

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3298/2019. (XI. 18.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 112. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Etl Ádám ügyvéd) útján 2019. február 20-án előterjesztett és 2019. május 2-án kiegészített, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 112. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását az ügyében. A támadott rendelkezés a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény alapján megkezdett képzések befejezését 2016. szeptember 1-jéig teszi lehetővé változatlan feltételek mellett, és elrendeli azon hallgatók jogviszonyának megszüntetését, akik e határidőig nem szerzik meg a végbizonyítványt. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményével, a XI. cikk (1) és (2) bekezdése szerint művelődéshez való joggal, illetve a XV. cikk (2) bekezdése szerinti diszkrimináció tilalmának követelményével.
- [2] 2. Az indítványozó hallgatói jogviszonyát a Széchenyi István Egyetem Felnőttképzési Központ 2016. augusztus 31-én hozott FK-2016/02078. számú határozatával, a támadott rendelkezésre hivatkozással törléssel megszüntette. A döntést a Széchenyi István Egyetem rektora a 2016. október 11-én hozott FK-2016/02078/3. számú határozatával helybenhagyta. Ezt követően az indítványozó bírósághoz fordult. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve az Nftv. jelen ügyben is támadott 112. § (1) bekezdésének a visszaható jogalkotás tilalmába ütközése miatt való megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság a 3061/2017. (III. 31.) AB határozatával a bírói kezdeményezést elutasította. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2017. szeptember 14-én meghozott 17.K.27.143/2017/9. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, megállapítva, hogy az alperes megalapozott döntés hozott. Az indítványozó ezt követően a Kúriához fordult, amely a 2019. január 16-án meghozott Kfv.II.38.070/2017/8. számú ítéletével a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.
- [3] 3. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes a kellő felkészülési idő követelményével, mivel teljesíthetetlen feltételt támaszt. A jogszabály által tűzött határidő észszerűtlen, nem elegendő a tanulmányok befejezésére, illetve a végbizonyítvány megszerzésére, mivel az abszolutórium megszerzéséhez szükséges tárgyakat, vizsgakövetelményeket általában csak egy adott félévben lehet teljesíteni, előrehozott vizsgát pedig az intézmény nem biztosít. Ebből következően ténylegesen nem biztosított a tanulmányok befejezésének lehetősége, amivel sérül a jogbiztonság követelménye. A szabályozás mindezekon túl a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába is ütközik, ugyanis a hatályba lépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.
- [4] 4. Az észszerűtlen határidő meghatározása miatt sérült az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt alapjoga is, mivel a művelődésből (felsőoktatásból) olyan feltételt tartalmazó jogszabály által zárták ki, amit lehetetlen teljesíteni.

- [5] Mindezekén túl álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti egyéb helyzet szerinti különbségtételt valósít a meg szabályozás, mivel a 2007-ben, illetve azt követően beiratkozott hallgatók változatlan szakmai követelmények és vizsgarend keretében, a tanrendben előírtakhoz képest akár évekkel később is befejezhetik a felsőoktatási képzéseket. Számukra tehát az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog biztosított, míg az indítványozó számára nem.
- [6] Az indítványozó ezen kívül megjegyzi, hogy nem abból kell kiindulni, hogy a hallgató a hallgatói jogát rendeltetésszerűen gyakorolta-e, hanem abból, hogy 2016. január 1. napján hatályba léptettek egy jogszabályt, ami ekkor tudatosítja a hallgatóban, hogy 8 hónapja van arra, hogy abszolváljon, illetve a végbizonyítványt megszeresse úgy, hogy egyébként ennek feltételei nem is adóttak a felsőfokú intézmény részéről. Emellett bármilyen önhibán kívüli körülmény eredményezheti a tanulmányok elhúzódsát, ami nem jelenti egyben a hallgatói jogok rendeltetésellenes gyakorlását, illetve az Nftv. a szünetelésnek nem határozza meg a felső határát.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

- [8] 2. Az Nftv. kifogásolt rendelkezése:

„112. § (1) A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény [...] alapján megkezdett képzéseket – folyamatos képzésben – 2016. szeptember 1-jéig lehet változatlan szakmai követelmények, változatlan vizsgarend keretében, változatlan oklevél kiadásával befejezni. Azok hallgatói jogviszonyát, akik e határidőig nem szerezték meg végbizonyítványukat, e dátummal meg kell szüntetni. Azok a volt hallgatók, akik 2016. szeptember 1-jéig végbizonyítványt szereztek, 2018. szeptember 1-jéig tehetnek záróvizsgát. Az e törvénynek az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvénnyel megállapított 112. § (5a) bekezdése hatálya alá tartozó volt hallgatókra e bekezdés szabályait alkalmazni kell, a 112. § (5a) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmények által hozott döntéseket e bekezdésre tekintettel a volt hallgatók javára 2016. február 15-ig módosítani kell.”

III.

- [9] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek.
- [10] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványnak az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint határozott kérelmet kell tartalmaznia, melynek feltételeit az (1b) bekezdés tartalmazza.

