

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3005/2024. (I. 12.) 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 Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók (a Színház és Filmművészeti Egyetem oktatói, PhD-hallgatói, hallgatói és a Hallgatói Önkormányzat) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszukban a Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvény egésze (másodlagosan a törvény egyes rendelkezései) alaptörvény-ellenességének megállapítását, és az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetése utáni 90 nappal, *pro futuro* megsemmisítését kérték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének (jogbiztonság elvéből fakadó kellő felkészülési idő követelménye, jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma), IX. cikk (1) bekezdésének (véleménynyilvánítás szabadsága), X. cikkének (tanszabadság és egyetemi autonómia elve) és XV. cikk (2) bekezdésének (diszkriminációtilalom) sérelmére való hivatkozással.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következő.
- [3] Az Országgyűlés 2020. július 3-án elfogadta a Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvényt (továbbiakban: SZFE-törvény), mely több lépcsőben (2020. július 8-án, 2020. szeptember 1-jén és 2022. január 1-jén) lépett és lépett volna hatályba. A törvény alapján az Országgyűlés felhívta a Kormányt, hogy az állam nevében hozza létre a Színház és Filmművészetért Alapítványt (továbbiakban: Alapítvány), amely jogállását tekintve közérdekű vagyonkezelő alapítvány. Az Alapítvány feladatát az SZFE-törvény 2. §-a rögzíti, ezek között az SZFE-törvény kimondja, hogy a Színház- és Filmművészeti Egyetem (továbbiakban: Egyetem) alapítói, fenntartói jogainak gyakorlása az Alapítvány feladata [SZFE-törvény 2. § (1) bekezdés]. Az alapítói jogok gyakorlására az SZFE-törvény 1. § (3) bekezdése az innovációért és technológiáért felelős minisztert jelöli ki, aki ezt a jogát 2021. december 31-ig gyakorolja, 2022. január 1. után az Alapítvány kuratóriuma is gyakorolhatja az alapítói jogok teljes körét (SZFE-törvény 8. §). A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi VIII. törvény 72. §-a megállapította, hogy az SZFE-törvény e szakasza nem lép hatályba, és az SZFE-törvény hatályos rendelkezése szerint az Alapítvány alapító okiratában az alapítói jogok teljes körének gyakorlására az Alapítvány kuratóriuma kerülhet kijelölésre [SZFE-törvény 1. § (3) bekezdés].
- [4] Az Alapítvány kuratóriumának elnökét és tagjait az innovációért és technológiáért felelős miniszter jelöli ki. Az SZFE-törvény további rendelkezései egyrészt az Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról rendelkeznek azal, hogy az SZFE-törvény 3. § (3) bekezdése szerint az Alapítvány további vagyonának (az SZFE-törvényben juttatott vagyona az Egyetem fenntartói joga mint vagyoni juttatás) biztosításáról a Kormány gondoskodik. Az SZFE-törvény az Egyetem részére történő vagyonjuttatások között rendelkezik az 1. melléklet szerinti ingatlanok és a jogelőd központi költségvetési szerv vagyonkezelésében lévő, állami tulajdonú ingó vagyontárgyak ingyenes átadásáról, nyilvántartási értéken. Az ingyenesen juttatott ingatlanok közül egy ingatlanon az SZFE-törvény elidegenítési és terhelési tilalmat mond ki, a többi ingatlant a megkötendő tulajdonátruházási szerződésben meghatározott célokra lehet használni. Ha az Egyetem a tulajdonába adott ingatlanokat értékesíti, akkor annak bevételét – a költségek kiegyenlítését követően – az alaptevékenységet szolgáló infrastruktúra fejlesztési célokra köteles fordítani, működési költségek finanszírozására a felhasználás lehetőségét az SZFE-törvény 5. § (3) be-

kezdése kizárja. Az indítvány benyújtását követően a vagyonjuttatásra vonatkozó rendelkezéseket az Országgyűlés például az egyes közjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXIII. törvény, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2022. évi I. törvény kiegészítette újabb elemekkel és kötelezettségekkel.

