

PATONAI ANDREA

## A FELSŐOKTATÁS REFORMJA - KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BOLOGNAI FOLYAMAT HATÁSÁRA ÉS KÖVETKEZMÉNYEIRE HAZÁNKBAN

### *I. Az oktatáshoz való jog, mint alkotmányos alapjog*

#### *1. A felsőoktatás szabályozása az Alkotmányban*

Az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya (továbbiakban: Alkotmány) a felsőoktatással kapcsolatban az alábbiakat mondja ki:

„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot. (2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”

Az Alkotmány 70/F. §-a értelmében a művelődéshez való jog alapvető emberi jog, alkotmányos alapjog, melynek részét képezi az oktatáshoz való jog. Az oktatáshoz való jog részeként az Alkotmány deklarálja a felsőoktatáshoz való jogot, azaz a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jogot. A felsőoktatás a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőoktatáshoz való jog érvényesülését biztosító humán közszolgáltatásra, pedig kizárólag a felsőoktatási intézmények jogosultak.<sup>1</sup>

#### *2. A felsőoktatási intézmények autonómiája*

Az Alkotmány 70/G. §-a deklarálja a felsőoktatási intézmények autonómiáját:

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát. (2) Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.<sup>2</sup>

Az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozata a felsőoktatási intézmények autonómiáját a következőképpen definiálta: „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 szervezeti, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.”

### *II. A Bolognai folyamat*

Európa fejlettebb államai a II. világháborút követően felismerték, hogy versenyképességük azon múlik, sikertül-e az Egyesült Államokéhoz hasonló szerkezetű, nagyságú, valamint gazdaságilag, jogilag,

<sup>1</sup> Gyurita Erzsébet Rita et al.: *Közigazgatási Jog III.* Universitas, Győr, 2008. 415. p.

<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság a 41/2005. (X. 27.) AB határozatában a következőket állapította meg az Alkotmány 70/F. § illetőleg a 70/G. §-ában foglaltakkal kapcsolatban: „az Alkotmány 70/F. §-ába foglalt művelődéshez (oktatáshoz) való jog biztosítja a felsőoktatási intézmények létrehozását és működését, az Alkotmány 70/G. §-a pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát garantálja.”

pénzügyileg, politikailag és kulturálisan viszonylag homogén térséget teremteni. A belső határok megszüntetése, a jogharmonizáció, a gazdasági integráció kiteljesítése, a közös pénz bevezetése után előtérbe került az emberi erőforrások kérdése, azon belül is a munkaerő-mobilitás megteremtése. A munkaerő áramlásához elengedhetetlen előfeltétel a kulturális, nyelvi korlátok lebontása, az adott diploma, fokozat mögötti tudás ekvivalenciájának megteremtése, az iskolai végzettségek, szakmai végzettségek elismertetése. Az EU gazdasági versenyképességének megőrzése és javítása révén merült fel az oktatási és továbbképzési rendszerek fejlesztésének, a mobilitást gátló nyelvi, kulturális és oktatási problémák megoldásának, végső soron az Európai Felsőoktatási Térség létrehozásának gondolata.<sup>3</sup>

### 1. A Sorbonne-i Deklaráció

A vezető nyugat-európai országok - Franciaország, Németország, Olaszország és az Egyesült Királyság - oktatási miniszterei 1998. május 25-én Párizsban aláírták a *Sorbonne-i Nyilatkozatot*, hogy ezzel is felhívják a figyelmet egy integrált európai felsőoktatási térség létrehozásának szükségességére. A nyilatkozat célja olyan egységes felsőoktatási rendszer megteremtése, amely hatékonyan támogatja az EU gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi folyamatait, megfelel azok követelményeinek, kielégíti szükségleteit. Az európai felsőoktatási térség létrehozása kulcsfontosságú a polgárok mobilitásának és munkaerőként való alkalmazhatóságának elősegítésében és az európai kontinens általános fejlesztéséhez.<sup>4</sup>

A *Sorbonne-i Deklaráció* a hallgatói és oktatói mobilitás megteremtése mellett<sup>5</sup> hangsúlyozza a nemzetközileg is elismert diploma kibocsátásának kérdését, amelyet egy rövidebb ciklusú „graduate” képzés követ („master’s degree”-vel), majd a tanulmányi pályát egy hosszabb doktori iskola zárja. Az egyes szakaszok egymásra épülnek.

### 2. A Bolognai Nyilatkozat

Az európai felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességének fokozása érdekében 1999. június 19-én 29 európai állam - köztük Magyarország - képviselői aláírták a Bolognai Nyilatkozatot. Az aláíró országok megerősítették, hogy támogatják a Sorbonne-i Nyilatkozatban lefektetett általános elveket. Emellett vállalták, hogy koordinálják a felsőoktatási politikájukat az egyetemes európai felsőoktatási térség kialakítása érdekében, melynek megvalósításához az alábbi célokat elérésére vállalkoztak:

1. Könnyen érthető és összehasonlítható fokozatot adó képzési rendszer bevezetése, - akár a diploma-kiegészítés alkalmazásával - annak érdekében, hogy elősegítsék az európai polgárok elhelyezkedési lehetőségeit és az európai felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességét.
2. Alapvetően két fő képzési cikluson, az alapképzésen („undergraduate”) és egyetemi képzésen („graduate”) alapuló rendszer bevezetése. A második ciklusba való belépés megköveteli az első, legalább három évig tartó ciklus sikeres lezárását. Az első ciklus után adott fokozat, mint megfelelő képesítés alkalmazható az európai munkaerőpiacon. A második képzési ciklus - sok európai ország gyakorlatának megfelelően - egyetemi vagy doktorátusi fokozathoz vezet.
3. Kreditrendszer - mint az ECTS rendszer - bevezetése, amely a legmegfelelőbb módon elősegíti a széleskörű hallgatói mobilitást. Lehetőséget biztosít a kreditek megszerzésére felsőoktatáson kívüli oktatási rendszerben, például az élethosszig való tanulás keretei között, feltéve, hogy azt felsőoktatási intézmények is elfogadják.
4. Az egyenlő esélyekkel megvalósuló mobilitás segítése a tényleges akadályok leküzdésével, különös figyelemmel: a hallgatók viszonylatában a tanuláshoz, a gyakorláshoz és a hozzá kapcsolódó szolgáltatásokhoz való hozzájutásra, a tanárok, kutatók és az adminisztratív

<sup>3</sup> Barakonyi Károly: *Sorbonne-tól Prágáig : A „Bologna Folyamat”*  
<http://www.unicum.sci.klte.hu/ttkar/bologna/barakonyi.doc> (2009.05.02.)