- [11] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határidőben előterjesztettnek minősül, mivel az indítványozó 2019. február 19-én vette át a Kúria ítéletét, alkotmányjogi panaszát pedig 2019. február 20-án terjesztette elő. Az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, mivel megjelölte azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét, illetve megalapozza az indítványozó jogsultságát, az eljárás megindításának indokait, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, és indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére.
- [12] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint, ha bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszoknak.
- [13] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozó ügyében eljáró bíró kezdeményezésre már vizsgálta az Nftv. 112. § (1) bekezdésének visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközését és a 3061/2017. (III. 31.) AB határozatával elutasította az indítványt (Indokolás [10]–[19]), a körülmények pedig nem változtak meg, ezért az indítvány e körben ítélt dolognak minősül.
- [14] Hasonlóképpen ítélt dolog áll fenn a támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvény XI. cikkébe és XV. cikk (2) bekezdésébe ütközése vonatkozásában, ezekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság – szintén bírói kezdeményezésre – érdemi vizsgálatot folytatott a 3004/2018. (I. 22.) AB határozatban, az indítványt elutasítva (Indokolás [23]–[26]).
- [15] A B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani (lásd: 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat Indokolás [72]; 3306/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [43]). Az indítványozó a felkészülési időre is hivatkozott, ami alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt be lehet nyújtani.
- [16] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján a továbbiakban azt vizsgálta meg, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, valamint az Abtv. 29–31. §-aiban foglalt tartalmi feltételeket az alkotmányjogi panasz kimeríti-e. Az egyedi ügyben való érintettség megállapítható, mivel az indítványozó a panasszal támadott ügyben felperesként szerepelt. Megállapítható továbbá, hogy az eljáró bíróságok a támadott jogszabályi rendelkezést alkalmazva hozták meg döntéseiket, illetve az indítványozó számára további jogorvoslati lehetőség nincs biztosítva.
- [17] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további tartalmi feltételeként nevesíti, hogy a panasznak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a felkészülési idő vonatkozásában az alkotmányjogi panasz felveti a jogszabályi rendelkezés és azon keresztül a bírói ítéletek alaptörvény-ellenességének kételyét. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a panasz ezen részét – a befogadási eljárás lefolytatásának mellőzésével – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

IV.

- [18] Az indítvány nem megalapozott.
- [19] 1. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó egyik fontos elv a kellő felkészülési idő biztosítása, melynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdése is. A kellő felkészülési idő jelen ügyre vonatkoztatható részkövetelménye, hogy a jogszabállyal érintett személyek számára kellő időt kell biztosítani annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelességzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást (6/2013. (III. 1.) AB

határozat, Indokolás [233]–[236]; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.

- [20] A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]; 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]}. A kellő felkészülési idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó mérlegelésének és döntésének függvénye, alaptörvény-ellenesség csak a felkészülési időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, esetről-esetre dől el, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembevételét igényli, vagyis alapvetően nem alkotmányjogi probléma. Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni. A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[239]; 3001/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [79]–[80]; 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}.
- [21] Jelen ügyben nem állapítható meg a kellő felkészülési idő biztosításának sérelme az alábbiak szerint. Az Nftv. támadott rendelkezését a 2015. július 13-án kihirdetett, az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény 78. § (1) bekezdése 2015. szeptember 1-jei hatállyal emelte be az Nftv.-be (az oktatás szabályozására vonatkozó 2015. évi CCVI. törvény 39. §-a pedig 2016. január 1-jei hatállyal kiegészítette azt), a végbizonyítvány megszerzésére vonatkozó – a korábbi követelmények szerinti – kötelezettségnek 2016. szeptember 1-jei határt szabva. A címzettek számára tehát összességében ez az időtartam állt rendelkezésre a jogszabály tartalmának megismerésére, illetve az arra való felkészülésre, hogy kötelezettségeiket teljesítsék. Ugyan az indítványozó által felvetett körülmények miatt a végbizonyítvány megszerzésére rendelkezésre álló időtartam felsőoktatási intézményenként eltérő lehet a vizsgák szervezését illetően, mégsem jelenthető ki egyértelműen, hogy objektíve lehetetlen feltételt támasztott volna a jogszabály, vagyis a kötelezettség teljesítése még potenciálisan sem volt biztosítva és emiatt nem is lehetett rá felkészülni.
- [22] Önmagában az, hogy az indítványozó által állított szubjektív körülményei (például az egymásra épülő tárgyak teljesítésének hiánya) miatt a megadott időtartam alatt nem tudta a feltételeket teljesíteni, nem jelenti azt, hogy mindenki más (például akinek csak egy vizsgája hiányzik) számára is teljesíthetetlen volt a feltétel, vagyis önmagában a jogszabályi rendelkezés nem teszi lehetetlenné a felkészülést az új szabályok alkalmazására. Tekintettel továbbá arra, hogy az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettség és abból fakadóan az állami döntéshozatal körébe tartozik a felsőoktatásban való részvétel szabadságával összefüggésben a hallgatók képességének és alkalmassága feltételeinek meghatározása, a kellő felkészülési idő követelményéből nem vezethető le az, hogy a bevezetett kötelezettség teljesítésére minden érintett egyéni körülményeire tekintettel a megadottnál hosszabb időtartamot kellett volna biztosítania.

[23] 2. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nftv. 112. § (1) bekezdése nem ütközik a kellő felkészülési idő meghatározása követelményébe, ezért a rendelkező részben foglaltak szerint az alkotmányjogi panasz elutasításáról döntött.

Budapest, 2019. október 29.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/451/2019.

