

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2251/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

### **Az eljárás megindítása**

Egy civil szervezet beadvánnyal fordult hozzám azzal összefüggésben, hogy kezdeményezzem a felsőoktatási intézmények irányításában résztvevő konzisztóriumokat szabályozó törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének vizsgálatát az Alkotmánybíróság előtt. A beadványozó álláspontja szerint ugyanis a konzisztórium az egyetemi autonómia által védett körön kívüli szervezet, ezért annak bevezetése sérti az Alaptörvény X. cikke által garantált kutatási és tanítási valamint tudományos szabadságot, illetve a felsőoktatási intézmények autonómiáját. A konzisztóriumok létrehozásával, működésével összefüggésben nem érkezett konkrét panasz hivatalomhoz, mivel azonban a beadványban foglaltak alapján – azokat jelzésként kezelve – felmerült az Alaptörvény X. cikke védelmi körébe eső tudományos élet szabadságával és a felsőoktatási autonómiára vonatkozó joggal összefüggő visszaállítás gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése nyomán hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem az igazságügyi minisztertől (a továbbiakban: IM), valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) oktatásért felelős államtitkárától.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- a művelődéshez való jog [Alaptörvény IX. cikk: „(1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. (2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánosság tételével, az ingyenes és kötelező alapszintű, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középszintű, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”];
- a tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság, a felsőoktatási intézmény autonómiája [Alaptörvény X. cikk: „(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. (3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”];

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.);
- nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

### **A megállapított tényállás**

#### **1. A konzisztóriumok jogállása, összetétele, feladatköre**

Az Nftv. 12. § (1) bekezdése értelmében a felsőoktatási intézménynek a vezető testülete a szenátus. A szenátus elnöke a rektor. Az Nftv. 12. § (2) bekezdése kimondja, hogy *a szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai*. Az Nftv. 2015. szeptember 1-től hatályos 13/B. §-a értelmében az állami felsőoktatási intézményben az intézményi stratégiai döntések megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működik.

A konzisztóriumnak 5 tagja van: tagja *a rektor és a kancellár, a további tagokat az oktatásért felelős miniszter delegálja. A tagok személyére a miniszternek javaslatot tesznek* a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata. A javasolt tagok névsorát és szakmai önéletrajzát nyilvánosságra kell hozni (Nftv. 13/B. §). A Korm. rendelet 65/A. §-a értelmében a miniszter legalább 30 napos határidő tűzésével felhívja a javaslattevő szervezetet a konzisztórium tagok személyére történő javaslattevésére. A felsőoktatási intézmény konzisztóriumának tagjaira a felsőoktatási intézmény a szabályzata, a hallgatói önkormányzat az alapszabálya alapján, e szervezet legalább három személyre tesznek javaslatot, a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervei pedig a fenntartó felhívásában foglaltak alapján tesznek javaslatot. Nem határoznak meg a jogszabályok szakmai feltételeket a tagjelöltek felsőfokú végzettsége, doktori fokozata tekintetében. A konzisztórium tagjának *nem jelölhető* egyebek mellett az, aki a felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban áll, vagy intézményi társaságban tisztséget tölt be, továbbá hallgatói jogviszonnyal rendelkezik az adott felsőoktatási intézményben (Korm. rendelet 65/A.§ (5) bekezdés g) és k) pontjai). Nincs arra nézve rendelkezés a jogszabályokban, hogy a miniszternek milyen szempontok alapján kellene választania a jelöltek közül, illetve, hogy minden esetben a felsőoktatási intézmény illetve a hallgatói önkormányzat által jelölt személyek közül is választania kell-e.

Az Nftv. 13/D. §-a értelmében a konzisztórium tagja megszűnik a megbízás lejártával, a tag halálával, lemondásával, illetve visszahívásával. A miniszter jogosult a delegált tagot – a visszahívás okának megjelölésével – visszahívni. A lemondás elfogadása, illetve a visszahívás a miniszter hatáskörébe tartozik. A konzisztórium *előzetes egyetértése szükséges* az Nftv. 13/C. § (1) bekezdése értelmében a szenátus a 12. § (3) bekezdés c) pontjában, e) pont ed) és ee) alpontjában, g) pont gb) és gc) alpontjában *meghatározott gazdasági következménnyel járó döntésének érvényességéhez*. E körbe tartoznak: a középtávú intézményfejlesztési terv, illetve kutatás-fejlesztési innovációs stratégia elfogadása, az intézményi költségvetés terv és a költségvetési beszámoló elfogadása, az intézmény vagyongazdálkodási tervének meghatározása, gazdálkodó szervezet alapítása, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzése. A konzisztórium az Nftv. 13/B.§ (6) bekezdése értelmében *akkor határozatképes*, ha az ülésen legalább három tag jelen van, döntéséhez pedig a jelen lévő szavazásra jogosult tagok többségének támogatása szükséges. A Korm. rendelet 65/B. § értelmében, *ha a konzisztórium a szenátus döntési javaslatával nem ért egyet, azt indokolnia kell*. A konzisztórium által hozott határozatokat nyilván kell tartani és a felsőoktatási intézmény szabályzatának megfelelő módon nyilvánosságra kell hozni. Az Nftv. 13/C. § (2) bekezdése szerint a szenátus a konzisztórium döntésével szemben, illetve annak elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet.