<sup>4</sup> Bolognai Nyilatkozat (2009. 05. 03.)  
<http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1079&ctag=articlelist&iid=1&articleID=2960>

<sup>5</sup> Gyurita i. m. 415. p.

dolgozók viszonylatában a kutatással, oktatással és gyakorlattal az európai kapcsolatban eltöltött időszakokra vonatkozó társadalombiztosítási jogok előítélet nélküli figyelembevételére.

5. A minőségbiztosítás területén, az összehasonlítható kritériumokon és módszereken alapuló európai együttműködés kialakításának támogatása.
6. A felsőoktatás szükséges európai vonatkozásainak támogatása, különösen a tantárgyfejlesztéssel, intézményközi kooperációval, mobilitási lehetőségekkel és a tanulmányokra, a gyakorlati képzésre, és a kutatásra vonatkozó integrált programokkal.<sup>6</sup>

A Bolognai Nyilatkozat aláírói önként vállalták a kitűzött célok megvalósítását, és elhatározták, hogy két évente találkozzon tartanak abból a célból, hogy értékeljék az elért eredményeket és meghatározzák az újabb lépések irányát.

### 3. A Prágai Nyilatkozat

A Bolognai Nyilatkozat mérőföldkőnek bizonyult az Európai Felsőoktatási Térség létrehozásának folyamatában. Két évvel később, 2009. május 19-én a Prágába összehívott találkozón 32 európai ország felsőoktatásért felelős miniszterei aláírta a *Prágai Nyilatkozatot*. Ezzel újból megerősítették elkötelezettségüket az Európai Felsőoktatási Térség 2010-re történő kialakításának szándéka mellett, és a korábban megfogalmazott célokat további három ponttal bővítették ki:

1. Élethosszig tartó tanulás, mely a jövő tudásalapú társadalomra és gazdaságra épülő Európájában elengedhetetlen a versenyképesség kihívásaival való szembenézéshez, az új technológiák alkalmazásához, a társadalmi kohézió és az egyenlő esélyek növeléséhez, valamint az életminőség javításához.
2. Az egyetemek és más felsőoktatási intézmények, valamint a hallgatók Európai Felsőoktatási Térség létrehozásába és formálásába partnerekként történő bevonása.
3. Az európai felsőoktatás vonzóbbá tétele Európa és a világ más részeinek hallgatói számára. Az európai felsőoktatási programoknak a világ minden táján való áttekinthetőségét és összehasonlíthatóságát egy közös képesítési követelményrendszer kidolgozásával valamint az egységes minőségbiztosítási és akkreditációs (elismerési) mechanizmusok megalkotásával és a tájékoztatás kiterjesztésével fokozzák.<sup>7</sup>

### 4. A Berlini Nyilatkozat

A következő találkozóra 2003. szeptember 18-19-én, Berlinben 33 európai ország felsőoktatásért felelős minisztere gyűlt össze, ahol áttekintették az eddig elért eredményeket, és meghatározták a következő évekre vonatkozó prioritásokat, új célokat tűztek ki az Európai Felsőoktatási Térség megvalósításának meggyorsítása érdekében. A résztvevők a következő elveket határozták meg:

1. A versenyképesség növelésének egyensúlyba állítása az Európai Felsőoktatási Térség szociális jellemzői fejlesztésének céljaival, erősítve a szociális kohéziót és csökkentve a szociális és nemi egyenlőtlenségeket mind nemzeti, mind európai szinten.
2. Az Európai Felsőoktatási Térség és az Európai Kutatási Térség kapcsolatainak szorosabbá tétele érdekében, a jelenleg középpontban lévő két fő felsőoktatási képzési ciklus mellett harmadik ciklusként a doktori képzés felvétele a Bologna folyamat hatókörébe.
3. A kutatás és a kutatási képzés támogatása a felsőoktatás minőségének a fenntartásában, fejlesztésében, valamint az európai felsőoktatás versenyképességének növelésében.
4. A doktori és posztdoktori szinteken a mobilitás jelentős növelése, és az intézmények doktori képzésben valamint a fiatal kutatók továbbképzésében történő együttműködés fokozása.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Bolognai Nyilatkozat (2009. 05. 02.)

<http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1079&ctag=articlelist&iid=1&articleID=2960>

<sup>7</sup> Prágai Nyilatkozat (2009. 05. 03.) <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=1079&ctag=articlelist&iid=1&articleID=3295>

<sup>8</sup> Berlini Nyilatkozat (2009. 05. 03.) [http://www.okm.gov.hu/letolt/felsoo/berlini\\_kommunike.pdf](http://www.okm.gov.hu/letolt/felsoo/berlini_kommunike.pdf)

## 5. A Bergeni Nyilatkozat

A bolognai folyamatban részt vevő országok felsőoktatásért felelős miniszterei a 2005. május 19-20-án Bergenben tartott konferencián féldős értékelést készítettek és az alábbi célokat tűzték ki:

1. Minőségbiztosítási standardok és irányelvek alkalmazása az *ENQA-jelentés* alapján.<sup>9</sup> A nemzeti képesítési keretek bevezetése.
2. Közös oklevelek odaítélése és elismerése, doktori szinten is.
3. Rugalmas tanulási útvonalak lehetőségének megteremtése a felsőoktatásban, beleértve a korábbi tanulmányok elismerésére szolgáló eljárásokat is.<sup>10</sup>

## 6. A Londoni Nyilatkozat

A Bergenben megrendezett konferencia óta történt haladás áttekintésére 2007. május 17-18-án a bolognai folyamatban részt vevő államok képviselői Londonban tartottak találkozót, melyen immáron 46 ország részvételével elfogadták a *Londoni Nyilatkozatot*. Az elkövetkezendő két évre vonatkozóan a résztvevők elhatározták, hogy az egyeztetett cselekvési irányok végrehajtására összpontosítanak, ideértve a háromciklusú képzési rendszer állandó prioritásait, az oklevelek és résztanulmányok minőségbiztosítását és elismerését. A képviselők meghatározták a legfontosabb cselekvési területeket:

1. A hallgatók és az oktatók mobilitásának további növelése
2. Jelentéskészítés a szociális dimenziót érintő nemzeti politikákról az Európai Felsőoktatási Térség globális összefüggéseiről
3. A foglalkoztathatóság javítása<sup>11</sup>

## 7. Leuven és Louvain-la-Neuve

A bolognai folyamatban részt vevő 46 tagország felsőoktatásért felelős miniszterei a 2009. április 29-én Leuvenben és Louvain-la-Neuve-ben tartott konferencián elfogadták a mobilitást és az élethosszig tartó tanulást középpontba helyező nyilatkozatot.<sup>12</sup>

## III. A magyar felsőoktatás reformja

### 1. A magyar felsőoktatás helyzete a bolognai folyamathoz való csatlakozás előtt

A Bolognai Nyilatkozat aláírásakor (1999) Magyarországon a felsőoktatásról szóló - többször módosított - 1993. évi LXXX. törvény volt hatályban, és a magyar felsőoktatást az ún. *duális képzési szerkezet* jellemezte. Ezt egymástól független 3-4 éves gyakorlatorientált főiskolai, és 4-6 éves, elméletorientált egyetemi képzések alkották, amelyekben 214 főiskolai és 199 egyetemi szintű végzettséget és szakképzettséget lehetett szerezni.<sup>13</sup> A duális képzési szerkezet lényege, hogy a képzések nem épültek egymásra, az egyetemi végzettség megszerzésének nem volt előfeltétele a főiskolai végzettség. E rendszerben sem a szakok, sem a képzési szintek között nem volt biztosítva az átjárás.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Európai Szakképzési Minőségbiztosítási Hálózat, mely a tagországok igényeinek és véleményének figyelembevételével az Igazgatóság által kidolgozott és a Közgyűlés által elfogadott munkaprogram alapján végzi tevékenységét.

<sup>10</sup> Bergeni Nyilatkozat (2009. 05. 03.) [http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200507/om05001\\_bergen\\_declaration\\_hun.pdf](http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200507/om05001_bergen_declaration_hun.pdf)

<sup>11</sup> Londoni Nyilatkozat (2009. 05. 03.) [http://www.okm.gov.hu/letolt/felsoo/bolo\\_london\\_hu\\_070601.pdf](http://www.okm.gov.hu/letolt/felsoo/bolo_london_hu_070601.pdf)

<sup>12</sup> A találkozón Johannes Hahn, Ausztria felsőoktatási és kutatási minisztere, valamint Csák Ferenc, az Oktatási és Kulturális Minisztérium nemzetközi szakállamtitkára átadta a meghívót a Budapest és Bécs által 2010-ben közösen, a bolognai folyamat tízéves évfordulója alkalmából megrendezésre kerülő tünnepeles konferenciára, mely a folyamat első szakaszt zárja le. (2009. 05. 03.) <http://eduport.hu/cikk.php?id=20900&PHPSESSID=14e39b3929aae5379c625da3a11dbd87>

<sup>13</sup> [http://www.felvi.hu/bin/content/dload/bologna\\_modernizacio\\_2005.pdf](http://www.felvi.hu/bin/content/dload/bologna_modernizacio_2005.pdf) (2009. 05. 04.)

<sup>14</sup> <http://www.okm.gov.hu/main.php?folderID=723&articleID=6408&ctag=articlelist&iid=1> (2009. 05. 04.)

## 2. A képzési rendszer átalakítása

Magyarország elkötelezte magát a Bolognai Nyilatkozatban foglaltak, valamint az ehhez kapcsolódó későbbi nyilatkozatok mellett, így szükségessé vált a magyar felsőoktatási rendszer reformja.<sup>15</sup> A felsőoktatási reform egyik sarokpontja a duális képzési szerkezetről a *többciklusú*, egymásra épülő képzési rendszerre történő átállás. A három egymásra épülő képzési cikusból álló képzési rendszerben megkülönböztethető az alapképzés, a mesterképzés, illetve a doktori képzés. A bolognai folyamat célkitűzései között szerepel továbbá a kreditrendszer bevezetése is. A magyar felsőoktatásban a 2003/2004-es tanévtől minden felsőoktatási intézményben kreditrendszerű képzés folyik. A bolognai folyamat másik kulcseleme az egységes oklevélmelléklet, mely a megszerzett oklevélhez mellékelte dokumentum – 2004 szeptemberétől valamennyi magyar felsőoktatási intézményben a hallgató kérésére az intézmény magyar nyelvű oklevélmellékletet állít ki.<sup>16</sup>

## 3. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosítása

Az egyes oktatási tárgyú, az oktatási jogok érvényesítésének elősegítését, valamint a felsőoktatási intézmény- és képzési rendszer fejlesztését szolgáló törvények módosításáról szóló 2004. évi LX. törvény 4. § (2) bekezdése a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Fot.) 72. §-át egy új, s) ponttal egészítette ki. E törvényi rendelkezés a Kormánynak felhatalmazást adott arra, meghatározza a törvényben szabályozott duális képzési szerkezettől eltérő szerkezetű, tartalmú és időtartamú - az oktatási miniszter külön engedélye alapján indítható - többciklusú képzés bevezetésének szabályait és a képzés feltételeit. Ennek az új törvényi felhatalmazásnak az eredményeként született meg a többciklusú, lineáris felsőoktatási képzési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól szóló és az első képzési ciklus indításának feltételeiről szóló 252/2004. (VIII. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: kormányrendelet).

