

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

A FELSŐOKTATÁSI AUTONÓMIA ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA MAGYARORSZÁGON

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Készítette:

dr. KOCSIS MIKLÓS
doktorjelölt

Témavezetők:

Dr. KISS LÁSZLÓ DSc
egyetemi tanár, alkotmánybíró

Dr. CHRONOWSKI NÓRA PhD
egyetemi docens

Pécs 2010

„Das alte Wissenschaftsideal, das absolut gesicherte Wissen (epistémé), hat sich als ein Idol erwiesen. (...) Er kann sich wohl bewähren – aber jede Bewährung ist relativ. (...) Nur in unseren subjektiven Überzeugungserlebnissen, in unserem Glauben können wir 'absolut sicher' sein.“

Karl Popper: Logik der Forschung. Mohr Siebeck, Tübingen 1982. 225. o.

„Az emberi kultúra fejlődésében időnként elérkezünk olyan korszakokhoz, amikor úgy érezzük, hogy kénytelenek vagyunk revideálni sok gondolatunkat, amelyeket addig megingathatatlan igazságoknak véltünk. (...) Korunknak ettől az általános tendenciájától nem maradhat ment az egyetem sem (...) kétségtelen, hogy a mai egyetem csupán a nevét örökölte középkori elődeitől (...). Szellemében a modern egyetem a felvilágosodás racionalizmusában gyökerezik, amelynek az autonóm észbe vetett bizalom volt legsajátosabb jellemvonása.“

(Halasy-)Nagy József: Egyetemi szervezeti problémák. Minerva 1926. 320. o.

„A tudományos kutatás és a felsőoktatás az egyes tudósoknak legszemélyesebb munkája. Van azonban a tudományos munkának számos olyan feltétele, amit azok egyenként nem tudnak maguk számára megszerezni, hanem csak együttes munkával, a szervezettség erejével biztosíthatnak maguknak. Ezeknek a szellemi és anyagi feltételeknek a megteremtése minden állami tudománypolitikának is a tulajdonképpeni feladata, de e tekintetben maguknak a kutató tudósoknak szolidaritása és szervezetekbe való tömörülése és együttes munkája nélkülözhetetlen. (...) Ezek a szervezetek a tudományos munka eredményességének ma nélkülözhetetlen előmozdítói, ezért azokkal meg kell ismerkednünk, nehogy ezt a szervezeti újítást negligálva minden áldozatkészségünk mellett is szervezetlenségünk miatt háttérbe szoruljunk.“

Magyary Zoltán: A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Danubia Könyvkiadó, Budapest 1931. 79. o.

„(...) az olyan szervezeti reformok, minők például hogy hány kara legyen az egyetemnek? Kikből álljon az egyetemi tanács? Kik válasszák a rektort? A magántanárok és tanársegédek hogyan kapcsolódjanak az önkormányzatba? S az ifjúság hogyan vonassék ebbe bele? Az ifjúság corporatio-i hogyan szerveztessenek? – mind nem érintik az egyetem lényegét, ezeket célszerűségi szempontok szerint, sőt a körülményekhez képest más-más módon kell megoldani“.

Weszely Ödön: Az egyetem eszméje és típusai. Az Erzsébet Tudományegyetemen tartott rektori székfoglaló. Budapest 1929.
<http://mek.niif.hu/01900/01934/html/index.htm>

TARTALOM

I. Bevezetés	5
1. Az értekezés hipotézisei és módszertana.....	5
2. A téma elhatárolása	13
2.1. Az interdiszciplináris felsőoktatás-kutatás.....	13
2.2. A felsőoktatás-politika közpolitikai helyzete és szerepe az autonómia alakításában	14
2.3. A felsőoktatási jog alapjai	16
II. A felsőoktatási autonómia elmélete.....	19
1. A felsőoktatási autonómia történeti megközelítése.....	19
1.1. A felsőoktatási autonómia fogalmának kialakulása	19
1.1.1. Általános megjegyzések	19
1.1.2. A felsőoktatási autonómia fogalmának eredete	20
1.2. A felsőoktatási autonómia fogalmának átalakulása	25
1.2.1. Az átalakulás esztörténeti okai	25
1.2.2. A felsőoktatási autonómiát meghatározó reformok	27
1.3. Következtetések	32
2. A felsőoktatási autonómia fogalma.....	33
2.1. Az autonómiáról általában	33
2.2. A felsőoktatási autonómia mint speciális autonómia.....	36
2.2.1. A felsőoktatási autonómia fogalomelméleti alapjai	36
2.2.2. A felsőoktatási autonómiára vonatkozó elméleti felfogások és azok kritikája ..	37
2.2.3. A felsőoktatási autonómia korszerű értelmezési lehetőségei.....	39
III. A felsőoktatási autonómia a magyar közjogban	43
1. A felsőoktatási autonómia alapjogi háttére	43
1.1. A releváns alapvető jogok	44
1.1.1. Az oktatáshoz való jog	44
1.1.2. A tudományos élet szabadsága.....	45
1.2. Az alapvető jogok felsőoktatási autonómia-szempon- tú alkotmánybíróági értelmezése.....	47
1.2.1. A felsőoktatáshoz való jog tartalma és korlátozása.....	47
1.2.2. A felsőoktatáshoz való jog érvényesülésének feltételrendszere.....	50
1.3. A felsőoktatási autonómia szerepe az alapjogok érvényesítésében	51
1.3.1. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége	51
1.3.2. A felsőoktatási intézmények rendeltetése	52
1.3.3. A felelősségi elem, mint a felsőoktatási autonómia korlátozásának alapja	53
1.4. A releváns alapjogok alanyai és az autonómia alanyi körének elhatárolása.....	56
1.4.1. A felsőoktatási autonómia megjelenési formái és alanyai	57
1.4.2. A tudomány művelésére vonatkozó szubjektív jogosultság.....	58
1.4.3. Az Alkotmánybíróság megállapításainak hasznosulása a jogalkotásban.....	58
1.4.4. Következtetések	59
1.5. A felsőoktatási autonómia alanyainak közjogi helyzete	61
1.5.1. Az oktatói státusz egyes közjogi problémái	61
1.5.2. A hallgatói státusz egyes közjogi problémái.....	63
1.5.3. A doktorandusz jogviszony mint de facto átmeneti státusz	65
2. A felsőoktatási autonómia fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában.....	69
2.1. Az Alkotmánybíróság korai gyakorlata	70
2.2. Az Ftv.-vel kapcsolatos előzetes normakontroll-határozatok	73
2.2.1. Az első előzetes normakontroll-határozat	73

2.2.2. A második előzetes normakontroll-határozat.....	77
2.2.3. Következtetések	79
2.3. Félfordulat az Alkotmánybíróság gyakorlatában	82
2.3.1. Alapvetések	82
2.3.2. Az Alkotmánybíróság újszerű megállapításai.....	83
2.3.3. Az Alkotmánybíróság megállapításainak kritikája és következményei.....	86
3. A felsőoktatási autonómia elvének érvényesülése a törvényi szabályozásban	88
3.1. Az első szabályozási koncepció és módosításai.....	88
3.2. A felsőoktatási autonómia az új felsőoktatási törvényben	90
3.2.1. Az előkészítő folyamatok	90
3.2.2. Az Ftv. autonómia-releváns rendelkezései.....	91
4. A felsőoktatási autonómia intézményrendszere	99
4.1. A központi állami szervek szerepe.....	100
4.2. A felsőoktatási intézmények központi szerveinek közjogi sajátosságai	110
4.3. Köztes szervezetek a felsőoktatási igazgatásban	118
4.3.1. A felsőoktatási köztes szervezetek létének alapjai.....	118
4.3.2. A köztes szervezetek kialakulása Magyarországon	121
4.3.3. A köztes szervezetek működése	122
4.4. Következtetések	126
IV. A felsőoktatási autonómia helyzete a közjogi és társadalmi körülmények tükrében.....	132
1. A felsőoktatási autonómia fogalmának átalakulása	132
1.1. A felsőoktatási autonómia alanyainak kooperációja.....	132
1.2. A felsőoktatási autonómiát meghatározó állami-társadalmi környezet	133
1.3. Az állami-társadalmi környezet által kiváltott hatások	136
1.4. A felsőoktatási autonómia és a felelősség kölcsönhatása	138
1.5. Autonómia-védelmi mechanizmusok.....	140
2. A felsőoktatási autonómia fogalmi átalakulásának hatásai	141
2.1. Az intézményrendszert érintő következmények	141
2.2. Oktatás-irányítási következmények	144
V. Összegzés	146
Summary	153
Köszönetnyilvánítás	154
Irodalomjegyzék.....	155

I. Bevezetés

1. Az értekezés hipotézisei és módszertana

1.1. A felsőoktatásban az elmúlt években – a világ fejlettebb részein: évtizedekben – lezajlott nagyarányú változások következtében világszerte *radikálisan módosultak* az oktatás, illetve a nevelés céljairól és feladatairól vallott elképzelések. Habár a változások az egész oktatási szférát érintették, leglátványosabb módon a felsőoktatás területén figyelhetőek meg. A változások a felsőoktatás majd' minden szegmensét áthatották; a szakirodalomban számos értekezés született, amely a modern felsőoktatási intézmény ésszerű struktúráiról, betöltendő funkcióiról és hatékony működéséről, a felsőoktatás szereplőiről és ezek életmódjáról kialakult újszerű nézetek bemutatására, és a tendenciák vázolására vállalkozik.¹

A felsőoktatásban érzékelhető jelentős változások közül kiemelendők a) a felsőoktatás iránt megnyilvánuló növekvő társadalmi igény, b) ennek következtében a tömegképzés és az oktatói létszám növekedése, c) az ezzel szüikszerűen összefüggő strukturális változások, d) a felsőoktatás-politika újszerű irányai – legjellemzőbb módon: a Bologna-folyamat² – és d) mindezek hatására az a „felsőoktatók” mindennapjait meghatározó lélektani változás, amelynek alapja a *felsőoktatás mint társadalmi alrendszer* szerepének módosulása.³ A nagy létszámexpanzióval összefüggésben a korábban egyedülként létező egyetem mellett minden fejlett országban létrejöttek a nem-egyetemi szektor intézményei, amelyek rövidebb idejű képzést, általában a munkaerőpiacon jól hasznosítható ismereteket adnak. Az angolszász országokban a lineáris modell vált általánossá, amelyben a képzés egyes szintjei egymásra épülnek, majd ez a modell terjedt el a világ legnagyobb részén. A kontinentális Európában a duális modell a jellemző: az egyetemekkel párhuzamosan működnek főiskolák, országonként meglehetősen eltérő rendszerben.

¹ Lásd összefoglalóan: Philip H. Coombs: *The World Educational Crisis – A System Analysis*, Oxford University Press 1968, illetőleg Maurice Kogan – Marianne Bauer – Ivar Bleiklie – Marie Hinkel: *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. JKP, London 2000, továbbá Ase Gornitzka – Maurice Kogan – Alberto Amaral: *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementations*. CHER – Springer, Dordrecht 2005

² „A reform legnagyobb jelentőségű és a leglátványosabb változást elindító eleme a képzési rendszerek összehangolása, a duális modelltől a lineáris (több ciklusú) modellre való áttérés. A nemzetközi tapasztalatok szerint a lineáris modellnek több előnye van a duális modellel szemben, amennyiben rugalmasabb, a hallgatói mobilitás szempontjából kedvezőbb, alkalmasabb és hatékonyabb a hallgatói tömegek befogadására, kezelésére, végül feltehetően olcsóbb is.” Hrubos Ildikó: *A XXI. század egyeteme*. *Educatio* 2006. 4. sz. 9-10. o.

³ Inayatullah szerint a felsőoktatók világszerte más és más effektusok csapdájába kerültek. Kissé karikatúraszerűen az alábbiakat ismerteti: a) McDonald's effektus: a felsőoktatás egy megamarket, amely csakis növekedni kíván; a profit a ki- és belépők számából adódik; a gyorsaság a fő igény, nem a mélység; tanulás kívánság szerinti időben; a márkanév, a sztenderd választék és minőség a fontos – a fogyasztónak mindig igaza van. b) Microsoft effektus: on-line oktatás, a tudás egyre gyorsabban elavul – a tér és az idő kihívása. c) Mullah effektus: egyetlen igazság, egyetlen ponthoz kötött világnézet van; világos határok, amelyeket nem lehet átlépni – ez az effektus a nyugati egyetem, a független tudós ellenében lép fel. d) Madonna-effektus: nem az általános érvényű tudás a fontos, hanem az egyén kívánsága, amely akár naponta, a divat szerint változik – a piac relevanciája ez, de nem a hagyományos értelemben vett piacé, hanem azé, amely a sztárkulturális mechanizmusai szerint működik, irracionális és mulékony érzelmek által vezérelve. e) Leegyszerűsített racionalitás-effektus: csakis a gazdasági növekedést, a jólétet szolgáló tudás számít; a tudást mint technikát szemléli; itt is vannak falak, de nem olyan nyilvánvalóak, mint a Mullah modellben – a modern emberbe a szocializáció során beépített mozgatórugók nem engedik átlépni azokat.” Sohail Inayatullah: *Alternative Futures of Universities*. Paper presented at the conference „Future of University” organised by the Academic Cooperation Association, Vienna 2005. Idézi Hrubos Ildikó: *A XX. század egyeteme...* 11. o.

A nagyarányú változások kiindulópontja tehát a felsőoktatás expanziójában keresendő. A második világháború előtt a tipikus felsőoktatási korcsoportok kevesebb, mint 10 %-a járt felsőoktatási intézménybe; a hatvanas évektől Európa nyugati felén kezdetben rendkívül gyors, majd lassuló mértékben növekvő hallgatói létszám figyelhető meg, az ezredfordulóra pedig az arány egész Európában meghaladta az 50 %-ot.⁴ Ez már a tömegességgel azonosítható; szakértők szerint a növekedés megállíthatatlan, mert a kimaradás az egyén számára komoly kockázatokat jelent.⁵ A hallgatói tömeg összetétele „társadalmi származás és előképzettség, motiváció, karriertervek szerint egyre heterogénebbé vált, ami sokféle érdek és érték megjelenítésével járt. A leendő munkaadók köre hasonlóképpen megnőtt, és változatos igényekkel jelentkezett”,⁶ mivel a legkülönbözőbb ágazatok és szektorok foglalkoztatják a nagyszámú diplomást. Éppen nagy létszámuk, valamint a gazdasági recesszió adottságai következtében egyáltalán nem garantált a végzetek elhelyezkedése. A hallgatók igényei ezért fokozottan arra készítetik a felsőoktatást, hogy a munkaerőpiac aktuális és várható követelményeihez alkalmazkodjon, háttérbe szorítva az akadémiai és a hosszú távú gondolkodásból adódó szempontokat.⁷ Mindez eddig nem ismert kihívásokat jelentett a felsőoktatás mint most immár egyre nagyobb jelentőségű, önálló társadalmi alrendszer számára. Ennek következtében mind az államok, mind a felsőoktatási intézmények komoly kihívásokkal kénytelenek szembenézni.

E változás okai, jellemzői és következményei valamennyi, a felsőoktatással bármifajta kapcsolatba kerülő személyt foglalkoztatnak; ennek szubjektív oka az a minden emberre jellemző tulajdonság, hogy az egyén reflektál arra, amit tapasztal. E tevékenység akkor válik tudományos igazság-kereséssé – és később talán diszciplínává –, ha a reflexiókat megfogalmazó személyek saját szakterületük tudományos apparátusának igénybevételével elemzik a körülöttük zajló, élet- és munkaviszonyaikra hatással lévő folyamatokat, és e megállapításaikat a tudományos közösség elé viszik annak érdekében, hogy azokról diskurzus bontakozhassék ki, „hiszen a szellemnek, s a tőle teremtett kultúrának egyik lényeges vonása az ellentétekben való fejlődés”.⁸ Kornis Gyula akként fogalmaz, hogy „a gondolatot cáfolat, a tézist antitézis, az állítást tagadás, az ortodoxiát herezis, az alkotást kritika, az érzelmet ellentétes érzelem, a támadást ellentámadás váltja fel”.⁹ A szellemnek ez az ellentétekben való „dialektikai mozgása”, az ellentétes szellemi irányzatoknak hullámszerű kanyargása az egész emberi kultúra: a vallás, a művészet, a politikai és gazdasági élet, sőt a tudomány és a filozófia fejlődésének is jellemzője. A szellem mozgásából rendszerint két ellentétes irány bontakozik ki, de a dualizmusnak ebből a harcából mindig erőfeszítés, fölfelé törés, alkotókedv, új meg új értékek fölismerése, új meg új eszmények kultusza s a meglévő

⁴ Martin Trowe: Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. OECD, Paris 1974

⁵ Hrubos Ildikó: Gazdálkodó egyetem, szolgáltató egyetem, vállalkozói egyetem. In: A gazdálkodó egyetem (szerk. Hrubos Ildikó). Új Mandátum Kiadó, Budapest 2004. 14. o. Mindezeket túl „a felsőoktatásban résztvevők aránya továbbra is növekszik a világ minden térségében. A legfejlettebb országokban már megközelítette vagy elérte azt a szintet, amely felett a felsőoktatási továbbtanulás általánosnak mondható (japán szakértők szerint országukban nemsokára megközelíti a 100%-ot a felsőfokú beiskolázás). Az arányok növekedése ezekben az országokban elsősorban a demográfiai apály hatásának tudható be, egyre csökken ugyanis a tipikus életkorú népesség aránya. Az abszolút telítettség felé közeledő országok és régiók már arra készülnek, hogy fokozatosan más hallgatói merítési bázist is elérjenek. A nem tipikus életkorúak és a külföldi hallgatók tömeges bevonása lehet a megoldás.” Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme... 11. o.

⁶ Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme... 2. o.

⁷ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás korszakában. Oktatáskutató Intézet, Budapest 1999. 5. o.

⁸ Kornis Gyula: Az egyetemi oktatás főbb kérdései. In: Magyar Felsőoktatás (szerk. Martonffy Károly). Az 1936. év december hó 10-től december hó 16-ig tartott országos felsőoktatási kongresszus munkálatai. Közzéteszi Hóman Bálint M. Kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter, Budapest 1937. 15. o.

⁹ Kornis Gyula: Az egyetemi oktatás... 15. o.

valóságnak ezek értelmében való reformálása támad. Az emberi szellemnek ez a szerkezete egyik fő mozgatórugója annak a törekvésnek is, hogy a szellem alkotta kulturális intézmények, így a felsőoktatási intézmények is, folyton megújodjanak, reformok útján fejlődjenek.¹⁰

„A felsőoktatás mint probléma” körül napjainkban a társadalom különböző csoportjaiban világszerte kibontakozó elméleti és gyakorlati vitáknak egyik központi kérdése, hogy korunk társadalmainak egyre inkább a tömegoktatás szolgálatába állított felsőoktatási intézményeiben miként lehet majd az új évezred igényeinek valóban megfelelő értelmiségi szakembereket képezni.¹¹ E kérdést a felsőoktatás-kutatók számos szempontból megvizsgálták, és közülük jó néhányan – saját tudományterületük legjobb ismerői – adekvát válaszokat fogalmaztak meg ezzel kapcsolatban: a felsőoktatás kérdéskörének történeti, elméleti és gyakorlati szempontokat egyaránt figyelembe vevő feldolgozására vállalkozva a mai kutató rendkívül gazdag nemzetközi és hazai szakirodalomra támaszkodhat.¹² E ténynek kiemelkedő fontossága van, mivel a felsőoktatás kérdésköre klasszikus példája azoknak a területeknek, amelyek vizsgálata kizárólag egyetlen diszciplína módszereinek alkalmazásával nem végezhető el. Figyelemmel ennek a társadalmi alrendszernek a tudománytörténeti, bölcseleti-tudományfilozófiai, közgazdasági, szociológiai, (szak)politológiai, oktatás-módszertani vonatkozásaira, rögzíthetjük: a témakör vizsgálatakor a jogtudomány szerepe kizárólag az lehet, hogy a társtudományok eredményeinek felhasználása mellett megfogalmazza azokat az alapvetéseket, amelyek ismerete és alkalmazása nélkül a felsőoktatásról szóló vita parttalanná válhat. A jogtudományi megközelítés nehézségei közé tartozik, hogy a felsőoktatásra vonatkozó normaanyag messze nem „tisztá” jogterület,¹³ klasszikus polgári jogi, munkajogi elemek éppúgy megtalálhatóak benne, mint a tág értelemben vett közjogi típusú normák.

¹⁰ Kornis Gyula: Bevezetés a tudományos gondolkodásba. k. n. Budapest 1922

¹¹ Redl Károly: A fakultások vitájának előtörténetéhez. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001. 57. o.

¹² Ennek összefoglalását lásd Tóth Tamás: Az európai egyetemek és a modern filozófiák. <http://www.phil-inst.hu/tudrend/Tt/egy-kot/toth1.htm>. Emellett lényeges utalni arra, hogy 2002-ben jelent meg a Bostoni Egyetem Nemzetközi Felsőoktatás-kutató Központja és a Palgrave Kiadó gondozásában a *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Middle-Income and Developing Countries* című könyv, amely 13 fejlődő országban elemzi az akadémiai és egyetemi szakma változásait. A kötet globális kontextusban vizsgálja a felsőoktatási és akadémiai szakma jellemzőit kezdve a dél-amerikai államoktól az ázsiai országokon keresztül az Arab-öböl, az afrikai kontinens és a kelet-európai régió államaiig, tehát lényegében a perifériához tartozó államok akadémiai rendszerei kerülnek ismertetésre. A bevezető tanulmányt követően minden fejezet egy adott ország – három latin-amerikai (Mexikó, Argentína, Brazília), négy ázsiai (Kína, Malajzia, Korea, India), három európai (Lengyelország, Bulgária, Oroszország), két afrikai (Nigéria, Dél-Afrika) és az Arab-öböl országai – felsőoktatási rendszerét mutatja be. A könyv legfontosabb megállapítása, hogy a periféria országai felsőoktatási rendszereinek legfontosabb célja a tanítás, a tudás előállítás és átadása a szélesebb közvélemény és a gazdaság számára. Az első probléma, hogy a fejlődő országokban a felsőoktatás expanziója gyorsított ütemben és nagyon nagy arányban zajlott le. Ezzel párhuzamosan azonban az akadémiai munka infrastrukturális feltételei nem fejlődtek, és gyakran az állami támogatás is korlátozott mennyiségű. A fentiekhez kapcsolódóan komoly hátránya az akadémiai intézményeknek, hogy csekély függetlenséggel rendelkeznek, és az akadémiai kutatások gyakran mások által erőltetettek. A különbségek ellenére azonban megfigyelhetők világméretű trendek az akadémiai szférában. Ezek közül a legfontosabb probléma a tömegesedés, a felelősség, a privatizáció és a marketingesedés kérdésköre. Ezek a jelenségek mindenképpen a globalizáció és a verseny növekedésének a hatásaként jelentek meg, és az akadémiai szféra felhígulását okozzák. A tömegesedés okozta színvonalasról sok szó esik Magyarországon is, azonban újdonságként hathat a privatizáció szerepe, mely arra kényszeríti a felsőoktatási intézményeket, hogy tanításon kívüli tevékenységekre fókuszáljanak a nagyobb bevétel elérése érdekében. Lásd Philip G. Altbach: *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Middle-Income and Developing Countries*. Palgrave, Boston 2002. 437. o.

¹³ A felsőoktatási jog jogági jellegével kapcsolatosan lásd a dolgozat I.2.3. pontját.

Tekintettel a felsőoktatási intézményeknek a társadalmi folyamatok – szocializáció, migráció, mobilitás, felsőoktatási expanzió – katalizálásában játszott kiemelkedő szerepére, a felsőoktatás fejlődésének jelenlegi létszakaszát az állam erőteljes szabályozási törekvései jellemzik, aminek következtében a közjogi normák jelentős terjeszkedésének lehetünk szemtanúi.¹⁴ A felsőoktatási autonómia kérdéskörének elemzése közjogi megközelítésben a tudomány szabadságának kérdését, felsőoktatás-elméleti szempontból az állam, a társadalom és a felsőoktatási intézmények kapcsolatát veti fel, oktatáspolitikai vetületben pedig a mindennaposan felmerülő problémákra kínálhat megoldást. Az alkotmányjogi megközelítés mellőzhetetlenségét támasztja alá, hogy a kutatás és az oktatás szabadságát az állam napjainkban a felsőoktatási intézményrendszer fenntartásával törekszik legfőképpen biztosítani.¹⁵

A közjogi szabályozási megoldások döntő kérdésévé vált napjainkra az, hogy az állam – célszerű, helyeselhető, vagy éppen a felsőoktatás szerves fejlődésére nézve káros okokból – milyen módon és mértékben szólhat bele a felsőoktatás és az abban résztvevők mindennapjaiba: a jogtudomány által felvetett kérdések központi eleme kétséget kizáróan az autonómia kérdésköre; ez egyike a legtöbbet használt, de ennek ellenére a legkevésbé megértett fogalmainknak. Barakonyi Károly megfogalmazása szerint „a szenvedélyes megnyilatkozások alapján a szemlélő néha azt hiszi, hogy valamilyen szent, parttalan egyetemi szabadságról van szó, aminek a magasztossága a keresztes háborúk céljaival vagy Petőfi lángoló szabadságszeretetével áll közeli rokonságban”.¹⁶ Az autonómia fogalma egyidős az első felsőoktatási intézmények megalakulásával, és napjainkig is a felsőoktatás egyik központi problémájának tartjuk, mivel az autonómia korlátozása az egyetemi polgárok számára – érthető okokból – mindig is érzékeny pont volt és az is maradt.¹⁷ A felsőoktatási autonómia és a privilégiumok kivívásának és megőrzésének állandó törekvése elválaszthatatlan minden egyetemi intézménytől.¹⁸

A felsőoktatási autonómia – mint a legmagasabb szintű oktatási intézmények működésének alapeszméje – meghatározó jelentőségű a felsőoktatás valamennyi szegmensében tevékenykedők esetében. Az oktatás-irányítást végzők számára korlátként jelenik meg, amely az intézmények életébe való beavatkozás terjedelmét szabja meg. Az intézményeknél védőernyőként funkcionál, amely elsősorban az állami behatásoktól való mentességüket hivatott biztosítani; megjelenik ugyanakkor az intézmények egyes szervezeti egységeinek érvkésztetésében is, amikor az intézményi vezetéssel szemben hivatkoznak az adott egység „autonómiájára”. Jellemzi az autonómia a felsőoktatásban tevékenykedő egyének életviszonyait is; a rendelkezésükre álló „autonómia” – amelyet alapjogi megközelítésben tanszabadságnak nevezünk – jogállásuk lényeges elemének tekintendő.¹⁹ Az utóbbi megállapítás ugyanakkor nem vonatkoztatható homogén csoportra: a felsőoktatás résztvevőinek autonómiája rész csoportonként eltérő, amelynek – a történelmi determináltságon túl – elsősorban funkcionális okai vannak. Látható tehát, hogy a

¹⁴ Annak ellenére így van, hogy az Európai Unió csak a soft law keretei között szabályozza az oktatás kérdéskörét.

