

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 30/2022. (XII. 6.) AB HATÁROZATA

a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvénnyel módosított, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény és a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos mulasztás és alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata és alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs és dr. Szabó Marcel* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvénnyel módosított, a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 45–46. §-ában és a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 3. § (1a) bekezdésében nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog érvényesülésének megfelelően az Eötvös Loránd Kutatóhálózat és a kutatóintézeti hálózat korábbi működtetője, a Magyar Tudományos Akadémia közötti vagyoni viszonyokat.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2023. június 30-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 42/C. § (3) bekezdésének alkalmazásával összefüggésben az Alaptörvény X. cikk (1)–(2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a tudományos kérdéseket illető döntések meghozatalakor a tudomány szabadsága érvényesüljön, és a döntéshozatal módja, szabályozása megfeleljen a tudományos szabadság alkotmányos értékének.

3. Az Alkotmánybíróság a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint 35. §-a, abba foglaltan a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény módosított 46. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény 1. §, 2. §, 3. § (1)–(2) és (4) bekezdései, 4. §, 6. §, 7. §, 8. §, 16. §, 20. §, 33. §, 36. §, 37. § és 39. §, valamint 1. melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

[1] Hatvan országgyűlési képviselő utólagos normakontroll indítvánnyal, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA, Akadémia vagy Magyar Tudományos Akadémia) nevében az elnöke alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.

- [2] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján benyújtott utólagos normakontroll indítványukban országgyűlési képviselő indítványozók támadták a Magyar Közlönyben 2019. július 12. napján kihirdetett, a kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 1. §-át, 2. §-át, 3. §-át, 4. §-át, 6. §-át, 7. §-át, 8. §-át, 10. §-át, 16. §-át, 20. §-át, 33. §-át, 35. §-át, 36. §-át, 37. §-át, 39. §-át, valamint annak mellékletét (vagyis a Módtv.-nek minden rendelkezését, amely az MTA és a tudományos alap kutatások szervezetét, működését érinti) és azoknak a visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének (a továbbiakban: MTA-klauzula) és XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelmére való hivatkozással. Az indítványozók az Abtv. 61. § (2) bekezdése alapján a kihirdetett, de még hatályba nem lépett Módtv. végrehajtásának felfüggesztését is kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [3] Az indítvány hangsúlyozza, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vagyontv.) tételesen rendelkezett arról, hogy az MTA által kezelt vagyon az MTA tulajdonába kerül át. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) alapján MTA tulajdona nem minősül állami tulajdonnak.
- [4] Az indítványozók álláspontja szerint a Módtv. kifogásolt rendelkezései az MTA alkotmányosan védett tulajdonát mint célhoz kötött közvagyon (ami nem állami tulajdon és nem állami vagyon) alaptörvény-ellenesen korlátozzák, figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésében foglaltakra. E vagyon elemeit a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény (a továbbiakban: MTAtv.) határozza meg, melynek értelmében az Akadémia vagyonába tartozik az e törvény hatálybalépésével az Akadémiának átadott törzsvagyon és a Vagyontv. alapján az Akadémiának átadott vagyon. Az Akadémia vagyonába tartoznak az ingatlanok, az immateriális javak (ideértve a szellemi tulajdont is), a tárgyi eszközök, a pénz, a befektetések és a részesedések is.
- [5] Az indítványozók az MTA tulajdonának alaptörvény-ellenes korlátozását, tartalmilag annak kisajátítását állítják, azzal, hogy arra az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek hiányában kerül sor. Az indítvánnyal támadott Módtv. értelmében az MTAtv.-nek a Módtv.-el beiktatott 3. §-a alapján az MTA a Módtv. szerinti „eltérő megállapodás hiányában” köteles a hozzá nem kötődő (elvett) kutatóhálózat vagyonát érintő használati jogát ingyenesen átadni teljes egészében az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat (a továbbiakban: ELKH) mint új, önálló jogi személy részére, amelynek feladata a kutatóhálózat működtetése.
- [6] Az indítványozók azt is sérelmezték, hogy a Módtv. 10. §-a alapján [ami hatályon kívül helyezte többek között az MTAtv. 10. § (5) bekezdését is] az MTA arra kényszerül, hogy engedélyezze az MTA nevének használatát a volt („tőle át- vagy elvett”) intézetek tekintetében, ami nem szükséges a közérdekű cél megvalósításához.
- [7] Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az MTA 1827 óta működő köztestület, amelynek létezése a történeti alkotmány vívmánya, ezért intézményi garancia illeti meg, és annak tartalma az intézmény változatlan, folyamatos létezése. Hasonlón a Magyar Művészeti Akadémiához (művészeti szabadság alkotmányos értéke) az MTA esetén is alkotmányos követelmény az, hogy mindenkori összetétele, szervezeti működése megfelelően a tudományos kutatás szabadsága alkotmányos értékének, figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára.
- [8] Az MTA tudományos köztestület, az MTA-klauzula tehát a köztestületet védi, beleértve a köztestületi kutatóhálózatot. A köztestületi kutatóhálózat tudományos autonómiájának biztosítéka, hogy a kutatóintézetek az MTA mint tudományos köztestület irányítása, felügyelete alatt működnek. Mindezek alapján a Módtv.-nek az MTA helyzetét megváltoztató szabályai sértik az Alaptörvény MTA-klauzuláját.
- [9] Az indítványozók felhívták az Alaptörvény X. cikk (1) és (2) bekezdését is, valamint több alkotmánybírói határozatot is, és arra hivatkoztak, hogy az ELKH szervezeti és működési szabályai sértik a tudomány szabadságát, mivel a kutatókat nem védi garancia, szemben az MTAtv. korábbi szabályozásával, amely kimondta, hogy a kutatók a munkájukat a tudományos meggyőződésüknek megfelelően végzik. Továbbá a Módtv. szerint az intézetek feladata immár a „kutatás-fejlesztés”, nem a tudományos (alap)kutatás. A támadott szabályozás alapján a kutatóintézetekkel együtt a kutatók átkerülnek egy új szervezeti rendszerbe – az ELKH-ba –, amely változtatás az intézetek és ott tudományos munkát végzők téma- és módszerválasztását alapvetően korlátozza. Sérti a kutató személyes tudományos szabadságát, hogy kutatási területüket, kutatásuk eszközeit elveszítik vagy elveszíthetik a Módtv. alapján.
- [10] Az ELKH mint Irányító Testület (a továbbiakban: Irányító Testület vagy IT) feladata az irányítás, szemben a korábbi MTA Testület [a Módtv. 10. § f) pontjával megszüntetett Akadémiai Kutatóhelyek tanácsa (a továbbiakban: AKT)] felügyeletével, ami sérti a tudomány szabadságát. Az Irányító Testület összetétele nem biztosítja a tudományos közösségek autonómiáját, mivel tizenhárom tagjának felét a Kormány, felét az MTA elnöke nevezi ki,

elnökét pedig külön a miniszterelnök nevezi ki. A Kormány által „delegált” tagok pedig nem a tudományos közösséget képviselik.

- [11] A korábbi szabályozás szerint az AKT döntéseinek előkészítésében kötelezően a három nagy tudományterületen egy-egy szakbizottság vett részt: az AKT csak a szakbizottságok javaslatáról dönthetett (elfogadhatta vagy elvethette, de nem változtathatta meg őket az MTA Alapszabálya értelmében, míg a Módtv. szerinti modellben az illetékes tudományos osztályok (szakkollégiumok) csupán véleményezik az Irányító Testület számára készült előterjesztéseket. Az ELKH döntéshozatali eljárása is alaptörvény-ellenes, mivel az ELKH nem tudományos, hanem államigazgatási (közigazgatási) szerv, ezért az Alaptörvény X. cikkének (2) bekezdése szerint – mint az állam szerve – „nem jogosult dönteni” tudományos kérdésekben, melyek szükségképpen egyben tudományos igazságokról és tudományos kutatások értékeléséről szóló döntések.
- [12] Az indítvány szerint a Módtv. végrehajtása a jogbiztonságot is veszélyezteti, mivel az MTA tudományos intézetei kutatásra fordított kiadásai közel felét külső forrásokból, projekt támogatásokból kapják. Ebben a körben az MTA munkájáról és a magyar tudomány általános helyzetéről szóló, az Országgyűlésnek benyújtott 2015–2016. évi beszámolóra hivatkoztak, mely szerint „a költségvetési törvényben biztosított működési költségvetés [...] a személyi juttatások kiadásait sem fedezte teljes egészében (a munkaadókat terhelő járulékokat és a dologi kiadásokat pedig egyáltalán nem).”
- [13] 2. Az alkotmányjogi panaszt benyújtó indítványozó (MTA) az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Módtv. 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint a 35. §-a, és abba foglaltan a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFltv.) módosított 46. § (1) bekezdése visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének és az Alaptörvény XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelmére való hivatkozással.
- [14] 2.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következő.
- [15] Az Országgyűlés 2019. július 2-án elfogadta a Módtv.-t, amely számos egyéb törvény mellett (pl. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosítása stb.) módosította az MTAtv.-t.
- [16] A törvény elfogadását több hónapon át tartó tárgyalások előzték meg a Kormány és az MTA képviselői között. A törvény általános indokolása szerint Magyarország Kormánya elkötelezett az ország tudományos versenyképességének javítása iránt, kimondja, hogy a sikeres tudomány- és innovációpolitika elengedhetetlen eleme a megfelelő finanszírozási és felelősségrendszer kialakítása a tudomány kiemelt szerepéből fakadó autonómiájának tiszteletben tartása mellett. Az általános indokolás szerint a módosítások alapvető célja az addiginál megfelelőbb szervezeti keretek kialakítása a hazai kutatás, fejlesztés és innováció terén. A törvény, összhangban a Módtv. 39. § (1) bekezdésével (bizonyos rendelkezések kivételével), 2019. augusztus 1-jén lépett hatályba.
- [17] 2.2. Az Alaptörvény XIII. cikkének (tulajdonhoz való jog) sérelme kapcsán az indítványozó bemutatta az MTA vagyon- és tulajdonviszonyait, vagyongazdálkodásának jogszabályi alapvetéseit. Összhangban az MTAtv. 23. § (2) bekezdésével, az Akadémia vagyona egyfelől az Akadémiának átadott törzsvagyonból (e vagyonszerzésre az MTAtv. 1994. június 30-án történt hatálybalépésével került sor), illetve a Vagyontv. 69. § (1) bekezdése alapján átadott vagyonból áll (ez utóbbi értelmében az Akadémia megszerezte azokat a vagyonelemeket, amelyek az MTAtv. 2007. szeptember 24-ig hatályos állapota szerint állami tulajdonban voltak). Az indítványozó álláspontja szerint az MTA tulajdona alkotmányosan védett tulajdon.
- [18] Az indítványozó ezzel összefüggésben a Módtv. 3. § (3) bekezdését sérelmezte. Ez a rendelkezés kiegészíti az MTAtv. 3. §-át egy további (1a) bekezdéssel, ami előírja az Akadémia számára, hogy a KFltv.-ben meghatározottak szerint biztosítsa az MTA tulajdonában és az egyes kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogát. Ennek következtében az indítványozó szerint a Módtv. folytán az Akadémia tulajdonának korlátozása következik be, és az ehhez szükséges alkotmányos feltételek teljesülésének elmaradása alaptörvény-ellenes helyzetet okoz. Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatára [20/2014. (VII. 3.) AB határozat] való hivatkozással amellel érvelt, hogy a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának szükséges feltételei nem teljesülnek. Az indítványozó nem vitatta, hogy a tudományos kutatás hatékonyságának előmozdítása közérdek. Azonban megállapításai szerint a kivételesség feltétele nem áll fenn, mert az csak akkor adott, ha a korlátozás eleve szükséges az elérni kívánt cél megvalósításához. Azzal, hogy egyéb eszközök is rendelkezésre álltak a tudományos tevékenység és a kutatás hatékonyságának növelésére, a szükségesség feltétele nem adott, így a tulajdon-

korlátozás nem lehet kivételes. Továbbá azzal, hogy a jogszabály nem biztosít kártalanítást, annak további elemei, nevezetesen a teljesség, a feltétlenség és az azonnaliság feltételei sem teljesülhetnek.

- [19] Az indítványozó továbbá az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése sérelmét is állítva, amellel érvelt, hogy az MTA-klauzula nem pusztán intézményi biztosíték, hanem több annál, az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése jogot, vagy azzal egyenértékű pozíciót biztosít az MTA számára.
- [20] Az indítványozó szerint az MTA-klauzula tartalma szerint a deklarálás időpontjában fennálló státusz fennmaradását védelmezi. Eme 2013-ban (az Alaptörvény negyedik módosításával) kialakult állapot azonban sérül, hiszen bár az MTA számos egyéb, a tudományos élethez kapcsolódó közfeladatot lát el, a tudományos élet szabadsága mint alapjog az aktív tudományművelő és -kutató tevékenység tekintetében értelmezhető, ezen közfeladat ellátása pedig lehetetlenné válik az indítványozó álláspontja szerint.

II.

