



A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ELNÖKE

Dr. Bihari Mihály elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

I-2/3388-0/2006.

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés a 2006. július 24-i ülésnapján fogadta el a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvényt.

Az Országgyűlés Elnöke a törvényt 2006. július 28-án küldte át hivatalomba kihirdetésre, sürgősségi kérelemmel. Az Alkotmány 26. § (4) bekezdése alapján abban az esetben, ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvény valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, a törvényt aláírása előtt a 26. § (1) bekezdésében megjelölt 15 napos (sürgősség esetén 5 napos) határidőn belül véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak.

A kihirdetésre megküldött törvény 2. § (1) bekezdése – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 25. § (1) bekezdés a) pontját megállapító részében – megítélésem szerint alkotmányellenes, ezért az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörömnél fogva – tekintettel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § a) pontjára, 21. § (1) bekezdés b) pontjára, valamint a 35. §-ára is – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvényt az előírt határidőn belül, aláírás előtt mellékelten megküldöm a tisztelt Alkotmánybíróságnak. Indítványozom, hogy az Alkotmánybíróság a törvényt az alábbiakban kifejtendő indokok alapján alkotmányossági szempontból vizsgálja meg.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

1. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban Törvény) jelen indítvánnyal érintett 2. § (1) bekezdése a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.) 25. § (1) bekezdését módosítja. A módosítás lényege, hogy a gazdasági tanács egyetértési jogot kap a rektor által a szenátushoz benyújtott, taxatíván felsorolt előterjesztésekkel kapcsolatban. Az indítvánnyal érintett szakasz a következőképpen rendelkezik:

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 vagyon hasznosítását, elidegenítését,

aj) 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.”

Az idézett szakasz eredetileg nem ebben a megfogalmazásban szerepelt az oktatási és kulturális miniszter által a Kormány nevében T/437. szám alatt benyújtott törvényjavaslatban. A törvényjavaslat ugyanis a gazdasági tanácsot a vonatkozó kérdésekben kezdeményezési joggal ruházta volna fel. A végül elfogadott normaszöveg a T/437/25. számú képviselői módosító javaslat alapján született, mely indokolásának tanúsága szerint „a törvényjavaslatban lévő alkotmányossági aggályt” igyekezett

megszüntetni. Az Országgyűlés ezt a képviselői módosító javaslatot fogadta el, annak ellenére, hogy az oktatási és kulturális miniszter a Kormány nevében T/437/51. szám alatt zárószavazás előtti kapcsolódó módosító javaslatot nyújtott be, melyben a gazdasági tanács egyetértési jogát véleményezési jogra kívánta módosítani az Ftv. 25. § (1) bekezdésében. E kapcsolódó módosító javaslat indokolása szerint: „A javasolt módosítás az előterjesztői szándéknak, valamint az Alkotmánybíróság által a 41/2005. (X. 27.) AB határozattal értelmezett felsőoktatási intézményi autonómiának inkább megfelelő változatot tartalmaz.” Az Országgyűlés a kapcsolódó módosító javaslatot elvetette, noha az Alkotmányügyi, ügyrendi és igazságügyi bizottság T/437/55. számú ajánlásában azt támogatta.

2. Az Alkotmány 70/G. §-a biztosítja a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartását és támogatását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tudományos élet szabadsága magában foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot. Ez az alapjog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői.¹

A tudományos élet szabadsága mint alanyi szabadságjog megköveteli azoknak az objektív jogi szabályoknak a megalkotását, melyek az alanyi jog érvényre jutását lehetővé teszik. Ahogyan az Alkotmánybíróság a 41/2005. (X. 27.) AB határozatában (ABh.) megállapította, „[a] tudományos tevékenység szabadságához tehát nem elegendő a tudomány művelői számára egyéni jogokat biztosítani, valamint az állami beavatkozások és korlátozások elleni védelmet garantálni. Az Alkotmány ugyanis nemcsak tartózkodást, hanem pozitív cselekvést is megkövetel az államtól. Ezért az államnak olyan, törvényben szabályozott megoldásokat kell nyújtania, amelyek megfelelően biztosítják a külső befolyásoktól mentes, szabad, professzionalizálódott tudományos tevékenység folytatását. Ennek intézményi kereteit az állam köteles megteremteni.”² Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/F. §-ában és 70/G. §-ában biztosított alapjogokkal összefüggésben „az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását

¹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 175, 182.