- [5] Az indítványozó 2020. november 27-én kiegészített és egységes szerkezetbe foglalt alkotmányjogi panasz szerint az SZFE-törvény kihirdetését és hatálybalépését követően az Innovációs és Technológiai Minisztérium (továbbiakban: Minisztérium) felkérte az Egyetemet az SZFE-törvény alapján a szükséges dokumentumok (alapító okirat, szervezeti és működési szabályzat) megalkotására, melynek az Egyetem 2020. augusztus 12-én eleget tett. Az Alapítvány 2020. augusztus 27-én az Egyetemnek egy előzetes egyeztetés nélküli, a kuratórium által aláírt alapító okiratot és szervezeti és működési szabályzatot küldött, amely a szenátus jogkörének teljes elvonását tartalmazta. Az indítványozó állítása szerint a sajtóból értesültek arról, hogy ezeket az okiratokat az Alapítvány kuratóriuma elfogadta, mely kuratóriumi határozatokat sem az Oktatási Hivatalnál, sem a Fővárosi Törvényszéknél nem találták meg az iratbetekintés során. Az Alapítvány 2020. szeptember 15-én újabb szervezeti és működési szabályzatot adott ki, melyben az indítványozó állítása szerint további, az egyetemi autonómiát sértő rendelkezések találhatóak. Az egyet nem értésük kifejezésére az Egyetem vezetői – a kancellárt kivéve – és a szenátus tagjai lemondtak megbízatásukról. Az indítvány részletesen ismerteti azon jogköröket, amelyek a korábbi szervezeti és működési renddel ellentétben az Alapítványhoz kerültek (Indítvány 8-9. oldal). 2020. szeptember 15-ét követően újabb változtatásokat eszközölt az Alapítvány a szervezeti és működési rendben.
- [6] Az indítvány bemutatta, hogy az alapítványi modellre való áttéréssel több adminisztratív feladatot kellett elvégezni. Számos munkaügyi kérdés merült fel (felmentési idők kezelése, nyugdíjasok, oktatók előmenetele, bérszámfejtés adatmigrációja a teljes állomány adataival, bérekkel, számlaszámokkal, adókedvezményekkel, egyéb adatokkal). Az Egyetem költségvetési szervként való kivezetése a Magyar Államkincstár rendszeréből, költségvetési szervként versenyztetés során megkötött szerződések a banki, bérszámfejtési, könyvviteli szolgáltatásokról. Az új rendszerhez szükséges volt a munkatársak gyors továbbképzése és a tanulmányi rendszer folyamatosságának biztosítása. A modellváltáshoz kapcsolódott mintegy 150 munkaszerződés módosításához ajánlat elkészítése, átadása, észrevételek kezelése, végleges szerződések előállítása és tájékoztatások biztosítása. További feladatot jelentett az Egyetem új működési alapidokumentumainak elkészítése, szabályos elfogadása, a COVID-19 következtében meghosszabbított tanulmányi év miatt a keletkezett pénzügyi kötelezettségek teljesítése; valamint a modellváltáshoz kapcsolódó vagyonleltár készítése, a megállapodások előkészítése.
- [7] 3. Az alkotmányjogi panaszban sérelmesnek tartott rendelkezések az alábbiak.
- [8] 3.1. Az indítványozók álláspontja szerint az SZFE-törvény 1. §-a, 2. § (1) bekezdése, 3. §-a és az indítvány benyújtásakor még nem hatályos 8–9. §-ai sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését és X. cikkét. Az indítványozó a nemzetközi joggyakorlat ismertetése során említi meg a véleménynyilvánítás szabadságát, amelyből az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) és az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) a felsőoktatási autonómiára vonatkozó megállapításaikat levezették, egyebekben önálló indokolást erre az alapjogi hivatkozásra nem terjesztett elő.
- [9] Az indítványozók az Alkotmánybíróság és a nemzetközi joggyakorlat [EJEB egyes döntéseinek és az EUB Bizottság kontra Magyarország C-66/18. számú ügyben (ECLI:EU:C:2020:792) hozott határozatának (a továbbiakban: CEU-ítélet)] ismertetése alapján azt állítják, hogy a modellváltás kapcsán az Egyetem nem vált magánegyetemmé. Álláspontjuk szerint az Alapítványt a Kormány hozza létre, a kuratóriumot a miniszter jelöli ki és az Alapítvány vagyonáról a Kormány gondoskodik. Ez utóbbi akkor sem változik, ha a miniszter helyett az alapítói és fenntartói jogokat az Alapítvány gyakorolja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az egyetemi autonómia letéteményese maga az egyetem és az egyetem polgárai: oktatók, kutatók és hallgatók; az egyetem a választott szervein keresztül gyakorolja az autonómiát, amelynek szervezeti letéteményese a szenátus és a rektor, azaz az egyetemi autonómia lényege a szervezetalkítási, működési és gazdálkodási önállóság, amely az állammal szemben illeti meg a felsőoktatási intézményeket. Az Alapítvány létrehozásával azonban nem szűnt meg az indítványozók szerint az állami kontroll, sőt, a jelenlegi rendszerhez képest szorosabb is lett, amit mutat az is, ahogy a kuratórium az egyetemi autonómiát biztosító jogokat magához rendelte.
- [10] Összefoglalóan az indítványozó szerint az egyedi intézkedésekkel, amelyekre az SZFE-törvény adott lehetőséget, az egyetemi polgároknak lényeges gazdálkodási, szervezeti, intézményi és oktatási kérdésben nem maradt önállósága.

