

41/2005. (X. 27.) AB határozat

Közzétéve a Magyar Közlöny 2005. évi 142. számában AB közlöny: XIV. évf. 10. szám

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

A többségi határozat rendelkező részében foglalt döntések nagy többségével egyetértek. Nem értek egyet azonban az újFot. 32. § (11) bekezdés c) pontja, 37. § (4) bekezdés c) pontja és 115. § (3) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánításával.

Az indítványokban felvetett alkotmányossági aggályok elemzésénél magam is elengedhetetlennek látom az önkormányzatiság (autonómia) meghatározó elemeinek számbavételét, s velük kapcsolatban annak vizsgálatát, hol húzódnak, hol húzódhatnak az állami beavatkozás határai.

Nézetem szerint is az elvi alapokból célszerű kiindulni, s velük kapcsolatban kell megfogalmazni azokat a követelményeket, amelyek az indítványban állított alkotmányossági kifogásokat egyenként vizsgálhatóvá teszik. Ezt megelőzően azonban előre kell bocsátanom három olyan körülményt, amely a többségi határozatban foglaltak és a saját álláspontom közötti szemléletbeli eltérésnek az alapja.

I.

Elvi kiindulási pontok

1. Magam is azt tartom, hogy cezúrát kell vonni a területi és az intézményi önkormányzatok (autonómiák) között. Ugyanakkor azt is állítom, hogy vannak olyan követelmények, amelyek az önkormányzatok minden típusára egyaránt vonatkoznak. (Pl. ilyenek egyes szervezetalakítási, finanszírozási kérdések.) Ezek tekintetében pedig lényeges megkülönböztetés nem tehető. Ebben a sávban (az autonómiák alapvető garanciái tekintetében) tehát lényegi megegyezésnek kell fennállnia. Van oka és értelme ezért a települési önkormányzatok és az intézményi (itt felsőoktatási intézményi) autonóm szervezetek – legáltalánosabb szinten történő – összehasonlításának. Ezt teszi a többségi határozat is.

A (települési) önkormányzatokról az Alkotmány külön fejezetben szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzítve. E rendelkezések törvény általi megsértését az Alkotmánybíróság több esetben „megbocsátotta”, hangsúlyozva az állami beavatkozások alkotmányosságát. [Nyelvtani értelmezéssel állapítottuk meg, hogy ha az Ötv. a megyei önkormányzat tisztségviselőjeként „alelnökről” szól, akkor az önkormányzat csak egy alelnököt választhat; az államnak a kötelező önkormányzati feladat meghatározásakor nem kellett gondoskodnia az (Alkotmányban is írt) „feladat ellátásával arányban álló pénzügyi eszközökről”, elegendőnek ítéltük, ha a pénzellátás „komplex rendszere” biztosítva van. Mércének az önkormányzati jogok „kiürülését”, az „amíg el nem lehetetlenülést” tekintettük, s alkalmaztuk következetesen.]

A felsőoktatási intézmények tekintetében – a többségi határozatban – más mércét látok. Úgy tűnik számomra, hogy itt az Alkotmány két §-ából (70/F. §, 70/G. §) lényegesen több „védelem” olvasható ki, mint egy egész fejezetből amott: az az érzésem, hogy az egyetemek, főiskolák pusztá „megérintése” is már alkotmányellenes. (Hiszen a fenntartó pl. fel sem hívhatja az intézményeket törvényben írt köteleességük teljesítésére.)

Az okot abban látom, hogy az Alkotmánybíróság felsőoktatást érintő eddigi határozatai ezeknek az intézményeknek gyakorlatilag teljes függetlenséget iparkodtak biztosítani. Magam ezért elérkezettnek láttam volna az időt arra, hogy a testület ebből a szempontból felülvizsgálja (legalább a korai) határozatait, s a szükséges esetekben és irányokban azoktól „ellépjen”. Ezt a nézetemet a testület nem osztja: s ebből ered az első szemléletbeli eltérés.

2. A második szemléletbeli eltérés az indítványok értelmezése tekintetében mutatkozik meg. A határozattervezet a szigorú indítványhoz kötöttség bázisán áll, magam viszont – az Alkotmánybíróság általános

alkotmányvédelmi szerepköréből kiindulva – az indítványhoz kötöttség kiterjesztő értelmezésének esetenkénti indokoltságát vallom a rendelkezések szoros tartalmi összefüggése esetén.

Az indítványhoz kötöttség kiterjesztő értelmezése kezdettől fogva jellemzi az Alkotmánybíróság gyakorlatát. Ennek leggyakoribb esetei pedig azt mutatják, amikor „szoros tartalmi és logikai összefüggés” okán az Alkotmánybíróság olyan jogszabályok alkotmányosságát is elbírálta, amelyeket az indítványok nem is támadtak. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993, 227, 229.; 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192, 193.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 175, 180.; 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 72.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 153.] Ezen belül pedig színes képpel találkozik a vizsgálódó: előfordult pl. az, hogy az Alkotmánybíróság szoros tartalmi összefüggés okán önmagában nem alkotmányellenes törvényi rendelkezést is megsemmisített. [797/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 812, 813.] Volt példa arra is, hogy az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, viszont más, az indítványban nem is támadott jogszabályi rendelkezést minősített alkotmányellenesnek és semmisített meg. [14/1990. (VI. 27.) AB határozat; 29/1995. (V. 25.) AB határozat.] Előfordult továbbá, hogy az alkotmányossági vizsgálat – szoros összefüggés okán – az indítványozó által kifogásolt rendelkezés mellett az annak végrehajtását szolgáló más rendelkezésre is kiterjedt. [31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 159.]

