

Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a konzisztóriumokról és az egyetemi autonómiáról

1. Az egyetemi autonómia alkotmányos védelemben részesül

Az egyetemi autonómia a 13. század óta az európai alapértékek egyike, mely a korábbi Alkotmány és a jelenleg hatályos Alaptörvény értelmében is alkotmányos védelmet élvez. Bár a köztársasági Alkotmány kifejezetten nem rendelkezett róla, az Alkotmánybíróság megszilárdult gyakorlata alapján a felsőoktatási autonómia magából az Alkotmányból ered.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyetemi autonómia a felsőoktatáshoz való jog intézményes kereteinek biztosítéka és az állam tudományos kérdésekben semlegességének garanciája. „A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ... alapvető biztosítéka az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése.”¹ Ezért az egyetemeket mint tudományos intézményeket a végrehajtó hatalommal szemben függetlenség és önkormányzati jogok illetik meg. Az elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben élvezett függetlenségben megmutatkozó autonómiának a hordozója az egyetem mint intézmény. Az egyetemmel „szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is”.² Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy ez az autonómia nem csupán a szűk értelemben vett oktatási, kutatási és tudományos tevékenységre terjed ki, hanem a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében az intézmény szerkezetalakítási, működési és gazdálkodási függetlenségére is.³

Az Alaptörvény X. cikke egy komoly kiegészítéssel és apróbb változtatásokkal szövegezte újra a korábban az Alkotmány 70/G. §-ában biztosított tudományos szabadságot.

Alkotmány	Alaptörvény
2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.	B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.
„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.	XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat.

² 861/B/1996. AB határozat.

³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat.

<p>(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”</p>	<p>XI. cikk (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.</p>
<p>„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.</p>	<p>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.</p> <p>(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. [Kiemelés tőlünk.]</p>
<p>(2) Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”</p>	<p>X. cikk (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.</p>

Az Alkotmány és az Alaptörvény is garantálja tehát a tudományos élet szabadságát és azt, hogy tudományos igazságok kérdésében az állam nem, kizárólag a tudomány képviselői jogosultak dönteni. Az Alaptörvény ugyanakkor azzal egészítette ki a szabályozást, hogy kimondta: az egyetemek gazdálkodási rendjét a kormány határozza meg és felügyeli gazdálkodásukat. Az Alaptörvény szövege ezzel változást hozott az Alkotmányhoz képest, mert – az egyetemi autonómia szempontjából – különválasztotta az egyetemek gazdálkodását az oktatási és kutatási tevékenységtől. Míg utóbbi területen továbbra is önállósággal bírnak az egyetemek, a gazdálkodásuk rendjének kormány általi meghatározása és gazdálkodásuk felügyelete már nem ellentétes az Alaptörvény szövegével.

A felsőoktatási autonómia védelmének egyik alkotmányos pillére annak garantálása, hogy az egyetemeket megillető önkormányzati jogokat az intézményi autonómia hordozója: az oktatók, a kutatók és a hallgatók közössége által alakított, az ő részvételüket biztosító szervek gyakorolják; ebbe külső szakembereket vagy a fenntartó képviselőjét csak az intézményi autonómia biztosítása mellett vonják be. Az Alkotmánybíróság erre a logikára alapozta döntését a 41/2005. (X. 27.) határozatban (az irányító testületről) és a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban (a gazdasági tanácsról).⁴ A két,

⁴ Az **irányító testület** az egyetem stratégiai döntéshozó szerve lett volna, abba (az egyetem méretétől függően) két-három főt az oktatási miniszter, négy-öt főt a szenátus delegált volna. Jogkörei kiterjedtek volna az egyetem intézményfejlesztési tervének (ennek részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiát), az egyetem költségvetésének elfogadására és döntött volna az egyetem szervezeti tagozódásának

felállítani tervezett testületnek eltérő arányokban, de az oktatási miniszter és a szenátus által kinevezett személyek lettek volna tagjai.

