

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján elfogadott törvény 2. § (1) bekezdése – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 25. § (1) bekezdésének *a*) pontját megállapító részében – alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján fogadta el a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Ftmód.). Az Országgyűlés elnöke 2006. július 28-án küldte meg a törvényt kihirdetésre, sürgősségi kérelemmel. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva a részére előírt határidőn belül, 2006. augusztus 2-án az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény 2. § (1) bekezdése – az Ftv. 25. § (1) bekezdésének *a*) pontját megállapító részében – alkotmányellenes. A köztársasági elnök az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *a*) pontjára, 21. § (1) bekezdés *b*) pontjára, valamint a 35. §-ára tekintettel indítványozta a ki nem hirdetett törvény kifogásolt rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát.

Indítványát az alábbiakkal támasztotta alá:

A köztársasági elnök az Ftmód. 2. § (1) bekezdését – az Ftv. 25. § (1) bekezdésének *a*) pontját megállapító részében – ellentétesnek tartotta az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával, mert az érintett rendelkezés „egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára teszi lehetővé a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását”.

A köztársasági elnök indítványában rámutatott arra, hogy az Ftv. 29. § (6) bekezdése szerint a rektor felel a szenátus jogkörébe tartozó ügyek előkészítéséért. A rektor kezdeményezési jogát továbbá az Ftmód. 2. § (1) bekezdésének az indítvánnyal érintett rendelkezése is egyértelművé teszi. Ez az utóbbi rendelkezés ugyanakkor „érdemi döntési lehetőséget biztosít a gazdasági tanács számára azzal, hogy a rektor előterjesztéseit csak a gazdasági tanács egyetértésével nyújthatja be a szenátusnak. (...) Ez pedig annyit jelent, hogy a gazdasági tanács meg tudja akadályozni az Ftv. újonnan megállapítandó 25. § (1) bekezdés *a*) pontjában meghatározott döntések meghozatalát, hiszen egyetértése nélkül” a vonatkozó kérdések nem kerülhetnek a szenátus napirendjére, e körben a szenátus döntést nem hozhat.

A köztársasági elnök kifejtette, hogy a gazdasági tanács nem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének. Ez következik abból, hogy a gazdasági tanácsban az oktatási és kulturális miniszter által delegált tagok szavazati joggal bírnak. Ezen túlmenően a gazdasági tanács csak egyetlen tagjánál feltétel a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos, kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettség.

A köztársasági elnök – korábbi alkotmánybírósági határozatokra figyelemmel – azt állította, hogy „a gazdasági tanács egyetértési joga alá rendelt döntések a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységét érintő, alapvető döntések”. Az alkotmánybírósági gyakorlatot szem előtt tartva ugyanakkor megállapítható, hogy „a felsőoktatási intézmény autonómiájával

védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységet érintő alapvető döntések meghozatala nem tartozhat a felsőoktatási intézménytől idegen, önkormányzati szervnek nem tekinthető testület hatáskörébe”. Ezért az erről szóló rendelkezés az Alkotmány 70/G. §-a szerinti felsőoktatási autonómia korlátozásának minősül.

II.

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásakor az Alkotmány alábbi rendelkezéseit vette alapul:

„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(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.”

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

2. Az Ftv. érintett rendelkezése:

„29. § (6) A rektor felel a felsőoktatási intézményben működő testületek munkájához szükséges feltételek megteremtéséért, a szenátus jogkörébe tartozó ügyek előkészítéséért, a hozott döntések végrehajtásáért.”

3. A köztársasági elnöki indítvánnyal támadott Ftv.mód. érintett rendelkezése:

„2. § (1) Az Ftv. 25. §-ának (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép :

»(1) A gazdasági tanács

a) közreműködik a szenátus döntéseinek előkészítésében, egyetértésével nyújtja be a rektor a szenátus részére:

aa) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét,

ab) a felsőoktatási intézmény számviteli rendjét,

ac) fejlesztés indítását;

ad) gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzését, gazdálkodó szervezettel történő együttműködést,

ae) a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, valamint a tulajdonában lévő ingatlan vagyron hasznosítását, elidegenítését,

af) az e törvényben meghatározottak szerinti hitelfelvételt,

ag) együttműködési megállapodás megkötését,

ah) a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egysége létesítését, átalakítását, megszüntetését,

ai) a felsőoktatási intézmény költségvetését és a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját;«”

III.

1. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában foglalkozott a felsőoktatási intézmények autonómiájával. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepel.

Az Alkotmánybíróság a művelődéshez (oktatáshoz) való alkotmányos joggal kapcsolatban megállapította: „Az Alkotmány 70/F. §-a szerint az állampolgárok művelődéshez való joga akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. (...) Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa.” (1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586.) Majd az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 70/F. §-a alapján „az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában.” [35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166.] Más határozatában pedig kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy az „oktatáshoz való jog részeként a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog gyakorlása (...) csak úgy biztosítható, ha az

állam megteremti a felsőfokú tanulmányok folytatásának a feltételeit.” [51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 686.]

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/G. §-ával kapcsolatban az alábbiakat állapította meg:

„Az Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításának szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.]

A tudományos élet szabadságához fűződő jogok tehát kifejezetten a felsőoktatási autonómiát megtestesítő személyi körre terjednek ki. Ezt a megállapítást erősítette meg az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában, melyben kimondta, hogy a „felsőoktatási intézmények az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók számára biztosítják az oktatás, a tudományos kutatás, a művészi alkotó tevékenység és a tanulás szabadságát. (...) Az autonómia hordozója pedig maga az intézmény, az egyetem”, mely az önkormányzati jogokban részesül, „vele 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, ABH 1998, 650, 654.)

Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy az „önállóság és függetlenség nemcsak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. (...) A felsőoktatási intézmény, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező intézmény, választott képviseleti szervvel, önkormányzattal kell, hogy rendelkezzen. Az érintettek joga az autonóm képviseleti szervek megalakítása, s ezek a szervek gyakorolhatják a felsőoktatási intézményt megillető önkormányzati jogköröket. A felsőoktatási autonómia hordozója, alanya a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége. Ezért az oktatók, tudományos kutatók, hallgatók részvételét biztosítani kell az autonóm képviseleti szervekben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában. Ebbe a tevékenységbe az oktatókon, tudományos kutatókon és hallgatókon kívül külső szakembereket, az alapító, a fenntartó szervezet képviselőjét is be lehet vonni, de csak a felsőoktatási intézmény autonómiájának biztosítása mellett.” [41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474-475.]

2. A köztársasági elnök az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatát az Ftv mód. 2. § (1) bekezdésének azon részével kapcsolatban kezdeményezte, mely az Ftv. 25. § (1) bekezdésének *a)* pontja helyébe egy új rendelkezést iktatott.

2.1. Az Ftv mód. 2. § (1) bekezdésének a köztársasági elnök indítványával érintett rendelkezése kezdeményezési jogot állapít meg a rektornak. Ennek értelmében a rektor tesz javaslatot a szenátusnak: a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervének, illetve számviteli rendjének elfogadására, továbbá fejlesztés megindítására, gazdálkodó szervezet alapítására, ingatlan vagyon hasznosítására és elidegenítésére, hitelfelvételre, együttműködési megállapodás megkötésére, szervezeti döntések meghozatalára, valamint a felsőoktatási intézmény költségvetésének és számviteli rendelkezések szerinti beszámolójának megállapítására. A felsorolás alapján kétségtelen, hogy az Ftv mód. 2. § (1) bekezdése a felsőoktatási intézmény működését alapvetően meghatározó, s ezért a felsőoktatási autonómia által védett döntések kezdeményezését biztosítja a rektornak. A szenátus pedig csak a rektori kezdeményezés alapján képes döntést hozni a felsorolt, a felsőoktatási autonómiába tartozó kérdésekben.