## **2. A megkeresésekre beérkezett válaszok**

### **2.1 Az EMMI oktatásért államtitkára az alábbi tájékoztatást adta.**

Az állami felsőoktatási intézményekben a konzisztóriumok felállításának célja az intézmény, annak társadalmi-gazdasági környezete és a fenntartó érdekeinek összehangolása, a stratégiai döntések megalapozása, valamint a gazdasági tevékenység szakmai támogatása volt. A rektor és a szenátus kompetenciája elsősorban az akadémiai és tudományos ügyekre vonatkozó, stratégiai szintű döntések meghozatalára terjed ki, miközben az intézmény gazdálkodásával és napi működtetésével kapcsolatos jogkörök a kancellár hatáskörébe tartoznak. A fenntartó által delegált gazdasági-társadalmi megbízottakból álló testület - amelynek szavazati jogú tagja a rektor és a kancellár - véleményt nyilváníthat bármely általa szükségesnek tartott tárgykörben, de egyetértési joggal rendelkezik az Nftv.-ben meghatározott, stratégiai jellegű dokumentumok elfogadása, döntések meghozatala során. A tudományos és művészeti élet szabadságára, a tanszabadságra és a tanítás szabadságára tekintettel az Alaptörvény a felsőoktatási intézmények teljes oktatási és tudományos kutatási autonómiáját rögzíti, ellenben a szervezeti és működési, valamint a gazdálkodási jogokat illetően törvényben korlátozott, részleges autonómiát biztosít.

Ezzel együtt értelmezhető az Nftv. 12. § (2) bekezdése, amely szerint a szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai, vagyis a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető, tartami befolyástól való mentes, önálló döntéshozatal joga. Így a szervezeti és működési, valamint a gazdálkodási jogosultságok és a szükséges feltételrendszer az oktatási és tudományos kutatási döntéshozatal sérelme nélkül, törvényben szabályozhatók. Mindehhez alkotmányosan az szükséges, hogy az oktatási és tudományos illetve kutatási döntés tartalmát a szenátus határozza meg, azt ne vonja el tőle senki, illetve a szenátusnak lehetősége legyen hatékony jogorvoslati eszközt igénybe venni az önkormányzati jog védelmére. A szenátus számára biztosított jogosultság azt nem zárja ki, hogy törvényi szinten rendezett gazdálkodási, sajátos működési szempontok is érvényesülhessenek a szenátusi döntés során, ugyanakkor az eljárás nem vezethet oda, hogy a döntési hatáskört kiüresítse, a szenátus hatáskörének a gyakorlását ellehetetlenítse, véglegesen megakadályozza.

Az autonóm döntéshozatal léte, terjedelme szempontjából a konzisztórium által gyakorolt jogosítványok a jelentősek. A konzisztórium egyetértési jogosítványai érintik a felsőoktatási intézménynek az oktatási, kutatási tevékenységével kapcsolatos gazdasági következménnyel járó döntéshozatalt is, azonban figyelemmel arra, hogy a konzisztórium e döntések előkészítésére nem jogosult, egyetértési joga a már kialakított szenátusi döntéshez társul, nincsen közvetlen beavatkozási lehetősége a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető döntésbe. Ennél fogva jogosultsága nem terjed ki az Alaptörvény által védett szenátusi döntés tartalmi meghatározására. Amennyiben a konzisztórium működése a szenátus működését akadályozná, pusztán gazdaságossági szempontok alapján meggátolná, úgy az ellen a szenátus elnöke a fenntartóhoz intézett kifogással élhet. [ld.: Nftv. 13/C. § (2) bekezdés]. A fenntartó felsőoktatási intézmény önállóságát sértő döntése esetén viszont garanciát jelent az Nftv. 75. § (1) bekezdése, amely a következő rendelkezést tartalmazza: *„A fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben a közléstől számított harminc napon belül bírósági eljárást kezdeményezhet, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát. A bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A határidő jogvesztő. A bíróság a fenntartó döntését megváltoztathatja. Az eljárásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaiügyi Bíróság az illetékes.”*

Az államtitkár válaszában hangsúlyozta: álláspontja szerint a szakértői vélemény ismeretében hozott bírósági döntés alkalmas arra, hogy a tudományos minőség érvényesülését összhangba hozza, egyeztesse a konzisztórium fenntartó által támogatott véleményével.

Az államtitkár jelezte továbbá: az Alkotmányhoz képest az Alaptörvény a felsőoktatási intézmények önállóságát szabályozó érdemi rendelkezésekkel bővült, amelyekre vonatkozóan újabb alkotmánybírósági gyakorlat nem ismeretes. Az Alaptörvény szövegében már hangsúlyos módon jelenik meg az intézményi gazdálkodással kapcsolatos kormányzati felelősség, amely a felsőoktatás szabályozásában a konzisztórium létesítésével, hatáskörének törvényi rögzítésével, a szenátusi döntéshozatal bizonyos korlátozása útján jelenik meg.