A hét- kilenc tagú irányító testületben a törvény ugyan az egyetemi szervek által delegált tagok többségét írta elő a miniszteri delegáltakkal szemben, de a tagok – a rektor kivételével – az előírások értelmében külső személyek lettek volna, akik többségének felsőfokú végzettséggel sem kellett volna rendelkeznie. A tagok ráadásul több szálon függtek volna a minisztertől. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a testületet lényegileg a felsőoktatási intézménytől független, külső döntéshozó szervnek minősítette. Ennek alapján pedig a 41/2005. (X. 27.) AB határozat az irányító testület jogköreit az egyetemet megillető intézményi autonómia alkotmányellenes korlátozásának értékelte: *„[t]ekintettel arra, hogy az irányító testület a felsőoktatási intézménytől idegen, a miniszter által irányított szervezet, ezért az intézményi autonómia körébe tartozó ... döntések meghozatalára nem jogosult”*. A határozat szerint ezek a döntések ugyanis az önkormányzati jogkörbe tartozó lényegi kérdéseket érintettek volna, mint például az intézményfejlesztési terv részeként a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia elfogadása, a költségvetés és a beszámoló elfogadása, a gazdaságtalan tevékenység és szervezeti egység átalakítása, megszüntetése, a szervezeti tagozódás meghatározása.

A 39/2006. (IX. 27.) AB határozat ezen túlmenve, ennél is egyértelműbben fogalmazott: *„[a] gazdasági tanács mégsem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviselői szervének, hiszen ebben a testületben az oktatási és kulturális miniszter által delegált tagok is szavazati joggal bírnak. Ezért a gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény autonómiájába tartozó önkormányzati jogokat nem gyakorolhat. Ebből következően a gazdasági tanács nem akadályozhatja meg az önkormányzati szervek döntéseinek meghozatalát, az önkormányzati jogok gyakorlását sem.”*

Bár az idézett határozatok a korábbi Alkotmány alapján születtek, az egyetem mint intézmény autonómiájára vonatkozó elvi jelentőségű megállapításai továbbra is irányadónak tekinthetők. E tekintetben az Alaptörvény nem hozott változást.⁵ Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapíthatjuk, hogy az egyetemi autonómia nem zárja ki teljesen az autonóm jogkörök törvényi korlátozását. A felsőoktatási intézményektől idegen testületet azonban nem lehet felhatalmazni az egyetemi autonómiával védett, az intézményi autonómia hordozói számára biztosított önkormányzati jogosultságok gyakorlására, mert ez az autonómia elvonását jelentené.

meghatározásáról valamint a gazdaságtalan tevékenységek, szervezeti egységek átalakításáról vagy megszüntetéséről. Az irányító testület alkotmányellenességét a 41/2005. (X. 27.) AB határozat mondta ki. A **gazdasági tanács** a rektor javaslatvételi jogának korlátozásával avatkozott volna be a szenátus döntéseibe. A gazdasági tanács két-három tagját az oktatási miniszter, három-négy tagját a szenátus delegálta volna, a tanácsnak tagja lett volna a rektor és a gazdasági főigazgató is. A törvényben meghatározott tárgykörökben kizárólag a rektor, kizárólag a gazdasági tanács egyetértésével terjeszthetett volna elő javaslatokat. Ezek a tárgykörök magukban foglalták az intézményfejlesztési tervről, a költségvetésről és beszámolóról, a gazdálkodó szervezetben való részvételről, vagyon hasznosításáról, fejlesztés indításáról, az egyetem szervezetének meghatározásáról szóló előterjesztéseket. A gazdasági tanács alkotmányellenességét a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat mondta ki.

A **konzisztórium** három tagját az egyetem, a hallgatói önkormányzat és az egyetem gazdasági-társadalmi környezetének meghatározó szereplőinek jelölése alapján delegálja a miniszter, ezen kívül tagja a testületnek a rektor és a kancellár. A konzisztórium egyetértése nélkül a szenátus nem fogadhatja el az egyetem intézményfejlesztési tervét (ennek részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiát), a költségvetést és a beszámolót, továbbá a vagyongazdálkodásról és a gazdálkodó szervezetben való részvételről szóló előterjesztéseket.

⁵ Vö. pl. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [32]-[34] az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatok hivatkozhatóságáról.

Az egyetemi autonómia védelmének másik kulcskérdése az autonómia különböző aspektusainak megítélése. Az Alaptörvény ugyan csak a kutatás és a tanítás terén biztosít önállóságot, ennek elválasztása a gazdálkodási autonómiától nem lehet abszolút, hiszen az oktatás és kutatás nem lehet független annak szervezeti kereteitől és pénzügyi feltételeitől.