- [21] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„X. cikk (1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(3) 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. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

- [22] 2. A Módtv. érintett, 2019. augusztus 1-jén hatályba lépett rendelkezései:

„35. § A KFltv. 16. alcíme helyébe a következő rendelkezés lép:

»16. Átmeneti rendelkezések

45. § (1) A 2. mellékletben felsorolt köztestületi költségvetési szervek központi költségvetési szervként működnek tovább az ELKH Titkárság irányítása és alapítói joggyakorlása mellett.

(2) A működési forma és az irányító szerv személyének, valamint az intézmények címrendi besorolásának változása a kutatóhelyek jogalanyiságát nem érinti, a 2. melléklet szerinti központi költségvetési szervek az ott felsorolt köztestületi költségvetési szervek valamennyi jogát és kötelezettségét folytatólagosan gyakorolják. A működési forma jelen bekezdés szerinti változása nem minősül az Áht. 11. § (2) bekezdése szerinti átalakulásnak, valamint arra az Áht. 11. § (5)–(6) bekezdései nem alkalmazhatók.

(3) A (2) bekezdés szerinti működési formaváltás a köztestületi költségvetési szervvel szemben fennálló követeléseket nem teszi lejárttá, és arra való hivatkozással szerződészegési igényt vagy biztosíték nyújtására vonatkozó igényt nem lehet érvényesíteni.

(4) A (2) bekezdés szerinti működési formaváltás a köztestületi költségvetési szerv mint munkáltató által foglalkoztatott közalkalmazottak közalkalmazotti jogviszonyát nem érinti, a köztestületi költségvetési szervekre irányadó foglalkoztatási szabályok a 2. mellékletben foglalt központi költségvetési szervekre nézve is kötelezően alkalmazandók.

46. § (1) Eltérő megállapodás hiányában a 2. melléklet szerinti központi költségvetési szervek elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemeknek ingyenes használatba bocsátását – a 42/B. § (5) bekezdésének megfelelően – az MTA biztosítja. Az ingyenes használat körébe tartozó vagyonelem, ingatlan használója

azt rendeltetésének megfelelően köteles használni, üzemeltetni, karbantartani, gondoskodni az állagmegóvásról, köteles az állagmegóváson túl jelentkező rekonstrukciók, fejlesztési költségeket, közterheket, költségeket, díjakat viselni, gondoskodni a vagyonevédelemről.

(2) Eltérő megállapodás hiányában a 2. mellékletben felsorolt kutatóhelyek üzemeltetési feladatait a Magyar Tudományos Akadémia Létesítménygazdálkodási Központ a kutatóhelyek irányítószerv váltását követően is 2021. december 31-ig folytatólagosan biztosítja.

(3) A központi költségvetési szervek (1) bekezdés szerinti elhelyezése, valamint a hivatkozott vagyonelemek (1) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása nem minősül az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény szerinti szolgáltatásnyújtásnak.

(4) A kutatóhelyek a Magyar Tudományos Akadémia által történt minősítésre utaló megnevezést a Magyar Tudományos Akadémia – az MTA tv. 3. § (1) bekezdés c) pontja szerinti értékelésére tekintettel adott – engedéllyel használhatnak.

47. § (1) Az MTA Titkárság mint munkáltató által – az MTA tv. 3. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott közfeladat ellátása érdekében – foglalkoztatott köztisztviselőjének közszolgálati jogviszonya megszűnik és a megszűnését követő nappal az ELKH Titkársággal létesített munkaviszonnyá alakul át. A munkáltató és foglalkoztatott közötti jogállásváltozásra a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 72. §-ában foglaltakat kell alkalmazni.

(2) A jogállásváltozással érintett munkavállalók ELKH Titkárságánál megállapított munkabére a jogállásváltozást követően nem lehet kevesebb a 2019. május 31-én érvényes köztisztviselői kinevezésükben megállapított illetményénél, amely magában foglalja az alapilletményt, alapilletmény eltérítést, illetménykiegészítést, nyelvpótlékot, képzettségi pótlékot, vezetők esetében vezetői pótlékot. A munkabér megállapításánál figyelembe kell venni a jogállásváltozásig megvalósult – a Kttv. által kötelezően előírt – átsorolást, a más munkakörbe történő helyezéshez kapcsolódó illetményváltozást, továbbá a szakmai cím visszavonással vagy adományozással megváltozott illetménymódosulást.

(3) A jogviszonyváltással érintett köztisztviselő MTA Titkárságánál töltött jogviszonyát (áthelyezés esetén a korábbi jogviszonyokat is), a végkielégítésre szolgáló jogosultság szempontjából folyamatosnak kell tekinteni az-
 a) évében a Kttv.-nek a munkáltatói felmentésre,
 b) öt évében a Kttv.-nek a jubileumi jutalomra

vonatkozó szabályait még alkalmazni kell. Az a) és b) pontban megjelölt időszak elteltét követően az Mt. vonatkozó rendelkezései alkalmazandóak.«

[23] 3. A Módtv. érintett, 2019. szeptember 1-jén hatályba lépett rendelkezései:

„3. § (3) Az MTA tv. 3. §-a a következő (1a) bekezdéssel egészül ki:

»(1a) Az Akadémia feladata a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFltv.) 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFltv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása.«

„10. § Hatályát veszti az MTA tv.

a) 1. § (4) bekezdésében a », valamint az akadémiai kutatóhálózat működésének feltételeit közvetlenül érintő jogszabályok, programok, intézkedések, továbbá a» szövegrész,

b) 3. § (1) bekezdés b) pontja,

c) 8. § (6) bekezdésében az »A Magyar Tudományos Akadémia elnöke dönt – a Doktori Tanács véleményének kikérését követően – a külföldi tudományos fokozatnak az adott szakterületen kutatást közfeladatként végző akadémiai költségvetési szervnél tudományos munkakörben történő (vendégkutatói) foglalkoztatáshoz szükséges elfogadásáról. Az Akadémia irányítása alá tartozó költségvetési szervnél vendégkutatóként történő foglalkoztatás további szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg.« szövegrész,

d) 10. § (5) bekezdése,

e) 15. § (2) bekezdése,

f) 17. §-a és az azt megelőző alcím címe,

- g) 18. §-a és az azt megelőző alcím címe,
- h) 21. § (1) bekezdés a) pontja,
- i) 21. § (2) bekezdésében a »Az akadémiai költségvetési szervek kutatási feladatait támogató tevékenységek tárgyi és személyi feltételeinek megteremtéséhez, a speciális kutatási feltételek biztosításához a kormányzati tudománypolitikáért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium költségvetési fejezetében biztosít költségvetési támogatást.« szövegrész,
- j) 21. § (3)–(7) bekezdése,
- k) 22. § (1) bekezdésében a »többéves kutatási és egyéb« szövegrész,
- l) 22. § (2)–(5) bekezdése,
- m) 24. § (3) bekezdése.”

[24] 4. A KFltv. érintett – az indítványok elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„42/C. § (1) Az ELKH Titkárság fő döntéshozó szerve az irányító testület (a továbbiakban: Irányító Testület).
(2) Az Irányító Testület 13 főből áll, az elnökön felüli tagjai közül hat főt a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter, hat főt az MTA elnöke javasol azzal, hogy az Irányító Testület tagjainak legalább kétharmada a tudomány művelői közül kerüljön kiválasztásra. Az Irányító Testület tagjait a miniszterelnök nevezi ki.
(3) Az Irányító Testület
1. meghatározza a főtitkári és a főtitkárhelyettesi munkakör betöltését szolgáló nyilvános pályázati felhívás tartalmát; a nyilvános pályázati eljárás eredményére tekintettel megválasztja a főtitkárt és a főtitkárhelyetteset;
2. elfogadja az ELKH működésével kapcsolatos stratégiai elveket;
3. dönt a kutatóhelyek megalapításáról, átszervezéséről, megszüntetéséről;
4. jóváhagyja a kutatóhelyek céljait, feladatait, kiadja alapító okiratukat;
5. meghatározza a kutatóhelyek vezetői munkaköre betöltését szolgáló nyilvános pályázati felhívás tartalmát és megválasztja a kutatóhelyek vezetőit;
6. dönt az ELKH Titkárság, valamint a kutatóhelyek szervezeti és működési szabályairól, az ELKH Titkárság szabályzatairól;
7. elfogadja az ELKH Titkárság vagyongazdálkodásával kapcsolatos szabályokat;
8. előzetesen jóváhagyja az ELKH Titkárság szervezeti és működési szabályzatában meghatározott értékhatárt meghaladó kötelezettségvállalását;
9. meghatározza a kutatóhelyek támogatásának szempontjait;
10. jóváhagyja az ELKH Titkárság és a kutatóhelyek következő évi költségvetésének irányelveit és elfogadja az ELKH Titkárság és a kutatóhelyek következő évi költségvetésének kereteit;
11. értékeli a kutatóhelyek tevékenységét szolgáló támogatások felhasználását;
12. jóváhagyja az ELKH Titkárság és a kutatóhelyek előző évről szóló éves költségvetési beszámolóját;
13. megvitatja az Országgyűlés és a Kormány számára készülő elnöki beszámoló koncepcióját;
14. az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdését nem sértve véleményt nyilvánít a hazai tudomány és a társadalom koncepcionális kérdéseiről;
15. ellátja az alapító okirat által hatáskörébe utalt feladatokat.
(4) Az Irányító Testület legalább negyedévente ülésezik, működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzat keretei között ügyrendjében állapítja meg azzal, hogy az Irányító Testület szavazásra jogosult tagjai többségének támogató szavazata szükséges a (3) bekezdés 2., 3., 5., és 10. pontja szerinti döntésekhez.”

„46. § (1) Eltérő megállapodás hiányában a 2. melléklet szerinti központi költségvetési szervek elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemeknek ingyenes használatba bocsátását – a 42/B. § (5) bekezdésének megfelelően – az MTA biztosítja. Az ingyenes használat körébe tartozó vagyonelem, ingatlan használója azt rendeltetésének megfelelően köteles használni, üzemeltetni, karbantartani, gondoskodni az állagmegóváról, köteles az állagmegóváson túl jelentkező rekonstrukciós, fejlesztési költségeket, közterheket, költségeket, díjakat viselni, gondoskodni a vagyonvédelemről.

(2) Eltérő megállapodás hiányában a 2. mellékletben felsorolt kutatóhelyek üzemeltetési feladatait a Magyar Tudományos Akadémia Létesítménygazdálkodási Központ a kutatóhelyek irányítószerv váltását követően is 2021. december 31-ig folytatólagosan biztosítja.

(3) A központi költségvetési szervek (1) bekezdés szerinti elhelyezése, valamint a hivatkozott vagyonelemek (1) bekezdés szerinti rendelkezésre bocsátása nem minősül az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény szerinti szolgáltatásnyújtásnak.

(4) A kutatóhelyek a Magyar Tudományos Akadémia által történt minősítésre utaló megnevezést a Magyar Tudományos Akadémia – az MTA tv. 3. § (1) bekezdés c) pontja szerinti értékelésére tekintettel adott – engedélyével használhatnak.”

[25] 5. Az MTAtv. érintett – az indítványok elbírálásakor hatályos – rendelkezései:

„3. § (1) Az Akadémia közfeladatai a következők: [...]

(1a) Az Akadémia feladata a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFltv.) 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFltv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása.”

III.

[26] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e az alaptörvényi és a törvényi feltételeknek, tehát érdemi elbírálásra alkalmasak-e.

[27] 1.1. Az utólagos normakontroll indítványt az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjába foglaltaknak megfelelően az arra jogosultak, az országgyűlési képviselők egynegyedét elérő számú, hatvan országgyűlési képviselő nyújtotta be.

[28] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rögzíti, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdésével összhangban absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben folytatott vizsgálata is az indítványozó által megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak a Módtv. 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint a 35. §-a, és abba foglaltan a KFltv. módosított 46. § (1) bekezdése állított alaptörvény-ellenessége tekintetében tesz eleget. Az indítvány ugyanakkor nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a Módtv. indítványban megjelölt további rendelkezései az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit miért sértik, ezért ezek az indítványi elemek érdemi elbírálásra nem alkalmasak.

[29] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy indítványozóknak a jogállami jobbiztonság elvont elvének sérelme tárgyában felhozott indokai az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével nem hozhatók közvetlen összefüggésbe, abból közvetlenül nem vezethetők le. Az indítványozók a jogállamiság sérelmére hivatkozással olyan általános felvetéseket fogalmaztak meg, amelyek a B) cikk (1) bekezdését illetően érdemi alkotmányossági vizsgálatot nem alapoznak meg {vö. 3063/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [23]}.

[30] 1.2. Az alkotmányjogi panaszt érintően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[31] A Módtv. 2019. augusztus 1-jén lépett hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt pedig 2019. augusztus 27-én terjesztette elő, így a törvényben előírt határidő-követelmény teljesült.

[32] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdését, illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdését, melyek megalapozzák az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására.

[33] Mivel a Módtv. hivatkozott rendelkezései az MTA jogállását meghatározó MTAtv.-t érintik, ezen belül is a tulajdonviszonyait, illetve a jellegadó tudományos tevékenységének ellátásában elengedhetetlen anyagi eszközöket, az indítványozó személyes érintettsége fennáll.

