



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/158/2021.
Hivatkozási szám:
IV/1777/2020.; III/384/2021.

[REDACTED]

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság IV/1777-2/2020. és III/384-3/2021. számú végzésére

[REDACTED]

A tárgybeli ügyekben megküldött megkereséseit köszönettel megkaptam. A Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: SZFEtv.) esetében a törvény kezdeményezője Dr. Palkovics László miniszter volt, ezért jelen válasz az Innovációs és Technológiai Minisztériummal egyeztetve került előkészítésre.

I. Az indítvány befogadhatósága

I.1. A IV/1777/2020. számú ügyben az indítványozók az SZFEtv. 1. §-át, 2. § (1) bekezdését, 3. §-át, továbbá a 2022. január 1-jén hatályba lépő 8. §-át és 9. §-át jelölték meg az egyetemi autonómiát sértő, alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseként. Az indítványozók azonban sehol sem jelölték meg indítványukban, hogy az SZFEtv. e rendelkezései konkrétan miben és mennyiben sértik a Színház- és Filmművészeti Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) autonómiáját.

A IV/1777/2020. számú ügyben benyújtott indítvány (a továbbiakban: indítvány1.) II. része az egyes sérelmezett fenntartói intézkedések megjelölését tartalmazza, azonban nem hozza kontextusba az SZFEtv. egyetlen rendelkezését sem azzal, hogy azok miképp lennének alaptörvény-ellenesek.

Az SZFEtv. alapvetően két körben állapít meg normatív rendelkezéseket:

Az 1. alcím az alapítvány magánjogi jogalanykénti létrehozásáról rendelkezik, a 2. és 3. alcímek pedig a Színház- és Filmművészetért Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány), illetve az Egyetem részére történő vagyonjuttatásról rendelkeznek, részletezve a tulajdonosváltással rendezendő polgári jogi kérdéseket. Az S [REDACTED] az.

Az Alapítvány létrehozása, valamint az egyes vagyonyjuttatási kérdések tekintetében az indítványozók konkrét sérelmet nem jelöltek meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „*a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek*” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat].

Álláspontom szerint az SZFEtv. és az alkotmányjogi panaszban írt alapjogsérelmek között kapcsolat nem mutatható ki.

Mivel az Alapítvány magánjogi jogalanyisága megvalósult, arra a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartóira vonatkozó szabályok irányadóak. A nem állami fenntartású felsőoktatási intézményekre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) XIX. és XXVI. Fejezetei tartalmazzák. A fentiekre figyelemmel az indítványozók által megjelölt sérelmezett fenntartói intézkedések korlátait az Nftv. megjelölt fejezetei határozzák meg, az SZFEtv. fenntartói jogokról és kötelezettségekről nem rendelkezik.

Az SZFEtv. tekintetében az indítvány1. nem tér ki rá, hogy azt milyen egyedi ügyben alkalmazták, és hogy abban az egyetemi polgárok, beleértve az eltérő tanrendekben tanuló egyetemi hallgatókat és a különböző foglalkoztatási jogviszonyok szerint alkalmazott oktatókat is, mennyiben lennének közvetlenül érintettek. Az indítvány1. nem tér ki arra sem, hogy az SZFEtv. hatályba lépését követően, e jogszabály közvetlen alkalmazásával az indítványozók alapjogai sérültek volna vagy az indítványozókat bármilyen joghátrány érte volna.

Továbbá a jogsérelem hiányán túl arra sem tartalmaz érveket az indítvány1., hogy a különböző jogállású főállású és óraadó (pl. megbízási szerződéssel foglalkoztatott) egyetemi oktatókat, a graduális hallgatókat és a Doktori Iskola posztgraduális hallgatóit miképpen érhetné azonos jogsérelem, amikor teljesen különböző jogviszonyok hatálya alá tartoznak.

Kiemelendő, hogy az Egyetem szervezeti és működési szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) olyan jogköröket vont magához a fenntartó, amelyekre az Nftv. biztosítja a jogalapot. Másrészt az Alkotmánybíróság jogszabályok alaptörvény-ellenességét vizsgálja, amely körbe az SZMSZ vizsgálata nem tartozik bele.

A Kuratórium egyes jogsértő aktusaiból, amit az indítvány1. állít, még nem következik az SZFEtv. egészének vagy bizonyos passzusainak alaptörvény-ellenessége.

Mindezek alapján, álláspontom szerint az indítvány1. visszautasításának van helye.

I.2. A III/384/2021. számú ügyben az indítványozó bíró az SZFEtv. és az Nftv. 94. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Nftv. 94. § (6) bekezdése a keresetlevél benyújtásakor rögzítette, hogy „*A magán felsőoktatási intézmény alapító okirata a 12. § (3) bekezdésében és a 73. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli*

rendelkezők alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot.”

Az Nftv. 94. § (6) bekezdése 2021. január 1. napjától módosult, amely szerint *„A magán felsőoktatási intézmény alapító okirata a 12. § (3) bekezdésében és a 73. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot.”*

Az Nftv. 61. § (1) bekezdése rögzíti, hogy *„A hallgatói önkormányzat egyetértési jogot gyakorol a szervezeti és működési szabályzat elfogadásakor és módosításakor, az alábbi körben:*

- a) térítési és juttatási szabályzat,*
- b) az oktatói munka hallgatói véleményezésének rendje,*
- c) tanulmányi és vizsgaszabályzat.”*

Az Nftv. 61. § (3) bekezdése kimondja továbbá, hogy *„A hallgatói önkormányzat véleményt nyilváníthat, javaslattal élhet a felsőoktatási intézmény működésével és a hallgatókkal kapcsolatos valamennyi kérdésben. A felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata határozza meg azokat az ügyeket, amelyekben a hallgatói önkormányzat véleményét ki kell kérni, illetve amely ügyekben dönt.”*

Tekintettel arra, hogy az Nftv. 60. § (5) bekezdése értelmében a *„hallgatói önkormányzat az e törvényben meghatározott jogainak megsértése esetén – beleértve azt is, ha az alapszabályának jóváhagyását megtagadják – a közléstől számított harminc napon belül jogszabálysértésre vagy intézményi szabályzatban foglaltakba ütközésre hivatkozással bírósághoz fordulhat.”* a III/384/2021. számú ügyben benyújtott indítvány (a továbbiakban: indítvány2.) alapjául szolgáló pert az Egyetem hallgatói önkormányzata (a továbbiakban: HÖK) indította, álláspontom szerint a Fővárosi Törvényszék feladata a jogszabálysértés vizsgálata kell legyen: azt kell vizsgálnia a perben, hogy a HÖK jogszabályban, illetve belső szabályzatban meghatározott jogai sérültek-e az Egyetem alapító okiratának, valamint SZMSZ-ének kiadása során.

A Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyben a Fővárosi Törvényszék nem is jogosult az SZFEtv. és az Nftv. 94. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárását kezdeményezni a következők szerint.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az *„eljáró bíró tehát csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a*

konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}

Ezzel összefüggésben a Kúria Mfv.10254/2015/2. számú határozatában rögzítette, hogy „*az Abtv. 25. § (1) bekezdése akkor teszi a bíró számára lehetővé, egyben kötelezővé bírói kezdeményezés előterjesztését, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Ugyanígy az Abtv. 32. § (2) bekezdése is a bíró előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének észlelése esetén teszi lehetővé, egyben kötelezővé a bíró számára az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését. Ez azt jelenti, hogy bírói kezdeményezés nem terjeszthető elő az ügyben nem alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, és bírói kezdeményezés - értelemszerűen - nem irányulhat az ügyben nem alkalmazandó norma alkalmazásának kizárására sem.”*

A fentiek alapján tehát a per tárgya kizárólag az lehet, hogy a HÖK egyetértési és véleményezési joga sérült-e, vagy sem, és amennyiben sérült, akkor ez az eljárási szabálysértés olyan eljárási szabályszegésnek minősül-e, amely az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással volt, és ezáltal maga a döntés is jogszabálysértő-e.

Mindezek alapján, álláspontom szerint az indítvány2. visszautasításának van helye.

Amennyiben mindezek ellenére az Alkotmánybíróság az indítványok nyomán a támadott jogszabályi rendelkezések tartalmi vizsgálatába bocsátkozik, úgy e vizsgálatához a következőkben bemutatott szempontok szíves figyelembe vételét javaslom.

II. Az SZFETv. megalkotásának és elfogadásának előzményei

Az SZFETv. a kormányzat modellváltással kapcsolatos döntéseinek sorába illeszkedik. A modellváltás szükségességét több hazai és nemzetközi kutatás előzte meg, mivel a felsőoktatás egész szervezetének világszintű átalakulása van folyamatban. A felsőoktatás irányítása kapcsán nemzetközi trend a felsőoktatáson kívül szereplők bevonása az intézmény működésébe, a nem hatékony irányítási formák átalakítása, továbbá a teljesítményelvűség (indikátorok, rangsorok) előtérbe kerülése.

A világban találhatunk népszerű és magas színvonalú intézményeket, amelyek

- szabad egyetem formában,
- trust university formában,
- szövetkezeti alapon,
- vállalkozó egyetem formában működnek.

A Kormány még 2016-ban kormányhatározatban határozta meg a felsőoktatásra vonatkozó stratégiai terveit, amelyben kifejezte szándékát és kormányzati támogatását a magyar felsőoktatás korszerűsítésére és megújítására,¹ majd azt cselekvési tervvel egészítette ki.²

A magyar felsőoktatási intézményeknek is szembe kell nézniük azzal a kihívással, hogy egyre hangsúlyosabb szerepet töltenek be a gazdasági, emberi és társadalmi értékteremtést célzó feladataik. A hazai felsőoktatás nemzetközi versenyképességének növelése érdekében megalapozottá vált az igény olyan felsőoktatási intézményi működési forma meghatározására, amely egyidejűleg szolgálja a felsőoktatásra, oktatásra, tudományos kutatásra, a felsőoktatási intézmény egyes oktatói, tudományos kutatói, hallgatói közösségeinek demokratikus együttműködésére, a tudományos élet szabadságára, a felsőoktatási intézmény által felhasznált fenntartói támogatás eredményességére, társadalmi hasznosságára, a felsőoktatás, a felsőoktatási intézmény társadalmi beágyazottságára vonatkozó, jórészt Alaptörvényben deklarált jogokon és célokon alapuló alkotmányos követelmények megvalósítását, úgy, hogy ezzel egyidejűleg az adott felsőoktatási intézmény egy olyan hatékony oktatási szervezatként létezzen, amely képes a nemzeti határokon túlmutató felsőoktatási rendszer részeként is hatékonyan működni.

A fentiekre tekintettel az Országgyűlés elfogadta a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2019. évi XIX. törvényt, amelynek 4. § (2) bekezdése módosította az Nftv. 94. § (6) bekezdését az alábbiak szerint:

„A magán felsőoktatási intézmény alapító okirata a 12. § (3) bekezdésében és a 73. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó hagyja jóvá a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot.”

Az előterjesztői indokolás szerint a módosítás a magán felsőoktatási intézmény fenntartójának tulajdonosi felelősségéből fakadó érdemi részvételi lehetőségét biztosítja az intézmény vagyongazdálkodási, személyzeti kérdéseiben.

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXIII. törvény 25. § 14. pontja az Nftv. 94. § (6) bekezdését az alábbiak szerint tovább módosította:

„A magán felsőoktatási intézmény alapító okirata a 12. § (3) bekezdésében és a 73. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet

¹ Ld. a „Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016” elfogadásáról szóló 1785/2016. (XII. 16.) Korm. határozatot

² Ld. a „Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016” 2016-2020 évekre vonatkozó cselekvési tervéről szóló 1359/2017. (VI. 12.) Korm. határozatot

alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot.”

Az Országgyűlés hét felsőoktatási intézmény működési modellváltását követően (Budapesti Corvinus Egyetem, Állatorvostudományi Egyetem, Miskolci Egyetem, Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, Neumann János Egyetem, Soproni Egyetem és Széchenyi István Egyetem) döntött az Egyetem modellváltásáról is, és megalkotta az SZFEtv.-t.

III. A felsőoktatási autonómia egyes kérdései és az Alkotmánybíróság gyakorlata

III.1. Az indítványozók hivatkoznak a 41/2005. (X. 27.) AB határozatra, valamint a 31/1998. (VI.25.) AB határozatra.

Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja szerint „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében, ha az Alkotmányban szabályozott valamely alapvető vagy alapjogot szöveggel vagy tartalmilag azonosan szabályoz az Alaptörvény is, és az egyéb körülményekben sem következett be olyan alapvető változás, amely a korábbtól eltérő tartalmú értelmezését indokolná, az Alkotmánybíróság fenntartja az adott rendelkezés tartalmával kapcsolatos gyakorlatát [22/2012. (V. 11.) AB határozat, 34/2012. (VII. 17.) AB határozat, 35/2012. (VII. 17.) AB határozat, 13/2013 (VI. 17.) AB határozat, 17/2017. (VII. 18.) AB határozat]. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja [13/2013. (VI. 17.) AB határozat].

Az indítványozók által hivatkozott határozatokban az Alkotmánybíróság az egyetemi autonómia fogalmát a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 70/F. § és 70/G. §-ai alapján vezette le. Megállapítható, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése az Alkotmány 70/F.-70/G. §-aitól eltérő, részletesebb szabályozást tartalmaz, amikor kimondja, hogy *„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.”* Megjegyezhető továbbá, hogy az Alaptörvény X. cikkét érintő módosítás rámutat arra, hogy bár a (3) bekezdés utolsó mondata kifejezetten az állami felsőoktatási intézményekre vonatkozik, ugyanakkor abban tetten érhető az alkotmányozó azon – indokolásban is megjelenő – általános felfogása, miszerint a gazdálkodási jogkörök a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érintik és a nem állami felsőoktatási intézmények gazdálkodására vonatkozó követelményekhez kapcsolódó törvényi szabályozásának lehetősége külön alaptörvényi említés nélkül is nyitva áll a jogalkotó előtt:

„A törvény 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. A gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti.

A fentiek mellett az állami és nem állami felsőoktatási intézmények esetében is a gazdálkodás jogszerűségének biztosítása érdekében az ennek követelményeit meghatározó törvényi szabályozás megalkotásának lehetősége továbbra is, külön alaptörvényi említés nélkül is nyitva áll a jogalkotó részére.”

Megállapítható továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a 41/2005. (X. 27.) AB határozatában az Országgyűlés 2005. május 23-ai ülésén elfogadott, a felsőoktatásról szóló törvény hivatkozott egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét csak az állami felsőoktatási intézmények tekintetében mondta ki.

Álláspontom szerint ezért az indítványozók által több ponton hivatkozott alkotmánybírósági határozatokban [31/1998. (VI.25.) AB határozat, 41/2005. (X. 27.) AB határozat, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat] kifejtett érvek az Alkotmány és Alaptörvény közötti eltérés, továbbá a felsőoktatási szabályozás módosulása okán teljes egészében nem felhasználhatóak.

III.2. Kiindulva történeti alkotmányunk vívmányainak az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében deklarált szerepéből, indokolt jogtörténeti megközelítésben is megvizsgálni az egyetemi autonómia jogintézményét: a 12. században kialakult privilégium eredetileg mindössze abban állt, hogy az oktatók és a hallgatók közössége (universitas) fölött a területileg illetékes világi hatóság nem ítélezhetett. Az oktatók szabad megválasztása és a tananyag szabad meghatározása még a legszabadabb észak-itáliai egyetemeken sem mindig volt természetes. A bolognai mellett párhuzamosan létezett a párizsi vagy bécsi modell, amely az alapítónak jóval nagyobb befolyást engedett az egyetem irányítása terén.

Az autonómia lényegét tekintve annyit jelent, hogy egy közösség saját maga rendelkezik a (saját) erőforrásaival. Ebből az elvből a középkor önerőből (a tanulók tandíjából) fenntartott egyetemei esetében természetesen következett az önszabályozás joga.

A modellváltás során alkalmazandó állami finanszírozási mechanizmus mellett a fenti értelemben vett autonómia kérdése tulajdonképpen fel sem merülhet. Ebben a kontextusban a tudomány szabadsága elsősorban negatív kötelezettséget ró az államra: ne avatkozzon tudományos kérdések eldöntésébe és ne részesítsen hátrányban senkit tudományos tevékenysége vagy álláspontja miatt. Nem jelenti ugyanakkor azt, hogy az állam úgy fordítson közpénzeket a tudomány finanszírozására, hogy emellett a beavatkozás mindenféle lehetőségéről lemond. A modern államnak alkotmányos feladata a tudományos fejlődés biztosítása, ennek érdekében aktívan be kell avatkoznia. A beavatkozás feltétele bizonyos fokú kontroll: céltételezés, irányítás, ellenőrzés; a beavatkozás módja is alapvetően attól függ, hogy a szervezeti autonómiával bíró szervezet milyen jogi formációként működik (ld. alapító), azaz megfordítva: az autonómia mértéke attól függ, hogy a szervezet jogi formációja miként helyezhető el az adott állam szervezetében.

III. 3. Indokolt utalni arra is, hogy az Alkotmánybíróság indítványozók által hivatkozott határozatai alapján a felsőoktatási autonómia tartalma változó, nem jelent abszolút (teljes és feltétlen) függetlenséget [41/2005. (X. 27.) AB határozat, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat], továbbá az alábbi megállapításokra szükséges felhívni a testület figyelmét.

A felsőoktatási autonómia mint tudományos öngazgatáshoz való alapvető jog nem öncélú, nem tekinthető önmagáért való értéknek. Annak célja a művelődéshez való jog intézményes kereteinek, valamint az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a biztosítása, amely megfelelő keretet nyújthat a tudományos tevékenység gyakorlásához [62/2009. (VI. 16.) AB határozat]. Az államnak tehát olyan feltételekről kell gondoskodnia, amelyek a tudományos tevékenység szabadságát garantálják.

Ennek egyik oldala a felsőoktatás alanyait (oktatók, kutatók, hallgatók stb.) az oktatási–kutatási tevékenység tekintetében megillető alapjogok – így például: tanítás szabadsága, művelődéshez való jog, tudományos kutatás szabadsága – biztosítása [41/2005. (X. 27.) AB határozat, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat]. Másfelől a tudomány autonómiája az önkormányzati jogokon keresztül is megvalósul, ennek alapvető biztosítója az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmény megteremtése. Ezért a felsőoktatási intézménynek önálló mozgásteret kell biztosítani ahhoz, hogy működésének feltételeit, sajátos feladatait figyelembe véve dönthessen a feladatai ellátásához szükséges és arra alkalmas szervezet létrehozásáról [41/2005. (X. 27.) AB határozat, 39/2006. (IX. 27.) AB határozat].