¹⁵ Holger Asche: Hochschulautonomie – Wissenschaftsfreiheit im Abseits. Luchterhand, Darmstadt 1975. 13. o.

¹⁶ Barakonyi Károly: Rendszerváltás a felsőoktatásban. Akadémiai Kiadó, Budapest 2004. 48. o.

¹⁷ Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 51. o.

¹⁸ Ferencz Sándor: A középkori egyetem... 45. o.

¹⁹ Az autonómia fogalmát eltérő jelentéstartalommal megtöltve, de tartalmilag erre utalt 2010 július 20-án (második) alkotmánybíró-jelölti meghallgatásakor Bihari Mihály is, aki az Alkotmánybíróság korábbi felsőoktatási jogi témájú határozatainak jelentős részben előadó bírja volt. „Igazán az autonómiakérdés konkrét személyeknél, az oktatónál jelenik meg, aki szabadon eldönti, szakmai felelősség alapján, hogy mit oktat és mit vall.” http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/AIB/1007201.htm#_Toc267576569

közbeszédben egynemű fogalomként kezelt autonómiának markánsan eltérő megnyilvánulási formái léteznek a felsőoktatásban.

1.2. *Első hipotézisem* szerint ezek az autonómiák rendszert alkotnak, amely rendszer kizárólag egészében értelmezhető. A rendszer egyes elemeit alkotó természetes vagy nem természetes személyek csoportjainak autonómiája egyben a tevékenységgel összefüggően kényszerítőleg kialakult követelmény, valamint eszköz, amelynek célja azoknak az alapjogoknak az érvényre juttatása, amelyek egyben a felsőoktatási jog alkotmányjogi alapjait is jelentik. E ponton a téma közjogiasodása figyelhető meg: a történelmi gyökerekkel rendelkező autonómia-fogalom alkotmányi értékévé válik, megvalósulása nélkül ugyanis alapjogi hiátussal kellene szembenéznünk.

Második hipotézisem, hogy mindeddig sem a jogi szabályozás, sem az azt értelmező alkotmánybírói gyakorlat nem tisztázta, mi a lényegi összefüggés az autonómia-alanyiség és az Alkotmányból fakadó tudomány-művelésre való szubjektív jogosultság között. E tételmondatot megfordítva: az autonómia-alanyiség és a tudomány-művelésre való szubjektív jogosultság között közjogi összefüggés nem fedezhető fel.

Harmadik hipotézisem, hogy az autonómiák birtokosainak jogállása egymásra vonatkoztatás nélkül értelmetlenné válik, és nem vezethetnek célra azok a szándékok sem, amelyek az egyes személyek, illetőleg csoportok „autonómiájának” kizárólagos újraszabályozásával változtatásokat akarnak eszközölni a felsőoktatási jog rendszerében.

Negyedik hipotézisem, hogy a felsőoktatási jog legújabbkori fejlődése az autonómia újraszabályozására tett kísérletek egymásutánosságaként értékelhető.²⁰ Azok a törekvések, amelyek az intézmények igazgatásának, gazdasági mozgásterének vagy akár az egyes szereplők – hallgatók, oktatók, vagy ezek vezető testületei – feladat- és hatáskörének megváltoztatására irányulnak, a felsőoktatásra mint egészre jutó autonómia újraelosztásaként értelmezhetőek. Ebből következően nem véletlen az sem, hogy az ilyen jellegű cselekvések az esetek döntő többségében sikertelenek, vagy megvalósulásuk esetén diszfunkciókkal terheltek. Az autonómia birtokosaira vonatkozó – egymás kárára történő – szabályozás kizárólag koherens elvek mentén képzelhető el.

Ötödik hipotézisem, hogy az autonómia terjedelmének növelésére vagy csökkentésére irányuló jogalkotói elképzelések többségében determinált sikertelensége – amely alatt nem csupán a jogalkotási akarat megghiúsulását, hanem a megvalósult szabályozás alkalmazhatatlanságát is értem – abból a téves kiindulópontból következik, amely az autonómiát önmagáért való értéknek tekinti. E nézőpont az autonómia eszközjellege helyett annak céljelleget emeli ki, figyelmen kívül hagyva az autonómia birtokosainak funkcionális szerepét.

Hatodik hipotézisem, hogy a történelmi körülmények által meghatározott módon kifejlődött autonómia-eszme olyan szervezeti konstrukciókat termelt ki, amelyek – paradox módon az autonómia érvényesülésére való hivatkozással – önmaguk akadályozzák meg az autonómia-felfogás korszellemnek megfelelő szerves fejlődését. E szervezeti konstrukciók jelentős hányada felsőoktatás-igazgatási funkciókat lát el, aminek következtében hatékony eszközök állnak rendelkezésére annak érdekében, hogy e „rendeltetésének” megfelelhessen.

²⁰ Egyes német szerzők szerint magának „a felsőoktatásnak a története nem más, mint az autonómiával összefüggő reformok története”. Lásd erről részletesen Wolfgang Zeh: *Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule*. Duncker & Humblot, Berlin 1973. 88. o.

Hetedik hipotézisem, hogy a felsőoktatási autonómia alakításában részt vevő tényezők döntő többsége nincs tisztában azokkal a körülményekkel, amelyekre tevékenységének végzésekor figyelemmel kellene lennie. Ennek következményeképpen – látszólag ugyancsak az autonómia védelmében – olyan döntések megszületését segítik elő, amelyek szintén az autonómia-fejlődés zsákutcáihoz vezetnek.

Nyolcadik – összefoglaló jellegű – hipotézisem szerint a fent említett tényezők egyenként is alkalmasak lennének arra, hogy a felsőoktatási autonómia fejlődését helytelen irányba befolyásolják, együttesen ugyanakkor minden kétséget kizáróan olyan eredményre vezetnek, ami rövidtávon a már tapasztalható diszfunkciókhoz, középtávon a működésképtelenség határához, hosszútávon pedig – a felsőoktatás működése érdekében – az autonómia rendkívül súlyos korlátozásához fognak vezetni.

Értekezéseimben²¹ hipotéziseim igazolásával arra kívánok tehát rámutatni, hogy a felsőoktatási autonómia fogalmának korszerűtlen értelmezése magának az autonómiának a későbbi megvalósulását veszélyezteti. Ennek oka elsősorban az, hogy a felsőoktatási autonómiát napjainkban intézményi autonómiaként értelmezzük; ennek azonban ellentmondani látszik, hogy a felsőoktatást az különbözteti meg más oktatási formáktól és szintektől, hogy itt a tudományosság jelenti a képzés lényegi ismérvét, ha ennek érvényesülési módja és mértéke közvetlenül függ is a szakiránytól és a konkrét képzési céltól.²² Ennyiben a felsőoktatás nem elsősorban intézmény, hanem tevékenység. Az, hogy az oktatás és a kutatás szervezeti formában a felsőoktatási intézmények keretei között valósul meg, szükségszerűvé teszi, hogy az intézmények rendelkezzenek az önkormányzás bizonyos fokával, és e jogukat törvény védelmezze; e szervezeti keretek megalkotásakor azonban nem maga a szervezet az elsőrendű. Annak kialakítása minden körülmények között a tudomány szabadsága jogosultjainak tevékenységét kell szolgálnia, funkciója tehát ennek biztosítása. A tudomány szabadságát és az azt biztosító felsőoktatási autonómiát ennek megfelelően nem az egyes intézmények vagy egyének privilégiumaként kell értelmezni, hanem a felsőoktatás mint társadalmi alrendszer autonómiájaként.

1.3. Az értekezés elkészítésekor a politikaelemzés (policy analysis), vagy másképpen politikaértékelés (policy evaluation) módszertanát igyekeztem követni, vagyis azt a fajta szemléletmódot, amely komplex társadalomtudományi megközelítést alkalmazva,

²¹ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 147. § 1. pontjának értelmében doktori értekezés: a doktorjelölt által készített írásmű, alkotás vagy munka, amellyel a doktorjelölt – a doktori fokozatszerzési eljárás során – bizonyítja, hogy a fokozat követelményeihez mért tudományos feladat önálló megoldására képes. Jelen értekezéssel szükségszerűen ennek a jogi, illetőleg tartalmi követelménynek igyekszem megfelelni. Nemzetközi tendenciákat vizsgálva megállapítható, hogy a témával foglalkozó kutatók tudományos fokozataik megszerzésekor résztémákat dolgoznak fel, a felsőoktatási jog egészét feldolgozó – egyébiránt nagyrészt leíró jellegű – monográfiák készítésére kevesen vállalkoznak. Utóbbiakra csupán példaként: Németországban Werner Thieme: *Deutsches Hochschulrecht*. Heymanns, Köln-Berlin-München 2004; Ausztriában Werner Hauser (szerk.): *Handbuch des österreichischen Hochschulrechts*. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2006; az Amerikai Egyesült Államokban William A. Kaplin – Barbara A. Lee: *The Law of Higher Education*: Jossey-Bass, San Francisco 1995

²² Hasonló következtetésre jutott Weszely Ödön is: „Hogy az egyetem nem iskola, az kifejezésre jut abban is, hogy már az első egyetem mindjárt megalakulása után névben is megkülönbözteti magát az iskolától, nem „scola”, hanem „studium”, s később, mikor a „studium” elnevezést kezdték általában a tanintézet megjelölésére használni: „studium generale”. Főképpen három tulajdonságban mutatkozik a különbség a többi tanintézet és az egyetem között: Az egyik az, hogy egészen más a szervezete, mint az iskoláé, a másik pedig az, hogy más a célja, a harmadik pedig az, hogy más a módszere.” Weszely Ödön: *Az egyetem eszméje és típusai*. Az Erzsébet Tudományegyetemen tartott rektori székfoglaló, Budapest 1929. <http://mek.niif.hu/01900/01934/html/index.htm>.

interdiszciplináris módon vizsgálja választott témáját. Az értekezés *módszertanát tekintve* tehát részben klasszikus közjogtudományi, részben interdiszciplináris jellegű. Hipotézisei közjogi megközelítést tükröznek, azok igazolása azonban – magának a témának egzakt tudományterületi lehatárolásokat nem ismerő volta miatt – elképzelhetetlen a társtudományok módszereinek és eredményeinek – a közjogban megszokottakhoz képest jelentős mértékű – alkalmazása nélkül. E felismerésnek megfelelően törekedtem komplex módon rendszerezni a rendelkezésre álló forrásokat, és azok felhasználásával ugyancsak interdiszciplináris következtetéseket megfogalmazni, ezzel, ha nem is teljessé, de valóságközelivé téve a felsőoktatási autonómia feldolgozását. A kiinduló- és egyben folytonos viszonyítási pontot jelentő közjogi megközelítés keretét biztosított ahhoz, hogy az értekezés elérhesse azt a célt, hogy rávilágítson a posztmodern társadalmak felsőoktatási rendszereinek meghatározó fogalmi elemeként elismert autonómia fogalmának mibenlétére. Az értekezés tehát bizonyos értelemben szintézisre törekszik: az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelmények elemzése, és ezek közjogtudományi kritikájának megfogalmazása mellett hasznosítja a társtudományok eredményeit abban bízva, hogy a jogtudományi szempontú vizsgálatok utóbbiakra is hatással lehetnek. Megítélésem szerint a tudományok művelésében napjainkban az interdiszciplináris szemléletmód alkalmazása nélkül adekvát eredményt nehéz elérni. A kutatási lehetőségek nem tudományágakra, vagy azok speciális részterületeire – például jogágakra – fókuszálnak, hanem projektszerű, össztársadalmi problémák megoldására irányulnak. Példaként az információs technológiák, a környezetvédelem, az egészségügy és az éghajlatváltozás kérdésköreire utalok; ezek világosan megmutatják a kizárólag egy diszciplínán alapuló megközelítés determinált sikertelenségét. A tudományok művelésében megfigyelhető specializációs tendenciák, a nagy volumenű, rendszerint interdiszciplináris kutatások csökkentik a lehetőségét annak, hogy a tudomány egyszemélyi művelője adott tudományos probléma valamennyi rész aspektusát értő módon szemlélni, az eredményeket meghaladva hasznosítani, saját produktumát pedig közvetíteni tudja. Ezt felismerve értekezésem további célja annak bizonyítása, hogy a felsőoktatási autonómia funkciója ebben az összefüggésben az együttműködéshez szükséges keretek biztosítása lehet, illetőleg az, hogy a kutatás és az oktatás egységének fenntartását akkor is biztosítani tudja, ha ez adott esetben nem egy személyben jelenik meg.

A felsőoktatás közelmúltbeli történetében tapasztalható nemzetközivé válás – ami lényegében visszatérést jelent a felsőoktatás középkorban eredendően meglévő nemzetközi jellegéhez – eredményeképpen ugyan az egyes országok és régiók történelmileg kialakult, meglehetősen nagy eltéréseket mutató felsőoktatási rendszerei sok tekintetben közelednek egymáshoz, ám minden ország felsőoktatása megőrzi nemzeti sajátosságait.²³ Kettős folyamatról van szó: az internacionalizálódás csak a kutatás és a kutató-képzés területén átütő erejű, vagyis azoknál a funkcióknál, amelyek ellátása a felsőoktatás legalapvetőbb feladatát testesíti meg; az ezt körülvevő közjogi rendszerek az egyes országokban jelentősen eltérő képet mutatnak. Ennek megfelelően a témaválasztáskor figyelembe kellett vennem, hogy korszakunk felsőoktatási körképe elsősorban nemzeti és területi szinten szerveződik, és a heterogenitás nagy foka jellemzi. Ez a sokféleség megjelenik a szerveződésben, irányításban és működési feltételekben, ide értve a munkaviszony státusát és feltételeit, valamint az oktatói kar és a kutatók toborzását is.²⁴ További jelentős különbségek mutatkoznak a keretfeltételek, a jogi szabályozás, a végrehajtási folyamatok között, ezért „ideális felsőoktatási modellről” még az

²³ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 74. o.

²⁴ A heterogenitás megjelenik ország és ország között, a kulturális és jogszabályi különbségek miatt, de országokon belül is, mivel az egyes egyetemek hivatása nem azonos, és a rájuk kiható változásokra nem egyforma módon és tempóban reagálnak. Az Európai Bizottság közleménye: „Az egyetemek szerepe a tudás Európájában”. COM(2003) 58, 2003. február 5.

Európában ezidő szerint zajló bolognai folyamat közepette sem beszélhetünk.²⁵

1.4. E felismerésre figyelemmel *az értekezés célja elsősorban a felsőoktatási autonómia magyarországi érvényesülésének vizsgálata*, és ennek alapján következtetések megfogalmazása, ugyanakkor értekezésem tézisei általánosságban alkalmazhatóak más, az Európai Felsőoktatási Térséghez tartozó országok tekintetében is. A célnak megfelelően a közjogtudomány által bevett módon alkalmazott *tudományos vizsgálati módszerek*²⁶ közül részben – a szükségeshez képest nem nagyobb mértékben – deskriptív, döntően azonban *elemző, kritikai és konstruktív* módszerek alkalmazására teszek kísérletet. Utóbbiak segítségével lehetővé válik a felsőoktatási autonómia sajátosságainak, ok-okozati összefüggéseinek kimutatása, valamint felderíthetőek azok a körülmények, amelyek a hatályos rendelkezések alkalmazásakor problémát jelentenek. Ezek feltárását követően a jogi szabályozási megoldások egybevethetővé válnak a társadalmi viszonyok változását előidéző okokkal és körülményekkel, amelyek vizsgálata komplex következtetések megfogalmazására vezethet, egyúttal módot teremt a rendszer továbbfejlesztését célzó javaslatok megfogalmazására. Az értekezésben részben a történeti módszer alkalmazására is sor kerül arra tekintettel, hogy a felsőoktatási autonómia fogalmi átalakulásának hatásai értékelhetővé váljanak. Az összehasonlító módszer alkalmazását némileg megnehezíti, hogy a nemzetközi szakirodalom a magyar felsőoktatási intézmények (állami egyetemek) fejlődési útját természetszerűleg nem követi, követheti. Az (állami) felsőoktatási intézmények mindenhol fellelhető sajátos tulajdonságainak szakirodalma ugyanakkor számos, Magyarországon is azonosítható jelenséget dolgoz fel, ennek megfelelően az értekezésben nem klasszikus, deskriptív összehasonlításra, hanem a nemzetközi szakirodalomban felmerült megállapítások generális hasznosítására vállalkoztam.

1.5. *Terminológiai* szempontból lényegesnek tartom rögzíteni, hogy értekezésemben a közbeszédben elterjedt „egyetem” kifejezés helyett – az autonómia-történeti részek kivételével – következetesen a „felsőoktatási intézmény” kifejezést használom. Ennek oka az utóbbi kifejezés összefoglaló volta. A felsőoktatás fogalma a tömegesedéssel összefüggésben kezdett elfogadottá válni, amikor az egyetemi mellett már létezett nem-egyetemi – Magyarországon főiskolai – szektor is, és a két szektor együttesét jelentette a fogalom. A bolognai reform már alapvető céljának megjelölésében – Európai Felsőoktatási Térség létrehozása – is ezt a fogalmat használja, az Európai Unió szervezeteinek dokumentumaiban általában ugyancsak a felsőoktatás megjelölés szerepel.²⁷ Ezzel ellentétben a Magna Charta Universitatum²⁸ viszont kizárólag egyetemekre vonatkozik; „az új képzési rendszer bevezetése után azonban – a fentiek értelmében – lényegében elhalványul az egyetemek és főiskolák közötti határ, sok helyen jogi értelemben is egyetlen szektorúvá alakították át a

²⁵ Kiválóan szemlélteti ezt Thomas Estermann – Terhi Nokkala: *University Autonomy in Europe I.* EUA, Brussels 2009. 32-38. o.

²⁶ Vö. Petrétei József: *Magyar alkotmányjog I.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 28. o.

²⁷ Hrubos Ildikó is e fogalomhasználat mellett érvel, megemlítve, hogy ma már „a kissé romantikus hangzású egyetem helyett felsőoktatásról beszélünk. Ebben kifejeződik, hogy modern, bürokratikus irányított intézményrendszerrel van szó, nem pedig öntörvényű, a társadalomban szigetszerűen álló képződményről, elefántcsonttoronyról”. Hrubos Ildikó: *A felsőoktatás dilemmái...* 9. o.

²⁸ Európa legrégebbi egyetemeinek rektorai által aláírt deklaráció, amely nem rendelkezik jogi kötelező erővel, hanem alapelveket határoz meg az egyetemek páneurópai együttműködése számára. A Magna Charta első megfogalmazását 1986-ban vetették fel, végül – a létrehozására megalakított bizottság munkáját követően – 1988 szeptember 18-án került sor az aláírására. Lásd erről részletesen Fabio Roversi Monaco: *The Setting up of the Magna Charta Observatory of Fundamental University Values and Rights.* In: *Autonomy and Responsibility. The University's Obligations for the XXI. Century.* Bononia University Press, Bologna 2002. 13. o.

felsőoktatást, és a felsőoktatási intézmények mind használják az egyetem elnevezést.”²⁹ A fogalmi keretek megváltozásához igazodik a jogi szabályozás is: a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 18. § (1) bekezdésének értelmében felsőoktatási intézmény egyetem vagy főiskola lehet. Ugyanezen § (3) bekezdése szerint egyetem az a felsőoktatási intézmény, amelyik legalább két képzési területen jogosult mesterképzésre, valamint legalább egy tudományterületen doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére, feltéve, hogy a felsőoktatási intézmény munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott oktatóinak, kutatóinak legalább egyharmada tudományos fokozattal rendelkezik. Főiskola pedig az a felsőoktatási intézmény, amely ezeknek a feltételeknek nem felel meg. Ez alól a szabály alól kivételt jelentenek az Ftv. 138/A. §-ában szabályozott ún. nemzetközi jellegű felsőoktatási intézmények, de az összefoglaló terminológia használatának okszerűségét ez a szabály nem érinti.³⁰

2. A téma elhatárolása

2.1. Az interdiszciplináris felsőoktatás-kutatás

Az oktatás mint kutatási terület korábban elsősorban a közoktatással összefüggésben jelent meg, azonban a felsőoktatás gyorsan növekvő társadalmi jelentősége a 80-as évektől kiváltotta a speciálisan ezzel az ágazattal foglalkozó kutatási irány kialakulását.³¹ A fentiekben ismertetett, a felsőoktatást mint társadalmi alrendszer befolyásoló változások maguk után vonták azt a következményt, hogy egyre több tudományterület művelői választották kutatásuk tárgyául magát a felsőoktatást. E folyamatok egymásra hatása, interdiszciplinárisává válása révén a felsőoktatás-kutatás a „segédtudományi” jellegből egyre inkább önálló diszciplínává nőtte-nőheti ki magát. Közös jellemzőjük ezeknek a munkáknak³², hogy – rendszerint – kizárólag azzal a tényezővel foglalkoznak, amelyik hozzájuk a legközelebb áll. A klasszikus bölcsészettudományok művelői elsősorban az „egyetem eszméjét” teszik vizsgálat tárgyává, a történettudományok beavatottjai a felsőoktatás történetét írják meg, a pedagógiával foglalkozó szakértők didaktikus munkákat készítenek (Hochschulpädagogik). A közgazdaság-tudományok művelői elsősorban az irányítási-vezetési problémákkal, illetőleg az intézmények finanszírozhatóságával kapcsolatos nézeteiket fogalmazzák meg. Az empirikus társadalomtudományok művelői elsősorban nevelépszociológiai, nevelésszociológiai munkákat készítenek. A felsőoktatás kutatása végső soron tehát olyan tudomány, amelyet főleg azok művelnek, akiről szól.³³ A kérdés fontossága, valamint a kutatás és felsőoktatás fokozódó nemzetközivé válása ösztönözte a komparatív elemzéseket is. Az európai integrációs folyamat egyik legsikeresebb mozzanatának éppen a felsőoktatási együttműködést tekintik, ennek nyomon követése és segítése megvalósíthatatlan összehasonlító elemzések nélkül.³⁴ Az e területtel foglalkozó kutatók száma jelentősen növekszik; ennek oka az, hogy az elmúlt néhány évtized társadalmi-

²⁹ „Míndez természetesen nem egyszerűen elnevezési kérdés. A nagy múltú egyetemek nehezen fogadják el az új helyzetet. Egyes országokban úgy oldják meg a problémát, hogy bevezetik a kutatóegyetem vagy akadémiai típusú egyetem státuszt, szemben a professzionális, vagy alkalmazott tudományi egyetemmel. A döntő különbség feltehetően a doktori programok szintjén jelenik meg hosszabb távon is. A kutatóképzés a hagyományos egyetemek joga lesz, hiszen csak ott vannak meg az ilyen típusú képzés akadémiai feltételei.” Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme... 10. o.

³⁰ Tartalmi kérdéseket annál inkább, erre azonban – figyelemmel az értekezés tartalmi kereteire – részletesen nem térek ki.

³¹ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 6. o.

³² E munkák részletes felsorolása tekintetében lásd az értekezés irodalomjegyzékét.

³³ Kozma Tamás: Kie az egyetem? Új Mandátum Kiadó, Budapest 2004. 13. o.

³⁴ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 6. o.

technológiai fejlődésének következtében jelentősen megnövekedett a felsőoktatás információszükséglete. E munkákat áttekintve megfogalmazható ugyanakkor, hogy kevés a szintetizáló jellegű kiadvány a nemzeti felsőoktatásról mint társadalmi alrendszeréről, aminek oka többek között az, hogy a felsőoktatás-politika – felismerve a felsőoktatással kapcsolatban álló nagyarányú társadalmi változásokat – rendszeres impulzusokat szolgáltat, folyamatos mozgásban és változásban tartva a felsőoktatás rendszerét.

2.2. A felsőoktatás-politika közpolitikai helyzete és szerepe az autonómia alakításában

Figyelemmel arra, hogy az értekezés témájának háttérét erőteljes közpolitikai narratíva jellemzi, szükségesnek látszik tisztázni azt, hogy mely tényezők jellemzik ezt a közeget, melyek azok a dogmatikai alapvetések, amelyek az értekezés mögöttes tartalmát adó társadalom-irányítási dimenziót jellemzik.