[34] Az indítványozó által sérelmezett helyzet a törvény hatálybalépésével közvetlenül, bírói döntés nélkül megvalósul. Az Akadémia tulajdonjogát érintő változások a Módtv. 39. § (2) bekezdése folytán 2019. szeptember 1-jén hatályba léptek. Az állított sérelem bekövetkezésére közvetlenül, külön jogalkalmazói döntés nélkül került sor, illetve az említett rendelkezések hatálybalépésétől folyamatosan fennáll, így a sérelem közvetlennek és aktuálisnak minősíthető. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt követelmény kapcsán megállapítható, hogy nincs a jogsérelem orvoslására megfelelő jogorvoslati eljárás, az alapjogsértő helyzet *ex lege* következik be.

Mivel nem közigazgatási döntés vagy valamilyen bíróság vagy más hatóság előtt megtámadható aktus hozza létre a sérelmezett állapotot, így nem lehet szó alternatív jogorvoslati fórumról, illetve lehetőségről. Maga a Módtv. hozza létre az ELKH-t, és írja elő az indítványozó részére bizonyos vagyonelemek kötelező használatba adását az ELKH részére. A törvény elleni jogorvoslat az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványon kívül más módon nem elképzelhető, így az indítvány az Abtv. 26. § (2) bekezdés *b*) pontjában foglalt feltételnek is megfelel.

- [35] Az alapjogok jellegadó sajátossága, hogy magával az állammal szemben biztosítanak szabadságot, védelmet a jogalanyoknak, illetve egyes, az embertől nem elválaszthatatlan tulajdonságokhoz köthető alapjogok esetében jogi személyeknek is. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság gyakorlata is rámutat {3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [50]} az állam főszabály szerint a jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól is köteles tartózkodni. Az indítványozó mint jogi személy tulajdonosi jogképessége az MTAtv. vonatkozó rendelkezései alapján egyértelmű. Az indítványozó szerint az MTA „önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület”, és tulajdona ugyanúgy alkotmányosan védett, mint a helyi vagy területi önkormányzatké. Az MTA-klauzula egyik kifejezett címzettje pedig maga az indítványozó. Mindezek alapján kétségtelen, hogy az indítványozót mint jogi személyt az általa sérelmezett alapjogok, illetve jogosultságok megilletik.
- [36] Az indítvány tartalmazza az eljárás megindításának okait, az indítványozó mind az Alaptörvény X. cikk (tudományos élet szabadsága), mind a XIII. cikk (tulajdonhoz való jog) tekintetben részletesen ismerteti sérelmezett helyzetét. A finanszírozási és vagyongazdálkodási mechanizmusok változásának, illetve a tulajdonjog egyes részjogosítványai elvesztésének bemutatása részletes, kimeríti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pontjában előírt követelményeket.
- [37] Összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*)–*e*) pontjaival, az indítványozó megjelölte a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [Módtv. 3. § (3) bekezdése, 10. §-a, valamint a 35. §-a, abba foglaltan a KFltv. módosított 46. § (1) bekezdése] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, illetve indokolta az állított alaptörvény-ellenesség mibenlétét.
- [38] Az indítvány teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pontjában előírt követelményt, kifejezett kérelmet terjeszt elő a hivatkozott jogszabályi rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.
- [39] Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítvány teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeket, ezért határozottnak tekinthető.
- [40] Az Abtv. 29. §-a kimondja, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [41] Az indítványozó tulajdonjoga egyes részjogosítványainak korlátozása, így jelen esetben a használati jog biztosítása, illetve egyes vagyonelemek ingyenes használatba bocsátása miatt bekövetkezett tulajdonkorlátozásnak a megjelölt közérdekekkel való arányosságának vizsgálata, tekintettel az indítványozó társadalmi jelentőségére is, olyan alapvető jelentőségű alkotmányossági kérdésnek minősül, amelyre az Alkotmánybíróság korábban még nem adott választ.
- [42] Tekintettel arra, hogy az indítványozó nem csupán a tulajdonhoz való jog sérelmét állítja, az indítvány befogadhatóságát az Alkotmánybíróság az MTA-klauzula állított sérelme vonatkozásában is megvizsgálta.
- [43] Az államnak a tudományos élet előmozdítása és a tudományos versenyképesség fejlesztése érdekében tett törekvései és az ennek során felhasznált eszközök gyakran vezetnek konfliktushoz a tudomány autonómiájával. Kétségtelen, a tudomány akkor működhet hatékonyan, ha az autonómiája biztosított, és azok a kérdések, amelyek a tudományban meghatározó jelentőséggel bírnak, a tudományos közösségen belül dőlnek el, az adott közösségben kialakult folyamat (a tudományos vita) folytán. Mindazonáltal vitathatatlan, hogy az államnak, a szükséges mértékig bele kell szólnia az erőforrás-allokációba, a szervezetrendszer alapvető felépítésébe, hiszen a megfelelő tudományos és kutatási feltételrendszer kiépítésében megkerülhetetlen az állam. Emellett az állam az, amely a közpénzek felett rendelkezési joggal bír.
- [44] A Módtv. indítványozó által sérelmezett 10. §-a értelmében az MTAtv. számos rendelkezése hatályát veszti. Így többek között az akadémiai kutatóhálózat működésének feltételeit közvetlenül érintő jogszabályok, programok, intézkedések előkészítésekor a továbbiakban nem szükséges az Akadémia véleményét kikérni. A jövőben az MTA által ellátott közfeladatok közül kikerül a központi költségvetésből támogatott kutatóhálózatok fenntartása, működtetése, illetve a főtitkár már nem lesz hivatalból tagja az Akadémiai Kutatóintézetek Tanácsának. Az Akadémia költségvetési szervei közé a továbbiakban nem tartoznak bele a kutatóintézetek, kutatóközpontok és Támogatott Kutatócsoportok Irodája.

- [45] Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése, az MTA-klauzula „tudományos szabadságról” tesz említést. Az MTA tudományos tevékenysége nem kizárólag kutatások folytatásából, hanem annak megszervezéséből, biztosításából, ehhez kapcsolódóan az intézményrendszer fenntartásából és fejlesztéséből állt. E vonatkozásban alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül, hogy a Módtv. vonatkozó rendelkezései mennyiben érintik az indítványozó tudományos szabadságát, illetve összeegyeztethetőek-e az arra vonatkozó védelmi kötelezettséggel.
- [46] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa 2020. december 15-én tartott tanácsülésén az alkotmányjogi panasz befogadásáról döntött.
- [47] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – tárgyuk azonosságára tekintettel – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [48] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján 2020. január 3. napjától hatálytalan. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg” {8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; megerősítette a 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálatot nem a Módtv., hanem az inkorporáló jogszabályi rendelkezések, vagyis az MTAtv. és KFltv. vonatkozó rendelkezései tekintetében végezte el.

IV.

- [49] Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.
- [50] Az Alkotmánybíróság elsőként a Magyar Tudományos Akadémiára vonatkozó, a tárgyi ügghöz kapcsolódó alkotmányos rendelkezéseket tekintette át, majd külön tekintette át az MTA tulajdonhoz való jogának sérelmét, illetve az ELKH működése kapcsán a tudományos szabadság sérelmét.
- [51] 1. Az indítványozók indítványaikban a Magyar Tudományos Akadémia alkotmányos jogállásából vezették le érveiket, így az Alkotmánybíróság először az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésnek a Magyar Tudományos Akadémiára vonatkozó rendelkezések (a továbbiakban: MTA klauzula) vizsgálatát végezte el.
- [52] Az MTA indítványa szerint az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése a Magyar Tudományos Akadémiának alkotmányosan védett jogi pozíciót biztosít. Az Alaptörvényben az MTA indítványa szerint az MTA alkotmányos védelme a tudományos szabadságból fakadóan az alábbi tartalommal bír: egyrészt védi az Akadémia fennállását, másrészt annak tudományos szabadságát. Az MTA indítványa szerint az intézmény fennállásának védelme Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása hatálybalépésekor fennálló jogi helyzetét védi, amely nem zárja ki a kisebb változtatásokat. A tudományos szabadság védelme pedig nem a tudományos vélemény nyilvánításának szabadsága, hanem a tudományos tevékenység, a kutatás szabadsága, amely magában foglalja a kutatás tárgyának (téma, kérdés stb.) szabad megválasztását, a kutatás módszereinek kiválasztását és a kutatások értékelésének szabadságát is, eredendően egyéni szabadságjog, de inkább az egyéni szabadságok együttes gyakorlását jelenti. Az MTA indítványa szerint a Módtv. hatálybalépésével nem maradt olyan tudományos tevékenység – kutatás – az Akadémián, amelyre a tudományos szabadság fogalma alkalmazható lenne. A megmaradt feladatok nem kutatási vagy tudomány-művelési feladatok, hanem a tudományért tevékenykedő más szervezetek támogatására irányulnak. Ezért a Módtv. sérti az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdését.
- [53] 1.1. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése rendelkezik a Magyar Tudományos Akadémiáról, kimondva azt, hogy „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia [...] tudományos [...] szabadságát.” Az Alaptörvény annak megalkotása óta tartalmazza az MTA intézményi védelmét. A korábbi Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény a Magyar Tudományos Akadémia intézményét külön nevesíti, ezzel alkotmányos védelemben is részesíti. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. A Magyar Tudományos Akadémiára vonatkozó alaptörvényi rendelkezések értelmezéséhez mindenképp az Alaptörvény rendelkezéseinek kontextusát kell figyelembe venni. A X. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy

„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás [...] szabadságát”. Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése rögzíti azt, hogy „[t]udományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

- [54] Az Alaptörvény X. cikke a tudomány művelésével kapcsolatban hármass követelményrendszert rögzít: (1) az Alaptörvényből fakadóan a tudományos kutatás szabadságát, (2) a tudományos igazság értékelése kapcsán – elsősorban – az állam semlegességét és tartózkodását, (3) intézményi védelemként: az MTA tudományos szabadságának garanciáját, valamint a felsőoktatási intézmények kutatási önállóságát. Az Alaptörvény X. cikkéből fakadóan tehát a tudományos kutatás szabad művelése és annak tudomány általi értékelése alkotmányos védelemben részesül. Az Alaptörvény intézményként védi az MTA-t és annak tudományos szabadságát. Az Alaptörvényből mindenképpen következik az, hogy a tudományos kutatás művelése és értékelése olyan alkotmányosan védett értékek, amelyeket az államnak biztosítani kell, és külön tartózkodnia kell az ezekbe való beavatkozásoktól. A beavatkozástól való tartózkodás három szinten érvényesül: kiemelten az MTA tudományos szabadságát illetően, továbbá a felsőoktatási intézmények kutatási tevékenységével kapcsolatban, valamint általában abban az esetben is, ha valamilyen intézmény vagy valamely személy tudományos kutatási tevékenységet lát el. A tudományos kutatások külső, különösen állami befolyásolása a tudományos eredményeket torzítja, amelyek a tudományos hitelesség lerontásához vezetnek. Az államnak a tartózkodási kötelezettségen túl azt is biztosítani kell, hogy a tudományos kutatások szabadsága és értékelése befolyásolástól mentes legyen. Az egyik ilyen intézményi védelem a Magyar Tudományos Akadémiát illeti meg, amelyet az állam intézményvédelmi kötelezettségeként külön is védelemben kell részesítenie.
- [55] Az MTA az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével alkotmányos intézményi védelmet nyert. Korábban alkotmányos rendelkezés a Magyar Tudományos Akadémiát mint intézményt nem szabályozta. A Magyar Tudományos Akadémia közel kétszáz éves alapítása óta teljesíti be azt a célt, hogy a tudomány szabad, befolyástól mentes és a társadalom fejlődését, haladását elősegítő intézmény legyen. Az Alaptörvény indokolása rögzíti, hogy „[a] tudomány, a művészet és a magas szintű oktatás kiemelt fontosságú intézményeinek szabad, külső befolyástól mentes működését külön is garantálja” az állam [Indokolás az Alaptörvény X. cikkéhez]. Az Alaptörvény a Magyar Tudományos Akadémia alkotmányos státuszával a korábbi védelmi szintet magasabbra helyezte. A Nemzeti Hitvallásban rögzítettek szerint továbbá: „[b]üszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira”; „[v]alljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye”.
- [56] A Magyar Tudományos Akadémia a magyar reformkor szerves intézményalapítása óta törekedett a méltóságát, tekintélyét megőrizve a magyar tudomány szolgálatában működni, hogy egyszerre legyen a magyar tudomány függetlenségének intézményi garanciája, valamint a tudományos eredmények közvetítője, ez a szerepfelfogás tükröződik az MTA „a nemzet tanácsadója” címében is.
- [57] 2. A Magyar Tudományos Akadémia jogállását részletesebben sem az Alaptörvény, sem sarkalatos törvény nem határozza meg. A Magyar Tudományos Akadémia az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésben kimondott feladatából, a tudományos szabadság biztosításából következnek egyrészt a Magyar Tudományos Akadémia összetételével, másrészt az intézményi működésével kapcsolatos alkotmányos követelmények. Az államnak és intézményrendszerének tartózkodási kötelezettsége van a tudományos tevékenység befolyásolásával szemben. Speciálisan az MTA-val mint intézménnyel szemben ez akként érvényesül, hogy a tudomány szabadságának tiszteletben tartása egyfelől a szervezet felépítésével, másfelől a közfeladatok ellátásának a tudományos szabadság alkotmányos tartalmával kapcsolatban kell érvényesülnie. Az MTA tudományos szabadsága általában a szervezeti felépítésében: a köztestület tagjainak és az akadémikusok szabad kiválasztásában áll. A tudományos szabadság azonban emellett a közfeladatok ellátásában is érvényesül. Az állam természetesen bízhat közfeladatot a Magyar Tudományos Akadémiára, de annak gyakorlati megvalósítása már a tudomány szabadságából fakadóan az MTA mint intézmény működési autonómiájának része. Az állam a közfeladat ellátásában, illetve a közfeladat ellátásának megszervezésében az Alaptörvény X. cikkének sérelme nélkül jogosult részt venni.
- [58] A Magyar Tudományos Akadémia az állam által elismert köztestület. Az Alkotmánybíróság korábban hangsúlyozta, hogy az egyesülési jog alapján létrejött társadalmi szervezetek, egyesületek alapításukat, céljaikat, funkcióikat illetően alapvetően különböznek a törvény által köztestületi formában létrehozott szervezetektől. Más összefüggésben, a köztestületi formában működő kamarákkal kapcsolatban állapította meg az Alkotmány-

bíróság azt, hogy a köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési jog alapján alapított szervezet [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 129.; 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [20]].