A felsőoktatási intézmények önkormányzatisága nem csak a végrehajtó hatalommal szemben, hanem a fenntartóval szemben is érvényesül. A fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében azonban nem eleve ellentétes, törvény állapítja meg a fenntartói irányítás kereteit [62/2009. (VI. 16.) AB határozat].

Az indítványokkal érintett SZFEtv. nem tartalmaz a művelődéshez való jog, a tudomány tevékenység szabadságának korlátozására nézve rendelkezést, ezzel összefüggésben a felsőoktatási intézmény létrehozására, működésére, belső szervezetére vonatkozó rendelkezést sem, ezáltal a felsőoktatási autonómia indítványozók által kifogásolt sérelme sem állapítható meg. Ezzel szemben a felsőoktatási intézmény autonómiája éppen, hogy nő azáltal, hogy annak az államtól való függőségét csökkenti, önálló jogalanyiságát megerősíti az alábbiak okán.

Az Egyetem fenntartója közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány, amelynek közfeladata ellátása az Alaptörvény kilencedik módosításával beiktatott 38. cikk (6) bekezdése alapján sarkalatos tárgykörbe tartozik. Mivel az Egyetemre vonatkozó törvényi szabályozás ez alapján csak sarkalatos törvénnyel módosítható, amely nemcsak a Kormánytól, hanem az Országgyűléstől való függetlenséget is erősíti, ez az államtól való függetlenséget, a felsőoktatási autonómiát pedig tovább növeli. Az alkotmányozó az Alaptörvény kilencedik módosításához fűzött indokolás szerint ezzel összefüggésben rögzítette, hogy „(...) *Az alaptörvényi védelemmel az alkotmányozó Országgyűlés egyfelől rögzíti e magánjogi szereplő bármely kormányzattól való függetlenségét, másfelől – elismerve az általa ellátott közfeladat Magyarországra és a jövő nemzedékére gyakorolt jelentőségét – a rendelkezésre álló közjogi eszközökkel, a sarkalatos törvények mögött megkövetelt politikai konszenzus erejével jobbiztonságot, hosszú távú jogi stabilitást biztosít. (...)*” A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló, T/15278. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: T/15278. számú törvényjavaslat) az államtól való függetlenség további erősítése érdekében előírja azt is, hogy az (állami) alapítói jogok teljes körének gyakorlására az alapítvány kuratóriuma kerülhet kijelölésre.

Az SZFEtv. az intézmény belső szervezetére nézve nem tartalmaz rendelkezést, a fenntartóváltás okán az Egyetemre számos, belső szervezet kialakítása és működése szempontjából nagyobb szabadságot biztosító rendelkezés alkalmazandó az Nftv. szabályrendszere alapján, amely a szervezeti autonómiát erősíti, így pl. az SZMSZ-ben a szenátus működését, a vezetők kiválasztásának eljárását a törvényben foglaltaktól eltérően is megállapíthatja, a vezetőkre vonatkozó feltételek tekintetében is van mód eltérésre (pl. rektorra előírt nyelvi követelmény), kancellár megbízása nem kötelező, elnöki tisztséget hozhat létre. Ezek a rendelkezések az intézmény rugalmasabb működését teszik lehetővé az Nftv. által meghatározott - az állami intézményekhez képest – tágabb lehetőségeket biztosító keretszabályokkal.

Az Egyetem magán felsőoktatási intézménnyé válásával az oktatók, kutatók, egyéb foglalkoztatottak a közalkalmazotti jogviszony helyett munkaviszony keretében foglalkoztathatóak, amely rugalmasabb bérezést, ösztönzést, nemzetközi szinten is versenyképesebb oktatói gárdát tesz lehetővé.

Az SZFEtv. az Egyetem részére olyan ingó és ingatlan dolgok feletti tulajdont keletkeztet, melyek mindezüdíg csak a vagyonkezelésében álltak (SZFEtv. 4-5. §).

Az indítványokkal nem érintett Nftv. 84/A. §-a és 114/N. §-a által stabil, pénzügyi fenntarthatóságot biztosító, kiszámítható gazdálkodást tesz lehetővé a költségvetési hozzájárulás törvényben garantált szintje, továbbá a fenntartó és az állam között kötött kétoldalú finanszírozási megállapodás szemben az eddigi központi költségvetési tervezéssel, amely normatív alapú volt, az Egyetem az adatszolgáltatáson kívül valódi alkupozícióba nem kerülhetett.

Azáltal, hogy az Egyetem nem állami fenntartású felsőoktatási intézményként működik tovább, gazdálkodására a számos kötöttséggel és adminisztrációs teherrel járó államháztartási szabályrendszer csak részben (a költségvetési hozzájárulás tekintetében, az arra irányadó államháztartási előírások vonatkozásában) alkalmazandó, egyebekben a számvetési előírások szerint, önállóan gazdálkodik [az Nftv. 94. § (4) bekezdése és 95. §-a alapján]. Ez a megoldás rugalmasabb, a gazdasági, társadalmi igényekre, versenyképesebb működést tesz lehetővé, továbbá bővíti az Egyetemnek a különböző piaci szereplőkkel való szerződési, partneri, együttműködési lehetőségeit (pl. színházi műhelyek, a televíziós és filmes produkciós cégek).

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló, T/15710. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: T/15710. számú törvényjavaslat) közfeladat-ellátás finanszírozásával kapcsolatos sarkalatos rendelkezései (IV. Fejezet) ezt a gazdálkodási önállóságot, stabil, kiszámítható finanszírozást tovább erősítik.

