



EÖTVÖS KÁROLY I N T É Z E T

Dr. Székely László

az alapvető jogok biztosa részére

Tisztelt Alapjogi Biztos Úr!

Az Országgyűlés 2015. július 6-án fogadta el az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvényt, amely a nemzeti felsőoktatásról szóló törvényt is módosította. A módosítás 2015. szeptember 1-jei hatállyal bevezette a felsőoktatási intézmények irányításában részt vevő konzisztóriumokat. A törvénymódosítás alapján a konzisztóriumok széleskörű egyetértési joggal rendelkeznek a felsőoktatási intézmény költségvetésének és beszámolójának, kutatási-fejlesztési innovációs stratégiájának, vagyongazdálkodási tervének elfogadása és gazdálkodó szervezetben való részvételéről szóló döntés során.

A konzisztórium ugyanakkor az egyetemi autonómia által védett körön kívüli, kormányzati befolyás alatt álló szervezet.

A törvény alkotmánybírósági felülvizsgálata különösen nagy jelentőségű, hiszen a felsőoktatási intézmények autonómiáját és a tudományos élet szabadságát érinti. Az Alkotmánybíróság ennek kiemelt jelentőségéről fogalmazott: *„[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”* (34/1994. (VI. 24.) AB határozat).

Különösen fontos, hogy a törvény alkotmánybírósági felülvizsgálatát az alapjogi biztos kezdeményezze. Az érintettek – a felsőoktatási intézmények – kiszolgáltatottak a kormányzat felé, ezért ezektől az intézményektől nem minden esetben várható el, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljanak. Felsőoktatási intézmény által kezdeményezett panasz esetén sem biztos ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozna az ügygel. Az Alkotmánybíróság újabb befogadási gyakorlata szigorú, ezért az érintettek általi kezdeményezés esetén sem biztos, hogy a testület túljutna a beadvány befogadhatóságának vizsgálatán.

Álláspontunk szerint a konzisztórium rendszer bevezetése sérti az Alaptörvényben is garantált kutatási és tanítási [X. cikk (3) bek.], valamint a tudományos szabadságot [X. cikk (2) bek.]. Kérjük

ezért, hogy az alábbiakban kifejtett indokokra figyelemmel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörében kezdeményezze az Alkotmánybíróság előtt a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvénynek a konzisztórium együttdöntési jogköreit szabályozó 13/C. § (1) bekezdés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.

I.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a felsőoktatási intézményeket a végrehajtó hatalomtól való függetlenség és önkormányzati jogok illetik meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyetemi autonómia a felsőoktatáshoz való jog intézményes kereteinek biztosítója és az állam tudományos kérdésekben való semlegességének garanciája. *„A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ... alapvető biztosítója az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése.”* [41/2005. (X. 27.) AB határozat]. 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”* [861/B/1996. AB határozat]. 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 szervezetalkítási, működési és gazdálkodási függetlenségére is [41/2005. (X. 27.) AB határozat].

II.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a jelen ügyben alkalmazható.

Ahogy az előzetes letartóztatás időtartamáról szóló AJB-441/2014 számú indítványban az Alapjogi Biztos is kifejtette, az alkotmánybíróság az Alaptörvény elfogadása és az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépése után mondta ki, hogy *„[a]z Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálандó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket”* {13/2013. (VI. 17.) AB határozat [32]}.

A jelen ügyben az Alkotmány és az Alaptörvény releváns rendelkezései tartalmilag nagymértékben megegyeznek. Az Alaptörvény X. cikke egy komoly kiegészítéssel szövegezte újra a korábban az Alkotmány 70/G. §-ában biztosított tudományos szabadságról szóló rendelkezéseket.

Az Alkotmány és az Alaptörvény is garantálja 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.

Az Alaptörvény a kutatás és a tanítás terén biztosít önállóságot, ennek elválasztása a gazdálkodási autonómiától azonban 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 egyetemek oktatási, kutatási és tudományos tevékenysége nem választható el a gazdálkodásuktól: a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében az intézményeket szervezetalkítási, 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” [41/2005. (X. 27.) AB határozat]. 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 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.

III.

A konzisztórium az egyetemi autonómia által védett körön kívüli, a kormányzat befolyása alatt álló testület.