- [59] 2.1. A Magyar Tudományos Akadémia jogállását az MTAtv. rögzíti. Az MTA „önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület, amely a tudomány művelésével, támogatásával és képviselésével kapcsolatos országos közfeladatokat lát el” (MTAtv. 1. §). Az MTA köztestületének tagsága az akadémikusokból és a nem akadémikus köztestületi tagokból áll. Az akadémikusokat az MTA hazai tagjai választják (MTAtv. 6. §). A nem akadémikus köztestületi tagok pedig azok a hazai vagy honosított tudományos fokozattal rendelkező személyek, akik a magyar tudomány feladatainak megoldásában részt vesznek, és bejelentik az MTA illetékes osztálya felé, hogy a köztestület tagjai kívánnak lenni. Az MTA az illetékes osztály javaslata alapján veszi fel a köztestület tagjai közé ezen személyeket. Az MTA így olyan köztestület, ahol a tagság a tudomány műveléséhez kötött, de nem elégséges a tudományos fokozat elérése, az MTA tudományterületileg illetékes osztályának döntése is szükséges ahhoz, hogy valaki az MTA köztestületének a tagja lehessen.
- [60] 2.2. Az MTA közfadatait az MTAtv. 3. §-a rögzíti. A Magyar Tudományos Akadémia közfadatai összefoglalóan a következőkre terjednek ki. Közreműködik a tudományos kutatás szabadságának biztosításában: támogatja a tudományok művelését és a tudományos kutatások végzését. [MTAtv. 3. § (1) bekezdés a) pont]; a világban folyó és a hazai tudományos kutatások eredményeit és irányait rendszeresen értékeli, és ezzel kapcsolatosan javaslatokat fogalmaz meg [MTAtv. 3. § (1) bekezdés d) pont]; segíti a magyar nyelv fejlődését és a tudomány magyar nyelven történő művelését [MTAtv. 3. § (1) bekezdés f) pont]; őrködik a tudományos közélet tisztaságán, a tudományos kutatás és a tudományos véleménynyilvánítás szabadságán [MTAtv. 3. § (1) bekezdés g) pont]; tudományos programokat és konferenciákat szervez, pályázatokat ír ki [MTAtv. 3. § (1) bekezdés j) pont], valamint szorgalmazza és segíti a tudományos kutatások eredményeinek társadalmi és gazdasági hasznosítását [MTAtv. 3. § (1) bekezdés k) pont]. Ezek mellett tudományos osztályokat alakít, amelyek a tudományos szakmai autonómia alapegységei, és az Alapszabályban meghatározott módon egyéb testületeket (tudományos bizottságokat, területi bizottságokat stb.) hoz létre [MTAtv. 3. § (1) bekezdés n) pont]; nemzeti tudományos bibliográfiai adatbázist működtet, melyben a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak által a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 30. § (7) bekezdésében meghatározott jogviszonyuk keretei között megalkotott és nyilvánosságra hozott tudományos művekkel, valamint a költségvetési forrásból tudományos mű megírására, létrehozására irányuló szerződés alapján támogatásban részesülő személyek által megjelentetett tudományos művekkel kapcsolatos, az MTAtv. 19/A. §-ában meghatározott adatokat, és alkalmas más személyek tudományos műveinek önkéntesen közzétett adatainak nyilvántartására [vö. MTAtv. 3. § (1) bekezdés o) pont].
- [61] Az MTA a tudományos véleménynyilvánítás és tudományos kapcsolatteremtés keretében az Országgyűlés vagy a Kormány kérésére a kompetenciájába tartozó kérdésekben – főleg a tudomány, az oktatás, a társadalom, a környezet és a gazdaság kérdéseiben – kinyilvánítja szakmai véleményét [MTAtv. 3. § (1) bekezdés e) pont]; megállapodásokat köt és kapcsolatokat tart fenn hazai, külföldi és nemzetközi tudományos intézményekkel és szervezetekkel, különösen akadémiaikkal, felsőoktatási intézményekkel és az Európai Unió tudományos szervezeteivel [MTAtv. 3. § (1) bekezdés h) pont]; kapcsolatot tart a külföldön élő magyar nyelvű és tárgyú tudományos kutatások művelőivel, támogatja a határon túli magyar tudományosságot [MTAtv. 3. § (1) bekezdés i) pont]; elősegíti a fiatal kutatók tudományos életpályájának kialakítását [MTAtv. 3. § (1) bekezdés p) pont]; közreműködik a kutatók és a társadalom közötti kapcsolat erősítésében [MTAtv. 3. § (1) bekezdés q) pont].
- [62] A Magyar Tudományos Akadémia a tudomány fejlesztésének és utánpótlás nevelésének biztosításához kapcsolódóan: tudományos minősítési rendszert működtet, amelynek keretében a Magyar Tudományos Akadémia doktora, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia levelező és rendes tagja címet adományoz, valamint felkérésre tudományos tevékenységet végző intézményt értékel [MTAtv. 3. § (1) bekezdés c) pont]; felsőoktatási intézményekkel és közgyűjteményekkel kötött megállapodás alapján ezen intézményekben tudományos kutatócsoportokat tarthat fenn, valamint közreműködhet az oktatásban és a felsőoktatási intézményekben folyó doktori (PhD) képzésben [MTAtv. 3. § (1) bekezdés l) pont]; a tudományos utánpótlást ösztöndíjrendszer fenntartásával segíti, amelynek fedezete az Akadémia költségvetésében elkülönítetten szerepel; kiemelkedő tudományos eredményeket elérő kutatók részére – saját forrásaiból vagy egyetemleges közérdekű kötelezettségvállalás alapján – határozott időre tudományos ösztöndíjat, díjakat alapíthat, díjkitűzést tehet, amelynek feltételeit és részletes rendjét az Akadémia szabályzatban állapítja meg [MTAtv. 3. § (1) bekezdés m) pont].

- [63] 2.3. A fentiek alapján tehát az MTA őrködik a magyar tudomány szabadsága felett, aktívan részt vesz a hazai és nemzetközi tudományos eredmények közvetítésében, tudományos minősítést végez, valamint közreműködik tudományos eredmények előállításában is.
- [64] 2.4. Az indítvány alapjául szolgáló törvényi változás korábban azt tartalmazta, hogy a tudományos eredmények előállítása keretében az MTA tudományos kutatások folytatása céljából, a központi költségvetésből támogatott főhivatású kutatóhálózatot tart fenn, megalkotja működési szabályait, és hatékonyan működteti azt [MTAtv. hatályon kívül helyezett 3. § (1) bekezdés *b*) pont]. Ezen törvényi közfeladat hatályon kívül helyezésével együtt az MTA közfeladatai kiegészültek azzal, hogy az MTA „feladata a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: KFltv.) 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFltv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása” [MTAtv. 3. § (1a) bekezdés].
- [65] Az MTA elnöke két évenként beszámol az Országgyűlésnek az MTA munkájáról, és ennek érdekében rendszeresen felméri és értékeli az egyes tudományágak hazai eredményességét és nemzetközi megítélését [MTAtv. 3. § (2) bekezdés]. Az MTA elnöke évente tájékoztatja a Kormányt az MTA munkájáról, valamint a magyar társadalom és gazdaság fellendítése érdekében elért eredményeiről [MTAtv. 3. § (3) bekezdés].
- [66] Az MTA közfeladatai ellátása céljából közfinanszírozású intézményeket létesít és működtet, amelyek felett irányítási jogot gyakorol, valamint gazdasági társaságokat létesíthet, amelyek tulajdonosi jogait gyakorolja. Az MTA a tudományért, művészetért tevékenykedő más szervezeteket is támogathat [MTAtv. 2. § (1) bekezdés].
- [67] Az MTA közfeladatainak ellátása során a vagyonával, a részére jóváhagyott költségvetési támogatással, saját bevételeivel és más forrásaival az MTAtv.-nek az MTA gazdálkodásáról és vagyonáról szóló rendelkezéseiben leírtak szerint gazdálkodik (MTAtv. 4. §).
- [68] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a Magyar Tudományos Akadémia alkotmányosan védett köztestület, amelynek intézményi felépítésében és közfeladatainak ellátásában a tudomány szabadsága érvényesül, amelyet az államnak biztosítania kell. Az Alaptörvény mint ilyen intézményt részesíti védelemben a Magyar Tudományos Akadémiát, és ha ezen tudományos szabadságába beavatkozás történik, az MTA alkotmányos védelemre jogosult.
- [69] 3. Az MTA szerint azzal, hogy az Országgyűlés a tudomány művelésére jogosult kutatóhálózat (kutatóközpontok és intézetek) működtetését közfeladatként megszüntette, sérült az Alaptörvény MTA klauzulája.
- [70] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapítja, hogy a Magyar Tudományos Akadémiát szervezeti felépítésében és a jogalkotó által meghatározott közfeladatainak ellátásában illeti meg alkotmányos védelem. Mindez azt jelenti, hogy a Magyar Tudományos Akadémiát mint intézményt védi az Alaptörvény, és a tárgyi ügy vonatkozásában a kutatóközpontok és intézetek (önálló) működtetése mint megszűnt vagy átalakult, más szervhez átkerült közfeladat nem sértik az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdését. Önmagában az a körülmény, hogy egy közfeladatot az állam más szervén keresztül kíván a továbbiakban ellátni, még nem alaptörvény-ellenes. Az MTAtv.-ben az Országgyűlés több közfeladatot határoz meg. Ezen közfeladatok ellátásában közvetve vagy közvetlenül érvényesül a tudomány szabadsága. Az MTA tagjainak választása során az önszabályozás és a tudományos eredmények értékelése tudományos szempontok szerint történik. Az egyes támogatási formák (fiatal kutatók támogatása, tudományos művek kiadásának támogatása stb.) közfeladatkénti ellátásában a tudomány szabadsága érvényesül, mert az állam ebben nem rendelkezik sem befolyásolási, sem döntési jogosultsággal. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből az MTA szervezetén belül megszervezett kutatóközponti és kutatóintézeti működtetés önmagában nem vezethető le. Az Alaptörvényből nem vezethető le olyan követelmény sem, mely meghatározná azt, hogy az államnak a tudományos kutatás szabadságát milyen intézményrendszeren keresztül kell megszerveznie. Az Alaptörvényből az vezethető le – de annyi mindenképpen – hogy az állam a létrehozott szervezetrendszeren belül kell, hogy biztosítsa a tudományos kutatás szabadságának érvényesülését, illetve alkotmányos garanciaként kell biztosítania ennek a szervezetnek a tudományos szabadság tekintetében a külső befolyástól mentes működést. Az Alkotmánybíróság ezért az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványt elutasította.

V.