A törvényi szabályozáson túl a Korm. rendelet tartalmazza a konzisztórium működésére vonatkozó további garanciális részletszabályokat. Rendelkezik többek között arról, hogy a felsőoktatási intézmény konzisztóriumának tagjaira a felsőoktatási intézmény a szabályzata, a hallgatói önkormányzat az alapszabálya alapján, a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervei a fenntartó felhívásában foglaltak alapján tesz javaslatot. Ennek megfelelően mind az intézménynek, mind a hallgatói önkormányzatnak lehetősége és egyben kötelezettsége kidolgozni azt a demokratikus belső eljárásrendet, amely alapján konszenzusos döntés eredményeképpen a személyi javaslatokat felterjesztik a miniszter elé. Az önéletrajzok nyilvánossága és az összeférhetetlenségi szabályok széles köre ezzel együtt kizárja a visszaélés lehetőségét mind a kiválasztás, mind pedig a későbbi működés során.

Az államtitkár hangsúlyozta: a konzisztóriumok 2016. februári felállítását követő első tapasztalok alapvetően pozitívak, mind az intézmények, mind a fenntartó részéről.

A testületek aktívan közreműködtek az aktuális intézményfejlesztési tervek és a vagyongazdálkodási tervek elkészítésében, melynek eredményeképpen szakmailag és gazdaságilag is megalapozott dokumentumok, fejlesztési elképzelések kerültek a fenntartó elé, hozzájárulva ezzel az intézmények racionális működéséhez, az oktatás és kutatás Alaptörvényben rögzített autonómiájának tiszteletben tartása mellett.

**2.2** *A igazságügyi miniszter megkeresésemre adott válaszában* utalt a 2015. szeptember 1-én hatályba lépett jogszabály-módosításra, amely kiegészítette Nftv.-t a konzisztóriumokra vonatkozó szabályozással. Az Nftv. 13/B. § (1) bekezdése értelmében az „állami felsőoktatási intézményben az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működik” A konzisztóriumokra vonatkozó részletes szervezeti, feladat- és hatásköri szabályokat az Nftv. 13/B-13/D. §-ai határozzák meg.

Azon kérdésem kapcsán, hogy a konzisztóriumok rendszere miként illeszthető be a tudományos élet szabadságára és a felsőoktatási autonómiára vonatkozó alkotmányos védelmi rendszerbe, a miniszter jelezte: a kiindulópontot a két, Alaptörvényből fakadó követelmény elhatárolása és a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat hivatkozhatóságának megállapítása jelenti.

Az Alaptörvény X. cikke ugyanis a korábbi Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiban foglaltakhoz képest jóval részletesebben foglalkozik a tudományos, művészeti, kutatási és felsőoktatási autonómia kérdéseivel. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1. napjával hatályon kívül helyezte az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatokat, az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában megállapította, hogy a hatályon kívül helyezett alkotmánybíróági határozatokban kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatóak az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések elbírálásakor is. *„Ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevételével és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntés indokolásába történő beillesztése.”* (13/2013. (VI. 17.) AB határozat) Ebből következően a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatósága – és ezek mentén az egyes alaptörvényi rendelkezések értelmezési tartományának kijelölése – mindig esetről esetre vizsgálandó.

A tudományos élet szabadsága vonatkozásában az alkotmányjogi összefüggés elemzése egyértelműnek tűnik. A korábbi Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.” Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése értelmében *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”* Ugyanezen cikk (3) bekezdésének első mondata szerint pedig *„Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.”* Az így meghatározott tudományos autonómia fogalmát tovább cizellálja a X. cikk (2) bekezdése, amely szerint a *„tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”* A fenti rendelkezések közötti tartalmi egyezőséget az Alkotmánybíróság megállapította, ezért az adott kérdéskörrel kapcsolatban a korábbi határozatokban kidolgozott érvek és jogelvek alapul vehetők. (18/2014. (V. 30.) AB határozat)

Összetettebb a kérdés a felsőoktatási autonómia vonatkozásában. A korábbi Alkotmány szövege nem tartalmazott expressis verbis utalást a felsőoktatási autonómiára, az azzal összefüggő követelményeket az alkotmánybíróági gyakorlat vezette le az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból. Ezek a 2012 előtt tett megállapítások az alábbiak szerint összegezhetők: *A tudományos élet szabadsága olyan módon áll összefüggésben a felsőoktatási autonómiával, 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.” (39/2006. (IX. 27.) AB határozat) 41/2005. (X. 27.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. 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 szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.” Elmondható tehát, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmányból levezetett felsőoktatási autonómia három elemét különböztette meg: egyrészt a tudomány autonómiáját, „amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni”, másrészt a szervezeti autonómiát, amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja, és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát, „amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé”. (62/2009. (VI. 16.) AB határozat)*