2.2. A szenátus – az Ftv. 20. § (1) bekezdése szerint – a felsőoktatási intézmény döntést hozó és a döntés végrehajtását ellenőrző testülete. Az Ftv. 27. § (2) bekezdése alapján a szenátus tagja – a hallgatói önkormányzat és a reprezentatív szakszervezetek képviselői kivételével – csak az lehet, aki a felsőoktatási intézményben munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében oktatói, kutatói vagy egyéb munkakört tölt be. Az Ftv. 28. § (1) bekezdése értelmében a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata határozza meg a szenátus létrehozásával, működésével, tagjai megbízatásának megszűnésével kapcsolatos kérdéseket. A szenátus létszáma mindazonáltal az Ftv. 28. § (1) bekezdésének *a)* pontja szerint a felvehető hallgatói létszámnak megfelelően nem lehet kevesebb hét, illetve kilenc főnél, továbbá az oktatók és kutatók által választott tagoknak – az elnökkel, vagyis a rektorral együtt – a testület tagjainak többségét kell alkotniuk. Az Ftv. 78. § (4) bekezdésének megfelelően a hallgatói önkormányzat a szenátus létszáma legalább egynegyedének, legfeljebb egyharmadának megfelelő számú tagot delegálhat a szenátusba. Az Ftv. 28. § (1) bekezdésének *c)* pontja alapján pedig az egyéb munkakörben foglalkoztatott tagok, a reprezentatív szakszervezetek képviselőinek létszáma nem lehet kevesebb, mint a szenátus létszámának öt-öt százaléka, de legalább egy-egy fő.

Az Ftv. 20. § (3) bekezdése szerint a rektor a felsőoktatási intézmény vezetője. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének *i)* pontja alapján a köztársasági elnök bízta meg és menti fel az egyetemek rektorait. A rektor kinevezését azonban pályázat előzi meg, amelynek végén – az Ftv. 96. § (7) bekezdése értelmében – a szenátus tagjai többségének szavazatával dönt a rektorjelölt személyéről. Ezt követően – az Ftv. 96. § (11) bekezdésének megfelelően – a főiskolai rektor és az egyetemi rektor megbízásával és felmentésével kapcsolatos eljárásra az Ftv. 89. §-ában foglaltakat kell alkalmazni, vagyis a kinevezésre szóló javaslatot meg kell küldeni a felsőoktatási intézmény fenntartójának, abból a célból, hogy továbbítsa a kinevezésre jogosultnak. Az Ftv. 29. § (7) bekezdése szerint rektori megbízást az kaphat, aki – egyéb feltételek mellett – a felsőoktatási intézménnyel teljes munkaidőre szóló munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban áll, illetve akivel ilyen jogviszonyt létesítenek. A rektori megbízáshoz továbbá egyetem esetén egyetemi tanári, főiskola esetén egyetemi tanári, főiskolai tanári, egyetemi docensi, tudományos tanácsadói vagy kutatóprofesszori, illetve tudományos főmunkatársi munkakörben történő alkalmazás szükséges. A rektor felett – az Ftv. 115. §-a értelmében – a fenntartó gyakorolja a munkáltatói jogokat, továbbá állami felsőoktatási intézmény esetén a fenntartó a gazdasági tanács javaslatára határozza meg a rektor juttatásait, hagyja jóvá a rektor munkaköri leírását, illetve a fenntartó a gazdasági tanács részére a rektor tekintetében további munkáltatói jogköröket ruházhat át.

A szenátus összetételére, illetve létrehozására, valamint a rektor megbízására vonatkozó szabályok alapján megállapítható, hogy a szenátus és a rektor a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közösségének akaratából nyeri megbízatását, illetve a szenátusban a felsőoktatási autonómia hordozói vesznek részt. Ennek következtében mind a rektor, mind a szenátus a felsőoktatási intézmény autonóm képviselői, vagyis önkormányzati szervének minősül.

2.3. A köztársasági elnök indítványában az Ftv. 2. § (1) bekezdését azért kifogásolta, mert e rendelkezés a felsőoktatási autonómia részét képező döntések kezdeményezését, s közvetve a kezdeményezés alapján történő döntéshozatalt a felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő gazdasági tanács egyetértési joga alá vonja.