Álláspontom szerint is az adott „alkotmányjogi probléma teljes feltárására” törekvés, s az Alkotmánybíróság ilyen szerepvállalása (azaz az indítvány citált határok közötti kiterjesztő értelmezése) összhangban áll e szervnek a magyar alkotmányvédelemben kapott és betöltött közjogi funkciójával. Az „alkotmányvédelem legfőbb szerveként” [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) preambuluma értelmében], objektív alkotmányvédelmet lát el, s ilyenként illeti meg az indítványok kiterjesztő értelmezésének a lehetősége. E tekintetben pedig – az Abtv.-ben írt kifejezett tiltó szabály híján – arra is módja van, hogy – éppen a teljes értékű alkotmányvédelem jegyében és érdekében akár az Abtv. egyes, számára biztosított hatáskörök között is – figyelembe véve természetesen az ezekre vonatkozó Abtv. előírásokat – szoros összefüggésre hivatkozással „átjárhasson”. Ezt tette a 48/1993. (VII. 2.) AB határozatában is – igaz, hogy más jogszabály hiányára utalással -, amelyben a köztársasági elnök előzetes normakontrollra irányuló indítványának elbírálása mellett még mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított – hivatalból. [A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 14. § (2) bekezdése tekintetében. Lásd: ABH 1993, 314, 319.] Sőt: ugyanebben a határozatában az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény 24. §-ának mikénti alkalmazásához alkotmányossági követelményt is megfogalmazott. (ABH 1993, 314, 318.)

Az Alkotmánybíróság tehát nem kezelte mereven az Abtv.-ben kapott hatásköreit, azok között – az Abtv. egyes hatásköröket érintő szabályozását alapul véve – szoros összefüggésre hivatkozással, alkalmasint szabadon „átjárt”. [Nem idegenkedett azonban az előzetes és utólagos normakontrollra irányuló indítványok egyesítésétől sem. (66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 398.]

Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság ettől a gyakorlatától az utóbbi évek során eltért, s különösen az előzetes normakontroll esetében a szigorú indítványhoz kötöttség talajára helyezkedett. Mint mondtam, ezzel nem feltétlenül értek egyet, s ebből fakad a jelen ügy megközelítése kapcsán a többségi határozat és a köztem fennálló második szemléletbeli eltérés.

3. Az újFot. 23. § (1) bekezdése szerint az „állami” fenntartású felsőoktatási intézmények kötelesek létrehozni az irányító testületet, következésképpen az Alkotmánybíróságnak nem kellett az indítványra adott válaszai megfogalmazásánál közvetlenül tekintettel lennie az egyházi, a magán vagy alapítványi fenntartású egyetemekre. (Amelyek számára csak lehetőség az irányító testület 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. A többségi határozat és a saját álláspontom közötti szemléletbeli különbségnek ez az elem a harmadik oka. Mindezek előrebocsátása után fogok hozzá álláspontom ismertetéséhez.

II.

Az autonómiák (önkormányzatok) alappillérei

Álláspontom szerint ahhoz, hogy valamely szervezet autonóm szervezatként jelenhessen meg, (különös figyelemmel a tárgyalt ügyre) az alábbiak törvényi biztosítására van szükség:

1. Legyen önálló jogi személyisége. Azaz: önállóan léphessen jogviszonyokba, legyenek törvényben garantált jogai, saját elhatározása szerint vállalhasson kötelezettségeket. (Mindez feltételezi azt, hogy rendelkezik a 4. pontban írt saját vagyonnal.)

2. Rendelkezzen saját hatáskörökkel, e hatásköreit önállóan (de törvényességi kontroll alatt állva) gyakorolhassa, érvényesüljön a hatáskörelvonás tilalma. Azaz: törvény garantálja azt, hogy a törvénytől kapott hatáskörét egyetlen szerv se vonhassa el (pozitív hatáskörelvonás tilalma); a nála hagyott hatáskör érdemi eldöntésére is maga képes (és e tekintetben „védett” is) legyen (negatív hatáskörelvonás tilalma).

3. Szervezeti és működési rendjét – törvény keretei között – maga (önállóan) alakíthassa ki. Személyi ügyeiben maga dönthessen. Az autonómiát (területi és/vagy testületi önkormányzati jogokat) törvény állapítja meg, s az is korlátozhatja. Ezelőtt egyetlen akadály van: nem sértheti a törvény az Alkotmány rendelkezéseit. A törvényi szabályozás elsődlegességének hangsúlyozása azonban – nézetem szerint – nem zárja (zárhatja) ki azt, hogy egyértelműen törvényhez kötött rendeleti szabályozás is biztosíthatja az autonómiát. E téren a hatáskörtelepítés pontossága, minősége a meghatározó.