Tág értelemben vett oktatáspolitikát az oktatási ágazatra vonatkozó kormányzati politikát, azaz a közpolitikák egyikét értjük.³⁵ Az oktatáspolitikát – más szakpolitikákhoz hasonlóan – nem egységesen vizsgálendő terület, hanem olyan részpolitikákra bontható, amelyek az oktatási rendszer különböző belső alrendszereihez – így például a közoktatáshoz, a felnőttoktatáshoz, a szakképzéshez vagy a felsőoktatáshoz – illetve meghatározott problématerületekhez (finanszírozás, irányítás, stb.) kötődnek. E részpolitikák egymástól jelentősen eltérő intézményi környezetben funkcionálnak, működésüket eltérő aktorok alakítják.³⁶ E terület politikai súlyát különösképpen megnöveli az, hogy a gazdasági versenyképesség erősítését és a társadalmi kohéziót fenyegető veszélyek elhárítását szolgáló gazdasági, foglalkoztatási és szociális politikák valamennyi fejlett országban a korábbiaknál sokkal nagyobb figyelmet fordítanak az oktatási szektorra.³⁷ Az oktatáspolitikát egyik legmeghatározóbb eleme a felsőoktatás-politika, amely a felsőoktatási rendszer működtetésére vagy megváltoztatására irányul, és amelynek legfontosabb eszközeit a politikai rendszer, illetve ezen belül a kormányzati-közigazgatási rendszer nyújtja; e felfogásban az oktatási rendszer a stabil, az oktatáspolitikát pedig a változó elem benne.³⁸ Az oktatáspolitikának markánsan lehatárolható része tehát a felsőoktatás-politika³⁹, amelyet *közjogi értelemben* az különböztet meg az oktatáspolitikától, hogy e szegmensben valósul meg az oktatáshoz való jog, illetve a tudomány szabadságának, mint alapvető jogoknak a szerves egysége.⁴⁰ A felsőoktatás-politika tágabb kontextusba helyezve szerves része az általános társadalom-politikának.⁴¹

A felsőoktatás mint társadalmi alrendszer fejlődési tendenciái kölcsönhatásban állnak a felsőoktatási autonómia keretét jelentő felsőoktatási jog változásaival is, azonban a felsőoktatás mint társadalmi alrendszer fejlődési tendenciáinak vizsgálata (felső)oktatás-politikai kutatásokat igényel. A felsőoktatás-politika természetesen nem függetleníthető a felsőoktatási jog változásaitól, éppen ellenkezőleg: kölcsönösen hatnak egymásra, mivel a felsőoktatási jog a felsőoktatás-politikai folyamatokat szabályozza, ugyanakkor a

³⁵ Bayer József: A politikatudomány alapjai. Napvilág Kiadó Budapest 1999.

³⁶ Halász Gábor: Oktatáspolitikát. In: Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006 (sorozatszerk. Szabó Máté). Rejtjel Kiadó, Budapest 2006. 169. o.

³⁷ Halász Gábor: Oktatáspolitikát... 170. o.

³⁸ Halász Gábor: Az oktatási rendszer. Műszaki Kiadó, Budapest 2001

³⁹ Lásd erről többek között: Lukács Péter (szerk.): Felsőoktatás új pályán. Oktatáskutató Intézet, Budapest 2002

⁴⁰ Lásd ezzel összefüggésben Setényi János: Politika és oktatáskutatás Magyarországon. Educatio 2001. 1. sz. 14. o.

⁴¹ Ulrich Karpen: Planung des Hochschulwesens und Grundgesetz. In: Ulrich Karpen – Franz-Ludwig Knemeyer: Verfassungsprobleme des Hochschulwesens. Schöningh, Paderborn 1976. 11. o.

felsőoktatás-politikai történések az esetek döntő hányadában a (tételes) felsőoktatási jog változásában csúcsosodnak ki.⁴² Ennek fényében a felsőoktatási jog fejlődési tendenciáinak vázolója részben felsőoktatás-politikai kutatásként is értelmezhető. Láthatóvá válnak mindazok a törekvések, amelyek a jogi szabályozás módosulását vonták maguk után, ugyanakkor rejtve maradnak az olyan jellegű ráhatások, amelyek az adott időszakban a hatályos jogi szabályozás keretei között, azok megváltoztatása nélkül fejtették ki hatásukat. A felsőoktatási jogi kutatások tehát csupán adalékuul szolgálhatnak a felsőoktatás-politikára irányuló vizsgálódásokhoz, amint utóbbiak is csupán a felsőoktatási jogi kutatások interdiszciplináris háttérét alkothatják.⁴³ Ennek az állításnak a valóságtartalmát plasztikus módon igazolja a napjaink magyarországi felsőoktatás-politikáját részben meghatározó kérdéskörnek, a felsőoktatás szolgáltató-funkciójának alkotmánybírói gyakorlata. A 79/1995. (XII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság szolgáltatásnak minősítette az oktatási tevékenységet; ez az állítás a felsőoktatás egész rendszerének új filozófiáját vetítette-előre. Ennek szimbolikus jogalkotási terméke az Ftv., amely indokolásában már ezzel megegyező elemeket tartalmaz, a változás ugyanakkor már e határozatban is érzékelhető volt.

A témával kapcsolatban élénk szakmai vita bontakozott ki, amelynek keretében megfogalmazódott olyan vélemény is, hogy „a felsőoktatás egyáltalán nem állampolgári jogon járó és mindenki számára hozzáférhető közszolgáltatás”.⁴⁴ Figyelmet érdemel ezzel összefüggésben az a megállapítás is, amelynek értelmében a felsőoktatással szemben – a II. világháború óta világszerte – tapasztalható óriásira nőtt „fogyasztói igények”, ezek önmozgása mára visszafordíthatatlan változásokat eredményezett, és valójában ez a folyamat az oka a lezajlott-lezajló változásoknak, nem a munkaerő-piaci kereslet, vagy az állami tervezés.⁴⁵ Mindezek végeredményeként mára Európa-szerte a szolgáltatásként felfogott és szervezett tömeg-felsőoktatás jellemző. Mindezeket a folyamatokat – amelyek világszerte éreztetik hatásukat⁴⁶ – csak felerősítette a Bologna-folyamat,⁴⁷ valamint az Európai Unió Lisszaboni Stratégiája. Szükséges utalni azonban e tekintetben arra, hogy a magyar Alkotmány rendelkezése alapján mindazok számára, akiket képességei erre alkalmassá tesznek, az állam köteles biztosítani a felsőfokú oktatás lehetőségét. Vagyis az Alkotmány 70/F.§ (2) bekezdése arra kötelezi az államot, hogy megfelelő lehetőségeket teremtsen a felsőoktatási intézményrendszer működtetéséhez. Ez az államnak annak ellenére alkotmányos kötelessége, hogy „globalizálódó világunkban a tudástőke kamatoztatásának terepe nem

⁴² Per analogiam ld. Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2002. 24. o. az alkotmányjog politikai karakteréről.

⁴³ Nagy Marianna arra mutat rá, hogy „a jogi problémák boncolgatása (...) kétségtelenül szoros összefüggésben állhat felsőoktatás-igazgatási és felsőoktatás-politikai indokokkal is”. Nagy Marianna: Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban – egy akkreditációs eljárás apropóján. Magyar Tudomány 2010. 1. sz. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>

⁴⁴ Bokros Lajos: Minőségi oktatást és kutatást eredményező reform körvonalai a hazai felsőoktatásban. Élet és Irodalom 2007. 17. sz. Boros János ennek kapcsán megjegyzi, hogy „az élet maga válság. Ahol élet van, ott mozgás van, ahol pedig mozgás, ott állandóan megújuló, pillanatnyi döntések, hogy merre haladjon tovább a mozgás a következő pillanatban vagy útelágazásnál. A döntések választási helyzetek, a vál(asztásos)ság helyzetei. Csak a halott szervezet nincs válságban. Amikor a Bokros Lajos és Társasága által jegyzett vitaanyag első mondatában azt olvashatjuk, hogy „a magyar felsőoktatás szerkezeti válságban van”, akkor az első olvasat számára annyit mond, hogy a magyar felsőoktatás él, tehát mozog, és mint ilyen, folytonos válaszúton van.” Boros János: A tudomány, a tudás és az egyetem. Iskolakultúra, Veszprém-Budapest 2010. 136. o. <http://mek.oszk.hu/08400/08434/08434.pdf>

⁴⁵ Lukács Péter: Piaccá lett felsőoktatás. Élet és Irodalom 2002. 6. sz. 9. o.

⁴⁶ Colin Symes – David Boud – John McIntre – Nicky Solomon – Marc Tennant: Working Knowledge: Australian Universities and „real World” Education. International Review of Education 46. sz. 565-579. o.

⁴⁷ The Bologna – Towards the European Higher Education Area. Brussels 2009. http://ec.europa.eu/Educational/higher-educational/doc1290_en.htm

csupán a szűk hazai munkaerőpiac, hanem az egész világ”⁴⁸. Az idézet által sugallt gondolattal, miszerint a felsőoktatás „nem közszolgáltatás”, a fentiek szerint lehet csak egyetérteni. Megjegyzem azt is, hogy azok, akik képességeik alapján jogosulttá váltak felsőfokú tanulmányok folytatására, joggal támasztanak igényt minőségi szolgáltatásra. Ez különösen annak fényében igaz, hogy az oktatásszolgáltatás hazánk legnagyobb ellátórendszere, amelynek feladatai végrehajtásában legalább félmillió ember működik közre, akiknek többsége – legalább kétharmada – közalkalmazott vagy köztisztviselő. E szolgáltató rendszer működési költségei meghaladják évente az ezermilliárd forintot.⁴⁹ E rendszer részeként a – fentebb kifejtett módon – komoly autonómiával rendelkező felsőoktatási szférának elemi kötelessége az igényes, minőségi szolgáltatás nyújtása, amit nemcsak a piaci viszonyok, hanem a tudományos igényesség követelményrendszere is szükségessé tesz. Megítélésem szerint az a felsőoktatási intézmény, amely e követelmények teljesítésére nem képes, ok nélkül várja el autonómiájának védelmét az államtól: az ugyanis nem cél, hanem eszköz, ami a tudomány szabadságát hivatott biztosítani.

2.3. A felsőoktatási jog alapjai

A felsőoktatási autonómia közjogi kereteit alkotó felsőoktatási jog tárgykörébe tartozó normák alapvető jellemzője, hogy ellentmondásoktól sem mentes rendszert alkotnak, magukon viselik más jogágak alapvető jegyeit, ugyanakkor megvan az a sajátosságuk, ami elkülöníti őket más jogterületektől. Ádám Antal szerint valamely jogi normacsoport akkor minősíthető jogágnak, „ha a) ennek kereteit és tartalmi irányultságát lényeges, közös alapelvek határozzák meg; b) ha a jogi normák szabályozási tárgyai jellegzetes közös vonásokat viselnek magukon; c) ha az általuk biztosított alanyi jogosultságokban és előírt köteleességekben más jogosultság- és köteleességcsoportoktól eltérő, közös tartalmi elemek találhatóak; és végül d) ha a szabályozás módszerében sajátosan érvényesül a diszpozitivitás vagy a kógencia dominanciája”.⁵⁰

A felsőoktatási jogról mint jogbölcseleti értelemben vett alapjogágról a fentiek alapján semmiféleképpen nem beszélhetünk, felfogható ellenben a jogágak⁵¹ vertikális rendszerében egyfajta horizontális síkként, amely a klasszikus (alap)jogágak bizonyos szeleteit formálja egységes rendszerré. Ennek alapján a jogbölcseleti értelemben vett másodlagos jogági definíciónak – közjogi felfogás szerint ún. „sajátos jogági”⁵² definíciónak – már van létjogosultsága, mivel elmondható róla, hogy több alapjogágból táplálkozik, és – dogmatikai tisztaságtól mentes módon – számos eltérő viszonytípust szabályoz.⁵³ Az érintett joganyagról megállapítható, hogy egyaránt tartalmaz alkotmányjogi, közigazgatási jogi, büntetőjogi, polgári jogi jellegű jogszabályokat is, amelyek között a közjogi jellegű normák vannak túlnyomó többségben.⁵⁴ A felsőoktatási jog lényegében tehát e jogágak egyes elemeinek

⁴⁸ Bokros Lajos: Minőségi oktatást és kutatást...

⁴⁹ Szüdi János: Előszó. In: Az oktatás nagy kézikönyve (szerk. Szüdi János). Complex Kiadó, Budapest 2006. 8. o.

⁵⁰ Ádám Antal: Bölcelet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 263-264. o.

⁵¹ A jogág definíciójáról lásd Petrétei József: Magyar alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 15. o, illetve Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 307. o.

⁵² Lásd erről bővebben Ádám Antal: Bölcelet... 264. o.

⁵³ Az alapjogágak és másodlagos jogágak viszonyáról lásd Visegrády Antal: Jog és állambölcelet. Dialóg Camus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 89-90. o.

⁵⁴ Az alkotmányjogi, illetőleg közigazgatási jogi normák értelmezését lásd alább. Polgári jogi jellegű normák jelenlétével összefüggésben a felsőoktatási autonómia alanyainak kártérítési felelőssége említhető. A büntetőjogi típusú normák jelenlétének plasztikus példája, hogy az Ftv. 95. § (7) bekezdése, illetőleg a Büntető Törvénykönyv 137. § 2. g) pontja értelmében felsőoktatási intézmény oktatója, tanára, tudományos kutatója a képzési feladatok ellátása során a hallgatókkal összefüggő tevékenységével kapcsolatban büntetőjogi védelem

sajátos szempont szerint történő csoportosítása: azok a jogi rendelkezések sorolhatóak ide, amelyek relevánsak a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer működésének szempontjából.

A felsőoktatási jog tekintetében kiemelkedő szerepe van az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek, amelyek tartalma az Alkotmány 70/F.§ és 70/G.§-ai alapján, azok összevetésével állapítható meg. A 70/F.§ (2) bekezdése a művelődéshez való jogról rendelkezve tartalmazza azt a kitéfelt, amely szerint az állam a művelődéshez való jogot – többek között – képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, és az oktatásban résztvevők anyagi támogatásával valósítja meg. Az Alkotmány 70/G.§-a alapján „a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát;” ugyanez a szakasz tartalmazza azt a kitéfelt is, hogy „tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak”. A témával összefüggésben született alkotmánybírói határozatok közös jellemzője, hogy azok az Alkotmány vonatkozó szakaszainak részletes, különböző szempontsorok segítségével végzett elemzését tartalmazzák. Az alkotmánybírói értelmezés nyomán feltétlenül kiemelést érdemel, hogy a felsőfokú tanulmányok folytatásához való alanyi jog közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések kifejezhetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantáló összetevőjéhez.⁵⁵ Mindezeket túl kiemelendőnek tartom az Alkotmány 35.§ (1) bekezdésének f) pontját, amelynek értelmében „a Kormány *meghatározza* a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket”.

Az alkotmányi rendelkezéseket részletező törvényi szintű szabályozás a közelmúltban jelentős változásokon esett át. Ennek vizsgálatakor rögzítendő, hogy a felsőoktatási jogi kutatások célja kizárólag – de ezen belül a teljesség igényével – a felsőoktatásra mint társadalmi alrendszerre vonatkozó jogi hatások vizsgálata, és annak feltárása lehet, hogy a tételes jogi szabályozás mennyiben felel meg a vele szemben támasztott komplex követelményeknek. Az egymással kölcsönhatásban álló felsőoktatási jogi és felsőoktatás-politikai kutatások vezethetnek el ahhoz, hogy a tudomány művelői következtetéseket, értékelő megállapításokat, és de lege ferenda javaslatokat fogalmazhassanak meg a joganyag továbbfejlesztésére, és ennek nyomán magának a felsőoktatásnak, mint társadalmi alrendszernek a további fejlődésére, fejlesztésére vonatkozóan. Ahhoz azonban, hogy e javaslatok megalapozottak, adekvátak és kétséget kizáróan előremutatóak legyenek, elengedhetetlennek látszik annak feltárása, hogy milyen változásokon ment keresztül a kérdéses joganyag a rendszerváltoztatást követő időszakban. A történeti visszatekintés terjedelme a látszat ellenére nem önkényes: Magyarországon ugyanis először a rendszerváltoztatást követően került sor a felsőoktatás önálló törvényben történő, kódexjellegű szabályozására (eltekintve a Mária Terézia királyi dekrétumába foglalt Ratio Educationistól).⁵⁶

A magyar felsőoktatási jogalkotásban kimutatható továbbá az a nemzetközileg is megfigyelhető tendencia, hogy a kormányzat alapvető törekvése lett a felsőoktatás autonómiájának – az intézményalapítás és az intézményfenntartás szabadságának, a felsőoktatási intézmények autonómiájának – biztosítása mellett az intézmények tulajdon

szempontjából közfeladatot ellátó személy, ilyen minőségében pedig – a Btk. 230. §-ának alkalmazása körében – speciális büntetőjogi védelemben részesül. A téma büntetőjogi aspektusaival kapcsolatos konzultációért Mészáros Bence tanársegéd úrnak tartozom köszönettel.

⁵⁵ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995. 163, 166; idézi: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 578. o.

⁵⁶ Az elemzés tekintetében lásd az értekezés III. 3.1. és 3.2. pontjait.

szerinti szektorsemleges, de szakonként differenciált normatív állami finanszírozásával az intézmények működésének orientálása. Egyúttal ez az állami támogatás költséghatékony felhasználásának ellenőrzése is, ezért az intézményi gazdálkodás átláthatóságának, az állami támogatás elszámolhatóságának igénylése szintén előtérbe került,⁵⁷ továbbá az Ftv. megalkotásakor a jogalkotó jórészt hasznosította az elfogadás időpontjáig napvilágot látott alkotmánybíróági döntésekben foglaltakat. A fentiek fényében leszűrhető az a megállapítás, hogy a jogi szabályozás iránya az elmúlt évtizedekben, – és várhatóan a jövőben is – az állam erősebb beavatkozási szándékait tükrözi. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának alapjául szolgáló szemléletmód azonban ezzel teljességgel ellentétes: ez jelenti a közjogi konfliktus forrását. A jogalkotó által célzott irány a vizsgált esetekben megegyezik a felsőoktatási jogi és felsőoktatás-politikai változtatási irányok nemzetközi tendenciáival – még akkor is, ha a magyar jogalkotó nem feltétlenül a legjobb eszközöket választja.⁵⁸

⁵⁷ Polgár Tibor: A felsőoktatás változása az Európai Unió országaiban. Magyar Felsőoktatás 2003. 3-4-5. sz. 109. o.

⁵⁸ Ld. Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás 2005. 9. sz.

II. A felsőoktatási autonómia elmélete

1. A felsőoktatási autonómia történeti megközelítése

1.1. A felsőoktatási autonómia fogalmának kialakulása

1.1.1. Általános megjegyzések

A téma érdemi részének tárgyalása előtt szükséges rögzíteni, hogy jelen alpont eredményei semmiképpen nem értelmezhetőek felsőoktatás-történeti produktumként. A munka ennél *egyrészt kevesebbre, másrészt többre* vállalkozik. Kevesebbre annyiban, hogy nem kívánja bemutatni a különböző korszakok felsőoktatás-történetének valamennyi aspektusát⁵⁹, többre pedig annyiban, hogy választott szempontjának – az autonómia-fogalom változásának – kifejtése érdekében *rendszeri és értékeli* a történettudomány eredményeit.

Ezeknek az eredményeknek az értékelése és hasznosítása azért tűnik *egyrésztől* hasznosnak, mert a figyelmes szemlélő számára nyilvánvalóvá válhat, hogy a napjainkban zajló Bologna-folyamat alappillérei nagymértékben hasonlatosak a középkori egyetem alap gondolataihoz. Különösen szembetűnő párhuzamok figyelhetők meg a hallgatói mobilitás, a lépcsős képzési szerkezet, a nemzeti hagyományok ápolása, és a közös kommunikációs csatorna – a középkorban a latin, napjainkban leginkább az angol nyelv – kialakításának szempontjából. Lényegében azt mondhatjuk, hogy az „új Európa” is olyan értékek megteremtését tűzi ki maga elé, amelyek a középkori egyetem esetében még természetes módon léteztek, majd az idők folyamán fokozatosan eltűntek. Barakonyi Károly kutatási eredményeinek⁶⁰ nyomán ezeknek az értékeknek a lényege az alábbiakban ragadható meg:

- a) A hallgatói mobilitás a középkorban természetes jelenség volt, mint az is, hogy az egyetemen szerzett diplomát valamennyi országban elfogadták. Hasonló a helyzet az oktatói mobilitással is. Az egységes Európai Felsőoktatási Térség kialakítása ismét megfogalmazta céljai között a hallgatói és oktatói mobilitást, a diplomák transzparens és általánosan elfogadott rendszerének újbóli létrehozását.
- b) A lépcsőzetes képzési rendszer: a középkorban a tanulmányok első szakasza (artes) alapozó jellegű volt, erre épült rá a speciálisabb szakterületi képzés (orvosi, jogi, teológiai tanulmányok).
- c) A korai specializáció elkerülésének kérdése a középkori egyetem esetében fel sem merült: csak az artium fokozat megszerzése után vált lehetővé a szaktudomány-választás, a specializált tanulmányok folytatása.
- d) A nemzeti hagyományok ápolása lényeges kérdésnek bizonyult, ugyanis a középkori egyetem első szervezeti keretei (nációk) éppen a nemzeti hovatartozás alapján alakultak ki.
- e) A középkorai alapozás jelentőségét mutatja, hogy a párizsi egyetemnek közel 10 ezer diákja volt, de túlnyomó többségük középszintű tanulmányokat folytatott, természetes kiválasztódással csak a legtehetségesebbek folytattak egyetemi szintű tanulmányokat – lásd napjainkban külföldön a felsőfokú szakképzés, a community college rendszerének kialakulását, térhódítását stb.
- f) Az oktatás nyelvének egységesítése eredményeképpen ez a nyelv a középkorban általában a latin volt; napjainkban ezt a szerepet egyre inkább az angol nyelv kezdi betölteni: eleinte a

⁵⁹ Ilyen tematikájú, rendkívül alapos kiadványt Benke József jelentetett meg. Lásd Benke József: Az ó- és középkor egyetemei. Hét Krajcár Kiadó, Budapest 2007

⁶⁰ Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány. 2004. 4. sz.

tudományos életben, de mára már egyre inkább az oktatásban is (lehetővé téve ezzel az intenzívebb hallgatói-oktatói mobilitást).

A Bologna-folyamat, mint a jelenkor magyar, és döntően európai felsőoktatás-politikai folyamatainak eredője, alapjaiban befolyásolja a szféra valamennyi történést, ekként kiemelkedő jelentősége van az autonómia kérdéskörének vizsgálatakor is.⁶¹

A történettudományi jellegű kutatások hasznosságának *másik* aspektusa abban jelölhető meg, hogy általa érthetővé válnak a napjainkban is oly nagy jelentőségű felsőoktatási tradíciók, amelyek eredete nem egyszer az idő homályába vész. Ennek következménye, hogy a külsőségek és alkalmazott rítusok mögötti eredeti tartalom immár ismeretlenné válik, új tartalmat viszont – éppen az ismeretek szegényes volta miatt – nem nyer.

Egyrészről tehát az elavult és nemritkán anakronisztikusnak nevezhető struktúrák és folyamatok felszámolásra váró rendszere, *másrészről* pedig a feléleszteni kívánt középkori célkitűzések kettőssége jellemzi napjaink felsőoktatási rendszerét. Az ellentét azonban nézetem szerint csak látszólagos: az összefüggés akként ragadható meg, hogy a hatékonynak korántsem nevezhető struktúrák megújítása *elengedhetetlen feltétele* a középkor óta elfeledett, és napjainkban ismételten előtérbe került célok megvalósításának. Korunk magyar felsőoktatási intézményei jelenlegi állapotukban erre alkalmatlanok. Az újszerű szociológiai, irányítás-tudományi kutatások lényeges értékekkel gazdagították már a témát, ám napjainkig a magyar közjogtudomány nem fordított kellő figyelmet az ilyen jellegű vizsgálatokra. A kérdéskör vizsgálata ugyanakkor szükségesnek tűnik egyrészről a felsőoktatási változások napjaink társadalmára gyakorolt kiemelkedő hatása miatt, másrészt a releváns alapjogok tartalmi és funkcióbeli átalakulása kapcsán. Ahhoz, hogy ezekre a közjogi szempontból releváns és értelmezhető problémákra választ találjunk, az autonómia fogalmán keresztül vezet az út: feldolgozásra és megértésre vár az autonómia tartalmi változásainak alakulása mind a (köz)jogelmélet, mind a (köz)joggyakorlat szemszögéből. Előrebocsátva: e kutatások elvezethetnek az autonómia céljellegéhez képest annak eszközjellegét valló felfogás térnyeréséhez.

1.1.2. A felsőoktatási autonómia fogalmának eredete

A középkori egyetem tradícióinak ismerete nélkül napjaink felsőoktatási rendszerének sok jellemzője nem érthető meg, illetőleg nehezen magyarázható. *Egyrészt*, a középkori egyetem egyes intézményei mára szerepüket veszítették: a felsőoktatási modernizáció egyik feladata az elavult és még napjainkban is továbbélő hagyományos struktúrák felszámolása és átalakítása. *Másrészt*, a középkori egyetem tradícióinak tanulmányozása olyan szemléletet, megoldásokat, rítusokat stb. mutat, amelyek továbbvitele vagy modern formában való feltámasztása a Bologna-folyamat tükrében is aktuális feladat a hazai felsőoktatás modernizációjakor.⁶² Az európai felsőoktatási intézmények értékrendje, szervezeti kultúrája, működése mélyen ágyazódik a középkori humanista hagyományokba. Ideák, értékek, számos szokás, cím, szimbólum, ceremónia, de még szervezeti megoldások, választási procedúrák, egyes tisztségek is túléltek az évszázadok viharait.⁶³ A megváltozott társadalmi-gazdasági környezet, a megváltozott intézményrendszer elengedhetlenné teszi a felsőoktatás

⁶¹ A Bologna-folyamat fejlődéstörténete tekintetében lásd Jessica Stüber: Akkreditierung von Studiengängen. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2009. 29-41. o.