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében az 51/2004. (XII. 8.) AB határozatában formai okokból alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette a Fot. Felhatalmazó rendelkezését, egy azzal szorosan összefüggő rendelkezését, és a kormányrendeletet.<sup>17</sup> Az Alkotmánybíróság az AB határozat indokolásában az alábbiakat fejtette ki: A Fot. 84-86. § állapítja meg a felsőoktatási képzési szerkezetre vonatkozó lényeges szabályokat. Meghatározza a felsőoktatási intézményekben folytatható képzési szinteket, valamint a felsőfokú képzés szakmai követelményeit, vagyis a képesítési követelményeket. A felsőoktatási törvény 84. §-a szerint a felsőoktatási intézményekben felsőfokú szakképzés, egyetemi és főiskolai szintű alapképzés, általános és szakirányú továbbképzés, valamint doktori képzés folytatható. A 84. § rögzíti továbbá azt is, hogy a felsőoktatási intézmények közül a főiskolák és az egyetemek az előbb felsoroltak közül milyen szintű képzést folytathatnak. Az egyes képzési szintekhez kapcsolódóan a 85. §-ban kerül meghatározásra a képzésnek megfelelő végzettség megszerzéséhez szükséges idő. (...) A Fot. 86. §-a állapítja meg továbbá, hogy az alapképzés és a szakirányú továbbképzés szakmai követelményeit a képesítési követelmények határozzák meg, s általános jelleggel rögzíti, hogy a képesítési követelmények mit tartalmazzanak. A Fot. 84-86. §-ához képest a kormányrendelet a felsőoktatási intézményekben folytatható képzési szerkezetet a törvénytől teljesen eltérő módon határozza meg, vagyis a felsőoktatás új, a korábbtól teljesen eltérő képzési szerkezetét hozza létre, és egyúttal ennek az új képzési szerkezetnek (többciklusú, lineáris felsőoktatási képzési szerkezet) a bevezetéséről rendelkezik. A felsőoktatási képzést két, illetve három szintre (a kormányrendelet megfogalmazása szerint: ciklus) tagolja. A kormányrendelet szerint az alapképzés a felsőfokú képzés első ciklusa. A kormányrendelet 1. számú melléklete az új képzési szerkezetre való áttérés érdekében az egész felsőoktatásra vonatkozóan képzési területekre, és azon belül képzési ágakra lebontva egyenként megnevezi az alapképzésben indítható szakokat (alapszak), az alapszakhoz kapcsolódó képzési krediteket és a felvételi jelentkezés módját. A kormányrendelet 2. számú

<sup>15</sup> Gyurita i. m. 418-419. p.

<sup>16</sup> [http://www.felvi.hu/bin/content/dload/bologna\\_modernizacio\\_2005.pdf](http://www.felvi.hu/bin/content/dload/bologna_modernizacio_2005.pdf) (2009. 05. 04.)

<sup>17</sup> Gyurita i. m. 420. p.

melléklete pedig, a többciklusú, lineáris képzési rendszer szakjainak és képesítési követelményeket meghatározó jogszabályok szerint szakindítási engedély alapján indított egyetemi és főiskolai szintű alapképzési szakoknak a megfeleltetéséről rendelkezik. (...) A kormányrendelet rögzíti az alapszakok képzési és kimeneti követelményeinek a megalkotására vonatkozó eljárást, illetve az alapszakok képzési és kimeneti követelményeit 2006. szeptember 1-jétől felmenő rendszerben kell életbe léptetni. Megállapítható tehát, hogy a felsőfokú képzés két egymástól teljesen eltérő szerkezetét szabályozza a Fot. 84-86. §-a is és a kormányrendelet is.

Az oktatáshoz való jog részeként a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog gyakorlása csak úgy biztosítható, ha az állam megteremti a felsőfokú tanulmányok folytatásának a feltételeit. A felsőfokú tanulmányok folytatásának elengedhetetlen feltétele, hogy meghatározásra kerüljenek azok a képzési formák, vagyis a felsőfokú képzés szerkezete, amelynek keretében felsőfokú tanulmányok folytatására lehetőség nyílik. A felsőfokú tanulmányok folytatását lehetővé tevő képzési formák a felsőoktatási intézményben megszerezhető végzettség szakmai követelményeinek, vagyis a képesítési követelmények általános jellegű szabályozásával nyernek tartalmi meghatározást. Mindennek következtében a képzési formáknak, a felsőfokú képzés szerkezetének, valamint a képesítési követelményeknek általános jelleggel történő szabályozása a felsőfokú tanulmányok folytatásának, ezáltal a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog biztosításának is lényeges garanciáját jelenti.

Tekintettel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerinti művelődéshez való alapjog „tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 60.]. Az alapjoggal való közvetlen és jelentős összefüggés esetén elengedhetetlen a törvényi szintű szabályozás. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 5. § *i*) pontja - az alapvető jogokkal való kapcsolatra tekintettel - az oktatást és a közművelődést is felveszi a törvényhozási tárgykörök közé. Az oktatást és közművelődést érintő törvényhozási tárgykörök tekintetében tehát csak azokkal közvetett és távoli összefüggésben lévő tárgykörök esetében - akkor is csak megfelelő törvényi felhatalmazás alapján - elegendő a rendeleti szintű szabályozás. A felsőfokú képzés szerkezetével, a képzési szintekkel és a képesítési követelményekkel kapcsolatosan a kormányrendelet megalkotására a Fot. 72. §-ának *s*) pontja adott felhatalmazást. A Fot. 72. §-ának *s*) pontjával, illetve az annak alapján kibocsátott kormányrendelettel alapvető jog tartalmát meghatározó, tehát törvényhozási tárgykörbe tartozó tárgykörnek végrehajtási jogszabályba foglalására került sor. A Fot. 84-86. §-ában foglaltaktól eltérő szerkezetű, tartalmú és időtartamú többciklusú képzés bevezetésének szabályai és a képzés feltételei meghatározásával a Fot. 72. §-ának *s*) pontja, illetve az annak alapján kibocsátott kormányrendelet nem a törvény által már szabályozott felsőfokú képzési szerkezetnek és képzési feltételeknek a törvény szerinti végrehajtásáról rendelkezett. A felhatalmazó rendelkezés és a végrehajtási jogszabály épphogy a Fot. 84-86. §-ában foglaltaktól eltérő képzési szerkezet bevezetésére és képzési feltételek meghatározására vonatkozott.