Ehhez az értelmezési tartományhoz képest jelentős tartalmi változást jelentenek az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében foglaltak. A korábbi Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény ugyanis tételesen nevesíti a felsőoktatási autonómiát, meghatározza annak terjedelmét és kijelöli a Kormány beavatkozási lehetőségének határait: a) „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak”: ez a rendelkezés teremti meg a korábban az alkotmánybírósági gyakorlat által levezetett kapcsolatot a felsőoktatási autonómia és a tudományos élet szabadsága között, b) „(...) szervezeti rendjüket törvény szabályozza”; az Alaptörvény ezen rendelkezése az egyetemek önkormányzatiságának alapját képezi a szervezetalakítási oldalról; c.) „Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”

Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint a korábbi alkotmánybírósági gyakorlathoz képest jelentősebb szemléletbeli változást jelent az Alaptörvény ezen rendelkezése, mivel alkotmányos szinten teremti meg a lehetőséget a Kormány számára a gazdálkodás rendezésére, felügyeletére, összhangban többek között az Alaptörvény N) cikk (1) és (2) bekezdéséből eredő felelősségével. Vagyis azokban a gazdálkodási kérdésekben, amelyek a tárgybeli ügyben központi jelentőséggel bírnak – a pénzeszközök szabad felhasználásával szemben a tudományos kutatás és tanítás szabadságát nem érintve, nem befolyásolva – az Alaptörvényből a Kormány által meghatározott és felügyelt gazdálkodási rend elve vezethető le.

A miniszter álláspontja szerint ezért az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a felsőoktatási autonómia értelmezési keretei kapcsán kifejtettek – illetve egyes tételes jogintézmények vonatkozásában meghozott egyedi döntések – az Alaptörvény hatályba lépését követő jogi környezetben csak korlátozottan hivatkozhatók.

A konzisztóriumokra vonatkozó szabályozás megítélésénél – a releváns alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel – két szempontot kell figyelembe venni. Egyrészt, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának a szabadsága tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik (18/2014. (V. 30.) AB határozat [13]; 30/1992. (V. 26.) AB határozat), és egyúttal korrelál az információszabadsággal, az információk megszerezhetősége, megismerhetősége révén. (29/2014. (IX. 30.) AB határozat) Az ezen összefüggésekben értelmezett tudományos élet szabadságából kényszerítően az következik, hogy az államnak lehetővé kell tennie és biztosítania kell a tudományos kutatás sokféleségét, egyetlen irányzatot, vagy szemléletet sem tekinthet kizárólagosnak; vagyis kizárja bizonyos eredmények állam általi preferálását, tudományos igazságként való deklarációját és oktrojálását. (62/2009. (VI. 16.) AB határozat) „Minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése. Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között - gyakorolhassák.” (41/2005. (X. 27.) AB határozat)

A fenti megállapításból következik a másik szempont, az intézményvédelmi kötelezettség: az államot objektív intézményvédelmi kötelesség terheli, amely kötelességből következően úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy „mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen: az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja.” (18/2014. (V. 30.) AB határozat; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat) Ez a követelmény a tudományos élet szabadságának kérdéskörére vetítve az államnak azt a kötelezettségét tartalmazza, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. (14/2000. (V. 12.) AB határozat; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat)

A konzisztóriumok feladat- és hatásköreit áttekintve elmondható, hogy a konzisztóriumok szabályozása nem áll érdemi összefüggésben a fentiek szerint értelmezett tudományos élet szabadságára vonatkozó alaptörvényi előírással. Az Nftv. 13/C. § (1) bekezdése szerint a szenátus a Nftv. 12. § (3) bekezdés c) pontjában [intézményfejlesztési terv, illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégia elfogadása], e) pont ed) [költségvetés elfogadása] és ee) [beszámoló elfogadása] alpontjában, g) pont gb) [vagyongazdálkodási terv] és gc) [gazdálkodó szervezet alapítása, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzése] alpontjában meghatározott gazdasági következménnyel járó döntésének érvényességéhez szükséges a konzisztórium előzetes egyetértése.

A miniszter álláspontja szerint e hatáskörök az intézmény gazdálkodásával, pénzügyi-fejlesztési szempontból meghatározó, stratégiai döntéseivel kapcsolatban *jelentenek befolyásolási lehetőséget, de fogalmilag nem hatnak ki a tanítás, tudományos kutatás, tanulás szabadságának érdemére.*

Úgy látja, hogy *a szabályozás nem ellentétes az állam semlegességére vonatkozó követelménnyel sem:* a konzisztóriumok eljárása nem jelenti, hogy az állam állást foglalna valamely tudományos álláspont helyessége mellett vagy ellen, korlátozná a tudományos ismeretek megszerzését, átadását, vélemények kifejtését. Nem sérül az állam intézményvédelmi kötelezettsége sem: a konzisztóriumok részvétele a pénzügytechnikai, számviteli, vagyongazdálkodási döntéseket fogja át, amelyek távolról sem alkalmasak valamely kutatási-oktatási tevékenység megakadályozására, megnehezítésére, vagy éppen mások előnyben részesítésére. Mindössze egy olyan többletgaranciáról van szó, amely a felsőoktatási intézmények felelős gazdálkodását hivatott elősegíteni – az alábbiakban részletezettek szerint – az Alaptörvény X) cikk (3) bekezdésével összhangban. A miniszter álláspontja tehát a konzisztóriumokra vonatkozó szabályozás nem eredményezi az Alaptörvény X) cikk (1) bekezdésében foglalt elv sérelmét.