4. Legyen gazdasági önállósága, rendelkezzen saját vagyonnal. Azaz: álljanak a rendelkezésére olyan pénzeszközök, amelyek szabad felhasználásúak, s melyek hova fordítása felől maga – mindenféle állami beleszólás, közrehatás nélkül – szabadon dönthet. Mindez feltételezi a saját, önálló bevételek érzékelhető nagyságrendjét. A kizárólagosan, vagy túlsúlyosan állami pénzeszközökből gazdálkodó szervezetnek, intézménynek „látszat-autonómiája” van, legalábbis arra van kárhoztatva, hogy a finanszírozó elvárásait (is) teljesítse. Más pénzével nincs korlátozhatatlan autonómia, vagy ha van is, az csak látszólagos lehet. Mindenesetre ilyen modellben a finanszírozótól függ, hol és meddig biztosít autonómiát, hol húzza meg beavatkozási lehetőségeinek a határait. Teheti azt is, hogy (önkorlátozással) maga vonja meg ezeket (pl. az Alkotmányban vagy más törvényben garantálja az általa fenntartott intézmény, szervezet önállóságát).

5. Illesse meg az önálló (belső) szabályozás joga. Ez kiterjedhet a 3. pontban írt szervezeti és működési rend meghatározhatósága mellett a szervezethez (intézményhez) tartozók magatartásának, jogainak, kötelezettségeinek – törvények keretei közötti – meghatározására is.

III.

A felsőoktatási intézmények autonómiája (a fenti tükörben)

ad. 1. Az újFot. is biztosítja a felsőoktatási intézmények számára a jogi személyiséget. Erről az oldalról nézve tehát garantált az önkormányzatként (autonóm szervezatként) való működés lehetősége.

ad 2. A hatáskörelvonás tilalmának érvényesülését vizsgálva mellőzhetetlen az Alkotmány 70/F és 70/G. §-ában írtak figyelembevétel. Eszerint: „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 tudományok művelői jogosultak.” Az idézett alkotmányi rendelkezés azt a kötelezettséget rója a jogalkotóra, hogy a szabályozás során legyen tekintettel ezekre a követelményekre is.

A jogalkotó ennek az elvárásnak akkor képes megfelelni, ha: a) minél kevesebb szinten szabályozza a felsőoktatási intézmények viszonyait (fókuszban a törvényi szabályozást tartja, bár – mint fentebb hangsúlyoztuk – nem állítható, hogy csak törvényi szintű szabályozás garantálhatja az autonómiát. Ez ugyanis nem a szabályozás szintjétől, hanem a hatáskör- telepítéstől és a garanciarendszer kiépítettségétől függ, amelynek persze alapvetően törvényen vagy szigorú törvényi kikötésen kell alapulnia;). b) A szabályozás egyetlen szintje (Országgyűlés, Kormány, miniszter) sem korlátozhatja az Alkotmány 70/G. §-ában írtak érvényesülését. Közelebbről: a szabályozás egyetlen szintjén sem jelenthetnek meg olyan rendelkezések, amelyek az Alkotmány 70/G. §-ának lényegi tartalmát (magvát) sértik. Vagyis a hatáskört telepítő jogi szabályozásnak a feladatok, hatáskörök meghatározása során az intézmények számára reális lehetőséget kell biztosítani ahhoz, hogy Alkotmányból kapott feladataiknak eleget tehessenek, beleértve azt is, hogy érvényesülhessen az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében biztosított jog is.

Következtetés: jelentősége van annak, hogy az Alkotmány 70/G. §-ában írt (véleményezési, javaslattevési, egyeztetési jogok) telepítésének jogi szabályozásban választott módja. Amennyiben az intézménynek e tekintetben érdemi részvételi joga van, úgy az állami beavatkozásnak (akár döntésről, akár pusztán csak a közreműködési jogokról legyen is szó), helye lehet, legalábbis alkotmányossági szempontból az nem támadható.