Az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat - az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint - minden esetben törvénynek kell megállapítania. A Kormány - az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt felhatalmazás alapján - csupán a „törvények végrehajtását biztosítja és ehhez hatáskörében eljárva rendeleteket bocsáthat ki” (507/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 527, 528.), de törvényhozási tárgykörben a Kormány nem alkothat rendeletet. Amennyiben tehát alapvető jogok és kötelezettségek tartalmának a szabályozására felhatalmazást adnak a Kormánynak, akkor az ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében és 35. § (1) bekezdés *b*) pontjában, valamint a Jat. 15. § (2) bekezdésében foglaltakkal. (...) A törvényhozási tárgykör végrehajtási szabályként való megalkotására adott felhatalmazás esetében nemcsak az ilyen törvényi felhatalmazás, hanem az alkotmány- és törvénysértő felhatalmazás alapján kiadott végrehajtási jogszabály is alkotmányellenesnek minősül. A jelen esetben a törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozás megalkotására vonatkozó felhatalmazást a Fot. 72. §-ának *s*) pontja tartalmazta, s a kormányrendelet végrehajtási rendeletként törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozást foglalt magába. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság a törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozás megalkotására irányuló felhatalmazó rendelkezést és az annak alapján megalkotott végrehajtási jogszabályt alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette. Jóllehet a törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozás megalkotására vonatkozó felhatalmazást csak a Fot. 72. §-



ának *s)* pontja tartalmazta, ez a rendelkezés azonban szoros összefüggésben állt a Fot. 129. §-ával, amelynek hatályos szövegét szintén a módosító törvény állapította meg. Az Alkotmánybíróság a szoros összefüggésre tekintettel a Fot.-nak az előbbiekkal összefüggő 129. §-át is alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.<sup>18</sup>

#### 4. Az új felsőoktatási törvény megalkotása

Az Országgyűlés a 2005. május 23-i ülésnapján fogadta el a felsőoktatásról szóló törvényt (a továbbiakban: újFot). Az Országgyűlés elnöke 2005. május 26-án küldte meg a törvényt a köztársasági elnöknek kihirdetésre, sürgősségi kérelemmel. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva - a részére előírt határidőn belül - 2005. május 31-én az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek, és indítványozta azok alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát.

A köztársasági elnök az indítványát az alábbiakkal támasztotta alá:

A tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg. Az autonómia hordozója a felsőoktatási intézmény. Az Alkotmány 70/G. §-ából következő intézményvédelmi kötelezettségbe ütközik ezért a felsőoktatási intézmény autonómiájának olyan korlátozása, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, melyet az adott felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak. Az ÚjFot. 23. § (6) bekezdés *f)* pontja - a rektor kivételével - kifejezetten kizárja az irányító testületi tagságból azokat, akik az adott felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatási, hallgatói jogviszonyban állnak. (...) Az irányító testület tagjai nem szükségszerűen rendelkeznek a tudomány mindennapi működésére vonatkozó ismerettel. (...) Ez a deficit azért sérti az Alkotmány 70/G. §-át, mert az irányító testület olyan kérdésekről dönthet, melyek a tudomány szabadságát, ezen belül is a kutatást és publikációt közvetlenül érintik. Az újFot. 25. § (1) bekezdése ugyanis - egyebek mellett - felhatalmazza az irányító testületet arra, hogy az intézményfejlesztési terv részeként elfogadja a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiát. (...) Az újFot. 25. § (2) bekezdés *fg)* pontja feljogosítja az irányító testületet még arra is, hogy döntsön „gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről.” Ezzel az irányító testület döntési jogosultságot kap arra is, hogy tudományos, kutatási tevékenységet, s vele együtt az azt végző szervezeti egységet pusztán gazdaságossági szempontok alapján átalakítsa, megszüntesse. (...) Minderre tekintettel az irányító testületnek az újFot. 25. § (1) bekezdésében és 25. § (2) bekezdésének *fg)* pontjában meghatározott döntések meghozatalára történő felhatalmazása az Alkotmány 70/G. §-ába ütköző módon korlátozza a felsőoktatási intézmények önkormányzatát, autonómiáját.

A köztársasági elnök utalt arra, hogy az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdése értelmében tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak. (...) A Kormány azonban az újFot. 32. § (11) bekezdés *c)* pontja, valamint 153. § (1) bekezdés 5. pontja alapján rendeletben határozza meg az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágakat, amelyekben a doktori képzés folyik. (...) A doktori képzés jellemzően a tudomány leendő művelőinek nevelését szolgálja. Ezért annak a Kormány által történő meghatározása, hogy mely tudományágakon folyhat doktori képzés, egyúttal hosszú távon döntő mértékben meghatározza azt is, milyen tudományágakat lehet művelni és oktatni Magyarországon. Ez pedig ellentétes az Alkotmány 70/G. §-a (2) bekezdésének a fentebb kifejtett aspektusával.

<sup>18</sup> 51/2004. (XII. 8.) AB határozat

Az újFot. 115. § (3) bekezdése alapján az oktatási miniszter (mint fenntartó) intézkedési terv készítésére hívhatja fel az irányító testületet, illetve a rektort. (...) Ha az oktatási miniszter az intézkedési tervet nem fogadja el, úgy az állami felsőoktatási intézmény további működtetéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről dönthet. Ebben az esetben tehát az oktatási miniszter szinte korlátlan döntési joggal bír az állami felsőoktatási intézmény szervezetének és tevékenységének átalakítására. Az újFot. 115. § (8) bekezdése felhatalmazza továbbá az oktatási minisztert (mint fenntartót) a normatív költségvetési támogatás folyósításának felfüggesztésére, ha az állami felsőoktatási intézményben - a szenátus mulasztása miatt - nem alakították meg az irányító testületet. Egy ilyen döntés szükségszerűen a felsőoktatási intézmény működésének az ellehetetlenülését vonhatja maga után.