- [71] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók tulajdonhoz való joggal kapcsolatos indítványait bírálta el. Az országgyűlési képviselő indítványozók és az MTA is sérelmezte azt, hogy az újonnan létrejött jogi személy az MTA „tulajdonán” végzi feladatát. Az indítványozók álláspontja szerint az MTA tulajdona nem állami vagyon, hanem az az MTA vagyona (célvagyon). Az alkotmányos probléma az indítványozók érvelése alapján abban jelentkezik, hogy egy, az állam által újonnan létrehozott jogi személy vette át a korábban az MTA irányítása alatt álló kutatóhálózatot. Tette ezt oly módon, hogy az MTA köztisztviselési közfeladata lett a KFltv. szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, az MTA tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyonelemek használati jogának a KFltv.-ben meghatározottak szerinti biztosítása. Összegezve az indítványozók érveit: az MTA tulajdona névleg fennmarad ugyan, de az újonnan megállapított közfeladattal (illetve a közfeladatok újraosztásával) az MTA a tulajdonosi részjogosítványainak egy részét elveszíti, amelyet kötelezően, ingyenesen és határidő nélkül kell biztosítania egy másik, tőle független szervezet számára annak érdekében, hogy az a közfeladatait maradéktalanul el tudja látni. Az MTA tulajdonát az indítványozók szerint az Alaptörvény XIII. cikke szerinti védelem illeti meg, és a Módtv. ebben a tekintetben aránytalan alapjog-korlátozást jelent.
- [72] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdéséhez kapcsolódó, az ügy szempontjából releváns gyakorlatát.
- [73] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát a 3192/2022. (IV. 29.) AB határozatban – megerősítve a 3002/2019. (I. 2.) AB határozatban és a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatban foglaltakat – az alábbiakban összegezte: „Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti a tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi.” (Indokolás [41])
- [74] A 3329/2020. (VIII. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[a] tulajdonjog alkotmányos védelmének a polgári jogi tulajdonon kívüli, egyéb vagyoni értékű jogokra való kiterjesztése mögött a tulajdonnak az egyén autonómia-védő funkciója áll [vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat]. A várományokra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság egyrészt nem általánosságban a várományokra, hanem főként a közjogi várományokra, például a társadalombiztosítási jogosultságokra vonatkozó várományokra terjesztette ki a tulajdon alapjogi védelmét, amelyek az érdekeltek ellenszolgáltatásán, azaz járulékfizetésén alapulnak [3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]]. A tulajdoni váromány ugyanakkor kizárólag akkor részesül alapjogi védelemben, ha jogszabályon alapul [23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [20]; 3128/2020. (V. 15.) AB határozat, Indokolás [55]].” (Indokolás [17])
- [75] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a kutatóhálózat és az MTA közötti korábbi és jelenlegi tulajdonjogi jogviszonyokat.
- [76] 3.1. Az MTAtv. 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezései szerint az MTA közfeladata tudományos kutatások folytatása céljából, a központi költségvetésből támogatott főhivatású kutatóhálózat fenntartása, működési szabályainak megalkotása, és hatékony működtetése [MTAtv. 3. § (1) bekezdés b) pont, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezése]. Az MTAtv. 17–18. §-a rendelkezett az akadémiai kutatóhálózatról. Az akadémiai kutatóközpontok és a kutatóintézetek költségvetési szervekként működtek. A kutatóközpont és a kutatóintézet

autonóm módon vett részt az Akadémia közfeladatainak megoldásában, önállóan is vállalt közfeladatokat, továbbá egyéb tevékenységet is végezhetett. [MTAtv. 18. § (1) bekezdés, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezése.] Az MTAtv. részletesen rendelkezett a kutatóközpont és kutatóintézet irányításáról, tudományos programjainak meghatározásáról, annak elfogadási rendjéről. Vagyongazdálkodási szempontból az MTAtv. megkülönböztetett akadémiai költségvetési szerveket, amelyek közé a kutatóközpontok, kutatóintézetek is tartoztak. Az akadémiai költségvetési szervek (jelenleg is) az MTA közfeladatainak megvalósításában vesznek részt. A finanszírozás forrásai a költségvetési támogatás, más államháztartási források és saját bevételeik. A költségvetési forrás tartalmazta az MTAtv. 21. § (3) bekezdés, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezései szerint: „a) a közfeladatok ellátásával összefüggő alapellátási támogatást; b) az Akadémia fejezet költségvetésében meghatározott feladatra a kutatóközpontoknál, kutatóintézeteknél előirányzott keretet; c) a közfeladat célú pályázatokban való részvételhez felhasználható forrásra (önrészre) fordítható összeget.”, ugyanezen törvényhely (4) bekezdése szerint az alapellátási támogatás tartalmazza: „a) a kutatóintézetek üzemeltetési kiadásaihoz, b) a kutatási feladatokat támogató tevékenységek tárgyi és személyi feltételeit megteremtő összegekhez, c) a speciális kutatási feltételek kiadásaihoz, d) a közfeladatok ellátásához köthető személyi és tárgyi kiadásokhoz a közfeladatokkal arányosan – jogszabályban meghatározott feltételek szerint – megállapított költségvetési forrást.”, valamint ugyanezen törvényhely (5) bekezdése garanciális szabályként tartalmazta azt is, hogy „[a]z alapellátási támogatás kutatóintézetekre együttesen meghatározott összege a kutatóintézeti kört érintő közfeladatok mennyiségének változásával együtt módosítandó.” A törvényi szabályozás az MTA vagyonának használata kapcsán akként rendelkezik, hogy „[a]z Akadémia az irányítása alá tartozó költségvetési szervekkel a vagyon használatba adásáról vagyonhasználati szerződést köt. A vagyonhasználati szerződés főbb tartalmi és formai elemeit az Alapszabály tartalmazza.” [MTAtv. 23. § (3) bekezdés]

- [77] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kutatóközpontok és a kutatóintézetek költségvetési szervekként működtek, az MTAtv. alapján speciális akadémiai költségvetési szervekként az MTA vagyonát vagyonhasználati szerződés alapján használták. A támadott jogszabályhely újonnan beépített közfeladatként arra kötelezte az MTA-t, hogy biztosítsa „a KFltv. 42/B. § (5) bekezdésben, 46. § (1) bekezdésében és 2. mellékletében meghatározottak szerinti főhivatású kutatóhálózat elhelyezését, valamint a kutatóintézeti hálózat működtetését szolgáló, a Magyar Tudományos Akadémia tulajdonában és ezen kutatóhelyek használatában lévő vagyon-elemek használati jogát a KFltv.-ben meghatározottak szerint”.
- [78] 3.2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Tudományos Akadémiát mint köztestületet megilleti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés szerinti tulajdonhoz való jog.
- [79] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közfeladathoz mint célfeladathoz kötött tulajdon jogi sorsa a XIII. cikk szempontjából sajátos. A tulajdonhoz való jog gyakorlása szempontjából ez azt jelenti, hogy a jogosult – Magyar Tudományos Akadémia – mint a közfeladat címzettje és a közfeladat ellátáshoz szükséges vagyonnal rendelkező jogi személy, harmadik személyekkel szemben tulajdonosnak minősül, és megilleti az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányos védelem, ugyanakkor a közfeladat meghatározójaként az állammal (Országgyűlés) szemben ez a védelem már módosul. A közfeladathoz kötött célvagyon ugyanis alkotmányos értelemben osztja a közfeladat sorsát. Másként megfogalmazva, a Magyar Tudományos Akadémia mint köztestület tulajdona az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alatt áll. Ahogyan a tulajdonjog tárgya szociálisan kötött – az Alaptörvény terminológiájában társadalmi felelősséggel jár –, ezt a tulajdont a mindenkori közjogi és polgári jogi kötöttségek terhelik. A Magyar Tudományos Akadémia köztestületként közfeladatokat lát el. Az MTA tulajdona mint köztestületi vagyon egyben célvagyon és kötődik az ellátott közfeladatokhoz. Amennyiben ezek a közfeladatok módosulnak, szükségképpen maguk után vonhatják a közfeladathoz rendelt tulajdonhoz kapcsolódó jogok gyakorlását.
- [80] Az Alkotmánybíróság az indítványozók által állított alaptörvény-ellenességet az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés (a határozat indokolásának V/3.3. pontjában, Indokolás [81] és köv.) és a XIII. cikk (1) bekezdés (a határozat indokolásának V/3.4. pontjában, Indokolás [83] és köv.) vonatkozásában bírálta el, az alábbiak szerint.
- [81] 3.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványelemeket bírálta el. Az indítványozók az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban azt állították, hogy a támadott törvényi szabályozás az MTA érintett tulajdontárgyainak a kisajátítását jelenti. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az alábbiakra mutat rá. A támadott szabályozás nem módosít a tulajdonos személynél, a tulajdonos továbbra is a Magyar Tudományos Akadémia marad.

- [82] A Magyar Tudományos Akadémia tulajdonát illetően a módosított szabályozás a tulajdonjog fennállását nem érinti, hanem azt határozza meg, hogy az adott tulajdontárgyon a közfeladat új címzettjének a joggyakorlását hogyan, milyen módon kell biztosítani. Az indítványozók ebből azt vezetik le, hogy a közfeladat ellátásának vagyoni háttérét biztosító törvényi kötelezettség kiüresíti az MTA tulajdonhoz való jogát. A támadott törvényi rendelkezés az MTA tulajdonába tartozó vagyonelemek aránytalan megterhelését eredményezi. Azonban az MTA mint köztestület, közfeladatot végez, amelyhez a közfeladat ellátásához szükséges vagyon is kapcsolódik, azaz a vagyon is célhoz kötött. Az MTA tulajdonába tartozó vagyonelemek ellátandó közfeladat változatlan, így a vagyon célhoz kötöttsége nem sérül. Ugyanakkor az MTA mint tulajdonos tulajdonosi részjogosítványai kétségtelenül korlátozásra kerülnek. Tulajdonjoga és annak legfontosabb részjogosítványa, a rendelkezési jog fennmarad. Az ugyanis nem vezethető le a törvényi változásokból, hogy a tulajdonosi jogok közül a rendelkezési jog megszűnt volna. A törvényi változásokkal egy közjogilag – a közfeladat ellátásának kötelezettsége okán – eleve célzott (terhelt) köz(célú) vagyon jött létre, amelyen az MTA tulajdonjoga nem szűnt meg, a rendelkezési joga fennmaradt, így a vagyongazdálkodási szabályok az MTAtv.-ben és az MTA Alapszabályában alkalmazhatók. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek nem állnak fenn, így az abban foglalt feltételek sem kérhetők számon a szabályozáson. Az Alkotmánybíróság ezért a XIII. cikk (2) bekezdés sérelmét állító indítványi elemeket elutasította.
- [83] 3.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozásnak minősül, ezért arra a vizsgált esetben – a tulajdoni korlátozás sajátos közjogi kötöttségére tekintettel – a „közérdekűség-arányosság” tesztjét kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni [34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46]; 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [23]; 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [47]].
- [84] 3.4.1. A vizsgálandó kérdés tehát az, hogy a Módtv. szerinti tulajdonkorlátozás közérdekűsége megállapítható-e. A jogalkotó a Módtv. indokolása szerint a versenyképesség előmozdítása érdekében többletforrás biztosítása mellett a szervezetrendszer hatékonyabbá tételével kívánja ösztönözni a kutatási, fejlesztési és innovációs rendszert. A Módtv. indokolása kiemeli, hogy „[a] sikeres innováció- és tudománypolitika egyik alapelve, hogy a közpénzből és közérdekből finanszírozott kutatási és innovációs tevékenység iránti elvárások kettős felelősségi rendszerben működnek, a tudományos tevékenység speciális, autonóm jellege miatt. A közpénzből és közérdekből folytatott innováció és tudományos kutatás általános irányainak kialakítása a tudós közösség, az állampolgárokat képviselő intézmények, az üzleti élet szereplői és a társadalmi ügyeket felkaroló civil szféra közös feladata. Ezen erőfeszítések eredményessége érdekében folyamatos és dinamikus értékelések és (köz)igazgatási intézkedések tárgya a jelenleginél hatékonyabb szervezeti keretek kialakítása.” Ezen célok elérése érdekében került sor az MTA keretében működő kutatóhálózat megváltoztatására, átalakítására. Az indítványozók által sem vitatottan a Módtv. indokolásában foglalt célok (közfeladatok) megvalósítása, ellátása olyan közérdeknek minősül, amely a tudományos kutatások és innováció fejlesztéséhez járul hozzá. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a fenti célok (közfeladatok) az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szempontjából alkotmányosan igazolható (elfogadható) közérdeknek minősülnek, amelyek a vizsgált esetben megalapozzák a tulajdoni korlátozás szükségességét.
- [85] 3.4.2. A tulajdoni korlátozás arányosságának vizsgálata körében a következő szempontokat értékelte az Alkotmánybíróság.
- [86] 3.4.2.1. A tulajdonhoz való jog korlátozásának arányossága körében mindenekelőtt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alanyi oldalából indult ki. A Magyar Tudományos Akadémiát mint köztestületet a fentiekben megállapítottak szerint megilleti a tulajdonhoz való jog védelme. Az MTA a magyar történelmi fejlődés során egy eredendően magánfelajánlásokból létrejött szervezet. A tudományos feladataihoz az állam a későbbiekben további forrásokat biztosított, illetve egyes vagyonelemeket közvetlenül az Akadémia rendelkezésére bocsátott vagy tulajdonába adott. Hangsúlyos ebben az esetben az a tény, hogy az MTA-t nem az állam hozta létre, e köztestület nem tekinthető az állam által létrehozott szervnek. Az állam az MTA-t jog-

állításában megerősítve helyezte egy olyan sajátos közjogi pozícióba az MTAtv. hatálybalépésével, amely az intézmény történetéből adódóan egy speciális közintézeti jogállást eredményez. Az indítványokban felvetett kérdések a tulajdonhoz való joggal kapcsolatban ezért sajátosan érvényesülnek az MTA esetén. Az állam az MTA-t az MTAtv.-vel elismerte, mint a magyar nemzet által létrehozott szervezetet. Az MTAtv. preambuluma is hangsúlyozza az állam szerepét „[a] Magyar Tudományos Akadémiát a nemzet a magyar nyelv ápolására, a tudomány szolgálatára hozta létre. Jogos társadalmi igény, hogy a magyar tudományosság nagy múltú nemzeti intézményének működési és tevékenységi szabadsága – a tudományt művelő és képviselő más intézmények autonómiáját nem csorbítva – önkormányzati jogainak törvényi megerősítésével kiszélesedjék, belső életének demokratizmusa erősödjék.” [MTAtv. preambuluma] Az MTA ezért nem tekinthető állami szervnek, a vagyona sem az állam vagyona. Az állam dönthet úgy, hogy egyes közfeladatok ellátására vagyont juttat, és meghatározhatja azt, hogy ezt milyen módon teszi. Ebben a tekintetben a jogalkotót széles mérlegelési szabadság illeti meg. Azonban az MTA részére juttatott vagyon célhoz, közfeladathoz kötött, mert a vagyonjuttatás az MTA részére minden esetben (közvetve vagy közvetlenül) az MTA által törvényben rögzített közfeladatok ellátásához kapcsolódik.