A magán felsőoktatási intézmény fenntartójának jogkörei igazodnak a tulajdonosi, fenntartói felelősségéhez. Erre tekintettel az Nftv. 94. § (6) bekezdése lehetőséget ad arra is, hogy az alapító okirat úgy rendelkezzen, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, társasági részesedés szerzését stb., illetve a fenntartó írja ki a rektori pályázatot. Ez a jogkör azonban tartalmilag, hatásában nem jelent több jogot, mint az állami fenntartót megillető jogok, tekintettel azonban arra, hogy az Nftv. 74. § (3) és (4) bekezdése alapján e dokumentumok, illetve szabályozók tekintetében fenntartónak az Nftv. általános szabályai alapján is van jóváhagyási, egyetértési, illetve véleményezési és ezzel összefüggésben átdolgozásra felhívási jogköre, amelynek a felsőoktatási

intézmény köteles eleget tenni, a felsőoktatási intézmény kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre. A fenntartói (tulajdonosi) jogkör gyakorlásának korlátját az Nftv. alapvető szinten és a fenntartói irányítás jogszabályi keretei között is rögzíti [Nftv. 4. § és 75. § (1) bekezdése]: a fenntartó és a tulajdonos a felsőoktatási intézménynek a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatban, az Alaptörvényben és az e törvényben biztosított önállóságát nem sértve gyakorolja e jogokat. Az ezt sértő fenntartói intézkedést az intézmény közigazgatási perben megtámadhatja [Nftv. 75. § (1) bekezdés és 94. § (7) bekezdés]. Az Nftv. jogorvoslati lehetőséget biztosít arra az esetre, ha a fenntartói irányítás sérti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. Az Nftv. 75. § (1) bekezdése konkrétan nevesíti, hogy az intézményi autonómia sérelme esetén ki és milyen úton vehet igénybe jogorvoslatot. Az Nftv. 75. § (1) bekezdése szerint: *„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 intézkedést – a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságának védelme érdekében – a közléstől számított harminc napon belül közigazgatási perben támadhatja meg. A határidő jogvesztő. A perre a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.”*

Az Nftv. 13. § (1) bekezdése szerint a *„felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetője és képviselője a rektor, aki eljár és dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, az alapító okirat, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe”*. Az Nftv. rendelkezése alapján főszabály szerint tehát a felsőoktatási intézményt érintő ügyekben a rektor járhat el képviselőként. Az Nftv. nem hatalmazza fel sem a hallgatókat, sem a hallgatói önkormányzatot, sem az oktatókat (vezetői megbízás nélkül), hogy az adott felsőoktatási intézmény ügyeiben eljárhassanak vagy azt képviselhessék.

Az egyértelmű jogalkalmazás érdekében ugyanakkor a T/15710. számú törvényjavaslat szabályozza a kölcsönös együttműködés garanciális szabályait az alapítvány kuratóriuma és az egyetem szenátusa között azzal, hogy a 22. § (4) bekezdése a következőkről rendelkezik: *„(4) Az alapítvány által fenntartott felsőoktatási intézmény alapító okirata rendelkezhet úgy, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot, de a szenátusnak az alapító okiratban véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani.”* A T/15710. számú törvényjavaslat 22. § (5) bekezdése előírja továbbá, hogy az alapítvány felügyelő bizottságába egy tagot a szenátus delegál. Ezzel összefüggésben indokolt kitérni a közvetkező alapjogi szempontból releváns dilemmára. Kiemelendő, hogy a tulajdonos fenntartó gazdálkodási/vagyoni szempontból felel az egyetem működéséért, így ha az egyetem éves szinten hiányt termel, úgy finanszírozási felelősség terheli, különös tekintettel arra is, hogy azon nem állami felsőoktatási intézmények, amelyek fenntartója egy közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány, törvényi kötelezettséggel rendelkeznek a közfeladat megfelelő megvalósítására. Hangsúlyozandó, hogy az egyetem tevékenysége – amennyiben az egyetem nem önfenntartó – fenntartói finanszírozást is igényelhet az állami finanszírozás mellett. Emiatt a tulajdonosi érdek és az egyetemi autonómia között megfelelő egyensúlyt kell teremteni annak érdekében, hogy a fenntartó garantálni tudja az egyetem hosszú távú működését az egyetemi autonómia tiszteletben tartása mellett. A törvényjavaslat ezt teremti meg a felügyelő bizottságba történő delegálás előírásával és a

véleményezés lehetőségének biztosításával, mert az egyetem véleményének kötelező becsatornázása garanciális elemként megjelenik, ugyanakkor garantálható a fenntarthatóság és a tulajdonosi érdekek is.

A T/15710. számú törvényjavaslat indokolása ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy a törvényjavaslat szerint működő, magán felsőoktatási intézmény tekintetében az alapítványi fenntartói minőség mellett hangsúlyosan megjelenik a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványa, amely a felsőoktatási intézmény és annak tulajdonosa között külön (jelen esetben alkotmányjogi) értelmezést igényel. Ennek érdekében rögzíti a törvényjavaslat, hogy a tulajdonosi rendelkezési – és a fenntartói – jog korlátozását jelenti a felsőoktatási intézménynek az Alaptörvény szerinti, a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatban biztosított önállósága. A felsőoktatási intézményt az önállóság védelmében megilleti az Nftv. 75. § (1) bekezdésében meghatározott – és a fentiek szerint már kifejtett – jogorvoslati jog. A tulajdonos és jelen esetben ezzel egybeeső fenntartó alapítvány jogosult a felsőoktatási intézmény alapító okiratát kiadni, módosítani. Az együttműködés biztosítása érdekében az alapítvány ugyan jogosult az alapító okiratban meghatározni, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot, de e kérdésekben szükséges beszereznie a felsőoktatási intézmény szenátusa előzetes véleményét, vagy az alapító okirat ilyen irányú rendelkezése esetén egyetértését. Az alapítvány és annak felsőoktatási intézménye a felsőoktatási közfeladatot csak megfelelő szintű együttműködés mellett képes ellátni. Ennek feltétele, hogy mindkét szervezet megfelelően informált legyen egymás működési környezetéről, helyzetéről, céljairól, szándékairól, elvárásairól. Ezt az együttműködési kötelezettséget fejezi ki a törvény azon rendelkezése, amely szerint a felsőoktatási intézmény szenátusa az alapítvány felügyelő bizottságába egy tagot jogosult delegálni, ezzel biztosítva azt, hogy ne csak a felsőoktatási intézmény működése az alapítvány számára, hanem az alapítvány működése a felsőoktatási intézmény számára is megismerhető legyen. Az alapítvány és annak felsőoktatási intézménye a közfeladat-ellátás szempontjából két elkülönülő, de célját tekintve egységes szervezetként létezik, a kölcsönös együttműködés pedig a közfeladat hatékonyabb ellátását szolgálja. Az alapítvány mint a közfeladat-ellátás kötelezettje és jogosítottja nem valósíthatja meg a felsőoktatási közfeladatot a felsőoktatási intézmény hiányában, míg a felsőoktatási intézmény vagyonát meghaladó kötelezettségeiért – az Nftv. 95. § (6) bekezdése szerint – a fenntartó kezesként a vagyona erejéig felel, ahogy felelős a felsőoktatási intézmény törvényes működéséért, érdekelt annak eredményes működésében, vagyonkezelési, fenntartói, tulajdonosi tevékenysége is a közfeladat-ellátást szolgálja, így a közfeladat szolgálata érdekében indokolt az alapítvány által a felsőoktatási intézmény részére adott mindenkori vagyonyuttatás adómentességének a biztosítása is.