A konzisztórium öt tagjából négy a kormányzat befolyása alatt álló személy: a konzisztórium három tagját az oktatásért felelős miniszter delegálja [Nftv. 13/B. § (2) bek.]; a konzisztórium negyedik tagja a kancellár, akit a miniszterelnök bíz meg [Nftv. 37. § (4a) bek.].

A konzisztórium miniszter által delegált három tagját a miniszter visszahívhatja [Nftv. 13/D. §], a kancellár felett pedig ő gyakorolja a munkáltatói jogokat [Nftv. 13/A. § (4) bek.]. A visszahívás, illetve a munkáltatói jogok gyakorlásának joga (mely magában foglalja az utasításadás jogát is) a miniszter számára, a kancellári megbízás visszavonásának joga a miniszterelnök számára [Nftv. 37. § (4a) bek.] meghatározó befolyás gyakorlását teszi lehetővé a konzisztórium tagjai felett. Ez azt eredményezi, hogy a konzisztórium tagságának négyötöde a kormányzat befolyása alatt áll, ők a politikai bizalom elvesztése esetén végső soron a kormányzat által elmozdíthatóak. Ez azt eredményezi, hogy a felsőoktatási intézmény autonómiája által védett és az önkormányzatiságba tartozó ügyekben olyan személyek hozhatnak döntést, akik e tisztségének léte a kormányzattól függ. A konzisztórium tagjai így nem a kormányzattól független, hanem attól függő személyek, akik döntéseikkel mégis a kormánnyal szemben védett autonómiába tartozó döntéseket hozhatnak.

A miniszter által delegált három tag személyére a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei, a felsőoktatási intézmény és a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata tesz javaslatot [Nftv. 13/B. § (2) bek.]. Ez a javaslattételi jog három okból sem ellensúlyozza a konzisztórium tagjainak kormányzati kitétségét: (a) a kancellár személyére nem

tehetnek javaslatot a felsorolt szereplők és (b) nem csak a felsőoktatási autonómia által védett körbe tartozó szereplők ajánlhatnak konzisztórium tagot.

- (a) A kancellári tisztség pályázat eredményeként jön létre, a kancellár megbízására a miniszterelnök jogosult. A kancellári tisztség feltételei a vezetői gyakorlat és a felsőfokú végzettség [Nftv. 13/A. § (3) bek.], a kancellári tisztségre javaslattételi jog senkit sem illet meg, a pályáztatással ez ellentétes is lenne. Ez azt eredményezi, hogy nincs garancia arra, hogy a kancellár kizárólag a felsőoktatási autonómia által védett személyi körből kerüljön ki.
- (b) A felsőoktatási autonómia által védett körbe tartozik maga a felsőoktatási intézmény, illetve a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata, hiszen a hallgatói önkormányzatnak csak a felsőoktatási intézménynél hallgatói jogviszonnyal rendelkező tagjai és tisztségviselői lehetnek. A „felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei” fogalom azonban rendkívül tág, abba társadalmi szervezetek (például alapítványok, egyesületek), szakmai kamarák is beleérthetőek. Ez azt eredményezi, hogy a miniszternek olyan szerv is javaslatot tehet a konzisztórium tagjaira, amely szerv nem tartozik a felsőoktatási autonómia által védett körbe. Ez kiüresíti a felsőoktatási intézmény és a hallgatói önkormányzat javaslattételi jogát, mint arra szolgáló eljárást, hogy a felsőoktatási autonómia által védett kör részvételével kerüljenek megválasztásra a konzisztórium tagjai.

A fentiek alapján a konzisztórium a kormányzattól függő testület, mely a kormányzati befolyást könnyen érvényesítheti a felsőoktatási intézményekben.

IV.

A konzisztórium egyedi ügyekre kiterjedő egyetértési joga sérti az Alaptörvényt.

A konzisztórium egyetértési jogot gyakorol az egyetem vezető testülete, a szenátus döntéseivel. Ez az egyetértési jog nem írható felül a szenátus vagy az egyetem más szerve által, tehát nem csupán késleltetésre képes a konzisztórium, hanem valódi vétójoggal (együttdöntési joggal) rendelkezik. A kormányzati befolyás alatt álló konzisztóriumnak ez a joga túlterjeszkedik az Alaptörvényben a kormány számára biztosított felhatalmazáson.