ad 3. Függetlenül attól, hogy a felsőoktatási intézmények esetében *expressis verbis* szó esik-e erről, azok a szervezeti és működési rendjüket csak törvény keretei között alakíthatják ki. Konkrétan: a) Az Alkotmány 70/G. §-ában írtak szerint az önálló felsőoktatási intézmény működésének lényegi, alapvető feltétele a szervezetalakítási jog. Ennél fogva ez az „autonómiája” lényegéhez tartozó ügy, s ilyenként – nálunk Magyarországon – alapvetően törvényi szintű szabályozás tárgya. (Irányadó ez a megállapítás adott szervezet létrehozására, átszervezésére és megszüntetésére nézve is.) Ebben a kritériumban benne foglaltatik továbbá az az – évtizedeken keresztül ható és érzékelhető – elvárás is, hogy amely szervezetet a törvényhozó hozta létre, azt csak a törvényhozó szervezheti át, szüntetheti meg. Fontos azonban megjegyezni, hogy amennyiben a törvényhozó az átszervezés, megszüntetés kritériumait, esetköreit egyértelműen, világosan meghatározza, az e felőli konkrét (az alapítótól származó felhatalmazáson nyugvó „fenntartói”) döntés már nem minősíthető feltétlenül alkotmányellenesnek. Ilyenkor ugyanis a „fenntartó” az állam (mint alapító) által pontosan meghatározott szempontrendszer alapulvételével, annak nevében és törvényben adott felhatalmazása szerint jár el. Azaz: nem lehet mindenre tekintet nélkül alkotmányellenesnek nyilvánítani azt a megoldást, amely – ilyen esetekben – az alapítói és a fenntartói (beleértve ebbe az átszervezés, megszüntetés jogát is) jogokat elválasztja egymástól. (Az újFot. ezt meg is teszi.) A megszüntetés felőli döntés ebben az esetben nem a fenntartó szabad belátáson nyugvó döntése, hanem az alapító akaratának érvényesítése. Ismét és nyomatékosan hangsúlyozva: az alapítói és fenntartói jogok (pl. a megszüntetésre is kiterjedően) csak abban az esetben válhatnak el (s tolerálható ez alkotmányossági szempontból), ha egyértelműen és határozottan visszavezethetők (pl. a megszüntetésről szóló fenntartói döntés) az alapító (Országgyűlés) akaratára. (Hangsúlyozom ezért, hogy attól még rendelkezhetne egy magyar felsőoktatási intézmény autonómiával, ha nem az Országgyűlés hozná létre, szervezné át és szüntetné meg. Több külföldi megoldás példázza azt, hogy ezeket a jogköröket pl. a Kormány gyakorolja.)

A többségi határozat nem ismeri el az autonómiát korlátozó rendeleti szabályozás alkotmányosságát. Nézetem szerint az Alkotmánybíróság 870/B/1997. számú határozatában foglaltakkal ütközik ez a felfogás. A hivatkozott határozat ugyanis egyértelmű ebben a kérdésben: „... az intézményi autonómia nem korlátlan, a törvénnyel vagy annak felhatalmazása alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – például a felsőoktatás egységesítése, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása érdekében – korlátozhatja és korlátozza is.” (ABH 1999, 611, 613).

Az alapító – a közérdekre hivatkozással – szabad belátása szerint hozhat létre és szüntethet meg felsőoktatási intézményeket. Ilyen – meghatározatlan – módon viszont nem illeti meg a fenntartót az intézmény megszüntetésének a joga. (Még egyszer: csak akkor, ha tételesen felsorolt esetekben, az állam

nevében és képviselőjében, annak felhatalmazása – törvényi kikötése – nyomán jár el.) A már (szabad belátása szerint) létrehozott (alapított) intézmények szervezetének alakítása (átszervezése) során ugyanakkor már az alapító államot is köti viszont az Alkotmány, mivel törvény által végrehajtott szervezetalakítással nem sértheti az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ában foglalt rendelkezéseket. Valójában tehát az a helyzet áll elő, hogy miközben az igazán markáns jogosítványok (létrehozás, megszüntetés) tekintetében az állam (mint alapító) szabad, addig az ennél szűkebb tartalmú jogkör (átszervezés, szervezetalakítás) korlátozásoknak vethető alá. (Az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ai alapján.)

A törvényhozónak jogában áll tehát az intézmények belső struktúrájának alapelemeit is meghatározni, ami azt jelenti, hogy az e téren megmutatkozó állami beavatkozás nem értékelhető az intézményi autonómia sérelmeként. (870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613.) b) A felsőoktatási intézmények szervezeti autonómiáját (és persze működési rendjét) érintő kérdés az is, milyen hatáskörei vannak a felsőoktatási intézmények tekintetében a Kormánynak és a miniszternek.

Az Alkotmány értelmében: „35. § (1) A Kormány

f) meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket.”

„37. § (2) A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket ...”

Mind a Kormány, mind a miniszter az idézett hatásköreit úgy gyakorolhatja csak, hogy ezzel nem sértheti az Alkotmány 70/G. §-ból következő intézményi autonómiát. Másik oldalról azonban: a citált alkotmányi rendelkezések kötelezettségeket rónak mind a Kormányra, mind pedig a miniszterre, amelyek kötelesek is annak eleget tenni. Vagyis: ha e kötelezettségeiket nem teljesítik, maguk is alkotmányértést követnek el.

A Kormány meghatározza a tudományos fejlesztés állami feladatait és biztosítani köteles ezek megvalósulásához a szükséges feltételeket. Mindaddig alkotmányos jogkörében marad tehát, amíg e jogkörének gyakorlásával nem sérti meg az Alkotmány 70/G. §-ában írt rendelkezést. Kötelessége ugyanakkor alkotmányos jogkörét e kereteken és határokon belül gyakorolni. Hozzáteszem mindehhez: tekintettel kell lennie eközben az Alkotmány 70/F. §-ában megfogalmazott rendelkezésre is. [„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.”] A miniszter csak úgy tudja vezetni az államigazgatási feladatkörébe tartozó ágát és csak akkor képes irányítani az „alája rendelt szerveket”, [Alkotmány 37. § (2) bekezdése], ha ehhez megfelelő eszközökkel rendelkezik. A felsőoktatási intézmények tekintetében ennek az alkotmányos jogkörének teljes értékű gyakorlásában csak az Alkotmány 70/G. §-ának rendelkezése korlátozza. Ez utóbbi rendelkezés ugyanis az autonómia garanciarendszerének megteremtésében a törvényalkotónak szán meghatározó szerepet. (Lásd azonban ehhez a fentebb a) pontban írtakhoz fűzött megjegyzést.)