Az Alaptörvény X. cikkének fent ismertetett rendszeréből és az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból az a következtetés vonható le, hogy a felsőoktatási autonómia célja a tudományos szabadság és a művelődéshez való jog biztosítása. „[A] *felsőoktatási autonómia alkotmányos célja kettős: egyrészt a művelődéshez való jog intézményes kereteinek biztosítása, másrészt az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a garantálása*” (62/2009. (VI. 16.) AB határozat) Az állam intézményvédelmi kötelezettségére is figyelemmel ebben az összefüggésben az állam köteles gondoskodni olyan megoldásokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. Ennek érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját, ami az intézményi autonómiával nem megegyező fogalom.

Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése – az N) cikkel együtt értelmezve – *az állam jogává és kötelezettségévé teszi a gazdasági értelemben is működőképes, fenntartható felsőoktatási intézményrendszer megteremtését.* Ebből következően törvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat. Az IM álláspontja szerint nem alaptörvény-ellenes tehát az olyan szabályozás - mint a konzisztóriumok esetében -, amely az állami felsőoktatási intézmények bizonyos vagyongazdálkodási döntéseinek racionalitását egy, részben Kormány által delegált tagok részvételével működő szerv közreműködése révén biztosítja.

Vagyis az Alaptörvénnyel összeegyeztethető a szervezeti és gazdálkodási kérdéseknek a költségvetési szempontokkal arányos, fokozottabb állami kontrollja is, amely mindaddig nem veti fel az Alaptörvény X. cikkének sérelmét, amíg a korlátozás a tudományos önállóságot nem veszélyezteti. Ez a megállapítás pedig visszavezet a tudományos élet szabadságánál kifejtettekhez. Ahogyan ugyanis az a fentiekben megállapításra került, a konzisztóriumok feladat- és hatáskörei nem eredményezik a tudományos élet szabadságának sérelmét. A konzisztóriumok jogkörei a szűkebb értelemben vett vagyongazdálkodáshoz és pénzügyi stratégiai, illetve fejlesztési döntéseinek meghozatalához, kapcsolódnak.

A miniszter válaszában kitért továbbá arra, hogy a konzisztórium döntéseinek nyilvánosság általi ellenőrzése biztosított: a Korm. rendelet 65/B. § (1) bekezdése szerint, ha a konzisztórium a szenátus döntési javaslatával nem ért egyet, azt indokolnia kell. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint pedig a konzisztórium által hozott határozatokat a felsőoktatási intézmény szabályzatának megfelelő módon nyilvánosságra kell hozni.

Szervezetüket tekintve a rektor és a kancellár hivatalból tagja a konzisztóriumnak; a miniszter által delegált három tag személyére pedig az Nftv. 13/B.§ (2) bekezdése szerint a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezeti és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata tesznek javaslatot. A jelölés részletes szabályait a Korm. rendelet 65/A. §-a határozza meg.

A miniszter végezetül hangsúlyozta, hogy a konzisztórium, mint a felelős gazdálkodás követelményét elősegíteni hivatott szerv sem felépítését, sem hatásköreit tekintve nem veszélyezteti a tudományos önállóságot és ezen keresztül a felsőoktatási autonómiát. Létrehozása ezért megfelel az Alaptörvény X. cikk (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak. A konzisztóriumok szabályozása, feladat- és hatáskörei alkotmányossági aggály nélkül illeszkednek a tudományos élet szabadságára és a felsőoktatási autonómiára vonatkozó alkotmányos védelmi rendszerbe.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények, illetve azok szervei az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek, azzal a megkötéssel, hogy a felsőoktatási intézmények az Alaptörvényben rögzített autonómiával rendelkeznek, ezért az alapjogi szempontú ombudsmani vizsgálat nem terjedhet ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatásszakmai szakkérdéseire.

Tekintettel arra, hogy vizsgálatom átfogó módon egy alapjog érvényesülését elősegítő jogszabályi környezet vizsgálatára irányult, külön is szükséges kiemelnem, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt.

A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor *az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.*

## II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság irányadó, alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

1. A tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének alapvető biztosítója a felsőoktatási intézmény autonómiája. Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány hatálya alatt kezdetben – a felsőoktatás „törvény keretei közötti” autonómiáját védte [vö. pl. 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, 40/1995. (VI. 15.) AB határozat]. Későbbi határozataiban az Alkotmánybíróság a felsőoktatási autonómia védelmét és jelentéstartamát közvetlenül az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból eredeztette. [vö. 41/2005. (X.27.) AB határozat, 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat]. Az alkotmánybírósági gyakorlat álláspontom szerint így erre a koncepcionális változásra, valamint az alkotmányi rendelkezések szövegében bekövetkezett változások reflektálva hivatkozható.