Az Alaptörvény X. cikk utolsó mondata szerint „Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” A kormánynak tehát két jogköre van a felsőoktatási intézmények gazdálkodásával kapcsolatban:

- (a) törvény keretei között meghatározhatja a felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét,
- (b) a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának felügyelete.

- (a) A gazdálkodási rend meghatározásának joga nem egyedi, hanem normatív jogkört jelent a kormány számára. Ezt a jogot fejti ki az Nftv. 1. § (1) bekezdésének utolsó mondata: „A felsőoktatási intézmények gazdálkodásával kapcsolatos szabályokat törvény által szabott keretek között kormányrendelet határozza meg” és a 110. § 20. pontja: „A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza ... a felsőoktatási intézmény finanszírozásával, gazdálkodásával kapcsolatos kérdéseket, a magán intézmények gazdálkodásával kapcsolatos kérdéseket”.

Az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépése előtt az Alaptörvény ebben a kérdésben így rendelkezett: „[a] felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.”

Az Alaptörvény negyedik módosításával ez a szabályozási szint került leszállításra kormányrendeleti szintre.

Az Alaptörvény negyedik módosításának indoklása megerősíti azt, hogy a módosítás lényege csupán a szabályozási szint – törvényi szintről kormányrendeleti szintre való – leszállítása volt: „A törvény az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének módosításával az állami felsőoktatási intézmények tekintetében [...] a gazdálkodási rendjük meghatározását, valamint a gazdálkodás felügyeletét a Kormány feladatává teszi. [...] A fentiek mellett az állami és nem állami felsőoktatási intézmények esetében is a gazdálkodás jogszerűségének biztosítása érdekében az ennek követelményeit meghatározó törvényi szabályozás megalkotásának lehetősége továbbra is, külön alaptörvényi említés nélkül is nyitva áll a jogalkotó részére.”

- (b) A konzisztórium együttdöntési joga túlterjeszkedik az Alaptörvényben a kormányzat számára lehetővé tett felügyelet jogkörön. A felügyelet a felügyelt szerven kívüli, más szerv általi külső befolyásgyakorlást jelent. A konzisztórium ezzel szemben a felsőoktatási intézmény részeként működik, a felsőoktatási intézmény belső döntéshozatali folyamatának része, az együttdöntési jogkör révén a konzisztórium maga a döntés megalkotójává válik. Ezért a kormányzat részéről a konzisztóriumon keresztül megvalósított befolyásgyakorlás túlterjeszkedik a kormányzat Alaptörvényben biztosított felügyeleti jogkörén. A konzisztórium együttdöntési jogköre a felsőoktatási intézmény belső döntéshozatalába való közvetlen beavatkozás és nem felügyelet.

Az irányítás és felügyelet közigazgatási jogi elhatárolása szerint: „az irányítás egy abszolút, minden részletre kiterjedő függőséget jelent, és jogi szabályozásra (és alkalmazásra) alkalmatlan (hiszen állandóan változó apró részproblémák folyamatos megoldásáról van szó), addig a felügyelet csak a függőség főbb pontjait meghatározó viszony, és azért jogviszony, mert a felügyelt szerv »belső« szféráját, annak önálló mozgásterét nem érinti, jogilag garantált határait nem lépi túl. A felügyeleti viszony éppen ezért tárgya lehet a bírósági felülvizsgálatnak, az irányítás, vezetés azonban legfeljebb büntető- (esetleg egy másik aspektusból munkaügyi) bírászkodásnak lehet tárgya” [Fazekas Marianna-Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*; Osiris Kiadó, Budapest, 2005., 245. o.]

A felügyeletbe beletartozhat a felügyelő szerv általi információkérés, tanácsadás, kifogásolás, jóváhagyás, engedélyezés, de a felügyelt szerv belső szervezetének alakítása, a belső szervezetben való részvétel nem.