ad 4. A gazdasági önállóság lényeges eleme az intézményi autonómiának. Fontos hangsúlyozni: az indítvánnyal érintett egyetemek, főiskolák állami egyetemek, főiskolák, ahol az „államnak” mint alapítónak és fenntartónak, finanszírozónak vannak, lehetnek olyan hatáskörei, amelyek megváltoztathatják, alakíthatják a felsőoktatási intézmények szervezeti és működési rendjét. (Ha nem így lenne, az állam csak az intézményi gazdálkodásért „kezesként” helytálló szervezet lenne.) Az előbbiekből következően: a) Az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképese” legyen. Ennek érdekében önmagában nem alkotmányellenes az, ha a jelenleginél hatékonyabbnak tűnő, új szervezetet hoz létre. (Jelen esetben ilyen az irányító testület). Kötelessége viszont az, hogy az új szervezetet úgy helyezze el a felsőoktatás (irányító) szervezetrendszerében, hogy azzal ne sértse meg az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ában foglalt rendelkezést. (Zárójelben megjegyzem: az „irányító” testület valójában nem is irányítási, hanem „vezetési” jogköröket kapott.) Az az érzésem, hogy a többségi határozat az irányító testületnek a pusztán létét is alkotmányellenesnek tartja. A fentiekből tehát az következik, hogy az állam levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg

pusztán a kollegialitás alapelvén működő, javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a magyar felsőoktatást. (Ezt sem a meglévő Társadalmi Tanácsok, sem pedig a gazdasági főigazgatók és egyetemi kancellárok rendszerbeállítására érzékelhetően nem volt és ma sem képes megváltoztatni.) E szervezeti korszerűsítés során annak sem tulajdonítok túlzottan jelentőséget, hogy az adott új szervezet (itt: irányító testület) tagjai nem állnak munkaviszonyban az intézménnyel, illetve hogy nem rendelkeznek megfelelő képesítéssel. (Osztom e tekintetben a német Nevelési és Tudományos szakszervezet álláspontját, amelynek értelmében „nem kifogásolható, hogy a tartományi felsőoktatási tanács tagjaival szembeni bizonyos képesítési feltételek nincsenek szabályozva. A tagok legitimitását a kinevezési eljárás megfelelően biztosítja.” (Mutatis mutandis hasonló a helyzet az újFot.-ban írt rendelkezések esetében is, ahol az irányító testület tagjainak a többségét az intézmények választják.)

A német Alkotmánybíróság 1/BvR 911/00, 2004. 10. 26. számú határozata is a megfelelő helyén kezeli az ilyen intézményeket: „Annak biztosítására, hogy a felsőoktatási intézmények szervezetét érintő döntések tudományos szempontból megfelelőek legyenek, szükséges a tudományos tevékenységet végzők részvétele; e közreműködésnek nem kell minden esetben a hagyományos értelemben vett önkormányzatiság jegyében zajlania. A felsőoktatás intézményén kívüli szervezetek is hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egyfelől az állami irányítást a tudomány szabadsága védelmében korlátozzák, másfelől szembeszálljanak a status quo érdekek tiszta „önkormányzati modellbeli rögzülésének veszélyével”. Ennek jegyében hangsúlyozta: „A jogalkotó sem a fennálló felsőoktatási struktúrákhoz, sem ezek egyes elemeihez nincs kötve. Nem csupán új modelleket és irányítási technikákat fejleszthet és próbálhat ki (vö. BVerf.GE 47, 37<404>: tudománymenedzsment), hanem egyenesen köteles az eddigi szervezeti formák kritikai megközelítésére és korszerűsítésére. (vö: BVerf.GE 35, 79 <117> alkotmánybírósági állásfoglalás.)”

Egy új szervezet alkotmányosságának, alkotmányellenességének voltát nem pusztán léte, hanem az dönti el, hogy a neki szánt hatáskörök nem lehetetlenítik-e el az intézményi testületek Alkotmányban biztosított szerepkörének érvényesülését. Erre pedig a választ csak az indítvánnyal támadott rendelkezések egyenkénti vizsgálatával lehet megadni.

b) Az államnak, mint fenntartónak és finanszírozónak jogában áll akár „megrendeléseket” is adni a felsőoktatási intézményeknek. Azaz: nem alkotmányellenes az, ha az állam pl. időlegesen az alkalmazott kutatásokat preferálja, átmenetileg szerényebben honorálva az alap kutatásokat. Az államot az ilyenfajta támogatási rendszer kialakításának a joga és lehetősége megilleti, ami önmagában nem sérti a tudomány szabadságát.

c) Az állam célirányos, közérdekű feladatellátásával szoros kapcsolatban álló kutatásokat is felkarolhat. Ha nem így lenne, a tudomány szabadságára hivatkozással a hobbi kutatási témákat is szolgai módon az idők végezetéig támogatnia kellene.