Ezt az összefüggést a korábbi alkotmánybírói gyakorlat is elismerte. Az Alkotmánybíróság idézett döntései kimondják, hogy az egyetem oktatási, kutatási és tudományos tevékenysége nem választható el a gazdálkodásuktól: a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében az intézményeket szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. Az Alkotmánybíróság mint autonóm, önkormányzatisággal bíró intézményeket védi az egyetemeket, melyek mint intézmények képesek a tudomány államtól való független műveléséhez szükséges kereteket biztosítani. Az Alkotmánybíróság szerint „[a támadott rendelkezés] az irányító testületet a felsőoktatási intézményben folytatott, a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységet érintő, alapvető döntések meghozatalára (pl.: az intézmény fejlesztési tervének az elfogadása, szervezeti tagozódásának a megállapítása, a költségvetés és az annak teljesítésére vonatkozó beszámoló elfogadása, a rektor megbízására vonatkozó előterjesztés megtétele, stb.) hatalmazza fel”.⁶ Az Alkotmánybíróság tehát a már idézett 2005-ös döntésében az egyetem költségvetéséről szóló döntéshozatalt (a gazdálkodás esszenciális dokumentumát) az intézmény oktatási, kutatási és tudományos tevékenységét érintő, alapvető döntésnek tekintette.

A tudományos élet szabadsága és a tudományos igazságokról szóló döntésbe való állami beavatkozás tilalma összeegyeztethetetlen az egyetemek gazdálkodásába való korlátlan beavatkozással. Ha úgy értelmeznénk az Alaptörvénynek a gazdálkodás felügyeletéről szóló kitételét, mint amely a kormánynak alkotmányosan korlátlan felügyeleti lehetőséget biztosít, azzal kiüresítenénk az egyetemeknek – az Alaptörvényben is garantált – oktatási, kutatási és tudományos függetlenségét. Ebből az következik, hogy az egyetemek gazdálkodása feletti kormányzati irányítási jogkör alkotmányosan csak addig terjedhet, amíg az nem sérti az egyetem oktatási, kutatási és tudományos önállóságát. Utóbbi az egyetemi gazdálkodás feletti kormányzati jogköröknek is alkotmányos korlátját képezi.

2. A konzisztórium alaptörvény-ellenes

A konzisztórium az egyetemhez képest külső szervezet, amelyet a konzisztórium bevezetéséről szóló, az Országgyűlés által elfogadott törvény⁷ olyan kérdésekben ruházna fel döntési joggal, amelyek az egyetem oktatási, kutatási és tudományos tevékenységére is alapvető befolyást gyakorolnak, ez pedig az Alaptörvénybe ütközik.

A Törvény szerint a konzisztórium öt tagjából négy a kormányzat befolyása alatt álló személy (három személyt az oktatásért felelős miniszter delegál, a negyedik a kancellár, akit a miniszterelnök bíz meg⁸). A konzisztórium tagjait az egyetem, a hallgatói önkormányzat és az egyetem gazdasági-társadalmi környezetének meghatározó szervezetei jelölik és a kinevezésről a miniszter dönt. A konzisztórium tagjai díjazásra nem jogosultak, így más munkaviszonyban is állhatnak. Nincs tehát

⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

⁷ Egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló T/4767. számú törvényjavaslat, előadó Balog Zoltán, az emberi erőforrások minisztere (elérhető:

<http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf>, a továbbiakban: Törvény) 41. §-ának 13/C. § (1) bekezdést megállapító szakasza. A Törvényt az Országgyűlés 2015. július 6-án fogadta el, ezen írás megjelenésekor a javaslat a köztársasági elnök aláírására vár.

⁸ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 37. § (4a) bekezdése alapján.

garancia arra, hogy a testület tagjai feltétlenül a felsőoktatási autonómia alanyi köréből (az egyetemről) kerüljenek ki.

A konzisztórium ezen négy tagja a miniszter befolyása alatt áll, hiszen a konzisztórium delegált tagjait a miniszter visszahívhatja(!), a kancellár felett pedig ő gyakorolja a munkáltatói jogokat. A konzisztórium döntésével (vagy annak hiányával) szemben az egyetem a fenntartóhoz, végső soron a miniszterhez fordulhat kifogással. A konzisztórium így az egyetemtől idegen, a miniszter irányítása alatt álló testület, melynek tagjai a felsőoktatási autonómiát hordozó személyi körön kívülről is kikerülhetnek.