A felügyelet külső jogviszony, amelynek célja a felügyelt szerv szabályszerű működésének biztosítása, és nem közvetlenül a döntéshozatalba való beavatkozás. A konzisztóriumokon keresztül a kormányzat azonban a felsőoktatási intézmény döntéshozásának részévé válik, ami túlterjeszkedik a felügyelet fogalmán.

Nincs tehát a kormánynak olyan, Alaptörvényben biztosított jogköre, amely alapján a tőle függetlenséget élvező, önkormányzatisággal rendelkező felsőoktatási intézmények gazdálkodásába közvetlenül beavatkozhatna. Az Alaptörvény negyedik módosítása e tekintetben két jogkört nevesített a kormány számára: a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának normatív jellegű szabályozásának joga, illetve a gazdálkodás felügyelete.

A támadott törvényi rendelkezés azonban közvetlen, egyedi ügyekre szóló döntési jogot biztosít a kormányzat számára – a konzisztóriumon keresztül – olyan kérdésekben, amelyekre vonatkozóan

éppen a végrehajtó hatalommal szemben illeti meg autonómia a felsőoktatási intézményt: „*az autonómia elsősorban a Kormányval és az államigazgatás szerveivel szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára*”, [1/1993. (I. 13.) AB határozat, idézve a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban]. A konzisztórium döntési jogköre ezért alaptörvény-ellenes.

V.

A konzisztórium együttdöntési jogköreivel érintett területek az egyetemi autonómia által védett kérdések.

A konzisztórium az alábbi területeken rendelkezik a szenátus döntésével szemben együttdöntési joggal [Nftv. 13/C. § (1) bek.]:

- (a) az intézményfejlesztési terv, illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégia elfogadása,
- (b) a fenntartó által meghatározott keretek között költségvetés és a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámoló elfogadása,
- (c) az intézmény vagyongazdálkodási terve és gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről szóló döntés elfogadása.

A IV. pontban említetteken túlmenően, az itt (a) és (b) pont alatt tárgyalt döntési terület a felsőoktatási autonómia Alaptörvény által is védett körbe esik. Ezekon a területeken a kormány még akkor sem érvényesíthetné befolyását, ha egyébként egyedi ügyekben döntéseket hozhatna a felsőoktatási intézmények belső gazdálkodásával kapcsolatban (az Alaptörvény alapján a kormány azonban csak normatív szabályokat alkothat, illetve felügyeleti jogkört gyakorolhat a felsőoktatási intézmények felett, ld. IV. pont).

- (a) A konzisztórium egyetértése nélkül a szenátus a felsőoktatási intézmény kutatási-fejlesztési innovációs stratégiáját nem fogadhatja el. A kutatási-fejlesztési innovációs stratégia a felsőoktatási intézmény kutatási tevékenységének tartalmát, módszereit határozza meg. A stratégia elfogadásának a felsőoktatási intézménytől idegen testület, a konzisztórium egyetértéshez kötése sérti az – Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése által védett – felsőoktatási 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.

- (b) Egy intézmény költségvetése és beszámolója alapvető gazdálkodási dokumentum, amely egyúttal közvetlenül befolyásolja az intézmény működésének valamennyi alrendszerét. A felsőoktatási intézményt mint intézményt illeti meg az autonómia és az államtól való függetlenség. Az intézményi működés meghatározó dokumentumának külső beleegyezéshez kötése kiüresíti a felsőoktatási autonómiát. 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 a felsőoktatási intézmény 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 a felsőoktatási intézmény költségvetése és a költségvetés teljesítéséről szóló beszámolója elfogadásának külső testület döntéséhez kötése sérti a felsőoktatás tudományos, oktatási és kutatási autonómiáját.

Mindezekre figyelemmel, álláspontunk szerint a konzisztórium rendszer bevezetése sérti az Alaptörvényben is garantált kutatási és tanítási [X. cikk (3) bek.], valamint a tudományos szabadságot [X. cikk (2) bek.]. Kérjük ezért, hogy a fent kifejtett indokokra figyelemmel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörében kezdeményezze az Alkotmánybíróság előtt a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvénynek a konzisztórium együttdöntési jogköreit szabályozó 13/C. § (1) bekezdés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.

Budapest, 2015. november 27.

Majtényi László

elnök
Eötvös Károly Intézet