- [87] 3.4.2.2. A tulajdonkorlátozás arányosságának megítéléséhez kapcsolódik a közfeladat ellátásának szervezése, telepítése. A közfeladatok elosztása és a vonatkozó jogszabályok megalkotása a jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés, jogalkotói mérlegelés tárgya. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben abban kellett állást foglalnia, hogy az MTAtv.-ben megállapított közfeladat elvétele és átszervezése, mennyiben eredményezi a közfeladathoz tartozó vagyon(elemek) tulajdonának és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének korlátozását, azaz mennyiben osztja egy közfeladat ellátása az ahhoz kapcsolódó vagyon sorsát.
- [88] Az Alkotmánybíróság a 3180/2018. (VI. 8.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta azt a kérdést, amikor az állam egy közfeladat ellátásának kötelezettségét megváltoztatta. Az Abh. tárgya az alapfokú oktatás ellátásának kötelezettségét vizsgálta az állam és a helyi önkormányzat között. Az alapfokú oktatás ellátása ugyanis az Abh.-ban vizsgáltak szerint a helyi önkormányzatok helyett az állam feladatává vált. Ezzel kapcsolatban az Abh.-ban vizsgált kérdés az volt, hogy a közfeladat átadásával a korábban a közfeladat ellátását szolgáló vagyonelemeknek mi a sorsa. Az alkotmányos kérdés pedig az volt, hogy a közfeladat ellátásához szükséges vagyon átadása az új közfeladatot ellátó szerv részére sérti-e a helyi önkormányzat tulajdonhoz való jogát. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban az alábbiakat állapította meg. „A közneveléssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök változása az Nkt. indokolása szerint annak megteremtését célozta, hogy az új köznevelési rendszer »egységes, jó minőségű magas színvonalú oktatást biztosít minden gyermek részére annak érdekében, hogy a közjót és mások jogait tiszteletben tartó, képességeinek kiteljesítésére, képességein belül a lehető legteljesebb önálló életre, és céljainak elérésére képes embereket neveljen«. A köznevelés mint állami feladat megfelelő szervezeti keretek között, és megfelelő színvonalon történő ellátása az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából elfogadható alapvető közérdeknek minősül.” Abh., Indokolás [23]. „Az önkormányzatok vagyonának feladathoz kötöttségéből következően nem jelenti éppen ezért a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog sérelmét az a jogszabályi rendelkezés, amely az adott köznevelési feladat ellátásához mint közérdek megvalósításához feltétlenül szükséges mértékben az állam javára korlátozza az önkormányzatok tulajdonhoz való jogát, amennyiben a jogalkotó szakmai szempontok alapján úgy ítéli meg, hogy a köznevelési feladatok állam általi ellátása hatékonyabb és a szakmai szempontokat jobban érvényesítő rendszert eredményez, mint ha ezen feladatok ellátását az önkormányzatok végzik. Az önkormányzatok tulajdonhoz való joga és annak állam általi korlátozhatósága osztja az önkormányzati tulajdont indokoltá tevő hatáskör jogi sorsát: amennyiben az adott hatáskör önkormányzati, a hatáskörhöz rendelt tulajdon is az; ha azonban az adott hatáskör *ex lege* államivá válik, az önkormányzati tulajdon az állam javára korlátozható, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek is megfelelően” (Abh., Indokolás [25]).
- [89] A korlátozás arányosságát illetően másrészt az Abh. különbséget tett aközött, hogy a felek között a vagyon átadására megállapodással vagy miniszteri határozattal kerül sor. Előbbi esetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés sérelme nem merül fel, utóbbi esetben viszont az Alkotmánybíróság a bírói út lehetőségével biztosított-nak látta az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés védelmét. „Tekintettel arra, hogy az ingyenes vagyonkezelői jog határozattal történő alapítása esetében nem beszélhetünk a tulajdonos települési önkormányzat önkéntes és kifejezett hozzájárulásáról a tulajdonhoz való jog korlátozásához, ezért ebben az esetben nem csupán formai, hanem tartalmi értelemben is fontos garanciális elem, hogy a határozattal szemben a jogalkotó biztosította

a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. A bírósági felülvizsgálat lehetőségének megteremtése annak biztosítását szolgálja, hogy az önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű jogai csak a feladat ellátásához feltétlenül szükséges mértékben kerüljenek korlátozásra. Csak ebben a mértékben tekinthető ugyanis jogszerűnek az Alaptörvényből, valamint az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezéseiből, különösen a 99/G. § (1) bekezdéséből következően az ingyenes vagyonkezelői jog határozattal történő alapítása. Ennek vizsgálata azonban nem az Alkotmánybíróság, hanem az egyedi ügyben eljáró bíróságok feladata. Ebből következő módon a felek megállapodásának hiányában a bíróságnak kell határoznia abban a kérdésben is, hogy hogyan osztható meg egy köznevelési feladatot és egyéb, változatlanul önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó feladatot (így például adott esetben a közétkeztetést) ellátó vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog használata a tankerületi központ és a települési önkormányzat között, hiszen az ingyenes vagyonkezelői jog alapítása a települési önkormányzat megmaradt feladat- és hatásköreinek ellátását nem nehezítheti el.” (Abh., Indokolás [28])

- [90] Továbbá az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a vagyonkezelői jog megszerzésével nem csupán a vagyonkezelői jogokat, hanem az azzal járó kötelezettségeket is megszerzi az új vagyonkezelő, így a vagyon terhei is az új kezelő szervet terhelik (Abh., Indokolás [29]). Az Alkotmánybíróság azt is figyelembe vette, hogy „[v]alamily önkormányzati tulajdonon történő ingyenes vagyonkezelői jog alapításakor a tulajdonos önkormányzat joggal várhatja el továbbá, hogy a tankerületi központ és a települési önkormányzat kölcsönös együttműködése ne csupán az Nkt. 99/H. § (2) bekezdése szerinti átadás-átvételi eljárásra, hanem az ezt követő ingyenes vagyonkezelés időszakára is vonatkozzon, és a tankerületi központok a vagyon kezelését oly módon lássák el, hogy az biztosítsa a tulajdonos önkormányzatok lehetőségét az ingatlan és ingó vagyon közösségi célra történő használatára minden olyan esetben, amikor az a köznevelési feladatok ellátását nem gátolja (így különösen olyan, például délutáni, hétvégi vagy tanszüneti időszakokban, amikor az adott vagyontárgy nem szolgálja a köznevelési feladatok ellátását), és olyan feltételekkel, mintha az adott vagyontárggyal vagy vagyoni értékű joggal a tulajdonos önkormányzat önállóan rendelkezhetne. Az Alkotmánybíróság arra is rámutat végezetül, hogy az ingyenes vagyonkezelői jog fennállta időben is korlátozott. Az Nkt. 2017. január 1. napjától hatályos 74. § (4) bekezdése értelmében ugyanis az ingyenes vagyonkezelői jog addig áll fenn, amíg »a köznevelési közfeladata tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik.« Ennek megfelelően megszűnik az ingyenes vagyonkezelői jog, ha az adott köznevelési közfeladat a vonatkozó jogszabályok megváltozása miatt immáron nem a tankerületi központ feladat- és hatásköre lesz. Ugyancsak megszűnik az ingyenes vagyonkezelői jog akkor, ha az adott vagyontárgy vagy vagyoni értékű jog valamely, például oktatásszervezési okból következően már nem szolgálja a köznevelési közfeladat ellátását.” (Abh., Indokolás [30]–[31])

- [91] 3.4.2.3. A tulajdonkorlátozás kapcsán mindez jelen ügyre vetítve azt jelenti, hogy az állam ugyan változtathat egyes közfeladatok ellátásának címzetti körében, de csak az Alaptörvény keretei között. Önmagában egyes közfeladatok valamely szervhez telepítése (vagy áttelepítése, újraszervezése) általában nem vet fel alkotmányossági kérdéseket. Azonban az Alkotmánybíróság ilyen esetben vizsgálhatja az egyes alapjogi kollíziókat, úgymint a szerzett jogok védelmét {ld. 29/2011. (IV. 7.) AB határozat; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]; 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]; 3021/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [62]; és 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [20]} vagy például az egyes közfeladathoz sajátosan kapcsolódó garanciális szabályok meglétét.

- [92] Az Abh.-ban a közfeladat ellátási kötelezettség változásának tulajdonjogi következményeit az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásaként az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítette. Nem ütközik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe az olyan vagyonkezelői jog alapítása, amely a helyi önkormányzat tulajdonán (kvázi közjogi szolgalmként), közérdekből és a szükséges mértékben valósul meg, az alábbi feltételekkel. A tulajdonkorlátozás a felek olyan határozott időre kötött megállapodásán vagy közhatalmi aktuson alapul, amely rögzíti a felek közötti együttműködés kötelezettségét, és a megállapodás vagy közhatalmi aktus felülvizsgálatára a bírói út biztosított. Az új jogosult a vagyon terheit viseli, és a tulajdonkorlátozásra csak az adott közfeladat ellátásához szükséges mértékben kerülhet sor.

- [93] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben, a közfeladatok ellátásához kapcsolódó alanyváltozás eredményeképpen a tulajdonjog alkotmányosan korlátozható, ha a tárgya az állam által a közfeladat ellátásához célvagyonként juttatott tulajdon, és a korlátozás igazolható közérdekből történik, valamint az anyagi (a közfeladat ellátásához szükséges mértékű a korlátozás, a felek jogai és kötelezettségei határozott időre rögzítettek) és az eljárási garanciák (közvetlen bírói jogvédelem) biztosítottak. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy esetről

esetre szükséges vizsgálni azt, hogy a közfeladat ellátásának változásai hogyan hatnak ki az adott jogi szabályozásra.