Az újFot. 115. §-a alapján a fenntartó általában nem hatóságként jár el, így eljárása az újFot. ellenkező rendelkezése hiányában nem a közigazgatási eljárás szabályai szerint zajlik, ellene jogorvoslattal tehát nem lehet élni. (...) A felsőoktatási intézmény az Alkotmány 70/G. §-ának érvényesülését biztosító intézmény, melyet az újFot. is autonómnak minősít. Tekintettel arra, hogy az újFot. 115. § (3) és (8) bekezdésében meghatározott döntések a 70/G. §-a jogosultjainak alanyi jogait is érintik közvetve, ezért az alapjogi igények bíróság előtt való érvényesíthetőségét biztosítani kell. A felsőoktatási intézmény bírósághoz fordulásának joga a jelzett döntésekkel szemben csak akkor lehetne kizárható, ha ez elkerülhetetlenül szükséges, és egyúttal arányos lenne. Nem látható azonban olyan körülmény, mely az oktatási miniszter 115. § (3) és (8) bekezdésén alapuló döntése jogszerűségének érdemi bírósági felülvizsgálatát kizárná, illetve a kizárást szükségessé tenné. Mindezek alapján az újFot. 115. § (3) bekezdése és 115. § (8) bekezdése ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, 70/G. §-ával és 70/K. §-ával, mert felsőoktatási intézmények számára nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogát az oktatási miniszter döntéseivel kapcsolatban.

Az újFot. 151. § (3) bekezdés *a)* pontja 2006. szeptember 1-jével helyezi hatályon kívül a hatályos Fot.-ot. Ugyanakkor a 151. § (5) bekezdése szerint a Fot. rendelkezéseit az újFot. hatálybalépésének napjától akkor lehet alkalmazni, ha az újFot. „bevezetése még nem kezdődött meg”. E szabály alapján nem lehetséges megállapítani, meddig az időpontig alkalmazhatóak a hatályos Fot. rendelkezései. Ez alapjaiban sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből következő jogbiztonság elvét, melynek alapvető követelménye, hogy egy norma (érvényessége, hatálya, alkalmazhatósága) egyértelmű, és kétség nélkül megállapítható legyen.<sup>19</sup>

A köztársasági elnök indítványa kapcsán született a 41/2005. (X. 27.) AB határozat, mely a következőket mondta ki:

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepel. (...) „Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos élet szabadságát, valamint a tanszabadságot és a tanítás szabadságát. (...) A felsőoktatási intézmények autonómiáját - az Alkotmánynak megfelelően - az újFot. 1. §-a is deklarálja. Az újFot. 1. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a „tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg”. (...) A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ezért alapvető biztosítéka az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése. Ez az, amit az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat mellett a hatályos Fot. és az újFot. által hivatkozott Magna Charta, valamint az újFot. 1. §-a és az ahhoz fűzött miniszteri indokolás is elismer, garantál és támogat. 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 szervezet alakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. (...) A felsőoktatási intézmény, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező

<sup>19</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat



intézmény, választott képviseleti szervvel, önkormányzattal kell, hogy rendelkezzen. Az érintettek joga az autonóm képviseleti szervek megalakítása, s ezek a szervek gyakorolhatják a felsőoktatási intézményt megillető önkormányzati jogköröket. A felsőoktatási autonómia hordozója, alanya a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége. A felsőoktatási intézmény önkormányzatát fel kell hatalmazni a saját működésére vonatkozó norma- és szabályalkotáshoz való, valamint egyedi döntéshozatali joggal. Az intézmény szervei által hozott, jogokat és kötelezettségeket érintő egyedi döntések esetén azonban az érintettek jogorvoslathoz való jogát, beleértve a független bírósághoz fordulás jogát is garantálni kell.

Az intézményi autonómiához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is. Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény - a törvény keretei között - megállapíthatja a saját költségvetését, illetve a pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat. A szabad tudományos, oktatási és kutatási tevékenység folytatásának biztosítéka a felsőoktatási intézmény állami támogatása. A felsőoktatási intézmény autonóm működését nem veszélyeztetve a jogalkotó jogosult az állami támogatást úgy meghatározni, hogy a felsőoktatási eszközök elosztásánál a tudomány szempontjainak megfelelő teljesítménykritériumok érvényesüljenek. Az értékelési kritériumok meghatározásánál semmiképpen sem szabad pusztán piaci hasznossági és politikai célszerűségi szempontokat figyelembe venni. (...)

Az Alkotmány által biztosított és az Alkotmánybíróság által védett autonómia azonban nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását. A korlátozásnál figyelembe kell venni az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság határozataiban foglaltakat. Törvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat [pl.: a hatályos Fot. is tartalmaz ilyen szabályozást (10/C. §)]. Nem alkotmányellenes 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. Nem alkotmányellenes továbbá az intézmény működéséhez, tudományos, kutatási és oktatási feladatainak ellátásához szükséges alapot meghaladó költségvetési támogatások - előre pontosan meghatározott, a tudomány szempontjainak megfelelő - teljesítménykritériumok szerinti elosztása sem.

A köztársasági elnök indítványában az újFot. 25. § (1) bekezdése és 25. § (2) bekezdés *fg*) pontja alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kezdeményezte. Ez a két rendelkezés az irányító testület döntési jogkörét szabályozza. (...) A felsőoktatási intézmények vezetésében domináns irányító testület - a rektor kivételével - részben a miniszter, részben a szenátus által delegált külső személyekből áll. (...) Az irányító testület tehát lényegileg a felsőoktatási intézménytől független, külső döntéshozó szervezet. (...) Az irányító testület helyzetét és összetételét tekintve nyilvánvalóan nem a felsőoktatási intézmény önkormányzati szerve. A felsőoktatási intézményektől ily módon idegen irányító testületet nem lehet felhatalmazni a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett, az intézményi autonómia hordozói számára biztosított önkormányzati jogosultságok gyakorlására, mert ez az autonómia elvonását jelentené. Az újFot. értelmében ugyanakkor az irányító testület dönt a felsőoktatási intézmény önkormányzati jogkörébe tartozó jelentősebb kérdésekben. Az újFot. 25. § (1) bekezdése szerint az irányító testület az intézményfejlesztési terv részeként elfogadja a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiát. (...) Az irányító testület az újFot. 25. § (2) bekezdés *fg*) pontja alapján jogosult még arra is, hogy döntsön a felsőoktatási intézmény „gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről”. Az újFot. az irányító testületet tehát feljogosítja arra, hogy a tudományos, kutatási tevékenységet, s vele együtt az azt végző szervezeti egységet - pontosan meg nem határozott - gazdaságossági szempontok alapján átalakítsa, megszüntesse. Ezzel az irányító testület alapjaiban meghatározhatja és szinte teljes egészében a saját maga által megállapított közvetlen piaci érdekeknek rendelheti alá a tudományos, az oktatási és a kutatási tevékenységet, melyek a felsőoktatási intézmény alaptevékenységei.