⁶² Uo.

⁶³ Tóth Tamás: A napóleoni egyetemtől a humboldti egyetemig. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001. 97. o.

szerepének újragondolását, eszköztárának megújítását,⁶⁴ amelynek együtt kell járnia az autonómia fogalmának újraértelmezésével is.

A középkori egyetem kialakulása az európai kultúrkör egyik legjelentősebb és talán legidőállóbb intézményének a létrejöttét jelentette.⁶⁵ Tanárok és diákok együttesen hozták létre azokat a sajátosan *privilegizált testületeket*, amelyek statútumaikkal és adminisztratív gépezetükkel, jól szervezett belső életükkel, pontosan rögzített tanmenetükkel, valamint tudományos előmeneteli rendszerükkel máig mintaadói a legmagasabb szintű oktatási intézményeknek. Egyetértéssel fogadhatjuk ezért azt a gondolatot, amely szerint ezekhez hasonlót az úgynevezett klasszikus civilizációk nem produkáltak.⁶⁶ Weszely Ödön szerint „az egyetem mint intézmény, a középkor alkotása. Az ókori iskolák, még a legmagasabb iskolák sem tekinthetők egyetemeknek. Nincsen intézményszerű jellegük, s nincsen legtöbbször szervezetük sem, de ha van is szervezetük, teljesen hiányzanak az egyetemet jellemző vonások, inkább egyes személyekhez vannak kötve, ilyenek Platon, Aristoteles, Pythagoras iskolái. Ám az ő iskolájuk mégsem iskola, s nem is egyetem, csak az ő személyes vonzóerejük által egybesereglett, s körjük csoportosult, művelt görög ifjak gyülekezete, az önzetlenül, magasabb lelki életre vágyódók egy kisdud csoportja”.⁶⁷ Megállapítható továbbá, hogy az „európai egyetem” – a katolikus egyház után – alighanem a nyugati világ leghosszabb folyamatos történettel rendelkező társadalmi alapintézménye.⁶⁸ Az első középkori egyetemek spontán módon jönnek létre bizonyos szellemi szükségletek kialakítására;⁶⁹ ennek – stílusosan – iskolapéldája az első valódi egyetem, amely Párizsban jött létre 1200 körül: a Notre Dame tanárai hozták létre, szabályozására pedig csak később, 1215-ben került sor.⁷⁰ Ezt követte a bolognai egyetem, ahol először szerveződik meg a hallgatóság: egyesülésüket eleinte *corporationak*, majd *universitasnak* nevezik.⁷¹ Kiemelendő, hogy az első egyetemek „mindenfajta formális alapító okirat nélkül” jöttek létre.⁷² Európa első egyetemei (az említettek kivételével: Padova, Oxford, Salamanca, stb.) kettős értelemben véve *universitasok*:⁷³ *universitas* a középkori egyetem egyrészt azért, mert *valamennyi* tudományt képviseli (*universitas literarum*), másrészt azért, mert *nem csak egy adott néphez, nemzethez kapcsolódik* (*universitas nationum*). Megítélésem szerint ez utóbbi tényezőre vezethető vissza az, hogy az autonómia *attribútuma* a klasszikus egyetemnek: az egyetemek az európai népek közösségének kifejezői voltak évszázadokon keresztül mindaddig, amíg „nemzetietlen”

⁶⁴ Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemről a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány 2004. 4. sz. <http://www.matud.iif.hu/04apr/12.html>

⁶⁵ Az „egyetem” az egyik legrégebbi, változatlan formában működő intézmény Európában. Kerr szerint az 1520 óta folyamatosan létező 85 intézmény között 70 egyetem található a katolikus egyház, a brit parlament, Izland és az Isle of Man parlamentje, valamint néhány svájci kanton társaságában. Clark Kerr: *The Uses of the University*. Harvard University Press, Cambridge 1982. 152. o.

⁶⁶ Ezek tekintetében lásd Benke József: *Az egyetemek egyeteme: a Muszeion*. Jura 2008. 1. sz. 157-166. o.

⁶⁷ Weszely Ödön: *Az egyetem eszméje és típusai*. Az Erzsébet Tudományegyetemen tartott rektori székfoglaló, Budapest 1929. <http://mek.niif.hu/01900/01934/html/index.htm>.

⁶⁸ Sheldon Rothblatt – Bjorn Wittrock: *Introduction: universities and „higher education”*. In: Sheldon Rothblatt – Bjorn Wittrock (szerk.): *The European and American university since 1800. Historical and Sociological Essays*. Cambridge University Press, Cambridge 1993. 303. o.

⁶⁹ Barakonyi Károly: *Egyetemek irányítása...*

⁷⁰ Barakonyi Károly: *Rendszerváltás...* 25. o.

⁷¹ Barakonyi Károly: *Rendszerváltás...* 26. o.

⁷² Andreas Gläser: *Die Studierfreiheit. Analyse eines ungeklärten „Grundrechts” in historischer und europäischer Perspektive*. Der Staat 47. Band 2008. 214. o.

⁷³ Az európai egyetem két valódi archetípusaként Bologna és Párizs említendő. Bologna, a híres „*universitas studentium*”, a jogi tudományok fellegváraként Európa első igazi *studium generaléja* volt, Párizs pedig mint „*universitas magistrorum et scholarium*”, a teológia és a filozófia „legmagasabb fakultása”, az első számú tudományos centrum lett a kontinensen.

jellegüket el nem veszítették.⁷⁴ Az autonómia kivívása, megőrzése mindig küzdelemmel járt – ennek korai példája, hogy a középkori egyetemek kihasználták a pápa és a császár rivalizálását autonómiájuk fenntartása érdekében.⁷⁵ E folyamat következő állomása, hogy az egyetemek autonómiájukat fokozatosan elveszítve tendenciaszerűen állami intézményekké váltak. Ennek oka elsősorban az volt, hogy korábbi, az uralkodóval, vagy az egyházzal szembeni autonómiájuk terjedelme igazodott a társadalmi változások által előidézett fejleményekhez. A testületi, korporációs jelleg egyre inkább háttérbe szorult, veszített súlyából: az egyetem egyre nagyobb mértékben szűnt meg klasszikus értelemben vett universitas lenni.⁷⁶ Az „universitas” szónak eredendően semmi köze sem volt a tudományok vagy tanulmányok egyetemességéhez: a kifejezést a tizenkettedik századtól kezdődően egészen a tizennegyedik század végéig igen tág értelemben használták; általában jelölte a *közös érdekű és jogi státusú emberek* csoportját, magát a csoportosulást, de a mai értelemben vett *testületet* is. A fogalom egyszerűen tanárok és diákok csoportosulására vonatkozott, és tulajdonképpen azokat a *személyeket* jelölte, akiket az adott szervezet tömörített. Csak a tizennegyedik-tizenötödik század fordulójától kezdik – a *collegium*, a *congregatio* vagy a *corpus* mintájára – az *universitas* kifejezést az *akadémiai testületek* megkülönböztető terminusaként használni.⁷⁷

A kifejezés tehát a középkorban egyszerűen személyek összességét jelölte. A középkori egyetemek *testületek* voltak – a mesterek és/vagy a diákok testületei.⁷⁸ Ebben az értelemben, mint „az ókori világ legműveltebb társadalmi (...) nem ismertek egyetemet”, s „teljesen félrevezető ennek az elnevezésnek alkalmazása az ókori Athén vagy Alexandria iskoláira”.⁷⁹ Ahol van felsőoktatás „ott nyilvánvalóan az abban szerepet játszó tanároknak is lenniük kell, és valószínű, hogy ilyen vagy olyan tanulmányi irányok kapcsán bizonyos helyszínek kiváltképpen híressé válnak”. Ám nem szükségszerű, hogy a tanárokat valamely – többkevesebb előjoggal és autonómiával rendelkező – testület egyesítse.⁸⁰ Ezt az újítást kétséget kizáróan a középkornak köszönhetjük: az általunk ismert formában az oktatói testületek, a tanszakok, a vizsgák és címek/fokozatok a középkor közvetlen örökségei.⁸¹ A maga korában tehát szorosan egymásba fonódó gazdasági, társadalmi illetve kulturális átalakulások gyümölcse volt a középkori universitas:⁸² ez volt az egyetemi szabadság – a mai fogalmaink szerint: felsőoktatási autonómia – szokásjogi úton (*per consuetudinem*) kifejlődő korszaka, amely fő vonásaiban a tizenhárom-tizennegyedik század fordulójáig nyomon követhető maradt.

Az universitas mellett nagy jelentőség tulajdonítható a *studium generalének*, amely fogalom inkább közelít a felsőoktatási intézménnyel kapcsolatos mai felfogáshoz. A kezdetben

⁷⁴ Hangsúlyozom, hogy e megállapításom semmifajta negatív értéktartalmat nem hordoz, csupán arra utalok, hogy az „universitas nationum” klasszikus eszméje milyen mértékben befolyásolta az autonómia fogalmának tartalmát.

⁷⁵ C. G. Andren – U. J. Dahre: *Academic Freedom and University Autonomy*. In: Carin Berg (szerk.): *Academic Freedom and University Autonomy...* 1993. 50-56. o.

⁷⁶ Hamza Gábor: *Az egyetemi autonómiáról I.* Magyar Felsőoktatás 1995. 5-6. sz. 10. o.

⁷⁷ Ferencz Sándor: i. m. 35. o.

⁷⁸ Hastings Rashdall: *The Universities of Europe in the Middle Ages*. I-II. köt. Clarendon Press, Oxford 1895. 458. o.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ Nyíri Kristóf: *A virtuális egyetem felé*. In: *Az európai egyetem funkcióváltozásai* (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001. 166. o.

⁸¹ Rashdall nyomán lásd Nyíri: i. m. 166. o.

⁸² Bónis György: *A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában. Értekezések a történeti tudományok köréből*. Új sorozat 63. sz. 37-38. o.

használt *studium generale*⁸³ elnevezés nem jelenti még a tudományok összességének központját: inkább arra utal, hogy az előadások nyilvánosak, a világ bármely tájékáról jöhetnek tanulni vágyó hallgatók.⁸⁴ Az egyik „kézzelfogható” kiváltsága a *studium generalis*-nak az volt, hogy javadalmazott oktatóját (klerikusát) arra az időre is megillették a javadalom „gyümölcsei”, amikor nem tartózkodott a *studium generalis*-ban.⁸⁵ A másik, sokkal inkább szellemi természetű privilégiuma a *studium generalis*-nak a *ius ubique docendi* volt. Ez a *studium generale* tudományos fokozatának birtokosát az adott diszciplínában tanítási joggal ruházta fel más egyetemeken, anélkül, hogy további vizsgálatoknak kellett volna eleget tennie.⁸⁶ A középkori universitason belül ennek keretében egyfajta sajátos (teljes) szellemi szabadság érvényesülhetett, mert ha a viszonyok netán kedvezőtlen fordulatot vettek volna, úgy a magisterek hallgatóikkal együtt elvándoroltak volna oda, ahol a *studium generale* szabadsága akceptáltatott.⁸⁷ *Le Goff* joggal mondja tehát, hogy a céhpolgárság korporációival egyidejűleg jöhetett létre a *studium generale* autonómiája.⁸⁸

Megállapítható, hogy a *studium generale* a tizenharmadik század első felében már részben megjelenő, a tizenharmadik-tizennegyedik század fordulóján kikristályosodó és a tizennegyedik századra szigorúbb jogi tartalmat is nyerő terminus *technicus* a középkori egyetemi életnek. Minden intézményre kiterjeszthető pontos tartalma ugyan nem adható meg, de alapvető közös vonásai megfogalmazhatóak. A *studium generale* lényegében tanárok és diákok státúumok felállításának és saját tisztségviselőik megválasztásának jogával, jelentős törvénykezési autonómiával, valamint pecséttel – a hitelesség elismert attribútumával – rendelkező, céhszerűen szövetkező szerveződése, amelynek az „artes” mellett legalább egy magasabb fakultása (teológiai, jogi vagy orvostudományi) is van.⁸⁹ A tizenharmadik században a „generale” státushoz előbb vagy utóbb pápai, illetve uralkodói megerősítéssel kellett rendelkezniük az egyetemeknek.⁹⁰

A *studium generale*, de még inkább az *universitas* fogalma alatt a középkorban egyfajta autonóm tevékenység nyert védelmet azért, hogy a közösség tagjai együttesen léptek fel az egyházi és a világi hatalmasságokkal szemben, és a városon belül is testületileg képviseltették magukat.⁹¹ Az észak-itáliai, a dél-francia, illetve a párizsi egyetemek első századai ezeken az

⁸³ Az első pápai rendelet, amelyik használja a kifejezést, IX. Gergelytől származik és 1229-ből való. IV. Ince 1224-25 körül alapít *studium generalis*-t Rómában, a pápai kúrián. Ezek az alapítások már arra látszanak utalni, hogy *studia generalia* felállításának joga fokozatosan pápai, illetve uralkodói előjoggá válik. Lásd erről bővebben Ferencz Sándor: i. m. 36. o.

⁸⁴ Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása... <http://www.matud.iif.hu/04apr/12.html>

⁸⁵ A tizenkettedik századtól kezdődően a pápák és püspökök általában „külön artikulusban garantálták a hosszabb-rövidebb eltávozás jogát. III. Honorius pápa 1219-es *Super Speculam* bullája öt esztendeig garantálta a nem helyben lakó klerikus *prebendium*-át, illetve *beneficium*-át, föltéve, hogy teológiát tanult vagy tanított valamelyik elismert iskolában”. Ferencz Sándor: i. m. 36. o.

⁸⁶ Ferencz Sándor: i. m. 36-37. o.

⁸⁷ A jelentékenyebb szellemi központokban valóságos egyetemi városrész (*Quartier Latin*) is kialakulhatott, amelynek a területén a választott egyetemi tisztségviselők, illetve a különböző nációk testületei intézték a közügyeket.

⁸⁸ Jacques Le Goff: *Les Intellectuels au Moyen Age*. Éditions du Seuil. Paris 1957. Magyar nyelvű kiadását lásd: Az értelmiség a középkorban. Magvető Kiadó, Budapest 1979

⁸⁹ A bolognai diákok az egyetem „*magna chartájának*” tekinthető, az akadémiai szabadságokat rögzítő *privilegium scholarium*, az „*Autentica Habita*” (1155-58) alapján többek között tanáraikat és bíráikat is megválaszthatták.

⁹⁰ Ennek elmaradása csak a tizennegyedik századtól fordul elő. Az említett privilégiumok mellett a helyi (püspöki, érseki, városi, fejedelmi etc.) autoritásokhoz való viszonyaikban – mivel ez nem volt közvetlenül levezethető a *studium generale* státusból – igen eltérő kép vázolható. Megjegyzendő, hogy érseki vagy püspöki autoritás alóli mentességhez kifejezett pápai döntés kellett. Lásd erről bővebben Ferencz Sándor: i. m. 38. o.

⁹¹ Bónis György: i. m. 14. o.

alapokon épültek fel.⁹² Az universitas scholarium és az universitas magistrorum egyesülése alapján jött létre tehát ez az autonóm közösség, amely biztosította az egyházi és világi hatalmasságok gyámkodásától mentes szellemi szabadságot, illetve az universitas belső demokratizmusát. Tagjait erkölcsileg és anyagilag is védelmezte, amelynek jó példája a – már említett – *ius ubique docendi*⁹³, illetve az universitas tagjai feletti önálló juriszdikció: az egyetemek szinte a kezdettől megkapták a bíraskodás jogát, ami egészen a modern időkig fennmaradt.⁹⁴ Az egyházi és világi hatóságok biztosították az egyetemek privilégiumait, amelyek ezt követően magának az autonómiának az alapját képezték: III. Honorius pápa 1233-ban kimondja az előadások tartásának jogát (*venia legendi*), I. Frigyes a hallgatók szabad utazását garantálta.⁹⁵ A privilégiumok egy részét tehát a pápa, más részét a császár (fejedelem) biztosította, ezért az alapító okleveleket rendszerint mindkét fél kiadta.⁹⁶

A tizenharmadik század a középkori (autonóm) szabadságnak az évszázada volt, amikor az universitas harca úgy a világi, mint az egyházi befolyás ellen jobbra sikeresen megvívható volt. Három alapvető egyetemi kiváltságról szoktak megemlékezni, amely a tudomány szabadságának kiteljesedését eredményezte: a *secessio* joga, amely az universitas gyakori elvándorlásával torolta meg az autonómia csorbítását, a már felidézett *licentia ubique docendi* joga, illetve a tulajdonképpeni „egyetemi autonómia”. Ez utóbbi kiváltságok igen nagy gyakorisággal státutumokban is rögzítésre kerültek, ennek ellenére a század második felében illetve a tizennegyedik században már a pápaság fennhatósága alatt találták magukat az említett nagyhírű egyetemek is. A közép-európai térség nagy egyetem-alapítási mozgalma – amely a tizennegyedik-tizenötödik századra tehető – egybeesik a jobbra pápai megerősítéssel alapozott egyetemek keletkezésével. A középkori egyetemek arisztokratizmusának visszahatásaként a reneszánsz, illetve a humanista eszmék térhódítása új távlatokat nyitott, miután ismét a polgárosodás eredményei ösztökélték a tudomány felszabadításához fűződő várakozásokat; a polgárság fejlődése nem fért össze többé a hűbéri rendszerrel, de az adott társadalom gyökeres átalakításáról még nem lehetett szó. Ugyanakkor szinte mindenütt feltűntek a döntően Itáliából meghívott neves humanista gondolkodók, akik az önálló államelméleti-jogi tudományosság megteremtésében, illetőleg az orvostudományok, a csillagászat, stb. körében is gyakran iskolateremtő tevékenység kezdeményezői lettek – ehhez persze az egyetemi szabadság újraélesztését kellett vállalniuk.

A felsőoktatási intézmények kezdeti autonómia-története felfogható egyfajta lavírozásként is a pápai, a helyi egyházi és/vagy világi, valamint az uralkodói érdekek erőterében. Az adott történelmi szituációban végső soron valamennyi meghatározó társadalmi csoport és réteg érdekét lényegében keresztezni hivatott egyetem számára, mint annak idején a koldulórendek számára, elkerülhetetlenné válik, ám nem mindig kétségbevonhatatlan értékű a *pápai védelem és támogatás*, s leginkább annak szükségszerű velejárója: a *befolyás*, illetve *fennhatóság*.⁹⁷ Ekként az autonómia külső oldala ideiglenesen csorbulni látszik; az egyházi autoritások

⁹² Heinrich Denifle: Die Entstehung der Universitäten des Mittelalters bis 1400. k. n. Berlin 1885. 758. o.

⁹³ Hanuy Ferenc: A közületek jogállása és az egyetemek. Budapest 1921. 17-18. o.

⁹⁴ Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása... <http://www.matud.iif.hu/04apr/12.html>

⁹⁵ Lásd a Bolognai Nyilatkozatot, ahol ez a gondolat ismét megjelenik.

⁹⁶ A pápaság és a császárság egyetemes kettős hatalma, annak ellenére, hogy feszültségekkel terhes és az erőviszonyok tekintetében ingadozó valóság volt, hosszú időn át az alapvető felfogás maradt. 1281-ben azonban egy német pap, Alexander von Roes kölni kanonok, aki a pápai udvarban élt, egy új elmélettel állt elő. Új elemet vitt a koncepcióba, és a két korábbi hatalom mellé egy harmadikat állított. Ez a harmadik hatalom a studium volt, tehát a tudomány, illetve a tudományos foglalatosság, a tanulmányozás. Megszületett tehát az első európai integrációs elmélet, amely a különböző európai népek közötti munkamegosztást és kooperációt vette alapul. Lásd erről bővebben Redl Károly: A fakultások vitájának előtörténetéhez. In: Az európai egyetem... 59. o.

⁹⁷ Ferencz Sándor: i. m. 34. o.

beavatkozása az egyetemek szellemi életébe azonban ebben a korszakban megszokott és természetes dolog volt. Megállapítható, hogy az egyetemek (a városi vagy királyi alapításúak is) ettől kezdődően valamelyest egyházi testületek voltak: egyházi joghatóság alatt álltak, s szabadságuk nem tanszabadságot jelentett, hanem azt, hogy klerikus tagjaik ellen a világi hatóságok nem járhattak el.⁹⁸ Nem jelentett tehát teljes szabadságot az autonómia a középkorban sem, ugyanis az „intézmények” felszerelését, vagyoni alapjainak megerteremtését az egyházak végezték. Az oktatók kivétel nélkül egyházi személyek voltak, akik egzisztenciális függőségben álltak az egyházzal (ez részben – származástól függően – a hallgatókra is igaz volt).⁹⁹

1.2. A felsőoktatási autonómia fogalmának átalakulása

1.2.1. Az átalakulás eszmetörténeti okai

A középkori egyetem szervezeti és működési tekintetben mindaddig betöltötte rendeltetését, ameddig az adott kor társadalmi igényeinek megfelelt. A tizennyolcadik század legvégén bekövetkező társadalmi változások okán létrejövő modern államok újfajta felsőoktatási struktúrák iránti igényt mutattak. Az állam ettől a történelmi időszaktól kezdődően lényegileg más jellemzőket mutat, mint a középkorban: az állam hatalma egyre szélesebb területekre terjed ki – többek között a felsőoktatási intézményekre is – ennek megfelelően átértelmezésre kerül az autonómia fogalma, hiszen az autonómia terjedelme, a függetlenség mértéke az állami főhatalom általi elismertségtől függ.¹⁰⁰ Az írni és olvasni tudás iránt megnövekedett társadalmi szükséglet – amit egyre jelentősebb mértékben növelt az ipari fejlődés által gerjesztett, mind képzetesebb munkaerő iránti kereslet – a tömegoktatás első jeleit vetítette előre.¹⁰¹

A mai fogalmaink szerinti modern felsőoktatási struktúrák a tizenkilencedik század első felében születtek meg. A témával foglalkozó kutatók között egyetértés van abban, hogy az új felsőoktatási rendszernek működése kezdeti szakaszában egyszerre több, különböző, olykor egymással ellenkező elven alapuló funkciót is be kellett töltenie, s hogy az intézmény a rendszer belső ellentmondásait – különösen hosszú távon – nemigen volt képes kiküszöbölni.¹⁰² Ennek következtében a tizennyolc-tizenkilencedik század fordulóján a kontinensen súlyos „egyetemi” válság robbant ki, majd az oktatási rendszer gyökeres átalakulása következett be.¹⁰³ Ezt a változást a témával foglalkozó szakemberek némileg eltérő minősítésekkel illetik: vannak, akik „oktatási reformról”, mások „egyetemi forradalomról” beszélnek, némelyek pedig – újszerű módon – „egyetem-alapításként”

⁹⁸ Borbély Gábor: Doktrinális konfliktusok a késő középkori egyetemeken In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001. 47. o.

⁹⁹ Ezzel összefüggésben jegyzi meg Thieme, hogy a felsőoktatási intézmények soha nem voltak teljesen függetlenek. Werner Thieme: i. m. 114. o. A témában lásd még Nikolaus Lobkowicz: Die Hochschule und der Staat – eine vertrackte Beziehung. In: Der Verwaltung-Staat im Wandel. Festschrift F. Knöpfler. München 1996. 205. és köv. o.

¹⁰⁰ Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. Jura 1995. 1. sz. 7. o.

¹⁰¹ Ezzel összefüggésben lásd Halász Gábor: Az oktatási rendszer. Műszaki Könyvkiadó, Budapest 2001. 53. és köv. o.

¹⁰² Békés Vera: A kutatóegyetem prototípusa: a XVIII. századi göttingeni egyetem. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001. 73. o.

¹⁰³ Ch. Charle – J. Verger: Histoire des Universités. PUF, Paris 1994. 52-64 o.; Schelsky Helmut: Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reform. Bertelsmann, Düsseldorf 1971. 20-40 o.