A T/15728. számú törvényjavaslat az SZFEtv. szerinti 2022. január 1-jéhez képest korábbi időpontban (a törvény kihirdetését követő naptól) lehetővé teszi az (állami) alapítói jogok teljes körének gyakorlására az alapítvány kuratóriumának kijelölését.

Érdemi tartalmi eltérés hiányában az Egyetem tekintetében e körülmény módosulása véleményem szerint nem eredményez az autonómiára, annak mértékére negatívan kiható változást.

Úgy vélem tehát, hogy közvetett módon az SZFEtv. erősíti az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesülését, így például „a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát”, hiszen az

Alapítvány létrejöttével (és vagyonhoz juttatásával) éppen azokat az eszközöket adja a tudomány és a művészet gyakorlóinak kezébe, amelyekkel korábban nem rendelkeztek.

Maga az indítványozó mutat rá arra, hogy „*valódi egyetemi autonómia nem létezhet szervezeti függetlenség nélkül*”. Az Alaptörvény alapján a „szervezeti függetlenség” önmagában nem védendő érték a felsőoktatás körében, ugyanakkor az Egyetemnek a nem állami egyetemek köréből a magánegyetemek közé az Alapítvány fenntartásába kerülése éppen a szervezeti függetlenedés irányába mutat (a jelen indítványoknak nem tárgya, de – ahogy arra korábban már utaltam – a Kormány hosszú távú finanszírozási szerződésekkel kívánja támogatni e felsőoktatási intézmények kiszámítható működését).

Érdemes továbbá utalni arra is, hogy az Egyetem vezető testülete a Szenátus, a Szenátus elnöke a rektor. A felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai – azaz, hogy az Egyetem a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önálló – a Szenátust illetik meg. [Nftv. 12. § (1)-(2) bekezdés]

Ennek során a Szenátus

- a) meghatározza az Egyetem képzési és kutatási feladatait;
- b) elfogadja az intézmény képzési programját, doktori szabályzatát;
- c) meghatározza a hallgatói tanácsadás rendszerét, oktatói munka hallgatói véleményezésének rendszerét;
- d) dönt a tudományos tanács létrehozásáról, tagjainak és elnökének megválasztásáról;
- e) dönt az oktatói, kutatói és vezetői pályázatok rangsorolásáról, címek, kitüntetések adományozásáról;
- f) dönt a doktori iskola létesítéséről, megszüntetéséről és a doktori képzés indításáról;
- g) dönt a nemzeti felsőoktatási ösztöndíj adományozásának kezdeményezéséről;
- h) képzés indításának, illetve megszüntetésének kezdeményezéséről. [Nftv. 12. § (3) bekezdés]

Fenti önállóság sérthetlenségét és védelmét támasztja alá, hogy a fenti jogosultságok fenntartótól függetlenül – magán és állami egyetem esetében egyaránt – megilletik az egyetemek szenátusát. Az Nftv. 75. §-a kimondja, hogy a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. Az Nftv. kifejezetten rögzíti, hogy a magán egyetemek alapító okirata mely döntést rendelhet a fenntartóhoz, amelyek kizárólag olyan tárgykörök, amelyek nem sértik az egyetemi kutatás és tanítás tartalmát és módszereit illető önállóságát és kifejezetten gazdasági kérdéseket érintő jogosultságok. A fenntartónak átadható törvényben nevesített szenátusi jogkörökkel kapcsolatosan fontos rámutatni arra is, hogy ezeket a jogköröket a Szenátus fenntartói egyetértéssel, jóváhagyással, vagy konzisztórium egyetértéssel gyakorolhatja állami felsőoktatási intézmény esetén. A szenátustól kizárólag olyan döntési jogkörök kerülhetnek a fenntartóhoz, amelyek nem érintik az Egyetem Alaptörvényben rögzített önállóságát, ezen jogköröket az Nftv. 94. §-a kifejezetten nevesíti.

Mindezekből következően, az új alapítványi fenntartás következményeként, az Egyetem Magyar Állammal, és a Magyar Államot képviselő mindenkori kormányzattal szembeni külső autonómiája nemhogy csökkent volna, hanem éppen hogy növekedett az SZFEtv. hatályba lépését követően, az

Alaptörvény kilencedik módosítására is figyelemmel. Az SZFEtv. ugyanis az Nftv. rendelkezéseivel összhangban, széleskörű belső szervezetalkotási szabadságot biztosít az Egyetemet fenntartó Alapítvány Kuratóriuma részére, amellyel az alapítványi Kuratórium az Alaptörvény felsőoktatási autonómiára vonatkozó rendelkezéseinek keretei között szabadon élhet.

IV. Nemzetközi kitekintés: az alapítványi fenntartói modell a felsőoktatási intézmények esetében

A felsőoktatási intézmények fenntartóinak valamilyen alapítványi formában való működése sem idehaza, sem külföldön nem példátlan, éppen ellenkezőleg. Az első, ma is működő hazai egyetemet Pázmány Péter a saját vagyonából elkülönített 100 000 rajnai forinttal hozta létre, s a világ számos vezető egyeteme működik alapítványi fenntartásban.