- [11] Az Alapítvány kuratóriumában nem kapott helyet az egyetemi autonómiát gyakorló személyek delegáltja, és erre az SZFE-törvény nem is nyújt lehetőséget és garanciát, mert a kuratórium tagjainak kijelölése az innovációs és technológiai miniszter diszkrecionális hatásköre.
- [12] Az indítványozók utaltak arra, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése alapján – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, de szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából és az EUB CEU-ítéletéből az következik, hogy valódi egyetemi autonómia nem létezik szervezeti függetlenség nélkül. Álláspontjuk szerint annak a törvénynek, amely a felsőoktatás szervezeti kereteit meghatározza, alkotmányosnak kell lennie, és ezen belül a jogalkotót nagy szabadság illeti meg a konkrét forma kialakítását illetően. Összefoglalóan az indítványozó szerint a szervezeti autonómia teljes elvonását jelenti az SZFE-törvény, amely kizárja az egyetemi polgárságot az egyetemi önkormányzatiság működtetéséből.
- [13] 3.2. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az indítványozók az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából kiindulva állítják, hogy az egyetemi autonómia csorbítására elsősorban nem szakmai okokból került sor, hanem vélt politikai vagy vallási meggyőződésük miatt. Az indítványozók részletesen bemutatják azokat a sajtóhíreket, amelyek állításuk szerint aláámasztják azt, hogy az indítványozók önazonosságát, identitását, művészi világvégét meghatározó lényegi tulajdonságuk miatti előítélet alapozta meg a megkülönböztetést, tehát az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében felsorolt védett tulajdonságok közül a „politikai vagy más vélemény”, azaz világnézetük alapján érte őket hátrányos megkülönböztetés, amelynek potenciális eredménye lehet a nagymértékű társadalmi kirekesztés, szakmai ellehetetlenülés. Álláspontjuk szerint a homogén csoportot esetükben a felsőoktatás egésze jelenti. A felsőoktatási intézmények túlnyomó többségénél nem következett be modellváltás, nincs véleményük szerint alkotmányos indoka annak, hogy miért az Egyetemet érintette a modellváltás. A valódi ok véleményük szerint a vélt politikai és vallási nézet, mely diszkriminatív jogkorlátozás szükségtelen eszköze az Egyetem modellváltása. Az egyetemi autonómia elvonása a modellváltás következtében az indítvány szerint aránytalan korlátozásnak tekinthető.
- [14] 3.3. Az indítvány szerint továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek nem felelt meg az SZFE-törvény: egyrészt sérült a kellő felkészülési idő követelménye, másrészt a jogalkotói hatalommal való visszaélés valósult meg.
- [15] A kellő felkészülési idő követelményére vonatkozó az indítványban ismertetett alkotmánybírósági gyakorlat alapján az indítványozók szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik az, hogy egy teljes egyetemi struktúraváltásra kevesebb, mint két hónapot hagyott a jogalkotó. A kellő felkészülési idő kapcsán a fentiekben bemutatott intézkedésekre (munkaügyi, pénzügyi átállás, vagyonfelmérés, vagyónátadás és szabályozók megalkotása és tárgyalása) más intézmények kapcsán a jogalkotó hosszabb időt adott (évekig tartó egyeztetési folyamatok, például a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem esetén 18 hónap). Az SZFE-törvény 3. § (3) bekezdése szerint a Kormány gondoskodik az Alapítvány vagyonáról, melyről érdemi információ az indítvány benyújtásakor nem állt rendelkezésre. Az átállást érintette a COVID-19 pandémia kezelése, ami alapján a tanév időtartama meghosszabbodott. Az átállás teljes egészében az egyetemi munkarend szerinti nyári szünetre esett. Mindezek figyelembevételével az indítványozók szerint a jogszabály címzettje legjobb szándéka és igyekezete ellenére – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudna kötelezettségeiknek eleget tenni, így a kellő felkészülési idő nem volt biztosított.
- [16] Az indítványozók szerint a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmát is sérti az SZFE-törvény, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal ugyanis szembemegy a jogalkotás, hiszen a jogintézményeket nem arra használja fel a jogalkotó, ami annak rendeltetészerű célja. Az Országgyűlés az indítványozók szerint visszaélt a jogalkotói hatalmával.
- [17] 4. Az Abtv. 56. § (2) bekezdésében foglalt, a befogadhatóságra vonatkozó formai és tartalmi feltételek kapcsán az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [18] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell előterjeszteni. Az SZFE-törvény támadott rendelkezései részben 2020. július 9-én léptek hatályba, részben 2020. szeptember 1-jén, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt pedig 2020. október 16-án terjesztette elő, így a törvényben előírt határidő teljesült.
- [19] Az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben foglalt határozott kérelem követelményeinek.