Az irányító testületnek az újFot. szerinti létrehozása, jogköre és összetétele eleve ellentétes a tudományos élet szabadságával. Az újFot. 25. § (1) bekezdése és 25. § (2) bekezdésének *fg*) pontja az irányító testületet

a felsőoktatási intézményben folytatott, a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységet érintő, alapvető döntések meghozatalára (pl.: az intézmény fejlesztési tervének az elfogadása, szervezeti tagozódásának a megállapítása, a költségvetés és az annak teljesítésére vonatkozó beszámoló elfogadása, a rektor megbízására vonatkozó előterjesztés megtétele stb.) hatalmazza fel. Tekintettel arra, hogy az irányító testület a felsőoktatási intézménytől idegen, a miniszter által irányított szervezet, ezért az intézményi autonómia körébe tartozó, a fentiekben ismertetett döntések meghozatalára nem jogosult. Az Alkotmánybíróság hivatkozott 861/B/1996. AB határozata szerint a felsőoktatási intézmény autonómiáját megtestesítő személyi kör: az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége. (ABH 1998, 650, 654.) Kizárólag az autonómia alanyai gyakorolhatják az intézményi autonómiából származó önkormányzati jogokat. A felsőoktatási intézmény autonóm döntési jogkörébe tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek irányított szervnek. [40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170, 172.] *Mindezekre figyelemmel a felsőoktatási intézmény önkormányzati jogainak az újFot. 25. § (1) bekezdése és 25. § (2) bekezdésének fg) pontja alapján történő elvonása az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt, a tudományos élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének sérelmét eredményezi.*

A köztársasági elnök indítványában továbbá az újFot. 32. § (11) bekezdés c) pontja, valamint 153. § (1) bekezdés 5. pontja alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kezdeményezte. Az újFot. 32. § (11) bekezdés c) pontja, valamint 153. § (1) bekezdés 5. pontja alapján a Kormány rendelete határozza meg „az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágakat, amelyeken a doktori képzés folyhat”, illetve „a tudományterületeket, tudományágakat”. (...) A Kormány tehát a felsőoktatási autonómia alanyaitól függetlenül, szabadon dönthet abban a kérdésben, hogy mi minősül tudományterületnek, tudományágnak, illetve olyan tudományágnak, amelyen doktori képzés folyhat és doktori fokozatot lehet szerezni, valamint tudományos pályázatokat lehet beadni. A rendeleti szintű szabályozásra adott felhatalmazás - a tudományos élet szereplőinek a döntéshozatalban való megfelelő részvétele nélkül - akár a tudománytól idegen szempontok szerinti meghatározást is lehetővé teszi, mely a tudományos fokozatszerzés szabadságát és a tudományágak professzionalizációját veszélyezteti.

Tekintettel arra, hogy az intézményi autonómiával védett tevékenységeket érintő érdemi döntések meghozatalában az intézményi autonómia alanyainak érdemi részvétele nem biztosított, ezért a felsőoktatási autonómiával védett tudományos minőséget érintő rendeleti szabályozás az autonómia elvonásához vezethet. Az Alkotmánybíróság 40/1995. (VI. 15.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek”. (ABH 1995, 170, 172.) *Az önkormányzati jogkörök gyakorlásából az autonómia alanyainak a kizárása az autonómia sérelmét jelenti, s ezen keresztül az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésébe foglalt tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága jelentős korlátozásához vezet. Sérti továbbá az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdését, mely szerint tudományos igazságok kérdésében dönten, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.*

A köztársasági elnök indítványában az újFot. 115. § (3) és (8) bekezdése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát is kezdeményezte. (...) Az újFot. 115. § (3) bekezdése értelmében a fenntartó (állami felsőoktatási intézményeknél az oktatási miniszter, mint a fenntartói jogkörökből eredő feladatok ellátója) intézkedési terv készítésére hívhatja fel az irányító testületet, illetve a rektort, ha a 37. § (4) bekezdés a) és c) pontjában meghatározott intézkedéseknek van helye. Az újFot. 115. § (3) bekezdése kifejezetten hivatkozik a 37. § (4) bekezdésében foglaltakra, így az utóbbi az újFot. 115. § (3) bekezdésével kapcsolatos államfői indítvány is érintette. (...) Az újFot. 37. § (4) bekezdés a) és c) pontja szerint a felsőoktatási intézmény megszüntetésének indoka, ha a felvételi eljárás három egymást követő évben sikertelen volt (a hallgatói létszám nem éri el a felvehető maximális hallgatói létszám hetven százalékát), illetve a felsőoktatási intézmény figyelmen kívül hagyta az ésszerű és takarékos gazdálkodás követelményeit, és emiatt a költségvetését túllépte, hatvan napon túli lejárt adósságállománya több mint egy költségvetési éven keresztül elérte az éves költségvetésének húsz százalékát. Amennyiben az újFot. 115. § (3) bekezdése által hivatkozott 37. § (4) bekezdés a) és c) pontja szerinti esetekben készített intézkedési

tervet a fenntartó (oktatási miniszter) mégsem fogadja el, úgy az állami felsőoktatási intézmény további működtetéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről dönthet. (...)

A 37. § (4) bekezdése szerinti feltételek teljesítésének megítélése lényegében a fenntartó (oktatási miniszter), mint döntéshozó saját mérlegelésétől függ. A 115. § (3) bekezdése alapján készítendő fenntartói intézkedési terv jogi jellege és tartalma szintén teljesen tisztázatlan. Ráadásul a fenntartó arról is a saját belátása szerint határozhat, hogy az elkészített intézkedési tervet elfogadja-e. Ellenkező esetben dönt a felsőoktatási intézmény további működtetéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről. Az újFot. 115. § (8) bekezdése arra is felhatalmazza az oktatási minisztert (mint fenntartót), hogy a normatív költségvetési támogatás folyósítását felfüggeszse, ha az állami felsőoktatási intézményben - a szenátus mulasztása miatt - nem alakították meg az irányító testületet. (...) A fenntartónak (oktatási miniszter) a felsőoktatási intézmény működtetését, átszervezését, megszüntetését, valamint a felsőoktatási intézménynek nyújtott normatív költségvetési támogatás felfüggesztését érintő diszkrecionális döntési jogköre következtében a felsőoktatási intézmények léte, működése, szervezete és gazdálkodása a fenntartótól (oktatási miniszter) függ. A felsőoktatási intézményre vonatkozó döntési jogkörök ilyen mértékű centralizálása és koncentrációja, s a fenntartóhoz (oktatási miniszter) telepítése a felsőoktatási intézmények autonómiájának elvonását jelenti.