- [94] 3.4.2.4. A közfeladat ellátásának kötelezett ki jelölése a jogalkotó hatáskörébe tartozó feladat. A tárgyi ügyben az indítványozók azt kifogásolják, hogy a közfeladat új címzettjének olyan vagyontárgyak igénybevitelével kell ellátnia a közfeladatát, amely nem az ő, hanem a korábbi közfeladat címzettjének a tulajdonában áll. A jogi kapcsolat a kettő között az, hogy a közfeladat korábbi címzettjének az lett a közfeladata, hogy az ehhez szükséges vagyont biztosítsa. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban az alábbiakra mutat rá.
- [95] A közfeladat-ellátási kötelezettség az állam részéről több pusztán jogszabályi deklarációnál. A közfeladat meghatározásakor a jogalkotó mérlegelésébe tartozik, hogy olyan módon szabályozza az adott közfeladat-ellátási kötelezettséget, hogy a közfeladat címzettje alkalmas legyen közfeladat ellátására. Amennyiben ez hiányzik, akkor a közfeladat kijelölése nem tudja betölteni funkcióját, így az államnak más megoldást kell találnia ennek ellátására. A közfeladatok telepítésénél alkotmányos szempontból egyszerre kell meghatározni az elérendő célt, és biztosítani az ehhez szükséges eszközöket. A közfeladat ellátása során, ha hiányzik a cél, akkor megkérdőjelezhető a biztosított eszközök felhasználásának jogszerűsége vagy célszerűsége; ha a cél ugyan világos, de az eszköz hiányzik az eléréséhez, akkor a közfeladat címzettje nem tudja ellátni a közfeladatot. A tárgyi ügyben a közfeladat azonosítása megtörtént, a jogalkotó kijelölte a közfeladat címzettjét, ugyanakkor az ahhoz szükséges eszközöket közvetve biztosította azzal, hogy a korábbi közfeladatot ellátó vagyonán rendelte el a közfeladat ellátását. A közfeladat meghatározásának egyik alapvető feltétele a cél eléréséhez szükséges feltételek biztosítása. A Módtv. által bevezetett rendszer egy olyan kölcsönösen terhelt helyzetet eredményez, amelyben a közfeladatot korábban ellátó szervezet és az új szervezet egymásra utalt, így a közfeladat hatékony ellátásának feltétele az ilyen együttműködés jogi feltételeinek a kidolgozása.
- [96] 3.4.2.5. A közfeladat-ellátási kötelezettségük a közjogi jogalanyokat célhoz kötött jogalanyokká teszi. Másikféleképpen megfogalmazva, a Magyar Tudományos Akadémiát az országos közfeladatok ellátása teszi jogosulttá arra, hogy ezt a státuszt megőrizze, és az ehhez kapcsolódó forrásokkal autonóm módon rendelkezzen. A közfeladatok ellátása és a célhoz (a közfeladat hatékony ellátásához) kötött vagyon jogi sorsa osztja egymást. Az MTA vagyona így olyan célvagyon, amely nem bármire, hanem közfeladatainak ellátásához, ahhoz kapcsolódó tevékenységre fordítható. A vagyon felhasználásának módja is ehhez kapcsolódik, ahogy azt az MTAtv. külön fejezetben rögzíti is, a közfeladatok ellátásának kötelezettsége és azok mértéke a vagyonnal arányos kell, hogy legyen. Azaz ha a közfeladatok köre változik, akkor ezt a vagyon (illetve annak egyes elemei) is követheti. A jogalkotó ebben az esetben azonban csak olyan mértékben korlátozhatja a köztestület MTA vagyonát, amennyiben az a közfeladat ellátásával arányban áll. Az MTA ugyanis törvényi keretek között autonóm módon használja vagyonát a közfeladatok ellátásához. Így egy-egy közfeladat megszűnése vagy áttelepítése önmagában még nem indokolja egy-egy vagyonelem célhoz kötöttségének a megszűnését, hiszen azt az MTA az MTAtv. szerint az általa ellátandó további, más közcélok, közfeladatok elérésre is fordíthatja.
- [97] A támadott jogszabály a kutatás-fejlesztés támogatása és serkentése céljából olyan változást idézett elő az MTA közfeladatként működtetett kutatóközpont és kutatóintézetek helyzetében, amely egyszerre több vagyonjogi következménnyel járt. A jogalkotó választása szerint több módon is képes alkotmányosan változtatni egy fennálló intézményi struktúrán. Jelen ügyben kivételesen azt a megoldást választotta a jogalkotó, hogy törvényi közfeladatként határozta meg azt, hogy egy korábban kiemelt köztestület irányítása alatt, részben az MTA tulajdonán, részben költségvetési forrásból létrejött célvagyonnal rendelkező költségvetési szerveket egy új irányítási struktúra alá helyezte. A jogalkotóval szemben elvárás, hogy egy ilyen kivételes változás során olyan struktúrát hozzon létre, amely alkalmas a közfeladatok olyan ellátására, amely a módosítást indokoltá teszi. Az ilyen struktúrákkal szembeni elvárások azonban nem feltétlenül alkotmányossági kérdések. Az állam a közfeladatok ellátásának minél hatékonyabb biztosítása során széles mérlegelési szabadságot élvez abban, hogy a megfelelő intézményrendszert megszervezze. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy önmagában a hatékonyságot felülvizsgálja, de arra igen, hogy az intézményrendszer jellegéhez kapcsolódó követelményeket (jelen esetben a tudományos szabadság, tulajdonhoz való jog érvényesülését) számon kérje.
- [98] 3.4.3. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott törvényhellyel az MTA tulajdonát az Alaptörvény XIII. cikkébe ütközően korlátozták, elvonták. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg.

- [99] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy jelen ügyben, az MTA mint köztestület célhoz (közfeladat ellátásához) kötött vagyonának új hatásköri címzetthez rendelése az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, B) cikk (1) bekezdése és I. cikk (4) bekezdése sérelme nélkül akkor valósítható meg, ha a közfeladat új címzettje törvényi előírás alapján a közfeladat gyakorlására alkalmas, a közcélhoz rendelt vagyon köre pontosan meghatározott, és az a felek megállapodásán vagy közhatalmi aktuson alapul. Az Alaptörvénynek az a vagyoni jogi megállapodás vagy közhatalmi aktus felel meg, amely kizárólag a közfeladat ellátásához szükséges mértékben rendeli el a korábbi közfeladatot ellátó szerv tulajdonának korlátozását, továbbá a jogi aktus felülvizsgálatára a bírói utat biztosítani kell. A vagyont ténylegesen használó új szerv nemcsak a vagyon jogait szerzi meg, de annak terheit is viseli. Az adott közfeladat ellátáshoz a felek között az együttműködés követelményeit jogilag kikényszeríthető módon rögzíteni kell. A közfeladathoz tartozó vagyon használati jogának az átadására csak határozott időre, azaz időben korlátozott mértékben kerülhet sor. A határozott idővel kapcsolatban elvárás, hogy az a felek jogviszonyának módosítására és az egyes feltételek újratárgyalására reális lehetőséget biztosítson.
- [100] A fenti szempontokat a jelen ügyre alkalmazandó jogszabályokban is érvényesíteni kell. A hatályos szabályozás ezen alkotmányos követelményben foglalt feltételeket nem tartalmazza, és azok megalkotására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [101] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A 46. § (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos {9/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [57]}.
- [102] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált rendelkezések esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a támadott szabályozás alaptörvény-ellenessége arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg azt, hogy a korábban közfeladatként az MTA vagyonát is használó, külön a központi költségvetésből finanszírozott kutatóintézet új irányítási struktúrája milyen vagyoni jogi következményekkel jár. Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg kiegészítését vagy módosítását teszi szükségessé, valamint a felmerülő jogi problémák szabályozását kívánja. Ilyen módon biztosíthatóvá válik az, hogy a jogszabályváltozás az Alaptörvénynek megfelelően, különösen a XIII. cikk (1) bekezdésének és a B) cikk (1) bekezdésének megfelelően történjen.
- [103] Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján – hivatalból eljárva – megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Módtv. és az azt inkorporáló KFltv. 45–46. §-ai, továbbá az MTAtv. 3. § (1a) bekezdése nem szabályozta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonságból fakadó következményeknek és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének megfelelően a korábban az MTA közfeladatként működtetett és irányított kutatóközpont és kutatóintézetek új irányítási struktúrába szervezésekor a fennálló és jövőbeni vagyoni jogi viszonyokat. Az MTA vagyona célhoz (közfeladatok ellátásához) kötött nem állami vagyon, melyen belül az MTA által megszerzett tulajdon az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés szerinti tulajdonvédelem tárgya. Az államnak olyan szabályozást kell teremtenie, amely a közfeladatok ellátásához szükséges feltételeket és garanciákat is biztosítja.
- [104] A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetésének eszközeként a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amelynek alkotmányos szempontjait jelen döntés is meghatározta. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az MTAtv. 3. § (1a) bekezdése alkalmazásakor az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből, a B) cikk (1) bekezdéséből és az I. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmény, hogy a tulajdonos a közfeladat ellátását szolgáló (célhoz kötött) közvagyon a közfeladat ellátásához szükséges (közérdekű és árnyos) tulajdoni korlátozását túrni köteles. A tulajdoni korlátozásra akkor kerülhet sor, ha a közfeladat új címzettje törvényi előírás alapján a közfeladat gyakorlására alkalmas, a tulajdoni korlátozás a közfeladat ellátásához feltétlenül szükséges, és a tulajdoni korlátozás alá eső közcélhoz rendelt vagyon köre pontosan meghatározott. További feltétel, hogy az új jogosultat terhelik a kötelezettségek, a vagyon használata a felek határozott időre szóló megállapodásán vagy közhatalmi aktuson alapul, amellyel szemben a közvetlen bírói jogvédelem biztosított.
- [105] Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2023. június 30-ig tegyen eleget.

VI.

- [106] Az országgyűlési képviselő indítványozók sérelmezték azt, hogy a Módtv. következtében sérül egyrészt a kutatók egyéni tudományos szabadsága, másrészt az újonnan létrehozott szerv döntéshozatali mechanizmusa nem biztosítja a tudomány szabadságát, így az az Alaptörvénybe ütközik.
- [107] 1. Az Alkotmánybíróság a tudomány szabadságával kapcsolatban korábban a felsőoktatási intézményekkel foglalkozó alkotmánybíróági döntésekben foglalkozott. A 21/2021. (VI. 22.) AB határozat részletesen foglalkozott a tudomány szabadságával és annak intézményi garanciális oldalával. A 21/2021. (VI. 22.) AB határozat szerint „[a]z Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése biztosítja a felsőoktatási intézmények tudományos-oktatási autonómiáját, amikor kimondja, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. A felsőoktatási intézmények önállóságát, autonómiáját a kutatás (tudományos) és tanítás (oktatás) tartalmára nézve mondja ki az Alaptörvény. Ezt az önállóságot a felsőoktatási intézmények kutatási szabadságát illetően kiteljesíti az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése, mely szerint tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Az állam számára az Alaptörvény ezen szakasza a tudományos kutatások értékelésére vonatkozó általános tartózkodási kötelezettséget mond ki, amely értelemszerűen vonatkozik a felsőoktatási intézmények kutatási tevékenységével szembeni tartózkodásra is.” (Indokolás [23])
- [108] A felsőoktatási intézményekkel kapcsolatban a 21/2021. (VI. 22.) AB határozat kimondta, hogy a „kutatási-tanítási önállósága akkor tud érvényesülni, ha ehhez megfelelő garanciarendszer társul. A garanciarendszer elsősorban a felsőoktatási intézménnyel szemben érvényesül, valamint ezt maga az intézmény a belső működésében önmaga is biztosítani köteles, ezért a felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási önállósága szükségképpen feltételezi olyan szabályok létét, amelyek ezt képesek garantálni. A felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási autonómiájának tiszteletben tartása az állam részéről tehát nemcsak azt követeli meg, hogy a kutatási-tanítási önállóság egyéni szinten megvalósuljon, hanem pozitív kötelezettsége is van az államnak; olyan intézményi rendszert kell kiépítenie, amely az önállóság érvényesülését a felsőoktatási intézményekkel szemben és a felsőoktatási intézményben biztosítja. Az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli, amely a felsőoktatási intézmények olyan szabályozásában ölt testet, amely a kutatási-tanítási autonómia külső befolyástól mentes érvényesülését biztosítja.” (Indokolás, [24])
- [109] Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy a „befolyásolástól mentes kutatási-oktatási autonómia és a felsőoktatáshoz való jog biztosítása a felsőoktatási intézményeken keresztül valósul meg. A felsőoktatási intézmények akkor tudják garantálni a felsőoktatás alanyai számára a külső befolyásolástól mentes kutatási-tanítási tevékenységet, ha ehhez megfelelő garanciák társulnak. A felsőoktatási intézményeken belüli garanciarendszer érvényesülését a szervezetrendszer, a szervezeti rend képes eredendően biztosítani. A felsőoktatási autonómia nem önmagáért való, az csak megfelelő intézményi keretek között működhet. Az intézményi kereteken belül olyan szervezeti szabályozást kell megalkotni, amely biztosítja az autonómia hordozója álláspontjának kifejtését, artikulálását és azt, hogy a kutatási-oktatási önállóság gyakorlójaként a működésükre vonatkozó szabályok megalkotásában részt vegyen. A szervezeti keretnek tehát alkalmasnak kell lennie arra, hogy a felsőoktatási intézmények Alaptörvényben biztosított önállóságának jogosultjai az önállóság biztosítékaként érdemi befolyással bírjanak a működésükre vonatkozó szabályok kialakításában.” (Indokolás [26]) Az Alkotmánybíróság továbbá kimondta azt is, hogy „[a]z Alaptörvényben foglalt felsőoktatási intézményt megillető kutatási-oktatási autonómia gyakorlója a felsőoktatási intézmény oktatói és kutatói; továbbá a művelődéshez való joggal fennálló szoros összefüggés okán a felsőoktatási autonómia gyakorlója a felsőoktatásban nyújtott képzéseken részt vevő hallgatók. A felsőoktatási intézmények szervezeti rendjével szemben az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből következő követelmény, hogy az biztosítsa azt, hogy a felsőoktatási autonómia alanyai befolyással bírjanak a felsőoktatási intézmény működésére, a kutatási-oktatási autonómia kapcsán kifejhessék álláspontjukat, véleményeiket ütköztethessék egymással és a kutatási-oktatási autonómiához kapcsolódó kérdésekben döntési jogosultságokkal rendelkezzenek. Ezen jog gyakorlására az intézményen belül olyan szervezeti rendet kell működtetni, amelyben a felsőoktatási intézménnyel kapcsolatos döntésekben az autonómia gyakorlóinak befolyásolása van. Amennyiben ez képviseleti elven kerül megszervezésre, akkor a képviseleti elven (például

választás útján) felépülő intézményi szerv összetételének képviselnie kell az autonómia gyakorlóit, azaz az ilyen szerv felhatalmazása az autonómia gyakorlóitól kell származzon.” (Indokolás [27])