A következőkben néhány más Európai Unió tagállam releváns felsőoktatási szabályozásának rövid összefoglalására vállalkozom.

a) Osztrák szabályozás

Az egyetemek és az általuk a törvény alapján alapított bizonyos társaságok, alapítványok, egyesületek, valamint az olyan társaságok, amelyekben az egyetem közvetlenül vagy közvetve több mint 50 % részesedéssel rendelkezik, Ausztriában a szövetségi állam törvényességi felügyelete alá tartoznak. Ez a felügyelet kiterjed a törvények, rendeletek és az egyetemi alapító okirat betartásának ellenőrzésére. Az illetékes miniszter az adott egyetemi szervtől a feladataik teljesítése kapcsán felvilágosítást és dokumentumok megküldését kérheti. Az illetékes miniszter a jogsértő egyetemi választás eredményét megsemmisítheti, továbbá az egyetemi szervek kötelesek az illetékes miniszter álláspontjának megfelelő, jogszerű állapotot helyreállítani. Az állami felügyelet az egyetemek gazdálkodására is kiterjed. Az egyetemek éves beszámolójukat az illetékes miniszternek továbbítják. Az olyan ügyletekhez, amelyek 10 millió eurón túlmenő felelősségvállalást jelentenek az egyetem részére, az illetékes miniszter hozzájárulása szükséges. Az illetékes miniszter jogosult fizetéképtelenség bekövetkezése esetén, ill. ezzel fenyegető helyzetben szanálási tervet az egyetemre kötelező jelleggel előírni, amely kiterjedhet az alapítványi kurátor(ok) kirendelésére is.

b) Német szabályozás

A tartományok törvényességi felügyeletet gyakorolnak a felsőoktatási intézmények felett. Amennyiben az adott felsőoktatási intézmény állami feladatokat lát el, úgy törvény további felügyeleti hatásköröket is előírhat. Az egyetemek alapító okiratához az adott tartomány jóváhagyása szükséges. A bajor felsőoktatási intézmények fejlesztési terve kapcsán a tartományi kormány oktatásért felelős minisztere jogosult kötelező sz tenderdeket előírni az adott felsőoktatási intézmény számára. Bajorország tartományi kormányzata a felsőoktatási intézményekkel megállapodást köt a jövőbeli fejlesztés és a profil alakítása tárgyában. A bajor helyi jog szerint az illetékes tartományi minisztériumot tájékoztatni kell a felsőoktatási intézményt érintő ügyekről. A minisztérium jogosult az egyetem területén ellenőrzést végezni, iratokba betekinteni és az üzletvezetést is megvizsgálni, továbbá a felsőoktatási intézmény jogszerűtlen határozatait és intézkedéseit saját hatáskörben orvosolni. Súlyos jogszerűtlenség esetén az illetékes minisztérium arra is jogosult, hogy megbízottat küldjön ki az adott felsőoktatási intézményhez a felügyeleti célok elérése érdekében, végső esetben pedig elrendelheti a felsőoktatási intézmény bezárását.

c) Finn szabályozás

Az egyetem finanszírozása állami forrásból és alapítványi forrásból biztosítható. Az egyetem alap- és kiegészítő finanszírozásban is részesülhet az államtól. Az oktatási minisztérium az alapfinanszírozás összegénél figyelembe veszi az adott egyetemi tevékenység volumenét, minőségét és hatékonyságát, illetve más képzési és tudománypolitikai célokat. Az oktatási minisztérium eredményesség szerinti kiegészítő finanszírozást is megítélhet az egyetemeknek azok eredményes működése alapján. A minisztérium a finanszírozás megítélésekor a felhasználással kapcsolatban feltételeket és korlátozásokat szabhat. A finn egyetemek kötelesek tájékoztatni az oktatási minisztériumot az egyetemi képzéssel és kutatással kapcsolatos, az állami finanszírozás szempontjából releváns adatokról. Az oktatási minisztérium jogosult a már megítélt állami támogatás kifizetésének felfüggesztésére és visszakövetelésére is a törvényben meghatározott esetekben. Az államnak az egyes egyetemi szervek, ill. tisztviselők megválasztásában nincs szerepe.

V. A kellő felkészülési idő követelménye

Az indítványozók véleménye szerint a törvény továbbá a jogbiztonság elvéből fakadó kellő felkészülési idő követelményébe ütközik, figyelemmel arra, hogy a teljes egyetemi struktúraváltásra kevesebb, mint két hónapot hagyott a jogalkotó.

Az SZFEtv.³ létrehozni rendelte az Alapítványt, ennek kuratóriumát és vagyonjuttatásról rendelkezett. Mindezen változások végrehajtásának munkaterhe alapvetően nem az Egyetemet, hanem a korábbi fenntartót, azután pedig az alapítványt terhelték, a törvényben előírtak megtörténtek, így az a kijelentés, hogy az SZFEtv. végrehajtása nem volt lehetséges, álláspontom szerint cáfolható, hiszen az ott előírt változások ténylegesen és határidőben megvalósíthatók voltak.

Értelemszerűen minden szervezeti változás adminisztratív terhekkel jár, önmagában azonban az a körülmény, hogy ezek az adminisztratív terhek léteznek, nem járnak alkotmányossági következményekkel mindaddig, amíg kellő felkészülési idő biztosított egy jogszabály végrehajtására.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.

Az Alkotmánybíróság már többször rögzítette: annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]-[236]; megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}.

„A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan

³ A törvényjavaslat 2020. május 26-án került benyújtásra.

veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg” {7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; megerősítette: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [238]}.

Az Alkotmánybíróság határozatában arra is rámutatott, hogy „a kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik.” {3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]}

A konkrét ügyben kiemelendő, hogy a jogalkotó már rendelkezett tapasztalattal az átalakulás folyamatának lebonyolítása tekintetében a Maecenas Universitatis Corvini Alapítványról, a Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány és a Budapesti Corvinus Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2019. évi XXX. törvény okán, és a felkészülési időt ennek ismeretében határozta meg. Meg kell jegyezni azt is, hogy az Egyetem mellett másik 7 egyetem modellváltására is sor került, (amelyek közül az Egyetem a legkisebb), és a modellváltáshoz való alkalmazkodás, a szükséges intézkedések, döntések meghozatala egyetlen intézmény esetében sem okozott nehézséget.