d) Az állam jogosult a képzés alapvető rendjét is meghatározni. Fenntartóként (törvényi szabályozásban rögzítve) akár akként is differenciálhat, hogy milyen képzéseket támogat (sőt preferál), s melyeket hagy szabadon, az intézményekre bízva, beleértve azok intézmények általi finanszírozását is. E jogkörének – fenntartó általi – gyakorlása nem sérti az Alkotmány 70/F. §-át sem, ellenkezőleg ez éppen ebből fakadó kötelezettsége. A felsőfokú oktatási intézményekben egyidejűleg kell biztosítani egyfelől a tudományos kutatás szabadságát, a tanszabadságot, a tanítás szabadságát, másfelől az állampolgárok művelődéshez való jogát, e jogának érvényesülési feltételeit. Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerint az állampolgárok számára képességeik alapján hozzáférhetővé kell tenni a felsőfokú oktatásban való részvételt. Ebből következik az állam kötelessége az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésének megfelelő felsőfokú intézményrendszer működtetésére (anyagi, stb. feltételei biztosítására), ugyanakkor – ebből fakadóan – az állam joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. Ebben az összefüggésben a felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.

IV.

Az indítványra adható válaszok

A fentiek alapján a következők megfogalmazására lehet vállalkozni:

1. Alkotmányellenesnek tartom magam is az újFot. 25. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést. E rendelkezés – az újFot. 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 vélemény-nyilvánítási jogát sem olyan ügy(ek)ben, 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.)

2. Alkotmányellenesnek tartom az újFot. 25. § (2) bekezdése fg) pontjában írt rendelkezést is, mert az irányító testület „szuverén” módon, kizárólag maga dönt olyan ügyben, amely lényegénél, tartalmánál fogva az intézményi autonómia „magvát”, a szervezeti egységek átalakításának, megszüntetésének a jogát jelenti. Hangsúlyozom: az (akár „irányító testület” általi) ilyen döntésben való közreműködést (vélemény, javaslatétel) nem lehetne alkotmányellenesnek minősíteni, mert az államot – a „működőképesség” biztosítása jegyében – megilleti az a jog, hogy akár új szervezetet is hozzon létre. Itt sem a szervezettel van tehát a gond, hanem annak a hatáskörével. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a 25. § (3) bekezdése sem hagyható érintetlenül a vizsgálat során. Az egész bekezdés alkotmányellenes, mert világosan mutatja azt, hogy az alapvetően felsőoktatási autonómia körébe tartozó ügyben gyakorlatilag a szenátus hatáskörét veszi át az irányító testület. Ugyanígy érintett a 20. § (1) bekezdése is. Ezt sem támadja az indítvány, ennek ellenére mégsem hagyható figyelmen kívül. S valóban itt jön elő a I./2. pontban részletezett indítványhoz kötöttségnek a kérdése. A határozat – a szigorú indítványhoz kötöttség talaján állva – nem vizsgálja az újFot. 20. § (1) és 25. § (3) bekezdését. Ennek viszont az lesz a következménye, hogy hiába nyilvánítja alkotmányellenessé az Alkotmánybíróság az újFot. 25. § (2) bekezdése fg) pontjában írt rendelkezést, hatályos és „alkotmányos” marad pl. az a rendelkezés, amely szerint: „A felsőoktatási intézmény stratégiai döntést hozó és annak végrehajtását ellenőrző szerve az irányító testület.” [20. § (1) bekezdés] Továbbá: „Az irányító testület határozza meg (sic!) a felsőoktatási intézmény szervezeti tagozódását. Az irányító testület döntése előtt beszerzi a szenátus véleményét. A szenátus az irányító testület megkeresésétől számított harminc napon belül nyilváníthat véleményt. A határidő jogvesztő. Az irányító testület döntése alapján (sic!) a szenátus – a szervezeti és működési szabályzatban – meghatározza a felsőoktatási intézmény működési rendjét.” [25. § (3) bekezdés]. Volt-e hát értelme annak, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítette a 25. § (2) bekezdését? Szerintem nem sok.

3. Nem tartom ugyanakkor maradéktalanul alkotmányellenesnek az újFot. 32. § (11) bekezdés c) pontjában írtakat, amely szerint a Kormány határozza meg a doktori fokozat megszerzésének feltételeit, a doktori iskola létesítésének eljárási rendjét. Ha ezt a rendelkezést alkotmányellenessé nyilvánítjuk, megfosztjuk a Kormányt attól a lehetőségtől, hogy az Alkotmány 35. § (1) bekezdésben írt köteleességét teljesítse. A rendelkezést összhangban állónak látom tehát a Kormány alkotmányos szerepkörével. (Másik oldalról nézve: ha ezt a hatáskört is elvitatjuk tőle, vajon még milyen eszköze marad az Alkotmány 35. § (1) bekezdés f) pontjában írt köteleességének teljesítéséhez? Miért nem fér bele ez a hatásköre abba az alkotmányos feladatkörébe, hogy „meghatározza a tudományos ... fejlesztés állami feladatait és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket”?) Belátom, más megítélése lehet annak, hogy „a Kormány határozza meg az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágakat, amelyeken a doktori képzés folyik.” E tekintetben valóban az Országgyűlésnek kell érdemi közreműködői jogot biztosítani, amely e jogkörének persze nem feltétlenül kell, hogy törvényi szabályozással tegyen eleget.