- [20] Az indítványozó megjelölte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdését, illetve az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amelyek megalapozzák az indítványozó jogosultságát, valamint az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására.
- [21] Az indítvány tartalmazza az eljárás megindításának okait; az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, X. cikke és XV. cikke tekintetben részletes alkotmányjogi indokolással támasztják alá sérelmezett helyzetüket, amely kimeríti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában előírt követelményeket. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók az Alaptörvény IX. cikkét is megjelölték ugyan, mivel a nemzetközi joggyakorlat (EJEB, EUB) a felsőoktatással kapcsolatos megállapításait a véleménynyilvánítás szabadságából vezeti le, azonban önálló indokolást az Alaptörvény IX. cikkével összefüggésben nem terjesztettek elő, az indítvány ezen eleme teljes egészében az Alaptörvény X. cikkének sérelméhez kapcsolódik.
- [22] Összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés c)–e) pontjaival, az indítványozók megjelölték a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket [SZFE-törvény 1–3. § és 8–9. §] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, illetve részben indokolták az állított alaptörvény-ellenesség mibenlétét. Az SZFE-törvény 8–9. §-ai az indítvány benyújtásakor még nem léptek hatályba, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi VIII. törvény 78. §-a alapján az SZFE-törvény 8–9. §-ai nem lépnek hatályba, ezért az Alkotmánybíróság ezeket nem vizsgálta.
- [23] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogállamiság részeként értelmezett visszamenőleges hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalma, illetve a jogszabályok hatálybalépésével kapcsolatos kellő felkészülési idő hiánya szolgálhat alkotmányjogi panasz alapjául [például 3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]; 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]; 3167/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [14]; 3059/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [7]]. Az indítványozó által az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés védelmi körén belül felhívott jogalkotói hatalommal való visszaélés [3005/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [19]] nem minősül olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható lenne.
- [24] Az indítvány teljesíti az Abtv. 52. § (1b) f) pontjában előírt követelményt, kifejezett kérelmet terjeszt elő a hivatkozott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [25] Mindezek alapján megállapítható, hogy az indítvány részben teljesíti az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeket, ezért határozottnak tekinthető.
- [26] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörében vizsgálnia kell az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket is.
- [27] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő kivételesen alkotmányjogi panaszt, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [28] Az ún. kivételes vagy közvetlen panaszok tekintetében [figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára, lásd 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat] különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Mivel az SZFE-törvény az Egyetem mint munkáltató és felsőoktatási intézmény jogállását érinti, és közvetlenül kihat az indítványozók jogviszonyaira, így az indítványozók személyes érintettsége fennáll.
- [29] Az indítványozó által sérelmezett helyzet a törvény hatálybalépésével közvetlenül, bírói döntés nélkül, *ex lege* megvalósul. Az Egyetemet érintő változások az SZFE-törvény 6. § (1) és (2) bekezdései alapján 2020. július 9-én és 2020. szeptember 1-jén hatályba léptek. Az állított sérelem bekövetkezésére közvetlenül, külön jogalkalmazói döntés nélkül került sor, illetve a sérelem az említett rendelkezések hatályba lépésétől folyamatosan fennáll, így az közvetlennek és aktuálisnak minősíthető. Az indítványozó oktatók, hallgatók és a Hallgatói Önkormányzat az intézménnyel fennálló jogviszonyukat okirattal igazolták, melyre a támadott szabályozás kihat, így a személyes érintettség is fennáll [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]; 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]].
- [30] 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, hanem közvetlenül az SZFE-törvény, így nem lehet szó alternatív jogorvoslati fórumról, illetve lehetőségről. Maga az SZFE-törvény hozza létre az Alapítványt, 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 megfelel.