Az Alkotmánybíróság a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a kommunikációs alapjogok egyik aspektusának minősítette, s mindezzel összefüggésben vezette le *a tudomány autonómiájának kiemelt védeltségét* és a tudomány művelőinek a tudományt érintő döntési jogosultságát.

Rámutatott, hogy a felsőoktatási autonómia alkotmányos célja, rendeltetése kettős: egyrészt a művelődéshez való jog intézményes kereteinek biztosítása, másrészt pedig az államnak a tudományos kérdésekben való semlegességének a garantálása. 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.

A felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, illetve az államigazgatástól önálló és független státuszú. Az önállóság és függetlenség azonban nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki.



*A felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében.*

Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján tehát az intézményi autonómiához szorosan hozzátartozik a gazdálkodási és szervezési autonómia is. Ennek jelentéstartalma és terjedelme azonban mind a testület gyakorlatában, mind pedig a későbbiekben elfogadott Alaptörvény X. cikkének szövegében cizellálódott.

Hangsúlyozni kell, hogy *az autonómia nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását.* Nem tekinthető alkotmányellenesnek így a felsőoktatási intézmények tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése, gazdaságossági követelmények előírása a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása.

Az Alkotmánybíróóság a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban a rámutatott, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, az alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája.

*Minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez.* Ha a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is alacsonyabb szintűnek minősül.

A tudományos élet szabadságáról és a felsőoktatási intézmények autonómiájáról az Alaptörvény X. cikke rendelkezik.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdés kimondja, hogy tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés értelmében pedig Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. *A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.*

Az Alaptörvény X. cikkének indokolása értelmében: Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének módosításával az állami felsőoktatási intézmények tekintetében – mivel azok az állami szervezetrendszer részei, működésük a központi költségvetésből biztosított – a gazdálkodási rendjük meghatározását, valamint a gazdálkodás felügyeletét a Kormány feladatává teszi. Ez kiterjed arra, hogy a Kormány – törvényi keretek között – szabályokat állapítson meg ezen intézmények gazdálkodására, valamint arra, hogy a gazdálkodást érintően fenntartói jogkör keretében a Kormány feladatkörrel rendelkező tagja, illetve jogszabállyal létrehozott intézmények, kormányzati szervek útján felügyeleti jogkört gyakoroljon. *Az indokolás hangsúlyozza a X. cikk (3) bekezdésével összefüggésben, hogy a gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanítási szabadság érvényesülését nem érinti.*

Megítélésem szerint tehát *az Alaptörvény X. cikkében bekezdésében megjelenő védelmi modell megfelel a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatban – kiemelten a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban – kifejtett elveknek.* A felsőoktatási autonómia tehát nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett tartalmú törvényi korlátozását.

Minél közelebbi azonban a kapcsolat a tudományos és a gazdasági tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája – a tudományos autonómia védelmének eszközeként – annál nagyobb alkotmányos védelmet élvez. Az egyetemek gazdálkodása feletti kormányzati felügyeleti jogkör az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése alapján tehát csak addig terjedhet, amíg az nem sérti a felsőoktatási intézmények oktatási, kutatási és tudományos önállóságát.