4. A többségi határozat az újFot 37. § (4) bekezdését megsemmisíti. Álláspontom szerint nem állapítható meg az alkotmányellenesség a bekezdés valamennyi pontjára.

Mindenekelőtt megjegyzem: a 37. § (4) bekezdésének felvezető mondatában írt „– az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül –” kitétel arra utal, hogy a fenntartó az (1) bekezdésben írt esetekben is

„megszünteti” (megszüntetheti) a felsőoktatási intézményt. Itt azonban a „törlés” keveredik a „megszüntetés”-sel. Nézetem szerint a 37. § (1) bekezdésében nincs is szó fenntartó általi megszüntetésről, annál inkább a 37. § (2) bekezdésében. (Ami viszont – a szűk indítványértelmezés miatt – takarásban marad). A 37. § (4) bekezdés egyes pontjaiban foglaltak differenciált vizsgálata számomra a következő eredményt hozta:

a) 37. § (4) bekezdés a) pont: itt az elnagyolt (kellően át nem gondolt) szabályozásban (pontosabban szóhasználatban) látom az alkotmányellenesség megállapíthatóságának az okát. A fenntartó ugyanis egyenesen magát a felsőoktatási intézményt szüntetheti meg az a) pontban részletezett esetben, s nem pedig pl. a felvétellel esztendőkön át sikertelenül próbálkozó szakokat. Ha az utóbbi esetről lenne szó – nézetem szerint – nem lehetne megállapítani az alkotmányellenességet.

b) 37. § (4) bekezdés b) pont: itt mérlegelésre van szükség, melyre az alapítónak van joga a fenntartó tényekkel megalapozott előterjesztése alapján. Ezért az ilyen okból történő – fenntartó általi – megszüntetést alkotmányellenesnek tartom. (Ha nem így lenne, a fenntartó – szabad mérlegelése alapján – foglalhatna állást a felsőoktatási autonómia lényeges összetevő elemét jelentő megszüntetés tárgyában.

c) 37. § (4) bekezdés c) pont: csak látszatra operál a törvényalkotó határozatlan fogalmakkal („ésszerű és takarékos gazdálkodás követelménye”). Ezek tartalmát ugyanis éppen maga pontosan meghatározza: „emiatt a költségvetését túllépte, hatvan napon túli lejárt adósságállománya több mint egy költségvetési éven keresztül elérte az éves költségvetésének húsz százalékát.” Nincs tehát megfoghatatlan a meghatározásban, ellenkezőleg: éppen maga a törvényalkotó mondja meg, mit ért – az adott esetben – az ésszerű és takarékos gazdálkodás követelményén. Itt is egyértelműnek látom a kritériumokat, ennek megfelelően – nézetem szerint – nem nyilvánítható alkotmányellenesnek ez a rendelkezés. (Megjegyzem: a határozatlan jogfogalmak miatti megsemmisítés felveti azt, hogy ebből az okból tucatjával kellene más jogszabályokat is megsemmisítenünk. Ennek tartalma, összetevői felől a gyakorlatban kialakult bizonyos támpontok, s ezeket veszi alapul pl. az Állami Számvevőszék is.) A jelen esetben ennek közelebbi tartalmat ad a törvényhozó, így nem látom bizonyíthatónak a többségi határozatnak azt az állítását, hogy az „ésszerű és takarékos gazdálkodás tartalma gyakorlatilag meghatározhatatlan.” A döntéshozónak az adott esetben éppen hogy nincs szabad mérlegelési joga, hanem eljárása tényekhez van kötve: a költségvetés túllépéséhez és ahhoz, hogy az intézmény hatvan napon túli lejárt adósságállománya több mint egy költségvetési éven keresztül elérte az éves költségvetésének húsz százalékát. Mindamellett hangsúlyozom: az ilyen adósságállománynak önhibán kívül keletkezettnek kell lennie, tehát – mondjuk – nem központi elrendelt integráció nyomán előállottnak, ahol valamely felsőoktatási intézmény eladósodásához pl. kieroszakolt integráció vezetett el. (Mert pl. egy másik egyetemi Kar adósságait kénytelen magára vállalni.) Ez a szituáció tehát nem a vizsgált esetkörbe sorolható, sokkal inkább a jogalkotással, vagy fenntartói döntéssel okozott kár kategóriájába.

d) A 37. § (4) bekezdésének d) pontját amiatt tartom alkotmányellenesnek, mert a jelenlegi szöveg azt sugallja, hogy a fenntartó is létrehozhat felsőoktatási intézményt. [„A fenntartó a felsőoktatási intézményt – az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül – a következő esetekben szüntetheti meg: ...d) ha a működő felsőoktatási intézmény helyett egy vagy több, másik felsőoktatási intézményt létesít.”] Alkotmányellenes tehát a rendelkezés, mégpedig ebből az okból.

e) A 37. § (4) bekezdésének e) pontja is alkotmányellenes. Itt is a védendő érdekekkel és értékkel (felsőoktatási autonómia) nincs összhangban a gyakorlatilag szabad mérlegelésen nyugvó fenntartó általi megszüntetés. A „folyamatos működéshez szükséges feltételek” hiányát – tényekre alapított előterjesztésében – a fenntartónak kellene valószínűsítene, de azok felől csak az alapító dönthetne.