értékelik a történeteket.¹⁰⁴ Valamennyien egyetértenek viszont abban, hogy ennek a folyamatnak az egyetem-történet szempontjából nem lehet alábecsülni a jelentőségét. Ezt értékelve jogosan állapítható meg, hogy az európai felsőoktatás igen hosszú történetében a „hagyományos egyetem halálának” korszaka után ekkor köszöntött be a „modern egyetem születésének” korszaka.¹⁰⁵ Ugyancsak rögzíthető, hogy az „európai egyetem” elhúzódo modernizációja az elmúlt kétszáz év folyamán többnyire mintakövető – és olykor sajnos mintatévész – modernizációnak bizonyult; ekként a történetek „válságfolyamatnak”¹⁰⁶ minősíthetőek, mivel a rendszer végső soron olyan megoldhatatlannak tűnő problémákat görgetett maga előtt, amelynek sajátos dinamikája láthatólag kettős forrásból táplálkozott. Egyrészt abból, hogy az európai egyetem francia, német (vagy más nemzeti) rendszereinek korszerűvé válásában egykor kiemelkedően fontos szerepet játszó „napóleoni”, illetve „humboldti” egyetem-modellek idővel maguk is korszerűtlenné és megreformálandóvá¹⁰⁷ váltak, ám ugyanakkor többnyire megreformálhatatlannak bizonyultak.¹⁰⁸ Ennek ellenére a témával foglalkozó szakemberek egyöntetűen azt hangsúlyozzák, hogy a közfelfogással – ami szerint a modern felsőoktatási intézmény őseinek a középkori universitas tekinthető – ellentétben a tizenkilencedik századi egyetemek szolgáltak mind az európai, mind az amerikai felsőoktatási rendszer alapjául. Az „európai egyetem” e klasszikusan modern változatának kései kialakulását azonban persze megelőzték a tizenhat-tizennyolcadik század különféle egyetemalapítási, illetve egyetem-korszerűsítési kísérletei.¹⁰⁹ Ez az időszak a permanens válságok koraként említhető, kiemelve azt is, hogy az új helyzet egészen új feladatokat rót az egyetemre, amelynek szervezete és egész berendezkedése (viszont) még az újkort megelőző időkből származott.¹¹⁰ Az évszázadok alatt kialakult, tradicionális egyetemi struktúra megváltoztatása, illetve átfogó módosítása kapcsán – szükségyszerűen – felmerül az egyetemi autonómia létjogosultságának kérdése,¹¹¹ és ennek folyamányaként a kulturális jogok jelentéstartalmának változása is. A kulturális jogok fejlődését adott feltételek közepette számos tényező befolyásolhatja: elsősorban az eszmei és történelmi örökség, az emberi jogokra vonatkozó nézetek és az e jogok gyakorlásának a lehetősége. E korszakban nyert alkotmányos rögzítést azoknak a társadalmi elvárásoknak a rendszere, amelyben logikailag is

¹⁰⁴ Vö. Jürgen Mittelstrass: *Universitätsreform als Wissenschaftsreform*. In: Jürgen Mittelstrass: *Wissenschaft als Lebensform*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1982. 118-137. o. Alain Renaut: *Les révolutions de l'Université*. Calmann-Lévy, Paris 1995; Helmut Schelsky: „Revolution - Reform – Gründung”. In: Helmut Schelsky: *Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reform*. Bertelsmann, Düsseldorf 1971. 48-50. o.

¹⁰⁵ Hans-Werner Prahl – Ingrid Schmidt-Harzbach: *Die Universität. Eine Kultur- und Sozialgeschichte*. Bucher Verlag, München und Luzern 1981. Thomas Ellwein: *Die deutsche Universität. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Fourier Verlag, Wiesbaden 1997; Harold Perkin: „History of Universities”. In: *International Higher Education. An Encyclopedia*. 1. köt. (szerk. Philip G. Altbach) Garland Publishing Inc. New York & London 1991. 169-204. o.

¹⁰⁶ Tóth Tamás: *A napóleoni egyetemről...* 95. o.

¹⁰⁷ Vö: Jürgen Habermas: *Protestbewegung und Hochschulreform*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1969

¹⁰⁸ Jürgen Mittelstrass: *Die Unis sind reformunfähig*. Spiegel Spezial 1993. 3. sz. 134-141. o. Rudolf Stichweh: *Der frühmoderne Staat und die europäische Universität, zur Interaktion von Politik und Erziehungssystem im Prozess ihrer Ausdifferenzierung (16-18. Jahrhundert)*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1991. 252-257. o.

¹⁰⁹ Vö. különösen Rudolf Stichweh hivatkozott művét, amely a tizenhat-tizennyolcadik századot tekinti a „kora modern” államok és egyetemek korszakának; lásd továbbá Bjorn Wittrock: *The modern university: The three transformations*. Cambridge University Press 1993. 309-310. és 342-343. o. Utóbbi szerző egyetem-történeti szempontból világosan megkülönbözteti például a „the birth of modernity”, a „the coming of age of modernity” és a „the late modernity” periódusát.

¹¹⁰ Horváth Pál: *A tudomány szabadságának történelmi szerepváltásai és az 1848:19. tc. Jogtudományi Közlöny 1999. 10. sz. 510. o.*

¹¹¹ Hamza Gábor: *Az egyetemi autonómiáról...* 10. o. A legtöbb államban napjainkban is aktuális kérdésnek tekinthető a hagyományos egyetemi struktúra átalakítása.

a helyére került a tudomány felszabadításának az ügye.¹¹² A német államok alkotmányaiban, az osztrák jogalkotásban, sőt még az adott társadalmi átalakulástól elmaradt Oroszország állami reformtörvényeiben is egészen közelálló legiszlációs megoldásformáknak vagyunk tanúi. Az ősforrások a megkésett polgári átalakulás első kísérleteként ismert belga alkotmányozáshoz, 1831-re nyúlnak vissza, miután a párizsi és a belga forradalmak, illetőleg a lengyel felkelések történelmi fordulópontot hoztak az európai politikában.¹¹³ A korábbiakban jelentőség nélkülinek vélt diáktársaságok – az ún. Burschák – csakúgy, mint a korabeli szellemi élet kiválóságai a *ráció autonómiájára* hivatkozva követelni kezdték a tudomány szabadságát. Ennek hatása alatt módosult az universitas fogalma és vált az egyetem a tudományok egyetemévé (mai fogalmaink szerint: tudományegyetemmé). Antoine Jean Condorcet korabeli megfogalmazása szerint „semmilyen hatalomnak se legyen meg a joga megakadályozni a tudományos igazság kifejtését”.¹¹⁴ Eötvös József „A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra” című művében idézte fel a tudomány szabadsága gondolatának gyors terjedési folyamatát, párhuzamot vonva az 1848. évi francia alkotmány és a magyarországi márciusi törvények között. Utóbbi jogszabályok közül feltétlenül kiemelendő az 1848. évi 19. tc., amely mindössze három rövid szakaszban szabályozza a tanszabadság alapelveit, gondot fordítva ugyanakkor a vonatkozó – akkor még alapjognak nem nevezett, ám tartalmilag annak minősülő – jogok rendezett megfogalmazására. („Az oktatás és tanulás szabadságának azon elve, hogy egyrészt a tanuló arra nézve: mely tant, és melyik tanártól kívánja hallgatni, szabad választást tehessen; másrészt: hogy a rendes tanárokon kívül, más jeles egyének is, a ministerium által ideiglenesen megállapítandó, később pedig törvény által meghatározandó feltételek mellett oktathassanak, törvényesen kimondatik”).

1.2.2. A felsőoktatási autonómiát meghatározó reformok

A tizenharmadik század második, illetve a tizenkilencedik század első felében Franciaországban és Poroszországban megfogalmazódó nevelés- és oktatáspolitikai reformelképzelések többnyire kettős elvárást tükröztek: a jövő felsőoktatási rendszere egyszerre legyen a korszerű, közvetve vagy közvetlenül a társadalmi gyakorlatban is hatékonyra váló ismeretek kidolgozója és közvetítője, valamint a mindenkori hatalom iránt tanúsítandó állampolgári lojalitás ihletője.¹¹⁵ Az e feltételeknek megfelelő intézmények kialakítását célzó törekvések megjelenéséig az európai egyetemek lényegében megőrizték, ha nem is „feudális”, de legalább rendies, korporatív és felekezeti – sőt olykor egyenesen „skolasztikus” – jellegüket. Ez a gondolat leginkább azt a szemléletet tükrözi, ami szerint a régi típusú felsőoktatási intézmények csak meglehetősen késéssel vettek tudomást az új felfedezésekről, különösen a természettudományos eredményekről. Szellemesen állapítja meg egy kortárs, hogy „a francia egyetemek döntő többsége még a peripatetikus filozófia híve volt, amikor a tudományos világ Descartes hatására már elfordult Arisztoteléstől, s csak akkor vált végre kartézianussá, amikor már minden komoly kutató Newton követőjének tekintette magát”.¹¹⁶

A tizenkilencedik század első harmadának végére a tanszabadság eszméje elterjedt egész Európában. Brubacher szerint a középkori eredetű felsőoktatási autonómia fogalmát ez a

¹¹² Horváth Pál: A tudomány szabadságának... 511. o.

¹¹³ Jan Jozef Thonissen: La Constitutium Belge. Bruyland, Bruxelles 1879. Idézi Horváth Pál: A tudomány szabadságának... 512. o.

¹¹⁴ Idézi Horváth Pál: A tudomány szabadságának történelmi szerepváltásai... 512. o.

¹¹⁵ Ez ugyancsak a modern állam létrejöttével hozható közvetlen összefüggésbe, hiszen ezzel szemben követelnek „szabadságot”, illetőleg „autonómiát”. Vö. Petrétei József: Az önkormányzatok... 7. o.

¹¹⁶ Lásd erről bővebben Tóth Tamás: A napóleoni egyetemtől... 98. o.

szemléleti alapállás ruházta fel modern polgári értelemmel; a modern állammal szemben újjáéledtek az egyetemi polgár jogai, és a külsőségekben is gyakran a középkori egyetem jellegzetességei tűntek fel. A *Lehrfreiheit*-szisztéma ellentmondásosságának – amisperint a tanítás szabadságát formálisan őrizte ugyan a tanszakok párhuzamos előadásának intézményesítése, a tanulás szabadsága viszont a szabadossággal azonosult – következtében azonban az autonómia jobbra üres formaságokra zsugorodott, az állami politika pedig szinte sehol sem maradt a felügyeleti jogok korlátain belül. Ezek miatt az eszmetörténeti okok miatt az európai egyetemek – céhszerű felépítettségük, korporatív előjogaik és viszonylag széles körű autonómiájuk következtében – legkésőbb a tizennyolcadik századra súlyos (közigazgatási) problémák forrásává váltak. Érdekesség, hogy a kolostori fegyelem alól már rég felszabadult, de bizonyos tradicionális szabadságjogokat még mindig élvező korabeli egyetemisták jelentős része a kortársak véleménye szerint elhanyagolta a tanulmányait, s kihasználva a kötetlenség állapotát, a többség szemében erkölcstelennek tűnő életmódot folytatott.¹¹⁷

A rendszerint keretjogszabályba foglalt garanciák, amelyek az autonómiával való visszaélést voltak hivatottak megakadályozni, tartalmatlanoknak bizonyultak, a szisztéma részleteinek a törvényes szabályozása pedig felettebb hiányos maradt. A modell különleges történelmi kötődése azonban szinte töretlenül fennmaradt. Az oktatáshoz való jognak alapvető jogként való értelmezése, a közoktatás kötelező és ingyenes voltának kimondása, valamint az állam azon igényének határozott bejelentése, hogy az ifjúság nevelését egységes nemzeti keretek között, saját elvei és érdekei szerint szervezze meg, történelmi jelentőségű eseménynek mondható. Ennek oka elsősorban az volt, hogy az állam – társadalom-irányítási funkciói bővülésének következtében – egyre összetettebb feladatok ellátására vállalkozott.

A tizenkilencedik század első felében tehát előtérbe kerülnek a felsőoktatási reformtörekvéseket célzó gondolatok: azzal a kísérlettel lehet találkozni, amely az egyetemek olyan értelmű reformjára irányul, hogy azok a középkori hagyományok folytatóivá váljanak.¹¹⁸ Hamza Gábor világít rá arra, hogy Wilhelm von Humboldt megvalósítandónak és megvalósíthatónak tartotta az *universitas literarum* gondolatát olyan értelemben, hogy az egyetem ne csupán a szűklátókörű szakirányú képzés centruma legyen; Humboldt nézete szerint – írja Hamza – az „*Ausbildung*” (szakirányú képzés) mellett az egyetem alapvető feladata a „*Bildung*” (átfogó képzés, az antik görög *paideia*, nevelés értelemben). Ismét aktuálissá válik tehát az a korábban Lessing nevéhez kapcsolódó felfogás, amely szerint „szívesen nézünk át egyik tudományból a másikba”. Az „egyetem egysége” megőrzésének feltétlen szükségességét hirdeti Kant is; a *Der Streit der Facultäten* című, 1798-ban publikált művében egyenesen követeli a filozófia szabadságát a teológiától és az állami hivatalos doktrínától. Kant szerint a „filozófia a tudomány igazi fáklyavivője”, a filozófiai karnak kell ellenőrzése alá vonnia a többi kart, ugyanis a filozófia kiváltságos szerepe teremthetné meg az egyetem veszélyeztetett egységét.¹¹⁹ Ehhez kapcsolódik Savigny is, aki szerint a tanszabadság teremt egységet a középkori egyetem és a modern egyetem között;¹²⁰ ő maga is törekszik a Poroszországban jelentkező, az 1808-as évhez kapcsolódó reformtörekvések eredményeinek megtartására. A reformok, melyekben az *universitas literarum*-konceptió igen lényeges szerepet játszik, szerves összefüggésben vannak azzal, hogy Németországban az egyetemek ebben a korszakban a politikai-elméleti viták valós centrumaivá válnak. Ennek szükségességét még a tizennyolcadik század végén Fichte fogalmazza meg az „*Über die Bestimmung der*

¹¹⁷ Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 98. o.

¹¹⁸ Hamza Gábor: i. m. 10. o.

¹¹⁹ Idézi Hamza Gábor: i. m. 10. o.

¹²⁰ Karl Friedrich v. Savigny: *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*. Heidelberg 1834. 153-154. o. Idézi: Hamza Gábor: i. m. 10. o.

Gelehrten” című munkájában. Álláspontja szerint a társadalom irányítása a tudósokra vár: az ő feladatuk a társadalom politikai és szellemi vezetése. Humboldt és Fichte az egyetem messzemenő pénzügyi önállóságának gondolatát képviselik, nézetük szerint az egyetem igazgatásában az önigazgatásnak kell érvényesülnie. Schelling mutat rá elsőként arra a paradoxonra, hogy az egyetem – bár azt az állam megszüntetheti – a tudomány műhelye, amelyet az állam viszont nem számolhat fel, Fichte pedig annak a nézetének ad hangot, hogy az egyetem állam az államban.¹²¹ Fichtével ellentétben Humboldt abból indult ki, hogy a nevelésnek egyszerűen csak az általában vett embert kell formálnia; vagyis anélkül, hogy bizonyos konkrét és pontosan meghatározott állampolgári erényeket oltana a növendékekbe, s hogy direkt módon az állam közvetlen szolgálatára ösztönöznék őket. Humboldtól ugyanakkor – mint felvilágosult porosz államhivatalnoktól – valószínűleg semmi sem állt volna távolabb, mint az egyetemi oktatás társadalmi és politikai szerepének alábecsülése.¹²²

A felsőoktatási autonómia kérdésében az említett szerzők tehát ugyancsak eltérő nézeteket képviseltek. E vélemények összevetését követően az a következtetés fogalmazható meg, hogy a porosz-német fejlődés vonatkozásában érdemes világosan megkülönböztetni a felsőoktatási autonómia „belső” és „külső” formáit. Míg „a külső autonómia problémája mindenekelőtt állam és egyetem, illetve egyetem és társadalom (esetleg egyetem és egyház) kölcsönviszonyában vetődik fel, addig a belső autonómia fontos – ám tagadhatatlanul nehezebben értelmezhető – fogalma főként egyetem és akadémia, univerzitás és fakultás, fakultás és diszciplína, valamint oktatás és kutatás, illetve tudomány és nevelés bonyolult kérdéskörének tanulmányozásában hívható segítségül”.¹²³ Tóth Tamás álláspontja szerint a német idealizmus gondolkodói közül alighanem a modern egyetem belső, illetve külső autonómiájának értelmezésében, s a fölmerülő elméleti és gyakorlati problémák kezelésében Humboldt foglalta el a leginkább kiegyensúlyozott álláspontot.

A tizennyolc-tizenkilencedik század fordulójának témával foglalkozó gondolkodói valójában egy minimális programot tűztek maguk elé, és azt többé-kevésbé meg is valósították. A szellemi elmaradottság nyilvánvaló akadályait felszámolták, az állami bürokrácia felügyeleti szerepét behatárolták és a rendelkezésre álló anyagiakat kímélve, a legjobb elméket igyekeztek megnyerni a tudomány gyors fellendítése érdekében. Eredetileg a Napóleon hadai elől, később a reakciós német államok üldözése elől menekülő tudósok – hallgatóikkal együtt vándorolva – a gyakorlatban is *kiformálói lettek az újjáéledő felsőoktatási autonómiának*. „A kötött oktatási-, illetve vizsgarend felszámolása és az utánpótlás habilitációs rendjének a kialakítása is az úttörők érdeme volt, de ezzel együtt is járt a képzési rend fellazulása (túlnépesedés, korrupció). Mindez tehát a maga valóságában tehát csak félmegoldás volt, ezért is ez a szisztéma maga után vont a gyakorlati szakemberek bevonásával végzett képesítő államvizsga rendjének a kialakulását, amelyben persze már a *Lehrfreiheit* alaptételei nem érvényesülhettek”.¹²⁴ Megállapíthatjuk, hogy a porosz modell filozófiájának megalapozói elérendő alkotmányos rend *alkotóelemeként* fogták fel a tudomány szabadságát. „Eszköz tehát náluk a tanszabadság a nemzet felemelésére, a történelmi igazságtétel megteremtésére (a nép tudatlanságának a felszámolására) és persze az emberi jogok (polgári szabadságjogok) sajátos kifejező formája, amely feltételezi más szabadságjogok meglétét, biztosítását is”.¹²⁵ A Wilhelm von Humboldt nevéhez kapcsolódó rendszer a porosz egyetemi

¹²¹ Hamza Gábor: i. m. 11. o.

¹²² Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 108. o.

¹²³ Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 105. o.

¹²⁴ Még a szentpétervári udvar is szükségét érezte, hogy a tudomány szabadságát deklarálja. P. G. Eimontova felismerését idézi Horváth Pál: A tudomány szabadságának... 511. o.

¹²⁵ Horváth Pál: A tudomány szabadságának... 510. o.

modell alapját képezte, egyben a fentebb ismertetett kihívásokra adott válaszként értékelhető. Kezdeti lépésnek a téma avatott ismerői a Halléból Napóleon hadai elől, diákjaival együtt menekülő egyetem berlini befogadását tekintik, 1810-ben.¹²⁶ Az új felsőoktatási modell „tartós sikere, az új egyetemi rendszer eredményes működése érdekében Humboldt kifejezetten kívánatosnak tartotta, hogy a modern porosz állam mintegy felügyeletet gyakoroljon a modern porosz egyetem felett”.¹²⁷ Ezt elsősorban az egyetemi tanárok, illetve az oktató személyzet kinevezése formájában tartotta elképzelhetőnek. Gondja volt persze Humboldtnek arra is, hogy ez az állami felügyelet csak bizonyos határok között érvényesüljön: csak olyan mértékben, „ami szükséges és elégséges ahhoz, hogy a hagyományos egyetem korporatív előjogait semlegesítse és visszaállításukat megakadályozza, hogy a felsőfokú tanintézeteket az egyházi befolyástól megvédje, s végül, hogy az egyetemi tudományokban időről-időre természetszerűleg kialakuló iskolák, illetve irányzatok hegemonia-törekvéseit semlegesítse”. Az ily módon világosan körülhatárolt szférában azonban a szellemi tevékenység – a különféle tudományok egységének, a tudomány és a felvilágosodás egységének, az oktatás és a kutatás egységének, valamint az egyetemi oktató és az egyetemi hallgató egységének, illetve egymásrautaltságának elve alapján – szabadon bontakozhatott ki. Az „egyetem eszméjének” humboldti felfogása főként ezekre az alapelvekre támaszkodott.

A német egyetem humboldti koncepciója – Habermas szerint¹²⁸ – főként két kérdésre keres választ. Egyrészt arra, hogyan intézményesíthető a vallás hatalma, illetve az egyház gyámködsége alól fölszabaduló modern tudomány anélkül, hogy kialakuló autonómiáját a másik oldalról a politikai állam vagy a polgári társadalom veszélyeztesse. E probléma megoldását a felvilágosult idealista filozófusok és porosz reformerek abban látták, hogy a modern tudomány messzemenő autonómiáját magának a porosz államnak kell biztosítania. Mégpedig úgy, hogy ez az állami garancia ne csak az esetleges politikai intervenciókkal, hanem a különféle társadalmi imperatívuszokkal, a gazdasági hasznosság szempontjaival és a gyakorlati élet igényeivel szemben is sikerrel védje meg az egyetemeket. Másrészt Humboldt meg akarta győzni a porosz államot arról, hogy mint kultúrállam maga is érdekelt az egyetem autonómiájának, vagyis egy olyan intézmény önállóságának kívülről történő szavatolásában, amely belülről mindenkor korlátlan szellemi szabadságnak örvend. Ezt a törekvését siker koronázta, s „a német kultúrában hosszú időre igen jó viszony alakult ki a politikai állam, mint kultúrállam és a szigorúan apolitikus szellemű egyetem között”.¹²⁹ Tudománytörténeti szempontból vizsgálva az egyetemi oktatás és a tudományos kutatás autonómiájának kérdését Habermas főként arra hívja föl a figyelmet¹³⁰, hogy Humboldt idejében az iparnak és a termelésnek a korabeli német államokra jellemző elmaradott szerkezete talán utoljára tette lehetővé az elmélet és a gyakorlat viszonyának klasszikus felfogását. A német egyetem történetében mindent egybevetve sem a humboldti modellnek a konzervatív kormányzatok által 1945 után végrehajtott restaurációja, sem pedig annak a későbbi kormányra kerülő kereszténydemokrata/szociáldemokrata nagykoalíció által 1966 után megkísérelt reformja nem hozott igazi fordulópontot.

¹²⁶ Valójában azonban Kant és Fichte szellemi előkészítő munkája megelőzte a szisztéma gyakorlati megteremtését. Lásd erről bővebben Horváth Pál: A tudomány szabadságának... 514. o.

¹²⁷ Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 109-110. o.

¹²⁸ Jürgen Habermas: Die Idee der Universität. In: J. Habermas: i. m. 81-82 o.

¹²⁹ Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 115. o.

¹³⁰ Jürgen Habermas: i. m. 108-110. o.

A porosz modell felsőoktatási intézményeivel ellentétben a napóleoniak nevezett francia egyetem hierarchikusan felépített és erősen centralizált intézmény volt, amely az állam teljes fennhatósága alatt állt, s amelyben rendkívül szigorú, mondhatni katonás fegyelem uralkodott.

Lényeges körülmény továbbá, hogy ez az intézmény *a felsőoktatási autonómia semmiféle formáját nem tette lehetővé*. Vonatkozik ez az autonómia régi és új, külső és belső formáira egyaránt. Tóth Tamás ennek kapcsán akként fogalmaz, hogy „míg a belső autonómia kérdése a napóleoni modellben fel sem merült, illetve egyszerűen értelmezhetetlen volt, addig a külső autonómia kérdésében – tehát a modern egyetem és a modern állam, illetve a modern egyetem és a polgári társadalom kölcsönviszonya tekintetében – a napóleoni koncepció éppen nem az autonómia, hanem inkább a heteronómia sajátos formáira fektette a hangsúlyt”. A napóleoni modell tehát az erős állami kontrollon alapul, az egyetem tevékenységének úgyszólván minden elemét a kormányzat határozza meg. Ugyanakkor megkérdőjelezhetetlen a biztos állami finanszírozás, ami ebben a modellben tulajdonképpen az intézményi autonómia lényeges biztosítója.¹³¹

A fenti modellek a kialakításukat követő évtizedek alatt olyannyira időtállóan bizonyultak, hogy a Napóleon, illetve Humboldt nevéhez fűződő felsőoktatási modellek minden válság és minden reform ellenére egészen 1968 májusáig érvényben maradtak.¹³² Annak ellenére megalapozottnak tűnik a fenti állítás, hogy a francia és a német felsőoktatási rendszeren a XIX. század utolsó harmadában egy második hatalmas modernizációs hullám is végigsöpört. A „császári egyetem” a következő évtizedekben „köztársasági egyetemmé”, a „humboldti egyetem” pedig úgyszólván „bismarcki egyetemmé” alakult át.

Ha tehát valaki ragaszkodik ahhoz, hogy a „modern egyetem” történetét tanulmányozva a „klasszikus modell” fogalmát is bevezesse, akkor bizonyára elmondhatja: néhány évtizeden keresztül ezt a funkciót a humboldti hagyományokat részben még folytató, részben már nem folytató „német egyetem” – különösen a berlini egyetem – töltötte be. A tizenkilencedik század eleje, a nemzetállamok kialakulása újabb fordulatot hozott. A mindaddig nemzetközi kitekintésű egyetemek befelé fordultak, a totalitáriánus, autoritáriánus rendszerek pedig részben eltorzították az egyetemek fejlődését, a funkciójuknál és tradíciójuknál fogva autonóm, nyitott intézményeket szigorú kontroll alá helyezték.¹³³ Az első világháború vége nemcsak a német, hanem az európai egyetem történetében is fontos korszakhatárt jelent.¹³⁴ A XX. századi „high-tech forradalom, a globalizáció”¹³⁵ ismét másfajta felsőoktatási struktúrát követel meg. Jose-Gines Mora¹³⁶ felfogása szerint a felsőoktatásban a huszadik században bekövetkező változások a globális társadalom, a tudásalapú társadalom és az univerzális

¹³¹ Karády Viktor: A francia egyetem Napóleontól Vichyig. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2005

¹³² Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 112. o.

¹³³ Részben ennek is tudható be, hogy a XX. században az egyetemi világ súlypontja az Amerikai Egyesült Államokba tevődött át, ahol az eltérő társadalmi, gazdasági, politikai környezetben új felsőoktatási modell bontakozott ki. Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 10. o.

¹³⁴ Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 117. o.

¹³⁵ A kifejezést ekként alkalmazza Barakonyi Károly. Lásd Barakonyi Károly: Bologna felülnézetben. In: Bologna „Hungaricum” (szerk. Barakonyi Károly). Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2009. 23. o.