### III. Az ügy érdemében

Előjáróban ismételten hangsúlyoznom szükséges, hogy e vizsgálatom kizárólag a jogi szabályozás áttekintésére irányult, tekintettel arra, hogy a konzisztóriumok működésével, annak esetleges zavaraival kapcsolatban panaszok, jelzések nem érkeztek hozzám. 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. Ennek garantálását szolgálja a *felsőoktatási autonómia*. A hatályos szabályozás értelmében a *szenátust* illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai, a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető, tartami befolyástól való mentes, önálló döntéshozatal joga. Bár a gazdasági autonómia korlátozását jelenti, nem jár a fenti értelemben vett felsőoktatási autonómia sérelmével önmagában az, ha az Alaptörvény X. § (3) bekezdésével összhangban a felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli. Az alkotmánybírói gyakorlat által kialakított standardok értelmében álláspontom szerint *a konzisztóriumok két esetben illeszkedhetnek alkotmányos módon a felsőoktatási autonómia rendszerébe*. Akkor, ha maguk is a felsőoktatási autonómia letéteményesei, és ekként gyakorolnak közvetlen vagy közvetett hatást a tudomány, az oktatás és kutatás szabadsága körébe eső kérdésekre. Abban az esetben azonban, ha a konzisztóriumok létrehozásuk módjából és összetételükből adódóan, nem tekinthetők az autonómia letéteményesének, hatásköreiknek az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése által meghatározott gazdálkodást meghatározó-felügyelő funkcióra kell korlátozódniuk. A konzisztóriumok alkotmányosságának megítélése tekintetében tehát *egyrésztől lényegi kérdés, hogy e szervek tekinthetőek-e a felsőoktatási autonómia letéteményesének, másrésztől pedig az, hogy jogkörük az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése által jelzett kormányzati gazdálkodást meghatározó-felügyelő jogosítványok körében maradnak-e*.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében *a felsőoktatási autonómia bordonozója* az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége. Az Nft. 12. § (2) bekezdése értelmében *a szenátust* illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai, meghatározott szenátusi döntések érvényességéhez pedig a konzisztórium előzetes egyetértése szükséges. Annak kapcsán, hogy a konzisztóriumok tekinthetőek-e, és ha igen, akkor mennyiben a felsőoktatási autonómia letéteményesének, a konzisztóriumok összetételére szükséges utalni: a rektor és a kancellár mellett a testület *három további tagját a miniszter által delegálja*. Nem jelölhető delegált tagként az adott intézmény oktatója, kutatója, hallgatója; a tagokkal személyére vonatkozóan felsőoktatási végzettségre, tudományos-szakmai kvalitásokra vonatkozó megkötések nincsenek; a szabályozás továbbá nem tartalmaz garanciákat arra nézve, hogy az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata által jelölt személyek közül választaná ki a tagokat a miniszter. A hatályos szabályozás lehetővé teszi azt is, hogy mindhárom tagot a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezeteinek jelöltjei köréből delegálják. A delegált tagok emellett a miniszter által visszahívhatóak. A 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban a gazdasági tanács kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy mivel a testületben az oktatásért felelős miniszter által delegált tagok is szavazati joggal bírnak, az annak ellenére nem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviselői szervének, hogy abban a szenátus által delegált tagok a rektorral együtt többségben vannak. *A fentiek alapján megállapítható, hogy a konzisztóriumok nem minősülnek az egyetemi autonómia letéteményesének*. Felállításuk és működésük így a felsőoktatási autonómia tartalmi korlátozásának tekinthető, ez azonban önmagában nem ellentétes az alkotmányos követelményekkel. A felsőoktatási autonómia ugyanis nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását, különös tekintettel az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében foglaltakra. *E korlátozás végső határa azonban a tudományos és kutatási autonómia lényeges tartalmának a tisztelete*. Az IM-el egyetértve rá kell mutatnom, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésével összeegyeztethető a szervezeti és gazdálkodási kérdéseknek a költségvetési szempontokkal arányos, fokozottabb állami kontrollja is, *amely mindaddig nem veti fel az Alaptörvény X. cikkének sérelmét, amíg a korlátozás a tudományos önállóságot nem veszélyezteti*.

A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében *biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét*, vagyis a *tudomány autonómiáját* – ez nem csupán a felsőoktatási intézmények autonómiáját deklaráló X. cikk (3) bekezdése, hanem a X. cikk (1)-(2) bekezdései alapján is a jogalkotó intézményvédelmi kötelezettsége körébe esik.

*A konzisztóriumok egyes hatásköreit* tartalmi illetve formai szempontból tehát *különös gonddal kell vizsgálni abból a szempontból, hogy azok az intézményi gazdálkodáson keresztül mennyiben gyakorolnak befolyást a tudomány, a kutatás-oktatás és a tanulás szabadságára*. Az igazságügyi tárca a konzisztórium rendszer alkotmányosságát azzal az érveléssel támasztotta alá, hogy megítélése szerint a konzisztóriumok hatáskörei az intézmény gazdálkodásával, pénzügyi-fejlesztési szempontból meghatározó, stratégiai döntéseivel kapcsolatban jelentenek befolyásolási lehetőséget, de fogalmilag nem hatnak ki a tanítás, tudományos kutatás, tanulás szabadságának érdemére. A tárca álláspontja szerint a konzisztóriumok részvétele a pénzügytechnikai, számviteli, vagyongazdálkodási döntéseket fogja át, amelyek távolról sem alkalmasak kutatási-oktatási tevékenység megakadályozására, megnehezítésére, vagy éppen mások előnyben részesítésére.

Az *EMMI oktatási államtitkára válaszában* mindazonáltal rámutatott: a konzisztórium egyetértési jogosítványai érintik a felsőoktatási intézménynek az oktatási, kutatási tevékenységével kapcsolatos gazdasági következménnyel járó döntéshozatalt is, azonban azzal érvelt, hogy a konzisztórium e döntések előkészítésére nem jogosult, egyetértési joga a már kialakított szenátusi döntéshez társul, nincsen közvetlen beavatkozási lehetősége a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető döntésbe. Ezzel összefüggésben rá kell mutatnom, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében *egy, az autonómia körén kívül eső szerv részére a szenátusi döntéshez biztosított előzetes egyetértési jog önmagában alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza*. Egy ilyen jellegű jogkör, bár tartalmi értelemben nem vonja el a döntés jogát az autonómia letéteményesétől, *a felsőoktatási autonómiát korlátozza, amely korlátozás abban az esetben marad alkotmányos keretek között, ha az nem, vagy csak érintőlegesen kapcsolódik a tudomány, a kutatás vagy a tanítás szabadságához*. (Vö. 62/2009. (VI. 16.) AB határozat)

Azaz *a konzisztóriumok azon hatásköreivel összefüggésben merülhetnek fel alkotmányossági aggályok, amelyek a tudományos szabadságot közvetlenül érintő döntések tekintetében biztosítanak egyetértési jogot (vétőjogot) az autonómia letéteményesének döntésével szemben*.