- [31] 5. Az Abtv. 29. §-a kimondja azt, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Annak a megítélése, hogy mi minősül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, az Alkotmánybíróság mérlegelése körébe tartozik.
- [32] 5.1. Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése szerint 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. A X. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.
- [33] Az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésében foglalt egyetemi autonómia kérdésében az Alaptörvény szövege változott az Alkotmányhoz képest. {Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése értelmében: „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.” Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése szerint: „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) bekezdés szerint „[...] 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.”} Az indítványban szereplő érvek elbírálása az egyetemi autonómia szervezeti oldalának az SZFE-törvényben meghatározott követelményeivel kapcsolatosak.
- [34] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók tartalmilag az Alaptörvény X. cikkében foglalt egyetemi autonómia sérelmét állították. Az érvelésük szerint az SZFE-törvény önmagában alkalmas volt arra, hogy a kuratórium az SZFE működésével kapcsolatban az egyetemi autonómiával összeegyeztethetetlen intézkedéseket tehessen meg. Az indítványozó maga is rámutat arra, hogy nem az egyes jogsérelmek azok, amelyeket sérelmesnek tart, hanem maga a struktúra, amely ezt lehetővé tette. A struktúrát pedig az SZFE-törvény teremtette meg, különösen annak az 1–2. §-ai.
- [35] Az egyetemi autonómiával kapcsolatos érvekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá. Az SZFE-törvény közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrehozását, annak főbb céljait – köztük az SZFE fenntartói jogainak gyakorlását – határozta meg. Az SZFE-törvény a fenntartói jogok gyakorlójának személyét határozta meg és nem azt, hogy a fenntartó milyen jogkörökkel rendelkezik az egyetemi autonómia letéteményesével szemben. A kuratórium által meghozott intézkedések jogalapján ugyanis nem az SZFE-törvény teremtette meg, hanem a kuratórium mint fenntartói jogait meghatározó, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (továbbiakban: Nftv.), valamint az indítvány benyújtását követően megalkotott, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (továbbiakban: KEKVA-tv.).
- [36] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy elsődlegesen a 21/2021. (VI. 22.) AB határozatában, továbbá egyes elemeit illetően a 28/2021. (XI. 5.) AB határozatában már vizsgálta az Nftv. és a KEKVA-tv. összhangját az Alaptörvény X. és XI. cikkeivel. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az SZFE-törvényt jelölte meg, az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályként. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kuratóriumnak és a szenátusnak az indítványban (többször kiegészített indítvány 77–93 pontjai) felhozott döntései tartalmilag vagy az Nftv.-n, vagy a KEKVA-tv.-en alapulnak. Az indítványozó általában sérelmezte azokat a jogokat, amelyek a fenntartót megilletik, melyeket az Alkotmánybíróság a 28/2021. (XI. 5.) AB határozatban már elbírált, valamint az indítványozó külön megjelölte azt, hogy a fenntartó *ultra vires* elvbe ütköző módon gyakorolta jogát a tanulmányi félév érvénytelenítése tárgyában, melyet az Alkotmánybíróság a 28/2021. (XI. 5.) AB határozatban már ugyancsak elbírált. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mindezekre tekintettel az Alaptörvény X. cikkével kapcsolatban előadott indítványelemek nem vetettek fel új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [37] 5.2. Az indítványozók az indítványukat az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították, amely az alapjokkal összefüggő diszkriminációt, illetve a (2) bekezdésben felsorolt tulajdonságok alapján történő különbségtételt tiltja. Az indítványban megfogalmazott érvek alapján alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merül fel az, hogy a felsőoktatási modellváltás szempontrendszerében alkotmányjogilag értékelhető-e az indítványban felhozott érvek, azaz fennállhat-e az állított politikai, illetve vallási nézetek miatti hátrányos megkülönböztetés.