¹³⁶ Jose-Gines Mora: In search of identity: Dilemmas in European higher education. 29th EAIR Forum, Innsbruck, 2007 augusztus. Idézi Barakonyi Károly: Bologna felülnézetben... 24. o. Barakonyi Károly másutt egyenesen úgy fogalmaz, hogy napjaink felsőoktatásában „tetten érhető a jelenlegi oktatási struktúra átmentésének kísérlete, a status quo fenntartása, az egyes intézmények által elfoglalt belső piaci szegmensek megtartására való törekvés. Professzorainkat, intézményi vezetőinket jobban érdekli, hogy a konkurens egyetem, főiskola mire készül, kik azok a bürokráták, akiktől pénzt lehet kicsikarni, házon belül pedig hogyan lehet a bölcs rektor segítségével forrásokat elhúzni a szomszéd kartól, tanszéktől, mintsem az, hogy mi történik Európában.” Barakonyi Károly: Bologna felülnézetben... 57. o.

egyetem fogalmával írhatóak körül. Tényszerűen jegyzi meg ennek kapcsán Barakonyi Károly, hogy az átalakulás mozgatóerői – az állam, a társadalom, a gazdaság – a felsőoktatási intézményeken kívül találhatóak meg, az egyetemek ugyanakkor ennek ellenállnak, aminek oka – a kiváltságokhoz való ragaszkodás – érthető, de el nem fogadható attitűdje.¹³⁷ A felsőoktatás rendszerére ható erők azonban lassanként meghaladják azt a szintet, amelynek maga a rendszer még ellen tud állni; a felsőoktatási intézmények tehát átalakulási kényszerbe kerülnek annak érdekében, hogy a társadalom és az állam igényeinek meg tudjanak felelni, ezzel biztosítva saját autonómiájuk fennmaradását.¹³⁸

1.3. Következtetések

Megállapítható mindezek alapján, hogy a felsőoktatási autonómia elmélettörténetét tekintve a történelmi jelentőségű átalakulás centrumaiban fejlődtek ki a legkedvezőbb feltételek az intézmények szabadságának megteremtéséhez. Ismeretes, hogy Magyarország Európa ama régiójába tartozik, ahol a polgári szabadságjogok törvénybe foglalt rögzítésére jobbra csak a tizenkilencedik század második felében, vagy éppen a huszadik században került sor.

Itt a megkésett polgári átalakulás társadalmi forradalma tűzte napirendre a szabadságjogok elismerését és az egyébként változatos történelmi körülmények között születő 1848-49-es alkotmányok lettek ezeknek a vívmányoknak a hordozói.¹³⁹ Az „egyetem egységének”, illetőleg autonómiájának gondolata azonban szorososan összefüggött a „tudomány egységének”, a tudomány autonómiájának gondolatával is.¹⁴⁰ Ezt támasztja alá Savigny is, aki szerint a tanszabadság teremt egységet a középkori egyetem és a modern egyetem között.¹⁴¹

A fenti alapvetések azok, amelyek az autonómia-történet megalapozásában a legjelentősebbnek bizonyulnak. A felsőoktatási autonómia kialakulásának fentebb részletezett meghatározó tényezői napjainkig befolyásolják a felsőoktatási szférát:¹⁴² az újra és újra felmerülő, az intézmények mindennapi életét befolyásoló vitákban rendszerint felmerül az egyetemek középkortól meglévő autonómiájára való hivatkozás. A fentiekben látható volt, hogy az autonómia a középkorban sem volt korlátlan – nem is lehetett az – ekként az erre való hivatkozás megalapozatlan következtetésekhez vezethet, és vezet is. A „parttalan szabadság”-elméletét már a XIX. század felsőoktatási rendszerének és annak elméletének alakítói – elsősorban Humboldt, Savigny, Fichte és Schelling – is meghaladták.

¹³⁷ Uo.

¹³⁸ Pierre Bourdieu „Az oktatási rendszer ideologikus funkciója” című írásában ennek kapcsán nem a formális, hanem a tartalmi autonómiát kérdőjelezi meg azáltal, hogy nem tagadja az intézményi önrendelkezés nagy szabadságfokát, viszont állítja, hogy mindez a fennálló renddel való nagyfokú azonosulásnak – ami a társadalmi pozíciók újratermelését biztosító intézményi identitásnak és működésnek köszönhető – a következménye. Pierre Bourdieu: Az oktatási rendszer ideologikus funkciója. In: Az iskola szociológiai problémái (vál. Ferge Zsuzsa – Háber Judit). KJK, Budapest 1974. 65-93. o.

¹³⁹ A legújabb kori hazai történelemben is ismeretes, hogy az emberi jogok egyetemes ügyé válása közvetlen hatást is gyakorolt a kibontakozó politikai megújulásra. Így az ország új államformájáról szóló 1946: I. törvény preambulumban megfogalmazott jogok minálunk már egy átütő erejű szemléleti változás kezdetét jelzik a szélesebb értelemben vett közgondolkodásban. Lásd erről bővebben Horváth Pál: i. m.

¹⁴⁰ Vö. Alain Renaut: i. m. 156-161. és 179-191. o. A Pesti Hírlap 1846-os cikksorozatában sürgette a tanszabadság bevezetését, melyet a következőképpen jellemzett. „Józan értelme abban áll, hogy a tanítók (...) előadásainak úgy a tartalmára s lényegére, mint módjára s alakjára nézve (...) saját kötelességszerű meggyőződésüket követhessék (...), a tanulásra nézve pedig abban áll ezen szabadság, hogy (...) tanulási tárgyakat, úgy mint oktató egyéneket szabadon (...) választhassanak.” Pesti Hírlap 1846. október-november. Idézi Rácz Kálmán: Az egyetemi autonómia Magyarországon 1848-1998 között. In: Autonómiák Magyarországon 1848-2000 (szerk. Gergely Jenő). L'Harmattan Kiadó, Budapest 2005

¹⁴¹ Karl Friedrich v. Savigny: Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter. Heidelberg 1834. 153-154. o.

¹⁴² Ezt erősíti meg a felsőoktatás és az állam kapcsolatrendszerének történetét vizsgáló művében Wolfgang Kahl is. Lásd erről Wolfgang Kahl: Hochschule und Staat. Mohr Siebeck, Tübingen 2004. 114-116. o.

2. A felsőoktatási autonómia fogalma

2.1. Az autonómiáról általában

Az autonómia fogalma vonatkoztatható *egyrészt* az egyén, *másrészt* a közösség szintjére. Előbbi értelemben – eredeti görög jelentése¹⁴³ szerint – saját törvények szerint élés, önrendelkezés, önállóság húzódik meg a fogalom¹⁴⁴ mögött, vagyis az autonómia szoros kapcsolatban áll az önszabályozás fogalmával.¹⁴⁵ Utóbbi értelemben valamely intézménynek, szervezetnek, közösségnek az a joga, hogy belső ügyeit más hatóságtól többé-kevésbé függetlenül, saját rendtartása szerint – választott vezetői útján – maga intézi. Gergely Jenő megfogalmazása szerint az autonómia az egyének kisebb vagy nagyobb létszámú, valamilyen közös cél, adottság, érdek, ideológia, vagy vallás mentén önszerveződéssel létrejött közösségeinek sajátja, amelyeknek működését a maguk által alkotott szabályok a hatályos állami törvények keretei között biztosítják, s ehhez függetlenségüket nem, vagy forrásaikat tekintve csak részben korlátozó anyagi eszközökkel rendelkeznek.¹⁴⁶ Ebből következik, hogy az autonómiával rendelkezőknek minden politikai és gazdasági hatalommal szemben erkölcsi és szellemi vonatkozásban függetlennek kell lenniük. Másként közelítve: az autonómia valamely közösség önrendelkezési joga, minden idegen, külső hatalomtól való függetlensége. Az autonómia a nem állami szervezetek azon képessége, hogy saját ügyeik intézésére – többnyire jogi természetű – szabályokat alkothassanak.

Az autonómia közjogi szempontból elsősorban normaalkotásra való képességet jelent. Az autonóm szervezetek normaalkotásának az állam jogalkotó tevékenysége szab határt: nem alkothatnak a hatályos jogszabályokkal ellentétes tartalmú (belső) normákat. Az állam az esetek döntő többségében biztosítja az autonóm szervezetek belső normáinak érvényesíthetőségét és ez azzal is együtt jár, hogy fenntartja magának azt a jogot, hogy az autonóm szervezetek működésének jogszabályszerűségét ellenőrizze. Az autonómia gyakorlásának formája az önkormányzat: olyan szervezet, amelynek segítségével saját ügyeit minden más hatóságtól függetlenül önmaga intézi. Napjainkban számos eltérő típusú autonómiáról beszélhetünk: más funkciót látnak el többek között az autonómiával rendelkező közigazgatási szervek, a kamarák és köztisztviselők – kitüntetett módon: a Magyar Tudományos Akadémia –, az egyházak és a felsőoktatási intézmények.¹⁴⁷ Lényeges megjegyezni, hogy az *autonómia nem abszolút kategória*. Kialakulása, fejlődése és működése bonyolult, nehezen áttekinthető jelenség. Tartalma, megjelenési formája, mozgástere koronként és országoként változik, az adott ország társadalmi berendezkedésének, nemzeti kultúrájának függvénye, s annak történelmével együtt alakul ki. Következésképpen a tartalma, megjelenése és mozgástere országoként és koronként változik. Kétségtelenül vannak állandó kritériumai is: ilyen a politikai és gazdasági hatalomtól való elkülönülés, továbbá az autonómiával rendelkező testület, intézmény, szervezet erkölcsi és szellemi függetlensége.¹⁴⁸

¹⁴³ A szó görög eredetű, az „auto” (ön) és a „nomosz” (törvény) szavak összetétele.

¹⁴⁴ A szó elemzéséről lásd Barakonyi: Rendszerváltás... 49. o.

¹⁴⁵ Ezt az állítást a német közigazgatási jogi irodalom is elfogadja. Lásd erről bővebben Hartmut Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. CH Beck Verlag, München – Berlin 2002 Rdnr. 16; Hans Uwe Erichsen (szerk.): Allgemeines Verwaltungsrecht. De Gruyter, Berlin/New York 1998. Rndr. 64; Ulrich Karpen – Manuela Freund: Hochschulgesetzgebung und Hochschulautonomie. Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre. 49. köt. München 1992.

¹⁴⁶ Gergely Jenő: Az autonómiáról általában. In: Autonómiák Magyarországon (szerk. Gergely Jenő)... 19. o.

¹⁴⁷ Az értekezés – a tartalmi keretek okán – nem tekinti feladatának, hogy az autonómiák közötti különbségekre rámutasson, inkább a közös jellemzőket kívánja feldolgozni.

¹⁴⁸ Gergely Jenő: Az autonómiáról... 20. o.

Az autonómia eredetét vizsgálva két felfogást különböztethetünk meg. Az *originárius* elmélet szerint az autonómia az egyes közösségeket „eredendően” (*sui iuris*) megilleti, azaz az autonómiát nem az állam határozza meg, az nem az államtól származik. A *derivatív* elmélet szerint az autonómia forrása mindig egy magasabb (pápai, fejedelmi, állami, stb.) hatalom. Ennek értelmében az autonómia csak akkor és annyiban létezik, amennyiben az állam a saját hatalmából valamennyit átruház.¹⁴⁹ A szakirodalomban felmerül olyan nézet is, amely szerint egyik felfogás sem abszolút érvényű,¹⁵⁰ de kétséget kizáróan rögzíthető, hogy a modern állam kialakulását követően a derivatív elméletnek van elsősorban létjogosultsága.

Az autonómia szintjeit, strukturáltságát tekintve ugyancsak eltérő álláspontokkal találkozhatunk. Abban van csupán egyetértés, hogy az autonómiák általános szabályozottságukat és kereteiket illetően meghatározhatók és elhelyezhetők a társadalom szerveződésének strukturális hierarchiája szerint is. Gergely Jenő e tekintetben három „szférát” vagy szintet különböztet meg: a makroszintet vagy makroszférát, a mikroszintet vagy mikroszférát, és a köztes szintet vagy mezzoszférát. A makroszférába tartozik a politika, az állami szint a törvényhozással és a kormányzattal (végrehajtó hatalommal). Ez a szféra – nézete szerint – törvényhozó, végrehajtó és ellenőrző tevékenységet végez. A mikroszféra az egyének szintje; tágabb értelemben a munkavállalók, a kisvállalatok stb. tartoznak ebbe. A mezzoszféra „köztes közeg” a makro és mikroszféra között, intézményekből, képviseleti szervekből áll, s átfogja a társadalom egészét vagy annak egyes rétegeit, csoportjait.¹⁵¹ Az első két szférát Farkas György szerint primer szintnek lehet tekinteni, míg a mezzoszféra, a köztes szféra intézményei, szervezetei és tevékenysége szekunder jellegű. A makro- és mikroszféra saját meghatározottsággal létezik és működik, mindegyiknek van saját struktúrája. „A szekunder jellegű mezzoszféra szervezetei, intézményei ehhez képest a makro- vagy mikroszféra által meghatározott közegben és általuk meghatározott feladatok ellátására jönnek létre és működnek”.¹⁵² A Gergely Jenő által említett „mezzoszféra” szervezeteit Kozma Tamás „köztes szervezeteknek” nevezi, és megállapítja, hogy ezek a szervezetek egyszerre több célt is szolgálnak: egyrészt lehetővé teszik, hogy a közvetlen kormányzati ellenőrzés csökkenjen a felsőoktatás felett, másrészt hozzájárulnak az intézmények autonómiája növekedéséhez.¹⁵³ Barakonyi Károly szerint az autonómia az önkormányzat külső oldalát kifejező fogalom, lényegében az önkormányzat függetlenségére utal.¹⁵⁴

Az autonóm szervezetek működése – az Alkotmányban garantált alapvető szabadságjogok és köteleességek mellett – fontos biztosítéka az egyes egyének és az egyének tágabb vagy szűkebb közösségei egyéni és kollektív jogai biztosításának. Gergely Jenő szerint az autonóm szervezetek nem tekinthetők a társadalom, a közjó érdekeit elsődlegesen reprezentáló és szolgáló szuverén állam kompetenciája megkérdőjelezőinek vagy kisajátítóinak, hanem a saját maguk iurisdikciója szerint működő szerveződések közötti célszerű munkamegosztásnak. E szervezetek nélkülözhetetlen elemei a társadalom szerves

¹⁴⁹ Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 50. o.

¹⁵⁰ Gergely Jenő: Az autonómiáról... 20. o.

¹⁵¹ Gergely: Az autonómiáról... 21. o.

¹⁵² Farkas György: Kamarák és vállalati érdekképviseltek az integrációs felkészülésben. Budapest 2000. 13. o.

¹⁵³ Kozma Tamás: Kié az egyetem? Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2004. 54. o. A felsőoktatásban jelen lévő „köztes szervezetek” jelentőségével kapcsolatban lásd Kocsis Miklós: Köztes szervezetek a felsőoktatási igazgatásban. Közjogi Szemle 2010. 1. sz. 53-60. o., illetve Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alakító tényezői. VII. Grastyán Konferencia országos interdiszciplináris konferencia előadásai (szerk. Rab Virág – Schwarczwölder Ádám – Varga Mónika). Pécsi Tudományegyetem Grastyán Endre Szakkollégium Pécs 2010. 162-169. o.

¹⁵⁴ Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 50. o.

működésének, működtetésének, s mint ilyenek, kiegészítik vagy szükség szerint részterületenként és részfeladatokban helyettesítik az állam végső soron ugyanilyen funkciójának megvalósulását. Az autonóm szervezetek¹⁵⁵ mint az önkormányzás hatékony szervei és intézményei biztosítékát képezik a demokrácia kibontakozásának és érvényesülésének is.¹⁵⁶

Az autonóm szervezeteknek további jellemzői lehetnek az alábbiak.

a) Az autonóm szervezet milyen feladatokat vesz át, kap meg, vagy harcol ki az államtól, vagyis a kérdés az, hogy az adott autonóm szervezet milyen feladat- és funkciómegosztást alakít ki az állammal (ha kialakít egyáltalán).

b) Az autonóm szervezetek milyen viszonyban vannak a gazdasággal, milyen anyagi forrásokkal rendelkeznek, illetőleg ezeket az anyagi eszközöket milyen módon tudják felhasználni.

c) Az autonóm szervezetek tagsága az önkéntesség alapján, vagy kényszertagság következtében jön létre.

d) Milyen az adott autonóm szervezet horizontális kiterjedtsége és vertikális tagozódása.

e) Az autonóm szervezet „defenzív” vagy „offenzív” stratégiát folytat-e. Defenzívnek mondható az autonómia, ha az az autonómiával élők érdekeinek, jogainak védelmét szolgálja az autonómián kívül élőkkel szemben, offenzívnek pedig akkor nevezhetjük, ha jogosítványait kifelé hatékonyan érvényesíti, esetleg bővíti és kiterjeszti. Ez utóbbi esetben az autonómia hatékony érdekérvényesítő szervezetként is funkcionál, esetenként átvesz rá nem jellemző érdekérvényesítő funkciókat is.¹⁵⁷

Kiss László szerint¹⁵⁸ ahhoz, hogy valamely szervezet autonóm szervezetként jelenhessen meg, az alábbiak törvényi biztosítására van szükség.

a) Legyen önálló jogi személyisége (azaz önállóan léphessen jogviszonyokba, legyenek törvényben garantált jogai, saját elhatározása szerint vállalhasson kötelezettségeket).

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

c) Szervezeti és működési rendjét – törvény keretei között – maga (önállóan) alakíthassa ki; személyi ügyeiben maga dönthessen.

d) Legyen gazdasági önállósága, rendelkezzen saját vagyonnal (azaz: „álljanak a rendelkezésére olyan pénzeszközök, amelyek szabad felhasználásúak, s melyek hovafordítása felől maga – mindenféle állami beleszólás, közrehatás nélkül – szabadon dönthet. Mindez feltételezi a saját, önálló bevételek érzékelhető nagyságrendjét. A kizárólagosan vagy túlsúlyosan állami pénzeszközökből gazdálkodó szervezetnek, intézménynek „látszat-autonómiája” van, legalábbis arra van kárhoztatva, hogy a finanszírozó elvárásait (is) teljesítse. Más pénzével nincs korlátozhatatlan autonómia, vagy ha van is, az csak látszólagos lehet”.

e) Illesse meg az önálló (belső) szabályozás joga (ez kiterjedhet a szervezethez (intézményhez) tartozók magatartásának, jogainak, kötelezettségeinek – törvények keretei közötti – meghatározására is.

¹⁵⁵ Az autonómia és az önkormányzatok viszonyrendszere tekintetében lásd Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. Jura 1995. 1. sz. 6-15. o.

¹⁵⁶ Gergely Jenő: Az autonómiáról... 24. o.

¹⁵⁷ Lásd erről részletesen Gergely Jenő: Az autonómiáról... 27. o.

¹⁵⁸ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz. ABH 2005, 459, 488.

2.2. A felsőoktatási autonómia mint speciális autonómia

2.2.1. A felsőoktatási autonómia fogalomelméleti alapjai

A posztmodernitás korának felsőoktatás-szemléletét nagymértékben befolyásoló Magna Charta Universitatum négy, az autonómia fogalmával szorosan összefüggő alapelvet rögzített. *Először* azt, hogy az egyetem autonóm intézmény: ahhoz, hogy teljesíthesse feladatát, a kultúra értékeinek létrehozását és átadását, minden politikai, gazdasági és ideológiai hatalommal szemben függetlennek kell lennie.

A *második* alapelv az oktatási és a kutatási tevékenység egysége; a *harmadik* a kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága, amelynek tiszteletben tartását az államhatalomnak és az egyetemeknek saját illetékességi körükön belül biztosítaniuk kell.

Végül a *negyedik* alapelv kimondja, hogy az egyetem az európai humanista hagyományok letéteményese, küldetését úgy teljesíti, ha nem vesz tudomást földrajzi vagy politikai határokról, és hangsúlyozza a különböző kultúrák kölcsönös ismeretének és kölcsönhatásának szükségességét.¹⁵⁹

E deklarációból levonható *egyrészt* az a következtetés, hogy az autonómia nem abszolút kategória – az adott ország társadalmi, berendezkedésének függvénye –, következésképpen országonként változhat tartalma, megjelenési formája, mozgástera. *Másrészt* a Magna Charta a politikai és gazdasági hatalomtól való elkülönülését hangsúlyozza, és az egyetemek erkölcsi, szellemi függetlenségét emeli ki és ezt a fajta függetlenséget jóval lényegesebbnek tartja a gazdasági autonómiánál.

Fábri György szerint a felsőoktatási intézményi diskurzus fogalomkészletének kitüntetett darabja a tudományosság és az autonómia.¹⁶⁰ A tekintetben, hogy a felsőoktatásnak mekkora mértékben fogalmi ismerve a tudományosság, a különböző korok felsőoktatással foglalkozó gondolkodói eltérő nézeteket képviseltek, az azonban egyértelműen állítható, hogy a tudományosság, a tudomány jelen van a felsőoktatási szférában: erre a tényezőre a szervezeti-intézményrendszeri vitákban – időnként implicit módon – gyakran hivatkoznak is a felsőoktatás szereplői.¹⁶¹

Ennél is elfogadottabb, már-már közhelynek tűnő megállapítás, hogy az autonómia a felsőoktatási intézmények működésének alapkövetelménye. Berdahl hangsúlyozza, hogy az autonómia – amely szerint saját céljait és programjait, valamint ezek teljesítésének módját a felsőoktatási intézmény maga határozza meg – az egyetemi világ „legsajátosabb és alapvető vonása”.¹⁶² Ezek az alapelvek – amint az a történeti áttekintésben világossá vált – sohasem teljesül(het)nek korlátlanul, „az alapítók és anyagi támogatók – a pápa, egyházi és világi hatalmasságok, az állam, vállalatok és pénzintézetek, alapítványok – vindikálják maguknak azt a jogot, hogy ha csak közvetetten is, de ideológiai, tartalmi, pénzügyi kontrollt gyakoroljanak”.¹⁶³

¹⁵⁹ A Magna Charta Universitatum angol nyelvű szövegét lásd: http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_english.pdf. A szöveg beható elemzését lásd Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. <http://www.tki.pte.hu/doktori/files/EDUCATIOHrubos21%5B1%5D%5B1%5D.szazad.doc>, illetve Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 51. o.

¹⁶⁰ Fábri György: Egyetemi átalakulás és tudományos gondolkodás a mai Magyarországon. In: Az európai egyetem... 144. o.

¹⁶¹ Ennek részletes kimutatását lásd Fábri György: Higher Education and Research in Hungary during the Period of Social Transformation 1990-1992. Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Wien 1993.

¹⁶² Robert Berdahl: Public Universities and State Governments: Is the Tension Begin? In: Carin Berg (szerk.): Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers on higher education. Bucharest 1993. 162-172. o.

¹⁶³ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 12. o.

2.2.2. A felsőoktatási autonómiára vonatkozó elméleti felfogások és azok kritikája

A felsőoktatási autonómia fogalma többféleképpen értelmezhető, ugyanakkor Wolfgang Zeh szerint a rá való hivatkozás napjainkban jelentősen eltúlzott.¹⁶⁴ Nem helyeselhető az autonómia fogalmát összetéveszteni az akadémiai szabadsággal (academic freedom), amely inkább a kulturális jogok szabadságjogi karakterével áll közelebbi kapcsolatban. Az – intézményinek nevezett – autonómia inkább öngazgatást jelent, az „akadémiai szabadság”, vagyis az oktatáshoz és a tudományos élet szabadságához fűződő jog pedig az egyén tevékenységére vonatkozik, és eltérő módon értelmezendő az intézmény szintjén. A felsőoktatási autonómia sokkal inkább az oktató és kutatómunkát egyaránt végző intézmény attribútuma. Valójában – a történelmi hagyományok alapján – *egyetemi privilégiumokról* van szó, amelyek a különböző történelmi helyzetekben más és más formát öltenek. Kétségtelen azonban az, hogy a felsőoktatás hagyományos, több évszázados, lassan évezredes autonómiája elengedhetetlen feltétele a tevékeny, produktív oktató- és kutatómunkának. Álláspontom szerint a közfelfogás az autonómiát valamifajta önmagáért való értéknek fogja fel, és nem teszi fel magának a – klasszikus – kérdést: mi a célja az autonómiának? Másként megfogalmazva: a tudományosság követelménye nélkül is olyannyira egyértelmű volna az autonómia biztosításának elvárása?

A felsőoktatási intézmény autonómiát megalapozó – ismétlem: közhelyektől sem mentes – érvkészletének legbecsesebbje szerint a felsőoktatási intézmény azért követel magának legitim módon autonómiát, mert a tudományos munka (kutatás és oktatás) ebben a szervezeti megoldásban művelhető hatékonyan. Fábri György szarkasztikus megállapítása szerint „a tudomány már csak ilyen dolog, öntörvényű értékszempontok jellemzik”¹⁶⁵; megítélésem szerint ugyanez történik a döntési kompetenciák meghatározásánál is: a tudományos fokozatokról, tantervekről, kinevezésekről az intézmények aszerint delegálják a jogköröket a megfelelő testületekhez, hogy a tudományos döntésképeséget mennyire *feltételezik* tagjaikról, „merthogy a tudomány már csak ilyen dolog”, nem érthet hozzá mindenki egyformán. Az autonómiát ösztönösen is önértéknek tekintjük, így az igazolás és az alátámasztás kölcsönösnek látszik. Az autonóm tudományszerveződés elve arra hajlamosítja felfogásunkat, hogy a létező és elfogadott tudós közösségeknek autoritást tulajdonítsunk a tudomány mibenléte, eredményessége és irányítása felett.¹⁶⁶ Ez a kompetencia viszont jó eséllyel a hagyományos tudományfelfogást preferálja, mivel értékelési mechanizmusai ehhez kötődnek.