2.3.1. Az Ftv. 20. § (2) bekezdése szerint a gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény véleményező, a stratégiai döntések előkészítésében részt vevő és a döntések végrehajtásának ellenőrzésében közreműködő szerve, melynek létrehozása az Ftv. 23. § (2) bekezdése alapján az állami fenntartású felsőoktatási intézményekben kötelező.

Az Ftv. 23. § (3)-(5) bekezdése rendelkezik a gazdasági tanács összetételéről. Eszerint a gazdasági tanács a felvehető hallgatói létszámnak megfelelően hét, illetve kilenc tagból áll. A szenátus – részben a hallgatói önkormányzat javaslata alapján – három, illetve négy főt, az oktatási miniszter pedig további két, illetve három tagot delegál a gazdasági tanácsba. Ezen kívül a gazdasági tanács tagja még a rektor és a gazdasági főigazgató, illetve az utóbbi hiányában a gazdasági igazgató is.

Az Ftv. 23. § (3)-(5) bekezdése alapján tehát megállapítható, hogy a gazdasági tanácsban a szenátus által delegált tagok a rektorral együtt többségben vannak. 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.

2.3.2. Megállapítható azonban, hogy a köztársasági elnök által kifogásolt rendelkezés a felsőoktatási autonómiát érintő érdemi döntési lehetőséget biztosít a gazdasági tanács számára. A gazdasági tanács számára – az Ftmód. 2. § (1) bekezdésével – biztosított előzetes egyetértési jog ugyanis ellehetleníti a rektor, mint a szenátus által választott és a köztársasági elnök által kinevezett, egyszemélyes egyetemi vezető kezdeményezési jogát, valamint közvetve a szenátus döntési jogát, hiszen rektori kezdeményezés nélkül az előterjesztés nem is kerülhet a szenátus elé.

A rektor az Ftmód. 2. § (1) bekezdése szerinti, autonóm döntések elfogadására irányuló előterjesztéseit csak a gazdasági tanács egyetértésével nyújthatja be a szenátusnak. A rektor kezdeményezési joga kizárólagos, hiszen az Ftv. szabályai az Ftmód. 2. § (1) bekezdése szerinti tárgykörökben a rektoron kívül más szervnek vagy személynek kezdeményezési jogosultságot nem biztosítanak.

A felsőoktatási intézmény autonóm képviselői szervének nem minősülő gazdasági tanács egyetértési joga azonban megbéníthatja a rektor, vagyis az egyik felsőoktatási önkormányzati szerv kizárólagos kezdeményezési jogát. Az egyetértési jog arra ad felhatalmazást, hogy a gazdasági tanács a rektori kezdeményezést akár pusztán gazdaságossági szempontok alapján is meggátolhassa, s így a tudományos minőség érvényesülését esetlegesen megakadályozza. Ezzel a gazdasági tanács alapjaiban meghatározhatja és a saját maga által megállapított érdekeknek rendelheti alá a rektori kezdeményezést, s közvetve a szenátusi döntéshozatalt, mely utóbbi a tudományos, az oktatási és a kutatási tevékenységet, vagyis a felsőoktatási intézmény alaptevékenységét döntéseivel alakítja. A rektori kezdeményezés megakadályozásán keresztül tehát a gazdasági tanács közvetve ellehetleníti a szenátus döntéshozatalát is.

Ezért megállapítható, hogy a gazdasági tanács számára a szenátusi döntéshozatal rektori kezdeményezéséhez biztosított előzetes egyetértési jog alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza. A felsőoktatási autonómiába tartozó önkormányzati jogok szabad gyakorlásának megakadályozása a felsőoktatási intézmény önállóságának és függetlenségének korlátozását, megszűnését jelentheti, s a felsőoktatási autonómia sérelmét vonja maga után. A felsőoktatási autonómiát sértő szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság – az Abtv. 35. § (1) és (2) bekezdéseinek megfelelően eljárva – megállapította, hogy az Ftmód. 2. § (1) bekezdése – az Ftv. 25. § (1) bekezdésének a) pontját megállapító részében – alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság e határozatát az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel tette közzé a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2006. szeptember 25.

**Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró**

**Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró**

**Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró**

**Dr. Erdei Árpád s. k.,
Alkotmánybíró**

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

**Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró**

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

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

**Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró**

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

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozatban foglaltakkal nem értek egyet.

1. A 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben (ABH 2005. 459, 488-503.) írtak szerint magam is egyetérttem azzal, hogy az Ftv. 25. §-ának (1) bekezdése által hatályon kívül helyezett rendelkezés alkotmányellenes volt. Álláspontomat a következők szerint fogalmaztam meg: „E rendelkezés – az új Fot. 5. § (3) bekezdésével együtt értelmezve az autonóm működés (s vele együtt a tudomány szabad művelése) lehetőségétől fosztja meg a felsőoktatási intézményeket azzal, hogy a kifogásolt rendelkezésben nem biztosítja az intézmények véleménynyilvánítási jogát olyan ügy(ek)ben sem, amely(ek)ben csak az intézmények döntési jogkörének biztosítása állna összhangban az Alkotmány 70/G. §-ában megfogalmazott rendelkezéssel. Nem az irányító testület léte, hanem annak ilyen módon szabályozott hatásköre alkotmány sértő. (Az irányító testület döntési jogot kapott az intézményi autonómia lényeges tartalmához tartozó ügyben.)”

Ugyanezen az elvi alapon maradvá állítom, hogy az új Fot. 25. § (1) bekezdésének helyébe lépett – nem homogén tárgyú és tartalmú – rendelkezések nem mindegyike alkotmányellenes. A többségi határozat – ezzel szemben – az Ftv. 25. § (1) bekezdése *a*) pontját alkotó valamennyi, tovább részletezett hatáskörre nézve egységesen kimondta az alkotmányellenességet. Az indítvány pedig maga is azt hangsúlyozza, hogy a gazdasági tanács egyetértési joga a rektor által a szenátushoz benyújtott, „taxatív felsorolt előterjesztésekkel kapcsolatban” áll fenn. Ezekből emel ki az indítványozó néhányat („fejlesztés indítása”, „együtműködési megállapodás megkötése”), s általánosít ezek állított alkotmányellenességéből az egész bekezdés összes komponensére kiterjedően: „Az ABh.-t (1) szem előtt tartva a gazdasági tanács egyeztetési joga alá rendelt döntések a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységet érintő, alapvető döntések. Az ABh. ugyanis példálózva ilyennek minősítette az intézmény fejlesztési tervének elfogadását, a szervezeti tagozódásának megállapítását, a költségvetés és az annak teljesítésére vonatkozó beszámoló elfogadását.

A jelen indítvánnyal érintett szakasz mindezeket a kérdéseket a gazdasági tanács egyetértési joga alá vonja, de nem kétséges, hogy az újonnan megállapított Ftv. 25. § (1) bekezdése *a*) pontjában szereplő valamennyi döntés – köztük a fejlesztés indítása, vagy az együtműködési megállapodás megkötése – legalább ilyen fontosságú, és így az autonómia körébe tartozik.”

A többségi határozat osztja az indítvány fenti tartalmát. Álláspontom szerint ugyanakkor nincs alkotmányos alap arra, hogy az Ftv. 25. § (1) bekezdés *a*) pontjában felsorolt valamennyi hatáskör közvetlenül kapcsolatba hozható legyen a felsőoktatási intézmény autonóm működésével (s vele együtt a tudomány szabad művelésével).

Mindezekre tekintettel 3 csoport képzését láttam volna szükségesnek. Az első csoportba azok a hatáskörök tartoznak, amelyek tekintetében a gazdasági tanács számára biztosított egyetértési jog valóban alkotmányellenes helyzetet eredményezne. E hatáskörök:

aa) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési terve;

ae) a felsőoktatási intézmény tulajdonában levő ingatlanvagyon hasznosítása, elidegenítése;

ah) a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egységének létesítése, átalakítása, megszüntetése.