- [38] 5.3. Az Alaptörvény B) cikkével kapcsolatban az indítványban megfogalmazott érvek alapján a kellő felkészülési idő követelményének a támadott jogszabály tekintetében történő érvényesülése is alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelhető. Az átállási idő, a szükséges kötelezettségek és a szabályozás megismerhetősége, amelynek részét képezi az alapító okirat, a szervezeti és működési rend kiadása is – tekintettel arra, hogy az Egyetem szervezeti és működési alapjait ezen dokumentumok jelentik –, valamint a rendkívüli körülmények (COVID-19) olyan tényezők, illetve konkrét körülmények, amelyek megítélése a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata körében csak érdemi eljárásban lehetséges.
- [39] Az Alkotmánybíróság 2021. március 9-én tartott tanácsülésén az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § alapján befogadta.

II.

- [40] 1. Magyarország Alaptörvényének az alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései:

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

„X. cikk (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.”

„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.”

- [41] 2. Az SZFE-törvény alkotmányjogi panasszal érintett rendelkezései:

„1. § (1) Az Országgyűlés felhívja a Kormányt, hogy az állam nevében tegye meg a szükséges intézkedéseket a Színház- és Filmművészetért Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) közérdekű vagyonkezelő alapítvány formájában történő létrehozására.

(2) Az Alapítvány alapítása során az állam képviselőjében az innovációért és technológiáért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) jár el.