A felsőoktatási autonómia fogalmáról számos nézet látott napvilágot. Barakonyi Károly szerint beszélhetünk többek között az egyetemek autonómiájáról (vagy egyetemi önkormányzatról), az oktatók autonómiájáról (az oktatók kutatási és oktatási szabadságáról), valamint a hallgatók autonómiájáról.¹⁶⁷ Hamza Gábor szerint a felsőoktatási autonómia olyan testületek, szervezeti egységek – kiváltképpen a kar – létét feltételezi, amelyek legalábbis relatíve függetlenek a külső körülményektől. Hamza szerint a „departement”, mint kisebb egység (...) nem tekinthető olyan egységnek, mely az autonómia reális hordozója.¹⁶⁸ Berg a kollektív autonómia jelentőségét hangsúlyozza az intézményi autonómiával szemben,¹⁶⁹ Hrubos Ildikó pedig az autonómiával járó felelősség szerepére mutat rá.¹⁷⁰ Alain Renaut

¹⁶⁴ Wolfgang Zeh: Finanzverfassung und Hochschulautonomie. Dunkler & Humblot, Berlin 1973. 62. o.

¹⁶⁵ Fábri György: Egyetemi átalakulás és tudományos gondolkodás... 144. o.

¹⁶⁶ Fábri György: Egyetemi átalakulás és tudományos gondolkodás... 144. o.

¹⁶⁷ Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 52. o.

¹⁶⁸ Hamza Gábor: Az egyetemi autonómiáról... 10. o.

¹⁶⁹ Carin Berg: Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers On Higher Education, Bucharest 1993

¹⁷⁰ Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. Educatio 2006. 4. sz. 668. o.

szerint érdemes világosan megkülönböztetni az egyetemi autonómia „belső” és „külső” formáit. Míg a külső autonómia problémája mindenekelőtt az állam és az intézmény, illetve az egyetem és a társadalom viszonyában vetődik fel, addig „a belső autonómia fontos – ám tagadhatatlanul nehezebben értelmezhető – fogalma főként az egyetem és az akadémia, univerzitás és fakultás, fakultás és diszciplína, valamint oktatás és kutatás, illetve tudomány és nevelés bonyolult kérdéskörének tanulmányozásában hívható segítségül”.¹⁷¹

Nézetem szerint a felsőoktatási autonómiát annak alanyain keresztül célszerű megítélni. Eltér ugyanis az egyének és az általuk alkotott szervezetek rendszerben betöltött szerepe és célja, ennek következtében pedig eltér autonómiájuk terjedelme is. Az egyéni autonómiák elsősorban az emberi méltóságból fakadó önrendelkezési jogra vezethetőek vissza, az egyének által alkotott csoportok autonómiája pedig a tagok autonómiája által alkotott, ezek egyesülésével létrehozott, ekként új minőséget hordozó fogalomként azonosítható. Ez utóbbiban természetesen kimutatható a résztvevők, az adott közösséget alkotók önállóságának és öntevékenységének valamilyen foka.¹⁷² Ennek alapján a felsőoktatás vonatkozásában beszélhetünk *egyéni és kollektív autonómiáról* annak függvényében, hogy az adott autonómiának minősíthető tevékenység egyéni vagy kollektív jellegű. Világosan látszik a kapcsolat az egyének és a közösségek autonómiája között: az egyénileg nem gyakorolható autonómiákat közösségek gyakorolják. A probléma mélységét e tekintetben az a körülmény jelenti, hogy a felsőoktatási kollektívák – felsőoktatási testületek – tagjai nem alkotnak homogén csoportot: megtalálhatóak bennük oktatók, hallgatók és egyéb státusban lévő személyek (képviselői) is. E kollektívák tehát különböző mértékű, célú és terjedelmű autonómiákat egyesítenek, ennek következtében új minőséget, új autonómiát hoznak létre. Az *egyéni és kollektív autonómiák összessége együttesen jelenti a felsőoktatási autonómiát*, előbbiek tehát annak – eltérő minőségű – részeinek tekintendők. E gondolat kiindulópontja a felsőoktatási autonómia alanyainak – oktatók, kutatók, hallgatók és más dolgozók – saját (egyéni) autonómiája, amelyet az alkotmányok által garantált, a felsőoktatás szempontjából releváns alapvető jogok teremtenek meg. A közvetlen oktatási-kutatási folyamatban az egyének „autonómiája” teljes, azonban a tudományos műhely-jelleg érvényesülésének érdekében átruháznak bizonyos jogokat a felsőoktatási szervezeti egységre vagy testületre, amelynek ebből a forrásból származik autonómiája. Ennek korlátot a továbbiakban csak – ugyanakkor kényszerítőleg – az szab, hogy az intézményesült tevékenységből adódóan intézményi szintre kerül át néhány jogkör, megalapozva az autonómia igényét. Felvethető ennek kapcsán az a gondolat, hogy magát az „intézményt” megilleti-e egyáltalán saját jogon autonómia, vagy csak keretet biztosít az egyéni vagy testületi autonómiák érvényesülésének.¹⁷³ Az e kérdésre napjainkban adható adekvát válasz úgy fogalmazódik meg, hogy „a tudományos öngazgatáshoz való alapvető jog” illeti meg a felsőoktatási intézményeket.¹⁷⁴ Szakirodalmi álláspontok szerint a felsőoktatási autonómia címzettjei

¹⁷¹ Alain Renaut: L'exception française. In: Le Monde de l'éducation. 1997. 104-107. o. Renaut nyomán e gondolatokat megfogalmazza Tóth Tamás is. Lásd erről Tóth Tamás: A napóleoni egyetemről... 105. o.

¹⁷² Petrétei József: Az önkormányzatok... 7. o.

¹⁷³ Lásd erről Werner Thieme: i. m. 72. o. Megjegyzendő ennek kapcsán, hogy a Németországban nem ritka állami alapítású és fenntartású kutatóintézetek autonómiája nyilvánvalóan jóval szűkebb, mint a felsőoktatási intézmények kutatóegységei. Ennek oka egészen egyszerűen az, hogy míg az utóbbiak a tudomány tág szabadságával élve tevékenykednek, tehát kutatási irányukat nem kis részben maguk határozzák meg, előbbiek működésének kizárólagos célja a megrendelő által előírtak – kutatási feladatok – teljesítése.

¹⁷⁴ Lásd ezzel összefüggésben Dieter Lorenz: Wissenschaft zwischen Hochschulautonomie und Staatsintervention. Juristische Zeitschrift 1981. 113. o. A német szövetségi alkotmánybíróság vonatkozó döntésében nem utasította el kifejezetten, de nem is ismerte el, hogy a német alaptörvény (a továbbiakban: GG) 5. § (3) bek. 1. mondata garantálná a felsőoktatási intézmények öngazgatásának jogát. A szakirodalom eközben a szövetségi alkotmánybíróság tételének alapján egy lehetséges szabad, tudománynak megfelelő szervezeti

kizárólag a felsőoktatási intézmény polgárai lehetnek; értekezésemben a kérdést a későbbiekben alkotmányjogi szempontból akként vizsgálom, hogy maga a felsőoktatási intézmény mennyiben tekinthető a tudomány szabadsága mint alapjog alanyának. Mindettől függetlenül rögzíthető, hogy a felsőoktatási jogot ennek megfelelően a felsőoktatási autonómia alanyaira vonatkozó szabályok határozzák meg a legkarakteresebben.¹⁷⁵

2.2.3. A felsőoktatási autonómia korszerű értelmezési lehetőségei

2.2.3.1. Megítélésem szerint a felsőoktatási autonómia nem tekinthető önmagáért való értéknek: funkciója szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzése, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatása. A felsőoktatási autonómia elméletének – és ebből következően a felsőoktatási jognak – e felfogás szerint tehát nem az a kulcskérdése, hogy van-e autonómiája az egyénnek vagy az intézménynek, hanem *egyrészt* az, hogy ez az autonómia meddig terjed, *másrészt* – legfőképpen – pedig az, hogy milyen mértékű autonómia szükséges ahhoz, hogy az akadémiai szabadság, illetőleg a kulturális jogok érvényre juthassanak. A felsőoktatási autonómia tekintetében tehát különös hangsúlyt kap az a funkció, amely biztosítja a kulturális jogok – a tanszabadság¹⁷⁶ és a tudományos élet szabadsága – érvényesülését. Kiemelendő, hogy az e kérdésre adandó helyes válasz a napi felsőoktatási jogalkalmazás problémáinak gyökeréhez is elvezet, világossá téve azokat az összefüggéseket, amelyek egyedi ügyek és konfliktusok mélyén meghúzódnak. Hangsúlyozandó, hogy a téma annak elméleti jellege ellenére sem érthető meg konkrét felsőoktatási jogi jogesetek ismerete nélkül, ám ez az állítás fordítva is igaz: kizárólag esetjogi szemlélettel nem oldhatóak meg a felsőoktatási jog alkalmazásakor – mindennaposan – felmerülő kérdések. Annak érdekében, hogy a felsőoktatási autonómia értelmezésének korszerű kereteit kialakítsuk, meg kell határoznunk e fogalomnak más, adekvát kifejezésekkel fennálló kapcsolatát. Az első, amivel összhangba kell hozni a felsőoktatási autonómia fogalmát: az önkormányzat fogalma. E tekintetben lényeges megjegyezni, hogy a felsőoktatási intézmények önkormányzata nem hasonlítható a helyi vagy területi önkormányzatokéhoz, mivel utóbbiakkal ellentétben a felsőoktatási intézmények nem látnak el klasszikus értelemben vett államigazgatási feladatokat, ezért autonómiájuk forrásának és terjedelmének is szükségszerűen másként kell alakulnia.¹⁷⁷ Ezért az e két kategória közötti párhuzamok kevésbé fogadhatóak el. Zeh szerint a felsőoktatási intézmények önkormányzata csak abban a tekintetben ismerhető el, amennyiben az „önkormányzás” a tudomány és a kutatás szabadságával közvetlen összefüggésbe hozható.¹⁷⁸ A vita sok esetben akként jelenik meg, hogy a felsőoktatási intézmény hatásköreit mintegy az államtól kölcsönzi (és azokat az állam elismeri és védi),

modellt dolgozott ki. Szervezeti szempontból ezért meggyőzően feltételezhető a GG alapján, hogy az állami felsőoktatási intézmények az öngazgatás jogával és az autonómiával rendelkeznek. Lásd erről részletesen BVerfGE 36, 79 (115)

¹⁷⁵ A tagság-fogalommal kapcsolatban érdekességgéppen megjegyzendő, hogy a német felsőoktatási kerettörvény (a továbbiakban: HRG) 36. §-a értelmében azok a személyek, akik nem állnak főállású jogviszonyban a felsőoktatási intézménnyel, nem számítanak a felsőoktatási intézmény polgárainak (Hochschulmitglieder). Werner Thieme: i. m. 138. o.

¹⁷⁶ Wolfram Höfling: Die Lehrfreiheit: Gefährdungen eines Grundrechts durch die neuere Hochschulentwicklung? (Wissenschaftsrecht 41. köt. 2008. 92-105. o.) c. munkájában részletesen elemzi a tanszabadság kérdéskörét.

¹⁷⁷ Ezzel összhangban lásd Wolfgang Zeh: i. m. 68. o. Kiss László alkotmánybíró a 41/2007. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében elismeri, hogy „cezúrát kell vonni a területi és az intézményi önkormányzatok (autonómiák) között” ugyanakkor azt is állítja, hogy „vannak olyan követelmények, amelyek az önkormányzatok minden típusára egyaránt vonatkoznak. (Pl. ilyenek egyes szervezetalkítási, finanszírozási kérdések.) Ezek tekintetében pedig lényeges megkülönböztetés nem tehető. Ebben a sávban (az autonómiák alapvető garanciái tekintetében) tehát lényegi megegyezésnek kell fennállnia”.

¹⁷⁸ Wolfgang Zeh: i. m. 68. o.

vagy ezek a hatáskörök kényszerítőleg illetik meg az intézményeket, azok nélkül működésképtelenné válnának. Némi élel jegyzi meg ennek kapcsán Forsthoff, hogy az intézményeknek megvan az a képessége, hogy „megengedő mondatokból objektív jogot formáljanak maguknak”.¹⁷⁹

Az autonómia legáltalánosabb értelemben az önszabályozás jogát jelenti. Tágabb értelemben az autonómia magában foglalja az önszabályozáson túl a végrehajtási, gazdálkodási és belső jogszolgáltatási önállóságot is, tehát az állami beavatkozástól való ilyen irányú függetlenséget is. Egy ilyen értelmezés megteremti a lehetőséget tekintetben, hogy a felsőoktatási intézmények szabályozási autonómiával, illetőleg önkormányzattal, személyi ügyekben való döntés jogával, gazdasági autonómiával is rendelkezzenek. Ennek megfelelően tehát a felsőoktatási autonómia az államtól való függetlenség mértékét jelöli.¹⁸⁰ Az önkormányzathoz való jog ezzel szemben az önálló feladatellátás egyik formájaként fogható fel abban a tekintetben, hogy milyen közjogi és magánjogi cselekvési formákkal és szervezeti megoldások között működik az önkormányzat. Hogy mennyiben „autonómok” a felsőoktatási intézmények, az a rájuk vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozás tartalmától függ; a közjogi felfogás szerint ez az állam alkotmányában található alapjogok érvényesülésén múlik, ez határozza meg az államtól való függetlenséget is. Valamennyi, a felsőoktatási autonómia fogalmának meghatározására irányuló törekvésnek az alkotmányon kell alapulnia, különösképpen akkor, ha az állam egyes, alapjogot érintő funkcióit a felsőoktatási intézmények létrehozásával és működtetésével valósítja meg – amint azt esetünkben is teszi.¹⁸¹ Ennek megfelelően az állam olyan alkalmas eszközökről köteles gondoskodni, amelyek a tudományos intézmények törvényből eredő feladatainak figyelembe vétele mellett a tudományos tevékenység szabadságának érintetlenségét biztosítják.¹⁸²

2.2.3.2. A tudomány és a felsőoktatás helyzetével összefüggő vitában olyan megállapítások is napvilágot láttak, amelyek értelmében felvetődött a felsőoktatási autonómia megszüntetésének gondolata. Többek felvetették, hogy a felsőoktatási autonómia „társadalmi szempontból nem hatékony” jog.¹⁸³ A posztmodern államok alkotmányaiból következően a felsőoktatás szabályozása az állam feladata, és ő befolyásolja a felsőoktatásban folyó tudományos munka finanszírozását¹⁸⁴ is. Megfigyelhető továbbá az a tendencia is, hogy az intézményeknek csak szűk körben kell elszámolniuk e tevékenységükről, továbbá, hogy a rendszert egyre kevésbé hatékony önkormányzati testületek működtetik; végtére is megkérdőjelezhető, hogy autonómia lehetséges, sőt kívánatos-e egyáltalán.

¹⁷⁹ Ernst Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. CH Beck, München – Berlin 1961. 420. o.

¹⁸⁰ Ebben az értelemben lásd Franz-Ludwig Knemeyer: Hochschulautonomie/Hochschulselbstverwaltung. In: Christian Flämig – Otto Kimminich – Hartmut Krüger – Ernst-Joachim Meusel – Hans-Heinrich Rupp – Dieter Scheven – Hermann Josef Schuster – Friedrich Graf Stenbock-Fermor (szerk.): Handbuch des Wissenschaftsrechts. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 1996. 241. o.

¹⁸¹ Ezzel megegyezően lásd Hartmut Schiedermaier: Universität als Selbstverwaltungskörperschaft? WissR 1988. 21. sz. 11. és köv. o.

¹⁸² A német szövetségi alkotmánybíróság témába vágó – sokat idézett – döntése szerint „az alapjog lényeges tartalma, nevezetesen a tudományos önkormányzás joga, vagyis a kutatás és az oktatás közvetlenül vonatkozó területe ténylegesen háborítatlan módon biztosított legyen, a felsőoktatási törvényben elismert és a tagállami alkotmányokban kifejezetten garantált.” BVerfGE 36, 79 (115)

¹⁸³ Rainer Lepsius: Die Autonomie der Universität in der Krise. In: Was wird aus der Universität? (szerk. Gerhard Schulz) Tübingen 1969. 179. és köv. o.

¹⁸⁴ A finanszírozási modellek alkotmányosságának elemzése tekintetében lásd Wolfgang Zimmermann: Befristete Arbeitsverhältnisse an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen bei Drittmittelfinanzierung. Dt. Hochsch. Verb. Bonn 2001. 3-59. o.

Az ilyen jellegű felfogásokban közös az a felismerés, hogy a klasszikus autonómia prioritásai megváltoztak, annak jelentéstartamát nem lehet általánosítani.¹⁸⁵ Kétségtelen tény, hogy a fogalom kapcsán viták zajlanak, ugyanakkor nem annak eltörlésére, hanem újradefiniálására van szükség. A felsőoktatási autonómia fogalmának lényege, hogy a felsőoktatási intézmények szabályozása sajátosságaira tekintettel történjen meg, biztosítva a tudomány szabadságának érvényesülését; másképpen fogalmazva: autonómia kizárólag akkor követelhető legitim módon, amennyiben az az oktatás és a tudomány szabadságának érvényesítése érdekében történik.¹⁸⁶ A posztmodern állam ugyanakkor nincs abban a helyzetben, hogy a tudományos fejlődést teljesítmény-orientált elvek kimunkálása mellett ne hasznosítsa. A társadalmakat fenyegető súlyos veszélyek¹⁸⁷ nélkülözhetetlenné teszik azt, hogy a tudomány művelői a rendelkezésükre álló erőforrásokat a fejlődés szolgálatába állítsák. Nem elegendő tehát annak biztosítása, hogy a tudomány művelői élhessenek a szabadságjogaikkal; az államnak garantálnia kell azt is, hogy ez a tevékenység a társadalom céljainak megvalósulását szolgálja. Ez a tudományfilozófiai alapvetés a felsőoktatási autonómia fogalmának új megközelítését követeli meg. A társadalmi célok megvalósulása érdekében az államnak az a feladata, hogy megtalálja az autonómia új kereteit. Tisztában kell lenni ennek kapcsán azzal a ténnyel is: a tudomány funkciója nem pusztán az, hogy egyedi ügyekben segítse a politikai döntések meghozatalát, hanem sokkal inkább az, hogy hosszú távú fejlesztési koncepciók kidolgozásával a társadalom fejlődését előbbrevigye. Nehézséget okozhat, hogy a tudományos kutatások eredményei nem egy esetben nem mutatkoznak meg azonnal, hanem hosszabb távú befektetést, illetőleg ráfordításokat igényelnek. Ezt ugyanakkor gyakran sem a társadalom, sem az állam nem fogadja el, ugyanis ezek működését nem tudományos siker elérése, hanem közvetlen és akut érdekek határozzák meg.¹⁸⁸ A szükséges intézményi garanciák mellett tehát ki kell munkálni azokat a politikai és joggyakorlati technikákat, amelyek leginkább biztosítják a társadalmi szempontból hasznos tudományos célok elérését.¹⁸⁹ Az államnak azt is tudomásul kell vennie, hogy az általa biztosított autonómia őt magát is korlátozza. Az autonómiának, mint „magától értetődő értéknek” az egyén tudományos élethez való szabadságjogának kibontakoztatását kell szolgálnia. E banális igazság mögötti kapcsolat feltárása már nehezebb feladatot jelent: a tudománynak elsősorban azért van szüksége autonómiára, hogy saját maga is képes legyen módszertanát, tevékenységét és ennek következményeit ellenőrizni. Ennek az alapvető fontosságú követelménynek a megvalósulását szolgálják mindazok a kontroll-mechanismusok, amelyek a tudományos élet velejáróiként ismertek (akkreditációs eljárások, fokozatszerzési eljárások stb.).

Az autonómiának tehát kell, hogy legyen „operatív jelentéstartalma” is; ez természetesen nem helyettesíti, hanem kiegészíti az autonómiának a középkor óta folyamatosan gyarapodó jelentésárnyalatait. Ez az autonómia teszi lehetővé a tudományos intézmények számára, hogy önellenőrzési mechanizmusaik révén mind inkább a társadalom fejlődésének szolgálatába állítsák tevékenységüket. Amennyiben ezzel a függetlenséggel nem rendelkeznének, akkor az autonómia pusztán „érték nélküli” fogalom lenne. A kérdés e tekintetben az, hogy ezt a feladatot a felsőoktatási intézmények szervezete képes-e egyáltalán ellátni, rábízható-e ezekre

¹⁸⁵ Rainer Lepsius: i. m. 180. o.

¹⁸⁶ Hasonlóan fogalmaz Rainer Lepsius: i. m. 186. o.

¹⁸⁷ Ezek között említhetőek a természeti katasztrófák, a növekvő bűnözés, a gyógyítható és gyógyíthatatlan, valamint a szenvedélybetegségek, a munkanélküliség, a szegénység, a hajléktalanság, a hagyományos energiaforrások kimerülése, a termőterületek és az iható víz csökkenése, a hulladékok sokasodása stb. Lásd erről bővebben Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. *Közjogi Szemle* 2009. 1. sz. 2. o.

¹⁸⁸ Lásd ennek kapcsán Werner Hoffmann: Die gesellschaftliche Verantwortung der Universität. In: *Universität, Ideologie, Gesellschaft, Beiträge zur Wissenschaftssoziologie*. Frankfurt am Main 1968. 36. o.

¹⁸⁹ E technikák kapcsán lásd Ulrich Lohmar: Non-Profit-Universitäten als Teil der Hochschulreform. *DUZ* 1970. 8. sz. 16. o.

a szervezetekre az önellenőrzés feladata. Kérdés, hogy a szellemi szabadság biztosításának érdekében az államnak és a társadalomnak milyen fokú belső autonómiát kell biztosítania a felsőoktatási intézmények számára. Tekintettel a felsőoktatás I. fejezetben már jelzett nagyfokú heterogenitására, az ekként felmerülő kérdésekre csak az egyes államok alkotmányjogi joggyakorlata képes választ adni.

III. A felsőoktatási autonómia a magyar közjogban

1. A felsőoktatási autonómia alapjogi háttere

Az eredendően tudományfilozófiai-tudományszociológiai felsőoktatás-fogalom a fenti folyamat mentén – Magyarországon is – közjogiasodott. Ennek következtében a releváns alapjogokra irányuló kutatások végzésekor nem lehet eltekinteni a felsőoktatási autonómia – Alkotmányból következő és az Alkotmánybíróság által tartalommal megtöltött – fogalmának (köz)jogtudományi vizsgálatától.

A felsőoktatási autonómiára vonatkozó rendelkezések Magyarországon az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ai alapján, azok összevetésével állapíthatók meg. A 70/F. § (2) bekezdése a művelődéshez való jogról rendelkezve tartalmazza azt a kitétel, amely szerint az állam a művelődéshez való jogot – többek között – képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, és az oktatásban résztvevők anyagi támogatásával valósítja meg. Az Alkotmány 70/G. §-a alapján „a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát”; ugyanezen szakasz értelmében „tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak”. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ával *összefüggő szabályként* szerepel.¹⁹⁰ Tartalmi szempontból az Alkotmánybíróságnak azok a határozatai tekintendők a felsőoktatási autonómia körébe tartozóknak, amelyek az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ának értelmezését, tartalommal való megtöltését végzik el. E megközelítést támasztja alá az Ftv. 1. § (1) bekezdése is, amely szerint a törvény célja „a tanítás és a tanulás alkotmányos jogának érvényesüléséhez szükséges jogi garanciák megteremtése. A tanuláshoz való jog alapján a Magyar Köztársaság minden állampolgárának joga, hogy igénybe vegye a felsőoktatás által nyújtott szolgáltatásokat, feltéve, hogy képességei alkalmassá teszik a felsőfokú tanulmányokra”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények önkormányzata az Alkotmány „e két szakaszában rögzített alapjogokat *valósítja meg*”.¹⁹¹ Másutt rögzítette, hogy „a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) (...) az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos jogokat valósítja meg”. Kijelentette továbbá, hogy a tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének *alapvető biztosítója* a felsőoktatási intézmény autonómiája.¹⁹² Az intézményekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy *létiük az Alkotmány 70/F. §-ából, szervezeti, működési gazdálkodási önállósága az intézményi autonómiából, az Alkotmány 70/G. §-ából eredő követelmény*. Az Alkotmány 70/F. §-a és 70/G. §-a garantálja tehát a felsőoktatási intézmények autonóm működését,¹⁹³ az autonómia védelme a hivatkozott határozatok alapján tehát e szakaszokból ered. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/F. §-ában foglalt oktatáshoz való jog és a 70/G. § (1) bekezdésében található tudományos élet szabadsága szoros kapcsolatát akként foglalta össze, hogy „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

¹⁹⁰ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 469.

¹⁹¹ 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170, 172. Ugyanezt a gondolatot fogalmazza meg a 102/B/2002. AB határozat is, ABH 2002, 1582, 1586.

¹⁹² 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 476.

¹⁹³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 483.

szabadságát (...) garantálja”.¹⁹⁴ A vizsgált alkotmánybíróági határozatok közös jellemzője, hogy azok az Alkotmány vonatkozó szakaszainak részletes, különböző szempontsorok segítségével végzett elemzését tartalmazzák.