² ABH 2005, 459, 473.

garantálják. A szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját. A tudomány autonómiája önkormányzati jogokon keresztül valósul meg, melyeket az állam intézményvédelmi kötelessége alapján létrehozandó felsőoktatási intézményeknek kell biztosítani. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ezért alapvető biztosítója az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése.”³

A tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének alapvető biztosítója tehát a felsőoktatási intézmény autonómiája; az autonómia védelme az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ából ered.⁴ Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény mint autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező intézmény, választott képviselői szervvel, önkormányzattal kell, hogy rendelkezzen. Az önkormányzatiság alanyai az oktatók, tudományos kutatók és a hallgatók, az ő részvételüket az Alkotmány alapján biztosítani kell az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában.⁵

Az önkormányzatiság terjedelmére vonatkozóan az ABh. megállapította, hogy az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezeti, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.⁶ Az intézményi autonómiához tehát hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is.⁷

Ami külső szakemberek, illetve az alapító és a fenntartó szervezet képviselőjének bevonását illeti a felsőoktatási intézmények döntéshozatalába, az ABh. szerint nem alkotmányellenes a felsőoktatási intézmények tudományos, oktatási tevékenységének gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése,

³ ABH 2005, 459, 474.

⁴ ABH 2005, 459, 476.

⁵ ABH 2005, 459, 474.

⁶ ABH 2005, 459, 474.

⁷ ABH 2005, 459, 475.

gazdaságossági követelmények előírása a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása.⁸ Azonban 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.⁹

3. A gazdasági tanács az Ftv. szabályai alapján nem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének. Ugyan az Ftv. 23. § (3) és (4) bekezdése alapján a gazdasági tanácsban a szenátus által delegált tagok a rektorral együtt többségben vannak, az Ftv. 23. § (7) bekezdése h) pontja pedig nem zárja ki, hogy a gazdasági tanács tagja közalkalmazotti viszonyban legyen a felsőoktatási intézménnyel. Ez azonban nem minősíti a gazdasági tanácsot mint testületet önkormányzati szervvé, hiszen ebben a testületben az oktatási és kulturális miniszter által delegált tagok is szavazati joggal bírnak. Ezen túlmenően az Ftv. a rektor kivételével nem követel meg tudományos fokozatot vagy oktatói tapasztalatot a gazdasági tanács tagjaitól, és az Ftv. 23. § (3) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos, kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettség is csak egyetlen tagnál feltétel. Ezért ahogy az ABh. által vizsgált felsőoktatási törvényben az irányító testület nem minősült önkormányzati szervnek,¹⁰ úgy a gazdasági tanács sem tekinthető annak.

4. A jelen indítvánnyal érintett szakasz érdemi döntési lehetőséget biztosít a gazdasági tanács számára azzal, hogy a rektor az előterjesztéseit csak a gazdasági tanács egyetértésével nyújthatja be a szenátusnak. Az Ftv. 29. § (6) bekezdése szerint ugyanis a rektor felel a szenátus jogkörébe tartozó ügyek előkészítéséért. A jelen indítvánnyal érintett § által megállapított Ftv. 25. § (1) bekezdés a) pontja pedig egyértelművé teszi, hogy kezdeményezési joga az ott felsorolt kérdésekben csak a rektornak van. Az Ftv. szabályai ugyanis más szervnek vagy személynek nem biztosítják kifejezetten a megfelelő kezdeményezési jogosultságot. Ezért a kezdeményezési jog nyilvánvalóan csak azt illeti meg, akit a jogszabály erre kifejezetten felhatalmaz – ez jelen esetben a rektor. Ezen

⁸ ABH 2005, 459, 476.

⁹ ABH 2005, 459, 479.

¹⁰ ABH 2005, 459, 477.

túlmenően, ha az előterjesztési jog mást is megilletne, a gazdasági tanács számára a törvénymódosítással bevezetett egyetértési jog értelmetlen is lenne, hiszen a gazdasági tanács egyetértési – azaz vétó – joga egyedül a rektor kezdeményezési jogát korlátozza. Ez pedig annyit jelent, hogy a gazdasági tanács meg tudja akadályozni az Ftv. újonnan megállapítandó 25. § (1) bekezdése a) pontjában meghatározott döntések meghozatalát, hiszen egyetértése nélkül a vonatkozó döntések nem is kerülhetnek a szenátus napirendjére.

5. Az ABh.-t szem előtt tartva a gazdasági tanács egyetértési 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 az elfogadását, a szervezeti tagozódásának megállapítását, a költségvetés és az annak teljesítésére vonatkozó beszámoló elfogadását.¹¹ 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 együttműködési megállapodás megkötése – legalább ilyen fontosságú, és így az autonómia körébe tartozik.

Mindezek alapján álláspontom szerint a Törvény 2. § (1) bekezdésével megállapított Ftv. 25. § (1) bekezdés a) pontja ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival, mert egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára lehetővé teszi a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását.

Budapest, 2006. augusztus 2.

Üdvözlettel:

Sólyom László

¹¹ ABH 2005, 459, 479.