(3) Az Alapítvány alapító okiratában gondoskodni kell arról, hogy az alapítói jogok teljes körének gyakorlására a miniszter kerüljön kijelölésre.

(4) Az Alapítvány kuratóriuma elnökét és tagjait a miniszter jelöli ki.”

„2. § (1) Az Alapítvány feladata oktatási intézmény, kiemelten a Színház- és Filmművészeti Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) alapítói, fenntartói jogainak gyakorlása, működési feltételei, intézményfejlesztési céljai megvalósításának biztosítása, amelynek érdekében gazdasági tevékenysége keretében az alapító által rendelt, valamint az Alapítványhoz csatlakozók által nyújtott vagyont kezeli.

(2) Az Alapítvány a magyar felsőoktatás kulturális, művészeti, gazdasági, társadalmi és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése érdekében

a) oktatási, művészeti, tudományos kutatási, hallgatói, tanulói, oktatói, kutatói, tanári támogatási programot működtet,

b) rászorultsági alapú támogatást biztosít,

c) tehetséggondozó programok működését támogatja.”

„3. § (1) A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 13. § (3) bekezdésében és az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 36. § (1) bekezdésében foglaltak alapján, a preambulumban meghatározott célok megvalósítása érdekében, az alapító okirat szerint az Egyetem – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 4. § (2) bekezdésében meghatározott – fenntartói jogát – a Vtv. 36. § (2) bekezdése szerinti rendelkezéstől eltérve – alapítói vagyoni juttatásként az Alapítvány tulajdonába kell adni.

- (2) Az (1) bekezdés alapján alapítói vagyoni juttatásként az Alapítvány tulajdonába adott vagyon tekintetében nem kell alkalmazni az Nvtv. 13. § (4) bekezdés *b*) pontjában, valamint (7) és (8) bekezdésében foglaltakat.
- (3) Az Alapítvány további vagyonának biztosításáról a Kormány gondoskodik.”

III.

- [42] Az indítvány nem megalapozott.
- [43] 1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszban állított alaptörvény-ellenességeket egyenként bírálta el. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, majd a B) cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványelemeket bírálta el.
- [44] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Ez alapján valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]; 3031/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [45] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, a (2) bekezdés értelmében pedig 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. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése tehát a védett tulajdonság szerint tett megkülönböztetést tiltja.
- [46] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a XV. cikk (2) bekezdése megsértését hívta fel, a politikai, világnézet, illetve a vallásos meggyőződés szerinti különbségtétel sérelme miatt. „Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom [...] csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja” {3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapvető jogok körében, védett tulajdonság tekintetében tett megkülönböztetéseket tiltja, a diszkrimináció súlyosabb esetét fogalmazza meg.
- [47] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés sérelmét állító indítványelemek elbírálása során vizsgálnia kell: fennáll-e megkülönböztetés és ez a megkülönböztetés hátrányos-e, a vizsgált érintettek összehasonlítható helyzetben vannak-e és a különbségtétel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerinti teszt alapján igazolható-e.
- [48] Az Alkotmánybíróság a megkülönböztetés tényén kívül, annak hátrányos voltát is vizsgálja {vö. 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [79]; 3105/2023. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [35]; 3213/2013. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [15]; 22/2014. (VII. 15) AB határozat, Indokolás [117]}. Az indítványozó állítása szerint az SZFE-törvény megalkotása az Egyetemen oktatók vélt vagy valós világnézetére, illetve bizonyos meggyőződés hiányára vezethető vissza (Indítvány 88. bekezdés). Az SZFE-törvényt *preambuluma* szerint „[a] művészeti képzési terület, ezen keresztül az innovációt támogatni kész magyar felsőoktatási intézményrendszer és környezetének megerősítése, a képzést folytató oktatók, kutatók, tanárok, a képzésben részt vevők támogatása érdekében” alkotta meg az Országgyűlés.
- [49] Az SZFE-törvény rendelkezései egy alapítvány létrehozásáról és a részére, valamint az Egyetem részére történő vagyonjuttatásról rendelkezik. Az SZFE-törvény megalkotását magát tartja az indítványozó hátránynak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azonban annak megítélése szükséges, hogy milyen jogi hátrányt okozott az indítványozó számára a támadott törvény megalkotása. A felsőoktatási rendszerben az Egyetem az SZFE-törvény megalkotásával a korábban is létező felsőoktatási szakigazgatási csoportok közül az állami helyett átkerült a magán felsőoktatási intézmények közé. A felsőoktatási intézmény működésére az Nftv. vonatkozik, és az SZFE-törvény ebben a tekintetben másodlagos jogszabályi háttér. Az indítványban valójában azon intézkedések bemutatása történt meg, amelyek az új fenntartó joggyakorlását tartják hátrányosnak. Azonban az SZFE-törvény kapcsán az indítványozó nem jelölt meg olyan konkrét hátrányt, amely a XV. cikk (2) bekezdésbe ütközést megalapozná. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványelemet elutasította. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az indítványban egyes személyek ellen irányuló vélt vagy valós politikai nézet, világnézeti kérdé-