A második csoportban – legalábbis álláspontom szerint – azok a hatáskörök szerepelnek, amelyek tekintetében az egyetértési jog biztosítása nem eredményez alkotmányellenességet. (Minthogy azok nem szerves részei a felsőoktatási intézmény autonómiájának). Ide sorolom a következő hatásköröket:

ab) a felsőoktatási intézmény számviteli rendjének megállapítása;

ac) gazdálkodó szervezet alapítása, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzése, gazdálkodó szervezettel történő együttműködés;

ad) az e törvényben (Ftv.-ben) meghatározottak szerinti hitelfelvétel;

ae) a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott ingatlanvagyon hasznosítása, elidegenítése;

ai) a felsőoktatási intézmény költségvetésének elfogadása és számviteli rendelkezések szerinti beszámolójának elfogadása.

A harmadik csoportot azok az Ftv. 25. § (1) bekezdés *a)* pontjában részletezett hatáskörök képezik, amelyek attól függően minősíthetők adott esetben alkotmányosnak vagy alkotmányellenesnek, hogy konkrétan milyen tárgykört takarnak. Ide sorolhatók:

af) fejlesztés indítása. (Ha oktatási-képzési reformot takarna, úgy alkotmányellenes lenne a konkrét hatáskör, amennyiben beruházásokat, felújításokat célozna, úgy nem lehetne az alkotmányellenességét megállapítani). Lehet-e azonban egyáltalán állást foglalni e hatáskör alkotmányossága tárgyában úgy, hogy ilyen általánosan fogalmaz a törvényalkotó? Vítatom tehát azt, hogy e hatáskör gyakorlásához biztosított egyetértési jog – mindenre tekintet nélkül – alkotmányellenes lenne, függetlenül a hatáskör tárgyától.

ag) együttműködési megállapodás megkötése. [Alkotmányjogilag nem látom itt sem levezethetőnek, hogy a felsőoktatási intézmények által kötendő együttműködési megállapodásokhoz kapcsolódó egyetértési jog gyakorlása minden esetben alkotmányellenes lenne. Mindenesetre pl. a csak állami támogatás felhasználásán alapuló együttműködési megállapodások itt is más (egyetértéshez kötött) megítélést igényelnek, mint azok, amelyek mögött saját pénzügyi forrás áll.]

Álláspontom szerint tehát a többségi határozatnak is differenciáltan, egyenként kellett volna mérlegre tennie az Ftv. 25. § (1) bekezdés *a)* pontjában felsorolt és részletezett hatásköröket. E pont tartalmát kilencféle „rész-hatáskör” tölti ki, melyek alkotmányossági szempontú vizsgálata elengedhetetlenül differenciált elemzést igényelt volna. [Nem is szólva arról, hogy egyes (rész)hatáskörök önmagukban is összetettek és elemenkénti külön vizsgálatra lettek volna érdemesek. Nyilvánvaló például, hogy az *ae)* pont két fordulata alkotmányossági szempontból is differenciált választ kívánt volna meg.]

2. Álláspontom szerint a magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit, (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő, javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást. Erre szolgál a rendszerbe állított gazdasági tanács, amely összetételénél fogva nem minősíthető „külső” szervnek, amiként azt a többségi határozat indokolása állítja. [Az Ftv. 23. § (3) és (4) bekezdése alapján a gazdasági tanácsban a szenátus által delegált tagok a rektorral együtt többségben vannak.] Képes ezért arra is, hogy „belülről” érzékelje a gazdasági-pénzügyi téren feszítő gondokat, ám ha ezek megoldásához nem kap megfelelő hatásköröket (a gazdasági-pénzügyi tárgyú ügyekhez igazodó egyetértési jogot), úgy jelenléte formális lehet, és inkább teherként lesz jelen, mintsem segítő partnerként integrálódik be a felsőoktatás szervezetébe. (A kizárólagos véleményezési jog kétségtelenül ilyen légnemű szervezetté teszi.)