A Törvény szerint a konzisztórium az alábbi területeken gyakorol a szenátus döntésével egyetértési jogot:

A szenátus

c) fogadja el - középtávra, legalább négyéves időszakra, évenkénti bontásban meghatározva a végrehajtás feladatait - az intézményfejlesztési tervet, illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiát

e) fogadja el az intézmény

ed) a fenntartó által meghatározott keretek között költségvetését,

ee) a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját;

g) a fenntartó egyetértésével dönt

gb) az intézmény vagyongazdálkodási tervéről,

gc) gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről;

Az egyetértési joggal érintett döntési területek közül azonban több nem csak az egyetem gazdálkodását, hanem az oktatást és kutatást is érinti. A Törvény szerint tehát a konzisztórium nem csak az egyetem gazdálkodási életére, hanem oktatási, kutatási és tudományos tevékenységére is befolyást gyakorolna, ez pedig az Alaptörvénybe ütközik.

A Törvény szerint a konzisztórium egyetértése nélkül a szenátus az egyetem kutatási-fejlesztési innovációs stratégiáját nem fogadhatja el. Az egyetem kutatási-fejlesztési stratégiája az egyetem – Alaptörvény által is védett – kutatási tevékenységének tartalmát, módszereit határozza meg. A stratégia elfogadásának az egyetemtől idegen testület, a konzisztórium egyetértéséhez kötése sérti az – Alaptörvényben megfogalmazott – egyetemi kutatási és tudományos autonómiát.

Az Alkotmánybíróság korábban vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha az egyetemen kívül álló, a kormányzat befolyása alatt álló tagokból álló testület (irányító testület, illetve gazdasági tanács) részt vehet az intézmény fejlesztési tervének meghatározásában. A 41/2005. (X. 27.) és a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatok szerint az ilyen döntési jogok az egyetem oktatási, kutatási és tudományos tevékenységét védő autonómia sérelmét jelentik.

Egy intézmény költségvetése és beszámolója alapvető gazdálkodási dokumentum, amely egyúttal közvetlenül befolyásolja az intézmény működésének valamennyi alrendszerét. Az egyetemet mint intézményt illeti meg az autonómia és az államtól való függetlenség. Az intézményi működés meghatározó dokumentumának külső beleegyezéshez kötése kiüresíti az egyetem autonómiáját. A költségvetés elfogadásán keresztül a konzisztórium gazdasági kérdésnek álcázva képes befolyást gyakorolni az intézmény oktatási, kutatási és tudományos élete felett.

A 41/2005. (X. 27.) AB határozat rámutatott arra, hogy az intézményi autonómiához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia, így a saját költségvetés megalkotásának joga és a saját pénzeszközökkel való gazdálkodás önállóságának joga is. Mindez nem zárja ki természetesen, hogy az egyetem

támogatásának összegét, vagy bizonyos teljesítménykritériumokat határozzon meg a jogalkotó, de ennek során sem szabad pusztán piaci vagy politikai célszerűségi szempontokat figyelembe venni.

Mindezek alapján a 41/2005. (X. 27.) és a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat is megállapította, hogy az egyetem költségvetése és a költségvetés teljesítéséről szóló beszámolója elfogadásának külső testület döntéséhez kötése sérti az egyetem tudományos, oktatási és kutatási autonómiáját.

A fenti döntéshozatali kategóriákat áttekintve egyértelmű, hogy a konzisztórium egyetemi irányításba beleszólást biztosító jogai sértik az egyetem alkotmányosan védett oktatási, kutatási és tudományos autonómiáját. Az Alaptörvény – elvben – lehetőséget teremt arra, hogy az egyetem oktatási, kutatási és tudományos tevékenységét nem befolyásoló mértékben az intézmények gazdálkodását a kormány felügyelje. A konzisztórium jogai (különösen az intézményfejlesztési terv és a kutatási-fejlesztési innovációs stratégia, valamint a költségvetés és a beszámoló elfogadása terén) azonban sértik az egyetem oktatási, kutatási és tudományos függetlenségét.

A tudományos élet szabadsága a kommunikációs jogok körébe tartozik, így szoros kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával, mint a demokratikus társadalmi berendezkedés egyik alapvető biztosítékával. Az Alkotmánybíróság szerint, *„[m]indannyiszor, amikor a történelem során az állam a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásnak vetette alá, az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítéka és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítéka.”*⁹

⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.