sekben a sajtóban megjelenő állásfoglalások és ezek jogi következményei egyedi jogviták útján rendes bíróság útra tartoznak, illetve ezek után egyedi alkotmányjogi panasz tárgyat képezhetik.

- [50] 3. Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó elv a kellő felkészülési idő biztosítása, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a Jat. 2. § (3) bekezdése is.
- [51] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 9/2021. (III. 17.) AB határozatában foglalta össze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett kellő felkészülési idővel kapcsolatos gyakorlatát. „A kellő felkészülési idő Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettség-szegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Az Alkotmánybíróság hatásköre ennek megfelelően a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.” {9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], idézi 3002/2022. (I. 13.) AB határozat, Indokolás [24]}
- [52] Az indítványozó – többször kiegészített – indítványának 102–106. pontjaiban összegezte érveit a támadott törvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközését illetően. Az indítványozó szerint mintegy két hónap állt rendelkezésre a teljes egyetemi struktúraváltás végrehajtására. Az indítványozó által felhozott érvek összességében azt mutatják, hogy a törvény hatálybalépésével előidézett helyzet több jogcselekmény megtételét tette kötelezővé. A hatálybalépés időpontját illetően az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a tanév elejére előkészített és megalkotandó munkáltatói, gazdasági intézkedések, valamint egyéb szervezeti szabályozók a felsőoktatási intézmények működési jellegéből adódó intézkedések lehetnek. Ebből fakadóan a felsőoktatási intézmény átalakításához szükséges lépések időbeli ütemezése eleve meghatározott. Az indítványozók által bemutatott tények alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy igazolható az, hogy az előírt jogcselekmények megtételére rövidebb idő állt rendelkezésre, de a bemutatott tények alapján az Egyetem kellő időben előkészítette a szükséges jogi dokumentumokat, melyek igazolhatóan nehézséggel jártak. Az indítványozók által bemutatott helyzetben nem adtak elő olyan érvet, amely a működőképességre kiható olyan hátrányt eredményezett volna számukra, amely a B) cikk (1) bekezdésbe ütközést megvalósítaná.
- [53] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványban bemutatott tények alapján a működőképesség folyamatosan biztosított volt és az Egyetem eleget tett a jogszabályváltozásból fakadó kötelezettségeinek, így bár kétségtelenül felmerült igazolható nehézség a jogszabály végrehajtását illetően, az nem volt teljesíthetetlen, a nehézségek ellenére sem. Az Egyetem eleget tudott tenni a megváltozott jogi szabályozásból eredő kötelezettségeinek, ami azt támasztja alá, hogy a felkészülési idő nem volt kirívóan rövid, ezért az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikkére vonatkozó indítványelemet elutasította.
- [54] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1777/2020.