A felsőoktatási intézmények léte az Alkotmány 70/F. §-ából, szervezeti, működési gazdálkodási önállósága az intézményi autonómiából, az Alkotmány 70/G. §-ából eredő követelmény. Az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-a garantálja tehát a felsőoktatási intézmények autonóm működését. Ezzel szemben a fenntartónak (oktatási miniszter) az újFot. 37. § (4) bekezdése, illetve 115. § (3) bekezdése, valamint a 115. § (8) bekezdése szerinti szinte korlátlan döntési jogköre a felsőoktatási intézmény megszüntetésére, az intézményi autonómia elvonására ad lehetőséget, mely önmagában ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával. A vizsgált rendelkezések alapján továbbá a fenntartó (oktatási miniszter) a felsőoktatási intézmények létét, működését és szervezetét érintően diszkrecionális jogkört gyakorol. A felsőoktatási intézmények a fenntartóval (oktatási miniszter) szemben kiszolgáltatott, alárendelt helyzetbe kerülnek. Ez a felsőoktatási intézmények autonóm működése helyett a felsőoktatási intézmények működési és létbizonytalanságát hozza létre. Mindezek alapján az újFot. 115. § (3) bekezdése, s az általa hivatkozott 37. § (4) bekezdése, valamint a 115. § (8) bekezdése szerinti döntési jogkörök a fentiekben megjelölt alapjogok sérelmét eredményezik. (...)

*A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította az újFot. 115. § (3) és (8) bekezdésében, valamint 37. § (4) bekezdésében foglalt fenntartói irányítási jogkörök alkotmányellenességét. A fenntartót ezéért ezeknek a jogköröknek a gyakorlására nem lehet alkotmányosan felhatalmazni. A fenntartó (oktatási miniszter) a felsőoktatási intézmény működtetését, átszervezését, megszüntetését, valamint a felsőoktatási intézménynek nyújtott normatív költségvetési támogatás felfüggesztését érintő - az újFot. 115. § (3) és (8) bekezdésében, valamint 37. § (4) bekezdésében foglalt - döntési jogkörökkel nem rendelkezhet. Ennek megfelelően a vizsgált rendelkezéseknek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével, illetve 70/K. §-ával való összefüggését az Alkotmánybíróság már nem vizsgálta.*

A köztársasági elnök indítványában még az újFot. 151. § (5) bekezdése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát is kezdeményezte, mert az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét sérti, hogy értelmezhetetlen módon állapítja meg a hatályos Fot. alkalmazhatóságának megszűnését. Az újFot. 151. § (3) bekezdés a) pontja 2006. szeptember 1-jével helyezi hatályon kívül a hatályos Fot.-ot. A 151. § (5) bekezdése szerint ugyanakkor a Fot. rendelkezéseit az újFot. hatálybalépésének napjától, vagyis 2005. szeptember 1-jétől csak akkor lehet alkalmazni, ha az újFot. „bevezetése még nem kezdődött meg”.

Az újFot. alapján nem egyértelmű, hogy pontosan mikor alkalmazható a hatályos Fot., illetőleg az újFot. Kérdéses továbbá, hogy a Fot. a hatályon kívül helyezése után is alkalmazandó-e, ha az újFot. bevezetésére még nem került sor. Egy már hatályát veszített jogszabálynak a hatályon kívül helyezést követő alkalmazása már önmagában is jogbizonytalanságot okozhat. Nem világos, hogy mikor kezdődik az újFot. alkalmazása. A „törvény bevezetése” ugyanis, mely a hatályos Fot. alkalmazását lezárja, s egyben az újFot. alkalmazásának kezdetét jelenti, nem határozható meg pontosan. Ez egy tisztázatlan

fogalom, mely szubjektív jogalkalmazói döntésre, különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára ad lehetőséget. Ez pedig az Alkotmánybíróság korábbi határozata szerint „csorbítja a jogbiztonságot”. (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.)

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből következő alapvető követelmény, hogy egy norma (érvényessége, hatálya, alkalmazhatósága) egyértelmű, és kétség nélkül megállapítható legyen. „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Későbbi határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy: „Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható.” [42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]

*A hatályos Fot.-nak az újFot. bevezetésétől függő alkalmazhatósága bizonytalanságot teremt. Az újFot. 151. § (5) bekezdése ugyanis elválasztja a hatályos Fot. hatályon kívül helyezésétől annak alkalmazását, és a törvény hatályon kívül helyezése után sem szab az alkalmazásának végső időbeli korlátot. Mindezek alapján az újFot. 151. § (5) bekezdése sérti a jogbiztonság elvét, és ezért ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményével.<sup>20</sup>*

Az előzetes normakontroll keretében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felsőoktatási intézmény önkormányzati jogainak elvonása, valamint az önkormányzati jogkörök gyakorlásából az autonómia alanyainak a kizárása az Alkotmány 70/G. §-ába ütközik. Kimondta továbbá, hogy a fenntartó (oktatási miniszter) a felsőoktatási intézmény működtetését, átszervezését, megszüntetését, valamint a felsőoktatási intézménynek nyújtott normatív költségvetési támogatás felfüggesztését érintő döntési jogkörökkel nem rendelkezhet. Az AB határozat ugyanakkor nem érintette a felsőoktatási reform leghangstúlyosabb részét képező képzési szerkezet átalakítására vonatkozó rendelkezéseket.<sup>21</sup>

Az Alkotmánybíróság fenti határozatában foglaltakra is figyelemmel alkotta meg az Országgyűlés a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényt.

---

<sup>20</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat

<sup>21</sup> Gyurita i. m. 421. p.