élet résztvevőit – az intézményeket és kutatóikat – célozza megvédeni a külső beavatkozástól. Az is széles körben elfogadott felfogás, hogy a tudományos élet szabadsága egyaránt magában foglalja az oktatás és a kutatás szabadságát, mint ahogy az is, hogy e jog alapján az egyetemi oktatóknak és az akadémiai intézményeknek jogában áll igénybe venni az olyan rendelkezésre álló finanszírozási és együttműködési rendszereket, mint amilyeneket az uniós programok is támogatnak. Azt sem szabad e körben figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Unió szakpolitikai céljait e programok pénzügyi támogatásával éri el és valósítja meg. Ezt az elvet a Horizont Európa rendelet is megerősíti: a tudományos kiválóság garantálása érdekében és a Charta 13. cikkével összhangban a program forrásaiból részesülő összes országban elő kell mozdítani a tudományos élet szabadságának érvényre jutását.

Az már kevésbé egyértelmű, hogy milyen jogokat biztosít a Charta 13. cikke a felsőoktatási intézmények hallgatói számára. A szakirodalom ezt jellemzően a Charta 14. cikkének (1) bekezdésében foglalt oktatáshoz való joghoz kapcsolja. A Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Lettország) előzetes döntéshozatal iránti eljárásában (C-391/20. sz. ügy) az EUB főtanácsnokának indítványa alapján azonban arra következtethetünk, hogy az oktatáshoz való jog az Erasmus+ programban való részvételt is magában foglalja.⁴ A főtanácsnoki indítvány ugyanis kifejti, hogy az európai uniós programokban és nemzetközi

³ A Bíróság 2020. október 6-i ítélete a C-66/18. sz., az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben.

⁴ A főtanácsnok 2022. március 8-i indítványa a C-391/20. sz., Latvijas Republikas Satversmes tiesa [alkotmánybíróság, Lettország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján indult ügyben.

megállapodásokban előírt együttműködés keretében szervezett tanulmányi képzéseken a hallgatóknak jogukban áll részt venni. E téren az akadémiai szabadság nyilván nem jelent abszolút jogosultságot, hiszen az uniós programokban való részvétel feltételei mind az intézmények, mind az egyének számára számos formai és tartalmi előírást tartalmaznak, mint például az Erasmus Charta elfogadása. A jogállamisági feltételeességi rendelet alapján azonban a magyar kutatók és hallgatók tudományos és oktatási szabadsága aligha korlátozható jogszerűen az unió pénzügyi érdekeinek védelmére való hivatkozással.

Ráadásul ha már azt vizsgáljuk, hogy az EU pénzügyi érdekeire tekintettel jogos és arányos-e az akadémiai szabadság korlátozása, még egy szempontot szükséges figyelembe vennünk. Az uniós költségvetési kereten belül két-fajta finanszírozási formát lehet megkülönböztetni: a megosztott irányítású és a közvetlen kezelésű uniós alapokat. A megosztott irányítású alapok – így a közös agrárpolitikát és kohéziós politikát finanszírozó eszközök – esetében előre meghatározott, hogy melyik tagállam mekkora összegben részesül a hétéves ciklus során. Ezt követően a tagállam maga rendelkezik a források kiírásáról, saját hatóságai elbírálják a beérkező pályázati kérelmeket az úgynevezett operatív programok keretrendszerén belül. Az EU tagországai tehát jelentős mozgástérrel rendelkeznek azon a téren, hogy e pályázati forrásokat nemzeti fejlesztési igényeikhez alakítsák. Ezzel szemben a közvetlen kezelésű uniós források az egyes uniós szakpolitikák végrehajtását célozzák, így olyan alapokból állnak, amelyeket az Európai Bizottság központilag kezel. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság írja ki a pályázati felhívásokat és gondoskodik a pályázatok elbírálásáról, valamint azok végrehajtásának ellenőrzéséről.

A jogállamisági rendelet szerint az a jogsértés, amely miatt az uniós források felfüggesztésére sor kerülhet, minden esetben a tagállami hatóságok ismétlődően előforduló gyakorlata vagy mulasztása által valósul meg. Az uniós logika szerint tehát itt arról van szó, hogy az adott ország felelős szervei nem megfelelően osztják el az uniós forrásokat, ami sérti a jogállamiságot, tehát az ügy rendezéséig az EU inkább visszatartja a pénzt. A közvetlen uniós források esetében azonban, mint az Erasmus+, a Horizont Európa vagy a LIFE program, a fentebb részletezettek tekintettel egyáltalán nincs ilyen hatóság, hiszen a pénzügyi eszközöket maga az Európai Bizottság osztja el. E programok vonatkozásában tehát a jogállamisági feltételeességi rendelet alkalmazása egyszerűen nem értelmezhető, a decemberi határozat pedig egy felesleges és indokolatlan korlátozás.

Néhány héttel ezelőtt emlékeztünk meg⁵ az európai egységes piac fennállásának harmincéves évfordulójáról. A Bizottság az évforduló alkalmából kilenc célt határozott meg, amelyek hajtóerőkként erősíthetik az EU versenyképességét. E célkitűzéseken belül az oktatás és a készségek európai dimenziójának erősítése és a kutatás-innováció ösztönzése kiemelt helyen szerepel, hangsúlyozva, hogy a tudományos élet szabadsága elismerten szükséges az akadálytalan, erős és jól működő belső piac elérése szempontjából. E törekvéseket pedig a tagállamoknak támogatniuk kell. Miközben tehát egyfelől az Európai Bizottság arra szólítja fel tagállamait, hogy minden indokolatlan korlátozást építsenek le a belső piac javára, a jogállamiság eszméjére hivatkozva maga gördít szándékosan akadályt mind a magyar, mind pedig ezáltal az európai oktatás, kutatás és a tudományos élet szabadságának érvényesülése elé.

Kétséges, hogy ez az intézkedés egy irányba mutat azzal az elhatározással, amelynek érdekében és szolgálatában az Európai Unió létrejött.

2023. május 2.

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>
- A főtanácsnok 2022. március 8-i indítványa a C-391/20. sz., Latvijas Republikas Satversmes tiesa [alkotmánybíróság, Lettország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján indult ügyben. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=255261&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2040423>
- Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2022. december 20. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506>
- European Commission (2023): *EU Competitiveness beyond 2030: Looking Ahead at the Occasion of the 30th Anniversary of the Single Market*. 2023. március 16. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1668
- Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0001.01.ENG&toc=OJ.L:2020:433I:TOC>

⁵ European Commission 2023.