- [110] Az Alkotmánybíróság a kutatás szabadsága és önállósága kapcsán a felsőoktatási intézményekre megállapított fenti alkotmányos követelményeket a tudományos kutatással foglalkozó intézményekre nézve is megfelelően alkalmazandónak tartja. Azaz a tudományos kutatás szabadsága akkor tud érvényesülni, ha 1) az külső (különösen állami) befolyástól mentes, 2) a tudományos kutatást folytató intézményben szervezetenként garantált az, hogy a tudomány képviselői kifejthessék álláspontjukat, azaz a tudományos kérdésekben a tudomány képviselői rendelkezzenek döntési jogosultsággal. Mindez nem érinti azt, hogy az állam mennyi forrást költ el tudományos kutatásokra, mert az a mindenkori teherbíróképességtől függ, és a mindenkori állam meghatározhat speciális prioritásokat is. A tudományos szabadság abban érvényesül, hogy a rendelkezésre álló források törvényi keretek között történő felhasználását és az elért tudományos eredmények értékelését a tudomány képviselői végezzék.
- [111] 2. Az országgyűlési képviselő indítványozók szerint sérül az MTA irányítása alatt álló kutatóhálózat tagjainak egyéni kutatói szabadsága az intézményi áthelyezéssel, különösen azért, mert az új jogszabály nem tartalmazza azt a korábbi rendelkezését az MTAtv.-nek, hogy „[a]z akadémiai kutatóhálózat kutatóhelyein foglalkoztatott kutatók (a továbbiakban: kutatók) munkájukat tudományos meggyőződésüknek megfelelően végzik. Ezzel elmentéses tevékenységre nem kötelezhetők” [MTAtv. 18. § (5) bekezdés, 2019. augusztus 31-ig hatályos rendelkezése]. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában ezen rendelkezés átvételének hiánya nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet. A tudományos kutatás szabadságának egyéni oldalát, azaz azt, hogy a kutató saját tudományos meggyőződésének megfelelően végezze a munkáját az MTAtv. deklarálta, de ezt az Alaptörvény X. cikke a tudományos kutatás szabadságaként és a IX. cikke a tudományos véleménynyilvánítás részeként alaptörvényi védelemben részesíti. Ebből fakadóan, mivel a törvényhely csak a már létező alaptörvényi védelmet erősítette meg deklaratív erővel, önmagában nem jelent hátrányos változást ennek hiánya. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványozó1. indítványának ezen elemét elutasította.
- [112] 3. Az országgyűlési képviselő indítványozók sérelmezték azt is, hogy a tudományos szabadság közösségi szintje is sérült, mert a korábbi szabályozással ellentétben az újonnan felállt intézmény Irányító Testületének feladata a kutatás felügyelete helyett a kutatás-fejlesztés irányítása. Az IT összetétele nem biztosítja a tudományos közösségek autonómiáját, valamint a döntéshozatali mechanizmus sem felel meg a tudományos közösségek autonómiájának.
- [113] Az Alkotmánybíróság fent bemutatott gyakorlatából következően a tudomány autonómiájának sérelmét jelenti, hogy ha tudományos kérdésekben nem a tudomány képviselői döntenek. Az IT összetételére a KfItv. 42/C. § (2) bekezdése az alábbiakat tartalmazza: „Az Irányító Testület tizenhárom főből áll, az elnökön felüli tagjai közül hat főt a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter, hat főt az MTA elnöke javasol azzal, hogy az Irányító Testület tagjainak legalább kétharmada a tudomány művelői közül kerüljön kiválasztásra. Az Irányító Testület tagjait a miniszterelnök nevezi ki.” Az országgyűlési képviselő indítványozók álláspontja szerint eleve többséggel rendelkeznek a kormányzat képviselői, és semmilyen biztosítékot nem jelent az a szabály, hogy a testület legalább kétharmada a tudomány művelői közül kerüljön ki.
- [114] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatból fakadóan az az alkotmányos elvárás, hogy a tudományos kérdésekben a tudomány művelői rendelkezzenek döntési jogosultsággal. A támadott törvényhely részben a tudománypolitikáért felelős minisztert, részben az MTA elnökét hatalmazza fel 6-6 tag delegálásra. A testület legalább kétharmada tudomány művelője kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott törvényhely nem sérti az Alaptörvény X. cikkét. A tudomány képviselői a testületben minősített többséggel rendelkeznek, azaz a testület tagjainak döntő többsége a tudomány művelője, azaz maga is részese a tudományos közösségnek. Az indítványozók érvei hipotetikusak, alkotmányjogi értékelésbe nem vonhatók, így azokat az Alkotmánybíróság az állított alaptörvény-ellenesség alátámasztásaként nem tudta figyelembe venni.
- [115] Az országgyűlési képviselő indítványozók további érvei, melyek szerint a döntéshozatali mechanizmus és az irányítási feladatok általában sértik a tudomány szabadságát, szintén olyan hipotetikus megállapítások, amelyek a támadott törvényi szabályozással nem hozhatók összefüggésbe. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából következően ugyanis a tudományos szabadság legitimitása biztosított, a tudomány szabadságának sérelme ebből az aspektusból nem merül fel. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a KfItv. 42/C. § (3) bekezdés

dése tudományos kérdésekben az IT számára az alábbiakat határozza meg: „4. jóváhagyja a kutatóhelyek céljait, feladatait”, „9. meghatározza a kutatóhelyek támogatásának szempontjait”, „14. az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdését nem sértve véleményt nyilvánít a hazai tudomány és a társadalom koncepcionális kérdéseiről”. Mindezek alapján az IT-ben a tudományos legitimitás biztosított, így az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott szabályozás nem veti fel az Alaptörvény X. cikkének sérelmét.

- [116] Az indítványozók által állított alaptörvény-ellenesség a támadott törvényi szabály alapján az ELKH által kialakított belső szabályozók, további szervezeti rendelkezések érvényesülésén keresztül állhat elő. Az új jogi személy működési struktúrájának a jogi szabályozása tehát nem kizárólag a KFltv. kérdése. Azonban mint tudományos kutatásokat folytató intézménynek, az új közfeladat címzettnek olyan belső szabályozási rendszert kell kialakítania, amely biztosítja az Alaptörvény X. cikkének érvényesülését.
- [117] Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján – a rendelkező rész 2. pontja szerinti alkotmányos követelményt fűzte a KFltv. 42/C. § (3) bekezdéséhez annak érdekében, hogy az Alaptörvény X. cikk (1)–(2) bekezdésében biztosított tudományos autonómia érvényre jusson azokban a döntési jogosítványokban, amelyek a tudományos kérdéseket érintik. Az alkotmányos követelménynek megfelelő működési szabályozás és annak alkalmazása a garanciális feltétele annak, hogy a tudományos autonómiát sértő működés ne alakulhasson ki.

VII.

- [118] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2022. november 15.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [119] 1. Vitathatatlanak tartom a határozat rendelkező részének 2. pontjában meghatározott, az Alaptörvény X. cikkéből közvetlenül következő alkotmányos követelményt. Osztom a határozat rendelkező részének 1. pontját is, mely szerint a tulajdonhoz való jogot, illetve a jobbiztonságot sértő helyzet állt elő az ELKH létrehozatalakor. Elfogadtam azt, hogy három évvel a szabályozás kialakítása után az alkotmányellenes helyzet már csak az Országgyűlés által megalkotott új szabályozással orvosolható.
- [120] 2. Ugyanakkor fontosnak tartom annak világos megfogalmazását, hogy a közfeladatot ellátó intézmények tulajdonhoz való jogának védelme kapcsán „esetről esetre” vizsgált szabályozás tekintetében nem alakítható ki olyan gyakorlat, mely a tulajdon használatának elvonását, más intézmény számára történő átadását a közfunkció érvényesülésének kérdéseire szűkíti le. Egyetértek azzal, hogy az MTA vagyona jelentős részben célhoz kötött közvagyon, melyre bizonyos szempontból alkalmazhatóak az önkormányzati tulajdon védelmével

kapcsolatban kialakított álláspontok. Ugyanakkor önmagában a közérdek nem alapozhatja meg, hogy egy közfeladatra rendelt célvagyon, illetve e célvagyon használatát egy jogi személytől egy másikhoz helyezze át a törvényhozó. Egy törvény tekintetében a közérdek tartalmi meghatározására az Alkotmánybíróságnak nem lenne eszköze; csak szélsőséges esetben, a közérdek nyilvánvaló hiánya esetében kérdőjelezhetné meg, hogy a törvényhozó a közérdeket követi.

- [121] 3. A szabályozással érintett vagyontömeg a tudományszabadság garanciális eleme. Az egységes alkotmánybírói gyakorlattal egyezően a többségi határozat is rögzíti, hogy a tudomány szabadsága nemcsak a kutatások folytatására terjed ki, hanem azok megszervezésére, biztosítására, és ezekhez kapcsolódóan egy intézményrendszer fenntartására is. Az érem másik oldalaként pedig a többségi határozat azt jeleníti meg, hogy a közpénzek felett az állam rendelkezik. Ezt a megállapítást jelen esetben leegyszerűsítőnek gondolom: az állami szabályozás meghatározhat a tudomány művelésére és szervezésére vonatkozó kereteket, dönthet a tudomány támogatásáról is, nincs azonban teljes mérlegelési szabadsága a tudományos intézményrendszer átszervezésére. Ez ugyanis nem csupán vagyoni (azaz a tulajdonhoz való jogra tartozó) kérdés, hanem tudományszabadságra vonatkozó is. Ilyen esetekben más a korlátozás alkotmányosságának feltételrendszere is: a vagyoni kérdéseket rendező, de áttételesen tudományszabadságot érintő kérdésnek nem a közérdekűségi teszt, hanem az általános alapjog-korlátozási teszt alapján kell megítélni.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [122] A párhuzamos indokolás 1. és 2. pontjában foglaltakhoz azzal a kiegészítéssel csatlakozom, hogy az MTA vagyona magán- és közforrásaira, funkciójára tekintettel olyan egészen egyedi, sajátos tulajdoni forma, amely kivételesen – mindennemű precedensjelleg nélkül – lehetővé teszi az abból jogszociológiailag kiváló, önálló jogi személyiséget nyelő szervezetnek a vagyon korlátozott, a határozat rendelkező része 1. pontjában megalkotni rendelt garanciák melletti használatát.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [123] Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása kifejezetten rögzíti, hogy az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”. Ennek a szövetségnek az egyik példája a Magyar Tudományos Akadémia, mely az 1827. évi XI. törvénycikk szerint is „önkéntes és szabad adományok útján létesítendő alaptól” jött létre, az MTA tevékenysége pedig nem csupán a jelen, hanem a tudomány sajátosságaiból adódóan a jövő generációk életének előmozdítását is célozza. A jogalkotónak éppen ezért fokozott óvatossággal kell eljárnia minden olyan esetben, amikor valamely szabályozás a Magyar Tudományos Akadémia szervezetét és működését érdemben befolyásolja.
- [124] Ahogyan arra a határozat is rámutat, az Alaptörvényből nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a Magyar Tudományos Akadémiának kutatóhálózatot kellene működtetnie. Ennek megfelelően a jogalkotó az Alaptörvényvel összhangban dönthet akként, hogy valamely kutatóhálózatot a jövőben nem a Magyar Tudományos Akadémia, hanem egy másik intézmény működtessen. Az ilyen jogalkotói döntések tartalma elé ugyanakkor az Alaptörvény számos korlátot állít.
- [125] Egyfelől, a kutatóhálózat átszervezése esetén az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az új, immáron a Magyar Tudományos Akadémiától függetlenül működő kutatóhálózat esetében is maradéktalanul érvényesüljön a tudományos kutatás szabadsága. Egyetértettem a határozat 2. pontjában foglalt alkotmányos követelménnyel, az ugyanis az alkotmányos követelmény természetéből adódóan

biztosítani tudja, hogy a jövőben a tudományos kutatás szabadsága maradéktalanul érvényesüljön. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság valamely jogszabály lehetséges értelmezésével, illetőleg alkalmazásával kapcsolatosan alkotmányos követelményt fogalmaz meg, és ezáltal kifejezetten rögzíti az Alaptörvényből az adott jogszabályi rendelkezésre vonatkozó értelmezési tartomány határait, azt sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó nem hagyhatja figyelmen kívül, és nem ronthatja le {lásd például: 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [35]}.

- [126] Másfelől, a kutatóhálózat átalakításának további korlátja, hogy az nem veszélyeztetheti, nem lehetetlenítheti el és nem is nehezítheti el a Magyar Tudományos Akadémia mint alkotmányosan védett intézmény működését. Egyfelől, semmilyen, a Magyar Tudományos Akadémiát érintő jogszabály-módosítás nem vonhatja el az MTA magánfelajánlásokon alapuló azon törzsvagyonát, mely elválaszthatatlanul összekapcsolódott az MTA történetével, illetőleg a hazai tudományos élet egészének érdekeit szolgálja. Másfelől, ahogyan a KfItv. 46. § (1) bekezdése is kifejezetten rögzíti, az ingyenes használatba adás a használatba vevőtől megköveteli a jó gazda gondosságával történő használatot, azaz az állammegóváson túl annak fejlesztését és megóvását, a közterhek viselését is. Harmadfelől, az ingyenes használatba adás célja és időtartama is a kutatóhálózat adott vagyontárggyal közvetlenül összefüggő működtetéséhez kötött, azzal a vagyon használója nem rendelkezhet korlátlanul. Egy ilyen, jogszabályon alapuló ingyenes használatba adás esetében ugyanakkor a fenti kérdéseket csak esetről esetre (adott esetben vagyontárggyról vagyontárggyra) vonatkozóan lehet vizsgálni, melyhez elengedhetetlen a bírósághoz fordulás jogának törvényi szintű rögzítése is. Miután azonban jelenleg a bírósághoz fordulás joga a vizsgált szabályozásból nem vezethető le, ezért egyetértettem a rendelkező rész 1. pontjában megállapított jogalkotói mulasztás megállapításával is.

Budapest, 2022. november 15.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1214/2019.
Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 200. számában.