Megítélésem szerint e körbe tartozik a *középtávú intézményfejlesztési tervre*, illetve annak részeként *a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiára* vonatkozó egyetértési jog, valamint az intézmény *„a fenntartó által meghatározott keretek közötti költségvetésének”* meghatározásánál megjelenő előzetes egyetértési jog.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban alkotmányellenesnek találta, hogy *az egyetemen kívül álló*, a kormányzat befolyása alatt álló tagokból álló *testület* (irányító testület, gazdasági tanács) részt vehet az intézmény fejlesztési tervének meghatározásában. A határozatok kimondták azt is, hogy az egyetem költségvetése és a költségvetés teljesítéséről szóló beszámolója elfogadásának külső testület döntéséhez kötése sérti az egyetem tudományos, oktatási és kutatási autonómiáját. Előbbi kapcsán a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban foglaltakkal összhangban rá kell mutatnom arra, hogy az intézményfejlesztési terv, különösen pedig ennek részként a *kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia* jelentősen meghatározza a felsőoktatási intézményben folytatott képzési és kutatási tevékenységet.

A *költségvetés tekintetében* pedig jelezni szükséges, hogy annak meghatározására az intézménynek eleve a fenntartó által meghatározott keretek között van lehetősége, a költségvetés jelentős és közvetlen kihatással van a szakmai, azaz a tudományos, a kutatói és az oktatási tevékenységre, így például egyes tanszékek, intézetek vagy képzési programok pénzügyi kereteinek meghatározása útján. Annak meghatározása, hogy valamely területet érdemes-e kutatni, illetve a kutatást milyen irányban kell folytatni, nem csupán gazdálkodási, hanem tudományos kérdés is. Így valamely program pénzügyi kereteinek a meghatározása okszerűen és közvetlenül érinti a tudomány szabadságát; *nem csupán a gazdálkodási, hanem a tudományos autonómiába való beavatkozás*, ha e kérdésekről az egyetemi autonómián kívüli szerv hoz megkerülhetetlen döntést.

Ezzel összefüggésben fontos rámutatni arra a tényre is, hogy a tudomány és a gazdasági-piaci szféra működési elvei, értékválasztása, „bináris kódja” esetenként összhangban állhat egymással, más esetekben viszont jelentős eltéréseket mutathat. Kiemelendő, hogy az alap- és az alkalmazott kutatások tesztelhetősége, a kutatási eredmények közvetlen alkalmazhatósága (és a költség-haszon elemzése) tudományáganként össze nem vethető módon eltér.

Éppen ezért is van különös jelentősége az Alaptörvény X. cikkének érvényesülése érdekében annak, hogy a tudomány művelését közvetlenül érintő tevékenységeknek a fenntartó által meghatározott pénzügyi kereteinek felosztása a felsőoktatási autonómia letéteményeseinek döntési körében maradjon. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az Nftv. hatályos szabályai szerinti összetételű konzisztóriumoknak a közléptávú intézményfejlesztési tervre, annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiára, az intézmény a fenntartó által meghatározott keretek közötti költségvetésének meghatározására vonatkozó szenátusi döntéseknél megjelenő, előzetes egyetértési jogának előírása a felsőoktatási intézmények autonómiájával összefüggő visszásság veszélyét veti fel.*

Fontosnak tartom ezzel összefüggésben hangsúlyozni, hogy *a szabályozással kapcsolatos elvi aggályok megítélésem szerint annak ellenére is fennállnak, hogy ismereteim szerint a létrehozott konzisztóriumok működésével összefüggésben problémák, nem merültek fel, azzal összefüggésben panaszok nem érkeztek hivatalomhoz. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban felhívta a figyelmet: „Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítója, 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 biztosítója.”*

### **Intézkedéseim**

Alapjogi biztосként különösen fontosnak tartom az oktatás, a felsőoktatás kérdéskörét. Jelentésemben ezért rámutattam, hogy a hatályos szabályozás módosítása szükséges a tudomány, a kutatás és a tanítás szabadságával, a felsőoktatási autonómia érvényesülésével kapcsolatos visszásság megelőzése érdekében. Az Ajbt. 37. §-a alapján ezért *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben – fontolja meg a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény jelentésemben kifejtett alkotmányos követelményeknek megfelelő módosításának kezdeményezését, akár a konzisztóriumok összetételét, jogállását, akár a hatáskörei megfelelő szabályozását érintően.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.