VI. A joggal való visszaélés tilalma

Az indítvány1. szerint a jogalkotó nem pusztán Alaptörvénybe ütköző normát alkotott, hanem jogalkotói hatalmával visszaélve szándékosan tette azt, ezen okból kifolyólag a jogszabály az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe is ütközik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben - a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]-[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]} - lehet alapítani” {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Jelen kiemelt vonatkozásban azonban az indítvány1. nem ezekre a kivételekre hivatkozik, így ezen indítványi elem kapcsán álláspontom szerint az indítvány1. visszautasításának van helye.

VII. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az indítvány1. szerint a modellváltásra és az egyetemi autonómia csorbítására nem szakmai okból, hanem vélt politikai, vallási meggyőződésük, világnézetük okán került sor, művészi világképük miatt éri az érintetteket hátrányos megkülönböztetés, a magyar felsőoktatást tekintik homogén csoportnak.

Az indítványozók szubjektív feltételezésükre alapozott retorzióként interpretálják az SZFEtv.-t és kérik a hátrányos megkülönböztetés megállapítását. Az SZFEtv. preambuluma ezzel szemben az átalakulás objektív indokaként a művészeti képzési terület, ezen keresztül az innovációt támogatni kész magyar felsőoktatási intézményrendszer és környezetének megerősítését, valamint a képzést folytató oktatók, kutatók, tanárok, a képzésben részt vevők támogatását említi.

A modellváltás eredményeként költségvetési intézmény helyett az államháztartáson kívüli szabályrendszerben működő Egyetemenként szervezhető meg a közfeladat. Az államháztartáson kívüli szabályrendszer (foglalkoztatás, gazdálkodás, vagyonkezelés, pénzügy) kialakítása rugalmasabb lehetőséget kínál a fenti sajátosságoknak megfelelő működéshez. Mindehhez az SZFEtv. mind az alapítvány, mind az Egyetem részére vagyont, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány létrehozásáról, valamint a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti

Egyetem működéséhez szükséges feltételek és forrás biztosításáról szóló 1380/2020. (VII. 10.) Korm. határozat további forrást is biztosított. [Ezen felül a Színház- és Filmművészeti Egyetem feladatainak ellátásához szükséges támogatásról szóló 1674/2020. (X. 20.) Korm. határozat további költségvetési támogatás biztosított az intézménynek.]

Az indítványozók a hátrányos megkülönböztetés tekintetében a magyar felsőoktatást tekintik homogén csoportnak. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a homogén csoport ismérve az azonos csoportba tartozás, az egymással összehasonlítható jogalanyok csoportja {16/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [87]}. A fenntartóváltás tekintetében állásponantom szerint téves az a megközelítés, hogy a felsőoktatás egésze tekinthető homogén csoportnak, tekintettel arra, hogy az Nftv. 4. §-a alapján nem csak az állam, hanem más személyek és szervezetek is lehetnek felsőoktatási intézmény fenntartói, e törvényi szabályok alapján jelenleg is működnek állami és nem állami felsőoktatási intézmények, amelyeket tételesen az Nftv. 1. melléklete sorol fel. Az Nftv. hatálybalépése óta lehetőség van az Nftv. 4. § (2) bekezdése alapján az alapítói, fenntartói jogok átruházására. Erre nézve az Alaptörvény nem tartalmaz előírást.

Állásponantom szerint nem azonosítható a modellváltás vonatkozásában a hátrányos megkülönböztetés mibenléte. Kiemelendő az is, hogy az SZFE szerinti működési modell nem egyedi, további számos intézmény esetében alkalmazott forma.

Mindezek alapján megállapítható, hogy nem szubjektív, hanem objektív indokok mentén átgondolt, hosszú távú, jelenleg is folyamatban lévő struktúraváltási folyamat részeként került sor – egyebek mellett – az SZFE fenntartóváltására is (amelyet követően újabb intézmények fenntartóváltására is sor került, így a Pannon Egyetem, illetve a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem esetében). Az egyes intézmények fenntartóváltásának sorrendjét a jogalkotó objektív szempontok mentén határozta meg (pl. átalakítás forrásigénye, időigénye, a képzések munkaerőpiaci összefüggések stb.). Ez a folyamat jelenleg is zajlik, az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatok alapján újabb 11 felsőoktatási intézmény modellváltására kerül sor ebben az évben.

VIII. Összegzés

Az indítványokkal összefüggésben ismételten szükségesnek tartom kiemelni, hogy állásponantom szerint

- a Kuratórium egyes jogsértő aktsaiból, amit az indítvány1. vélelmez, nem következik az SZFEtv. egészének vagy bizonyos passzusainak alaptörvény-ellenessége, így állásponantom szerint az alkotmányjogi panasz visszautasításának van helye;
- a Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyben az Abtv. alapján a Fővárosi Törvényszék nem is jogosult az SZFEtv. és az Nftv. 94. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló eljárását kezdeményezni, így állásponantom szerint a bírói indítvány visszautasításának van helye;
- az új alapítványi fenntartás folyamánaként, az Egyetem Magyar Állammal, és a Magyar Államot képviselő mindenkori kormányzattal szembeni külső autonómiája nemhogy csökkent volna, hanem éppen, hogy növekedett az SZFEtv. hatályba lépését követően;
- a kellő felkészülési idő kapcsán elmondható, hogy az SZFEtv. létrehozni rendelte az Alapítványt, ennek kuratóriumát és vagyonyjuttatásról rendelkezett, mindezen a változások végrehajtásának munkaterhe alapvetően nem az Egyetemet, hanem a korábbi fenntartót, azután pedig az alapítványt terhelték, a törvényben előírtak megtörténtek, így az a kijelentés, hogy az SZFEtv.

végrehajtása nem volt lehetséges, álláspontom szerint cáfolható, hiszen az ott előírt változások ténylegesen és határidőben megvalósíthatók voltak;

- az indítvány1.-ben állított hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben megállapítható, hogy nem szubjektív, hanem objektív indokok mentén átgondolt, hosszú távú, jelenleg is folyamatban lévő struktúraváltási folyamat részeként került sor – egyebek mellett – az SZFE fenntartóváltására is (amelyet követően újabb intézmények fenntartóváltására is sor került).

A fentiekben bemutatott indokok alapján az Nftv. és az SZFEtv. támadott rendelkezései álláspontom szerint nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását!

Budapest, 2021. április „23”

Tisztelettel:



dr. Varga Judit