A többségi határozat a gazdasági tanács egyetértési jogának – differenciálatlan – alkotmányellenesség nyilvánításával „megszabadította” a felsőoktatási intézményeket e szervezetektől, s gyakorlatilag az autonómia biztosítására hivatkozással olyan függetlenséget teremtett a fenntartó-finanszírozó államtól, amelyhez fogható még egy nem található a magyar igazgatási és intézményi rendszerben. (Ebben a konstrukcióban a fenntartó államnak csak a finanszírozás kötelezettsége marad: az általa nyújtott források felhasználásához azonban már nincs köze.)

Magam szükségét láttam volna annak is, hogy a többségi határozat egyértelműen tisztázza: végülis a felsőoktatási intézményekben ki az „autonóm”? A 861/B/1996. AB határozat szerint „Az autonómia hordozója pedig maga az intézmény, az egyetem, (...) vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is.” (ABH 1998, 650, 654.) Ebben a felfogásban tehát nem a szenátus, nem a rektor az

autonóm, hanem maga a felsőoktatási intézmény. Következésképpen fontos elvi kérdés az, hogy amikor a felsőoktatási intézmény egyes szervei (rektor, gazdasági tanács) meghatározott ügyekben csak egyetértésben járhatnak el, akkor az egyetértési jog sérti-e általában magának az intézménynek az autonómiáját? A köztársasági elnöki indítványnak – álláspontom szerint – ez a lényegi tartalma. Válaszom pedig az, hogy az autonómiát élvező intézmény egyes szerveinek meghatározott ügyekben való egyetértési joga az intézmény autonómiáját a maga általánosságában még nem sérti. Emiatt is elengedhetetlenül szükség lett volna arra, hogy a testület differenciáltan vizsgálja meg az Ftv. 25. § (1) bekezdés a) pontjában felsorolt (rész)hatásköröket.

3. Újólag megismételném a következőket is: csak az „állami” fenntartású felsőoktatási intézmények kötelesek létrehozni a gazdasági tanácsot, következésképpen az Alkotmánybíróságnak nem kellett az indítványra adott válaszaik megfogalmazásánál közvetlenül tekintettel lennie az egyházi, a magán vagy alapítványi fenntartású egyetemekre, amelyek számára csak lehetőség a gazdasági tanács létrehozása. Ugyanakkor azonban az is kétségtelen, hogy az utóbbiakat érintő esetleges majdani indítványok elbírálásakor támaszkodni fog az Alkotmánybíróság a jelen határozatában megfogalmazott elvi tételekre is. A fenntartói beavatkozások összehasonlító vizsgálatának szükségességét a különböző alapítású és fenntartású felsőoktatási intézmények esetében az Alkotmány 70/G. §-a alapozza meg, amely a tudományos kutatás szabadsága tekintetében nem differenciál a felsőoktatási intézmények típusai szerint. Tartok tőle, hogy az állami felsőoktatási intézmények tekintetében a rendkívül szigorúan értelmezett fenntartói jogok kapcsán a többségi határozatban kimondott elvi tételek nem lesznek (mert nem is lehetnek) irányadók a nem állami alapítású és fenntartású egyetemek esetében: azoknál tehát más lesz az Alkotmány 70/G. §-a vizsgálatának a mércéje, miközben az Alkotmány maga – a tudományos kutatások és kutatók szabadságáról szólva – nem differenciál a felsőoktatási intézmények típusai szerint.

Elképzelhetetlennek tartom például azt, hogy egy egyházi fenntartású vagy alapítványi iskolánál a fenntartó, illetőleg az alapító ne tartana (ne tarthatna) igényt arra, hogy az általa adott pénzeszközök gazdaságos és hatékony felhasználását ellenőrizhesse. Ehhez pedig nyilván nem lesz elegendő számára sem a véleménynyilvánítási jog.

Budapest, 2006. szeptember 25.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

(1) 41/2005. (X. 27.) AB határozat