Összegezve: a 115. § (3) bekezdésében meghivatkozott 37. § (4) bekezdés c) pontjában írt rendelkezést nem tartom alkotmányellenesnek. Ha pedig a 37. § (4) bekezdésének egészét vesszük alapul, úgy az a), b) a d) és az e) pontok alkotmányellenességének megállapításával egyetértek. [Megjegyzem azonban: a többségi határozat e pontokra kiterjeszkedett. Szoros tartalmi és logikai összefüggés okán ugyanezt kellett volna tennie – nézetem szerint – a 20. § (1), a 25. § (3) és a 37. § (2) bekezdést illetően is.]

5. Nem tartom alkotmányellenesnek az újFot. 115. § (3) bekezdés első mondatát sem. Egy pusztán „felhívás” sem illethetné meg eszerint a fenntartót, aki ugyanakkor felel az intézmény tartozásaiért? A „felhívás” jogának és lehetőségének fenntartónál történő biztosítása mellett két érv is szól: az egyik lehetőség az, hogy az intézkedési terv megoldja a gondokat. Ekkor nyilvánvaló, hogy további intézkedés nem szükséges. A másik lehetőség pedig az, hogy nem oldja meg a problémákat (pl. nem is alkalmas a megoldásra): ekkor viszont a „felhívás” megalapozza az alapító szükségesnek mutató intézkedéseit.

115. § (3) bekezdésének második mondatát sem minősítettem volna önmagában alkotmányellenesnek. Ha ugyanis az újFot. 37. § (4) bekezdés c) pontjában írt fenntartói mozgásteret pontosan meghatározottnak ítéljük (magam ezt tettem), úgy az arra ráépülő második mondat a törvényhozó önkorlátozásának tekinthető, amennyiben mindezek következményeinek levonására (további működtetés, átszervezés, megszüntetés, stb.) az alapító a fenntartót felhatalmazta. E felhatalmazás fogadására pedig alapot teremt az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének f) pontja, illetőleg 37. § (2) bekezdése. Külön is hangsúlyozom: a miniszterek Alkotmányban biztosított – az Alkotmány 70/G. §-ával nem ütköző – irányítási jogköre a felsőoktatási intézmények vonatkozásában is megáll, ez utóbbiakat ez alól nem emelte ki a törvényhozó. (Az „önmagában” kitétel arra utal, hogy más okból esetleg mód nyílhat az alkotmányellenesség kimondására). [Az újFot. 37. § (4) bekezdése a) pontja alkotmányellenességének kimondásával értelemszerű, hogy vele kapcsolatban már nem kerül szóba a 115. § (3) bekezdése második mondatának alkotmányos volta, vagy esetleges alkotmányellenessége.] A 4. pontban írtak szerint nem alkotmányellenes a 37. § (4) bekezdés pontjában írt rendelkezés, ezért a 115. § (3) bekezdésének második mondata sem minősíthető – vele összefüggésben – alkotmányellenesnek.

6. Alkotmányellenesnek tartom viszont magam is az újFot. 115. § (8) bekezdésében írt rendelkezést, mivel a „hatáskörgyakorló szint” (miniszter) a feladat jellegéhez, tartalmához (az Alkotmány 70/G. §-ához való viszonyához) mérve alacsony. Az oktatási miniszter e – gyakorlatilag közelebbi támpontok nélküli, diszkrecionális – jogköre ugyanis („felfüggesztheti a normatív költségvetési támogatás folyósítását”) ténylegesen a felsőoktatási intézmények működésének ellehetetlenüléséig vezethetne el.

7. Az indítvány szerint az újFot. 115. § (3) bekezdése és 115. § (8) bekezdése azért is ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, 70/G. §-ával és 70/K. §-ával, mivel a felsőoktatási intézmények számára nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogát az oktatási miniszter fenntartói döntéseivel kapcsolatban. A fenntartói döntések elleni bírói út megengedése idegen a magyar jogrendszerből, vagyis példa nélküli lenne. Példa nélküli lenne az Alkotmánybíróság gyakorlatában is az, ha etekintetben – az indítványban ajánlott – „elkerülhetetlenül szükséges” és „arányos” tesztet venné alapul az Alkotmánybíróság. Álláspontom szerint a jogszabályban biztosított ilyen fenntartói döntések ellen nyitva áll az út ma is az előtt, hogy az intézmények az Alkotmánybírósághoz forduljanak. („Bárki”-ként).

8. Alkotmányellenesnek tartom az újFot. 151. § (5) bekezdését, de csak úgy, ha hangsúlyozzuk: ezúttal szigorú a mércénk.

9. Alkotmányellenes az újFot. 153. § (2) bekezdése. (Indokaim megegyeznek a határozat-tervezetben írtakkal.)

Budapest, 2005. október 25.

Dr. Kiss László alkotmánybíró