1.1. A releváns alapvető jogok

A felsőoktatáshoz való jog alkotmányi kiindulópontját a kulturális jogok képezik. E jogok – nevükből adódó kulturális jogi jellegük mellett – markáns szabadságjogi karakterrel rendelkeznek, ezért tőlük az alapjogi jelleg nem tagadható meg.¹⁹⁵ A szakirodalmi megközelítés szerint „a felsőoktatási autonómiával a tudomány (és olykor a művészet) szabadsága »pars pro toto« viszonyban áll, a felsőoktatási intézmények autonómiája – holott nem fedi le teljes egészében a tudomány szabadságát – képviseli azt a függetlenséget, amely az intellektuális alkotó tevékenység megvalósulása számára teret biztosított”.¹⁹⁶ A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.¹⁹⁷ A felsőoktatási autonómia ennek megfelelően kiemelkedő jelentőséggel rendelkezik az alapjogok érvényesítésének vonatkozásában.

1.1.1. Az oktatáshoz való jog

Az Alkotmány 70/F. §-a a művelődéshez való jogot szabályozza, amelyet az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata lényegét tekintve oktatáshoz való jogként értelmez.¹⁹⁸ Az alkotmányi meghatározásból – amiszert a Magyar Köztársaság „biztosítja” a művelődéshez való jogot – levezethető az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, és annak terjedelme is. Ezt az objektív intézményvédelmi kötelezettséget az állam többek között olyan önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények létrehozásával és fenntartásával láthatja el, amelyek biztosítják a felsőfokú oktatási tevékenység szabadságát. E tevékenység egyrészt az oktatáshoz való jog érvényesítése miatt szükséges, mivel a felsőoktatási intézmények léte és működése az Alkotmány 70/F. §-ában rögzített alapjog egyik lehetséges intézményi garanciája. Másrészt az állam az intézmények fenntartásával (is) tudja biztosítani a felsőoktatással összefüggő *közfeladatok* ellátását: az oktatás részéről a működéséhez szükséges szakemberek képzését várja el.¹⁹⁹ Utóbbi tekintetében természetesen az állam joga annak meghatározása, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből.

Az állam tehát – részben az alapjog érvényesítése, részben a közfeladatok ellátása okán – biztosítja a felsőoktatási intézmények létrehozásának és működésének feltételeit, továbbá

¹⁹⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473.

¹⁹⁵ Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: Magyar alkotmányjog III... 458. o.

¹⁹⁶ Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: Magyar alkotmányjog III... 459. o.

¹⁹⁷ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat. ABH 1994. 177, 182

¹⁹⁸ Vö. ezzel a 18/1994. (III. 31.) AB határozatot (ABH 1994, 88, 89), a 1310/D/1990. AB határozatot (ABH 1995, 579, 586-587), az 51/2004. (XII. 8.) AB határozatot (ABH 2004, 679, 686), 41/2005. (X. 27.) AB határozatot (ABH 2005, 459, 470), valamint az 51/2004. (XII. 8.) AB határozatot (ABH 2004, 679, 686). Az ekkénti érvelés mellett foglal állást az Alkotmány kommentárjában Horváth Enikő is. Vö. Horváth Enikő: A művelődéshez való jog. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 2599. o.

¹⁹⁹ Kutatási oldalról szemlélve az igény elsősorban akként jelenik meg, hogy az alkalmazott kutatások segítségével a felsőoktatás járuljon hozzá az állam problémáinak megoldásához. Az állam közfeladat-ellátási igényei tekintetében lásd az értekezés intézményrendszeret érintő fejezetét.

ezen autonómiáját, amelynek célját, tartalmát és terjedelmét az Alkotmány ugyan *expressis verbis* nem határozza meg, az azonban az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatának alapján megállapítható.²⁰⁰ Nem szabad ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy e jog megvalósítása fokozatos, progresszív jellegű tevékenységet igényel.²⁰¹

Az oktatáshoz való jog a dogmatikai megközelítés értelmében kettős jellegű, kettős funkciójú alapjog; „összetevői két nagy csoportba, az ún. kulturális jogi jellegű elemek és a szabadságjogi elemek területére sorolhatók be. A kulturális jogi jelleget mutató elemek közül a felsőoktatás tekintetében a képességekhez mérten való hozzáférés, valamint az állami támogatási rendszer, a szabadságjogi csoportból pedig a tanszabadság (a tanulás és tanítás szabadsága)” érdemel említést.²⁰² A felsőoktatási autonómia szempontjából ez a megállapítás azért különösen jelentős, mert a tanszabadság legteljesebb formában a felsőoktatásban érvényesül, ami annak is köszönhető, hogy itt kapcsolódik össze a tanszabadság a tudomány szabadságával. Az Alkotmánybíróság a 35/1995. (VI. 2.) AB határozatban rögzítette, hogy a felsőoktatáshoz való jog közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának ahhoz az összetevőjéhez, amely „az ember önrendelkezési jogával és magánszférájának érvényesülésével együtt a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések nem alkotmányellenes kifejezhetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantálja. Az emberi méltósághoz való jog abszolút jellegű lényeges tartalmát minden ember egyenlő méltósága testesíti meg. Az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő második összetevőcsoportjába tartozik az a nevesített jog is, amely a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja”.²⁰³ A 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban a testület kifejtette, hogy az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való jogot a Magyar Köztársaság a „képességei alapján mindenki számára hozzáférhető” felsőoktatás útján valósítja meg, ebből következően tehát a felsőoktatási intézmények léte és működése az érintett alapjog intézményi garanciája.

1.1.2. A tudományos élet szabadsága

Az Alkotmány 70/G. §-ában foglalt tudományos élet szabadságának általános tartalma a tudományos ismeretek megszerzésének, illetve ezek terjesztésének jogát jelenti.²⁰⁴ a tudományos ismeretek megszerzésének tartalmi elemei közé tartozik a kutatás szabadsága, amely felöleli a tudományos kérdésfeltevést, a kutatási módszerek kidolgozását, ezek alkalmazását, valamint az eredmények értékelését. További elem a tudományos alkotás szabadsága, amelynek körébe beletartozik mindaz, ami a kutatás szűk értelmezésébe nem illeszkedik, például ismeretek összefoglalása, rendszerezése, elméletek, modellek kidolgozása.²⁰⁵ A tudományos élet szabadsága tehát két formában, a tudományos kutatáshoz

²⁰⁰ Ezt az Alkotmánybíróság szerint a törvényi szintű szabályozásnak kell elvégeznie.

²⁰¹ Manfred Nowak: *The Right to Education*. In: Asbjorn Eide – Catarina Krause – Allan Rosas (szerk.): *Economic, Social and Cultural Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2001. 255-256. o. Idézi Horváth Enikő: i. m. 2597. o. Hasonlóan fogalmaz a magyar Alkotmánybíróság is, amikor rögzíti, hogy az állam e feladata „programszerű, megvalósítása időt vesz igénybe, a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének függvénye”. 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586

²⁰² Chronowski-Drinóczi-Petretei-Tilk-Zeller: *Magyar alkotmányjog* III... 576. o.

²⁰³ ABH 1995, 163, 166.

²⁰⁴ Chronowski-Drinóczi-Petretei-Tilk-Zeller: *Magyar alkotmányjog* III... 597. o.

²⁰⁵ A terjesztés megnyilvánulását jelenti a tudományos ismeretek, eredmények nyilvánosságra hozatalának joga, illetve a tudományos ismeretek tanításának joga.

való jogban, illetőleg a felsőoktatási autonómiában nyer értelmet,²⁰⁶ ugyanis a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében felsőoktatási intézményt nem csupán a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenység területén illeti meg önállóság és függetlenség, hanem szervezetalakítás, működés és gazdálkodás tekintetében is.²⁰⁷ További tartalmi elemként jelölhető meg a tudományos kérdésekben való döntés joga, amelyet az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdése kifejezetten kiemel a tudomány szabadsága részjogosítványai közül.²⁰⁸ Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között – gyakorolhassák.²⁰⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozatának értelmében az Alkotmánybíróság a tudományos élet szabadságát, valamint az állam semlegességére vonatkozó rendelkezéseket alapvető „jogállami és alkotmányos” értéknek tekinti.²¹⁰

A tudomány szabadságának részeként értelmezhető kutatási szabadság napjainkban elsősorban a tudományos gondolkodás szabadságát, a tudományos nézetek szabad terjesztésének jogát jelenti, mintsem magának a kutatási folyamatnak „korlátozás nélküli végrehajtását”.²¹¹ A kutatási tevékenység egyre differenciáltabbá, erőforrás-igényessé váló volta miatt elképzelhetetlen, hogy *egyrészt* a forrásokat biztosító szerv – legyen akár állami, akár magán – mindenfajta igényt kielégítsen – Barakonyi Károly találó példája szerint „egy atomkutatással foglalkozó tudós számára az egyetem valószínűleg nem épít saját reaktort csak azért, hogy kutatási szabadsága ne sérüljön,”²¹² – *másrészt*, hogy a kutatáshoz szükséges feltételek biztosítása ellentételezésekként ne fogalmazza meg elvárásokat a kutatás alanyával szemben.

A kutatás magában foglalja a témaválasztás szabadságának garanciáját mind negatív, mind pozitív értelemben: kutatási téma választása nem tiltható meg, ugyanakkor konkrét téma „nem-választása” sem szankcionálható. A kutatás tekintetében ugyanakkor nem csupán a védelmi jellegű aspektusok érdemelnek figyelmet, hanem az is, hogy milyen mértékű

²⁰⁶ Lános Petra: A tudományos és művészeti élet szabadsága. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 2608. o.

²⁰⁷ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

²⁰⁸ 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása biztosításával és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításának szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. ABH 1994, 177, 190

²⁰⁹ Utalt a testület ugyanakkor arra is, hogy a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága, noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (pl. törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani. Lásd erről részletesen Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: Magyar alkotmányjog III... 600. o.

²¹⁰ Megfogalmazása szerint „mindannyiszor, amikor a történelem során az állam a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásnak vetette alá, az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítója, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója”. ABH 1994, 177, 182.

²¹¹ Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás bukdácsoló reformja. In: Bologna „Hungaricum”. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2009. 198. o.

²¹² Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás... 198. o.

beavatkozási lehetőséget – és kinek – kell biztosítani ahhoz, hogy az önkényesen választott – tehát társadalmi haszonnal nem kecsegtető – kutatási témákra való felesleges ráfordítások elkerülhetőek legyenek.²¹³ Ennek elméleti eshetőségének vizsgálatakor természetesen nem szabad figyelembe venni a gyakorlati szempontok – tipikusan a pénzügyi lehetőségek – szerepét sem. A tudományos munka természetesen nem korlátozódik a felsőoktatási intézmények tevékenységére, mivel számtalan egyéb, állami és nem állami szervezet, vagy akár szervezet-független kutató végez ilyen jellegű tevékenységet. Ezeket a személyeket a tudomány művelőiként, ám nem a felsőoktatási autonómia alanyaiként jelölhetjük meg. Annak, hogy ebben az értekezésben kizárólag a felsőoktatási intézmények autonómiájának szerepét tárgyalom, elsősorban az az oka, hogy a magyar Alkotmány – és az azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlat – értelmében az állam a tudomány biztosítását elsősorban a felsőoktatási intézmények fenntartásán keresztül valósítja meg.

1.2. Az alapvető jogok felsőoktatási autonómia-szempon-tú alkotmánybírósági értelmezése

A felsőoktatási autonómia fejlődésére ható, az értekezés I. fejezetében ismertetett felsőoktatás-politikai tényezők mellett a magyar felsőoktatási jog legújabb kori fejlődésében különösen nagy szerephez jutott az Alkotmánybíróság, amely az e fejezet 1.1. pontjában ismertetett alapvető jogokat értelmező, illetőleg a felsőoktatási joggal összefüggő – érdemben 1993-ban megkezdett – gyakorlatában számos releváns, az alábbiakban részletezendő kérdést tárgyalt.²¹⁴

1.2.1. A felsőoktatáshoz való jog tartalma és korlátozása

A 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság meghatározta az oktatáshoz való jognak, illetőleg a tudomány szabadságának a szabadságjogokhoz való viszonyát. A testület az Alkotmány 70/G. §-ának értelmezése kapcsán megállapította, hogy az Alkotmány „szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításának szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát”.²¹⁵ Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a tudományos élet szabadsága magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát.²¹⁶ A tudományos élet szabadságához fűződő jogot gyakorló személyi kör meghatározásának problematikáját túlon-túl leegyszerűsítve a testület megállapította, hogy a tárgyalt jog „elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői”. Lényeges és helyes, ugyanakkor számos gyakorlati kérdést felvető megállapítása az

²¹³ A 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz írt különvéleményében ezzel kapcsolatban Kiss László megjegyzi, hogy „az állam célirányos, közérdekű feladatellátásával szoros kapcsolatban álló kutatásokat is felkarolhat. Ha nem így lenne, a tudomány szabadságára hivatkozással a hobbi kutatási témákat is szolgai módon az idők végezetéig támogatnia kellene.” ABH 2005, 459, 498

²¹⁴ E fejezetben – tartalmi okokból – nem érintem az Alkotmánybíróság szorosán a felsőoktatási autonómiával összefüggő határozatait, azok az értekezés III. 2. fejezetében kerülnek tárgyalásra. Ugyanezen alapvető jogok németországi érvényesülésének kérdésében lásd többek között Wolfgang Zimmermann: *Befristete Arbeitsverhältnisse an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen bei Drittmittelfinanzierung*. Dt. Hochsch. Verb. Bonn 2001. 59-107. o.

²¹⁵ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182

²¹⁶ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182

Alkotmánybíróságnak, hogy „a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni.” E kitétel gyakorlati vetületének problematikus voltát az okozza, hogy ügýtípusoktól függően esetileg vizsgálendő, kik tekinthetők adott kérdésben a tudomány művelőinek.²¹⁷ E gondolatok szellemében született a 861/B/1996. AB határozat²¹⁸ is, amely a tudomány művelőinek problémakörét tovább színesítette, megállapítva, hogy „a {rég} Ftv. 32. § (1) bekezdése ugyanis nem szűkíti le a tudományos élet szabadságához fűződő jogosultságok kedvezményezetti körét az egyetemi tanárokra, ellenkezőleg; azt kifejezetten az egyetemi autonómiát megtestesítő személyi körre terjeszti ki”; (...) „a tudomány művelői és a tanszabadság hordozói (...) az egyetemi tanárok mellett (...) az egyéb oktatók, a tudományos kutatók, de maguk a hallgatók is”.²¹⁹ Annak ellenére, hogy az új Ftv. hatályba lépése óta ezt a rendelkezést a tételes jog már nem tartalmazza, a tudomány művelőinek körével kapcsolatos elméleti probléma továbbra is valós.²²⁰ Mindezen túlmenően a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban annak kimondásával, hogy „az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között – gyakorolhassák”,²²¹ az Alkotmánybíróság a felsőoktatási jog lényeges alapelvét rögzítette, egyúttal a felsőoktatási autonómia talán leglényegesebb elemét fogalmazta meg. E gondolat szellemében állapította meg továbbá, hogy „az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel”.²²² Megállapítható tehát, hogy mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.²²³ A határozat tisztázta egyúttal az érintett alapjog korlátozásának tartományát is akként, hogy „a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága, noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (pl. törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani. Ilyen szóba jöhető, és az indítvány elbírálása szempontjából is releváns korlátozások különösen a személyes adatok védelméhez fűződő

²¹⁷ A Doktoranduszok Országos Szövetsége által működtetett Jogsegély-szolgálat praxisában merült fel többek között az az eset, amelynek során egy felsőoktatási intézmény doktorandusz hallgatója a doktori szigorlat előfeltételeként megjelölt két középfokú nyelvvizsga egyikét latin nyelven kívánta letenni. A vonatkozó jogszabály – a felsőoktatási törvény 68. § (5) bekezdésének b) pontja – értelmében a doktori fokozat megszerzésének feltétele „két idegen nyelv – a tudományterület műveléséhez szükséges – ismeretének a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti igazolása”. Az érintett intézmény doktori szabályzata további rendelkezést nem tartalmazott, az ügyben eljáró Doktori Tanács pedig nem engedélyezte a hallgató számára latin nyelvvizsgájának elismerését. Az ügyben kérdésként felmerült, hogy az adott tudományterület minőségi művelésének egyik előfeltételének – ti. a nyelvismeretnek – konkretizálását elvégezheti-e az ügyben eljáró Doktori Tanács akként, hogy bizonyos – akár holt – nyelveket kizár az általa elfogadotónak ítélt körből. Tekintettel azonban az Alkotmány 70/G. §-ának az Alkotmánybíróság általi tág értelmezésére, az ügyben jogszerűtlenséget nem állapíthatunk meg.

²¹⁸ ABH 1998, 650

²¹⁹ ABH 1998, 650, 654

²²⁰ A tudomány művelőinek és a felsőoktatási autonómia alanyainak jogállásával kapcsolatban lásd az értekezés III. 1.4. pontját.

²²¹ ABH 1994, 177, 182

²²² ABH 1994, 177, 182

²²³ A tudomány szabadságának a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő viszonya tekintetében lásd Chronowski – Drinóczi – Petrétai – Tilk – Zeller: Magyar alkotmányjog III... 595. o.

alapjog, továbbá az egyes, nem személyes adatnak minősülő adatokhoz való hozzáférhetőséget tiltó, közérdekű – törvénybe foglalt – titoktartási rendelkezések.”²²⁴

A 870/B/1997. AB határozatban az Alkotmánybíróság – abban a kérdésben nyilatkozva, hogy a nyelvismeret megszerzése igazolásának követelménye ellentétes-e a tanszabadság elvével – megállapította, hogy a tanszabadság joga tartalmilag egyaránt magában foglalja a tanulás és a tanítás szabadságát, azonban egyiket sem abszolút jellegű, korlátozhatatlan jogként. „A tanulás szabadságát az állam a felsőoktatás területén az egyes, általa fenntartott vagy támogatott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon határozza meg. Ugyanakkor az állam joga annak meghatározása is, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből a felsőoktatás keretében. A felsőfokú oktatásban való részvétel nem kötelező jellegű, arra mindenki a feltételek szabad mérlegelését követően, önállóan vállalkozhat.”²²⁵ A tanítás szabadsága megnyilvánulhat „egyéni és intézményi formában, az utóbbi körbe tartozik a felsőoktatási intézmények tevékenysége”.²²⁶ Nem kérdéses, hogy a tanítás szabadságának megvalósulása érdekében a felsőoktatási intézmények nagyfokú autonómiával rendelkeznek. Ez az autonómia azonban nem korlátlan: az állam törvénnyel vagy törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – például a felsőoktatás egységesítése, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása érdekében – korlátozhatja és korlátozza is. A tantervek, tananyagok és képzési programok megállapítása és nyilvánosságra hozatala – a felsőoktatási autonómia részeként – az adott intézmény hatáskörébe tartoznak. Ez a közzétételi kötelezettség a biztosítéka annak, hogy „a felvételt kérő személyek az adott intézmény tanulmányi- és vizsgaszabályzatát is megismerjék, amely konkretizálja a {rég} Ftv.-ben előírt záróvizsgára bocsátás feltételeit (tantárgyakat, nyelvismeretet, stb.), és így élni tudjanak a tanszabadságból levezethető iskolaválasztási jogukkal”.²²⁷ 51/2004. (XII. 8.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy 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.”²²⁸ A 857/B/1994. AB határozat az Alkotmány 70/A. §-ából kiindulva megállapította, hogy nem alkotmányellenes az, hogy felsőoktatási intézmény szervezeti egységének vezetését hatvanöt év feletti személy nem láthatja el. Megállapította a testület, hogy „a tisztség betöltésére engedélyezett életkor a jelenlegi törvényes nyugdíjkorhatárt évekkal meghaladja, ezért az életkori korlát nem tekinthető önkényes és indokolatlan feltételnek, nem sérti az emberi méltósághoz való jogot és ennek folytán nem valósítja meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló – egyéb helyzet szerinti – megengedhetetlen diszkriminációt.” A határozat elsősorban napjaink történéseire tekintettel figyelemreméltó: a hatályos szabályozás ugyanis szintén tartalmazza a fenti kitélt, valamint a jelenleg folyó felsőoktatási reform-folyamatban e kérdéssel összefüggésben élénk vita bontakozott ki. Ennek végeredményeképpen a felsőoktatási szférában a vezetői megbízások korhatára 65 év, de amennyiben annak időtartama túlnyúlik a 65 éves korhatáron, akkor a szenátus kétharmados döntésével ez kitolódhat 69 éves korig. Felsőoktatás-szociológiai szempontból megjegyzést érdemel, hogy az Ftv. ilyen tartalmú

²²⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 183

²²⁵ 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613

²²⁶ 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613

²²⁷ 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613-614

²²⁸ 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 686

módosítása elsősorban néhány intézményvezető, politikus, vagy intézményvezető politikus érdekét szolgálta csupán.²²⁹

1.2.2. A felsőoktatáshoz való jog érvényesülésének feltételrendszere

Az 1310/D/1990. AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében biztosított munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van az Alkotmány 70/F. § (1) bekezdésében biztosított művelődéshez való joggal, mivel „az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételéül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget”.²³⁰ Megvalósítását tekintve e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog „az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív módon érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben jelenleg az állam jelentős túlsúllyal rendelkezik. Ebből adódóan az állam a művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az egyes, általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg”.²³¹ E megállapítás helyességének elismerése mellett is fontos rögzíteni, hogy a testület kijelentése időt állóbb, mintsem azt szóhasználatára sugallja: az állam ugyanis a művelődéshez való jogot nemcsak a határozat születésének jelen idejében – amikor a felsőoktatásban az állam jelentős túlsúllyal rendelkezett – tudja az oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségével biztosítani, hanem akkor is, amikor túlsúlya már nem lesz olyan nyilvánvaló. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül az állam szerepe a nem általa fenntartott intézmények működése biztosításának tekintetében sem, mivel az azokra vonatkozó jogi szabályozás megalkotásával, azok meghatározott szempontrendszer szerinti támogatásával és egyedi igazgatási intézkedések meghozatalával ugyancsak a művelődéshez való jog érvényesülését biztosítja. Ugyanebben a határozatában kifejtette a testület azt is, hogy az Alkotmány 70/F. §-a szerint a művelődéshez való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, „ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak”.²³² Ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy „az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa”.²³³ E megállapítással az Alkotmánybíróság visszaigazolja azt a fentebb – a művelődéshez való joggal összefüggésben – tett megállapítást, amely szerint a jog érvényesüléséhez szükséges objektív feltételek biztosításakor figyelembe veendőek a nem közvetlenül állami fenntartással működő intézményeknek feladatellátásukhoz nyújtott állami hozzájárulások (épület stb.) is. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy az állam e feladata „programszerű, megvalósítása időt vesz igénybe, a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének függvénye”.²³⁴ Az állam feladata ezek alapján tehát, hogy egyensúlyt teremtsen a társadalom tagjainak alapvető jogon alapuló igényei és az ezek megvalósításához rendelkezésre álló anyagi eszközök között. Az Alkotmánybíróság szerint az állam kötelessége és joga a művelődéshez való jog területén „annak meghatározása, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből

²²⁹ A témával kapcsolatos érveket és ellenérveket lásd <http://www.edupress.hu/index.php?at=egycikk&HirID=16825&hirlevel=1>.

²³⁰ A1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 585

²³¹ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 585

²³² 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 585

²³³ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586

²³⁴ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586

felsőfokú oktatással, illetve az ilyen jellegű felsőfokú oktatásban való részvételhez milyen képességbeli feltételek teljesítése szükséges”.²³⁵ A művelődéshez való jognak a felsőoktatás területén való biztosítása sokfajta módon valósulhat meg, vagyis az államnak e feladat megvalósításában nagy a mozgásterre.

Az Alkotmánybíróság felsőoktatási joggal kapcsolatos határozatainak rövid, vázaltszerű áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a testület ezirányú gyakorlata számos nagy jelentőségű – nemegyszer alkotmányos követelmény formájában megfogalmazott – tézissel gazdagította magyar közjogi rendszert, ezen belül pedig a felsőoktatási jogot. Az AB – határozatainak útján – részletesen kibontotta az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ainak tartalmát. A – leendő – alkotmányozás szempontjából ez annak lehetőségét és szükségességét is jelenti, hogy a testület határozatainak nyomán pontosításra kerüljenek az Alkotmány vonatkozó rendelkezései.²³⁶

1.3. A felsőoktatási autonómia szerepe az alapjogok érvényesítésében

Az oktatáshoz való jog és a tudomány szabadsága nemcsak felsőoktatási intézmények keretei között gyakorolható; az ezzel való élés keretei közé számíthatjuk a tudományos előadások tartását, a magántermészetű kutatások folytatását, a kutatások nyilvánosságra hozását, magánintézetek létrehozását, stb.²³⁷ Abban az esetben tehát, ha az államnak ennek kapcsán csupán az általános intézményvédelmi kötelezettségének kellene eleget tennie – ti. hogy biztosítsa a jog gyakorlásának feltételeit –, e jog – lévén mindenkit megillető – nem vetne fel különös problémákat, ugyanakkor az *állam által létrehozott és az állam által fenntartott* felsőoktatási intézményrendszer, amely jelentős részben ennek az intézményvédelmi kötelezettségnek való megfelelést szolgálja, számos kérdést tesz szükségessé.

1.3.1. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége

A tudomány művelésének biztosítása az állam egyik alapvető feladata, egyrészt az alapjog érvényesítése, másfelől a közfeladatok ellátásának szempontjából. A tudományos kutatásnak és oktatásnak alapvető kulturális, társadalmi, gazdasági és politikai jelentősége van, emiatt elsősorban az államnak az a funkciója, hogy ezt a jogot a társadalom tagjai számára biztosítsa.²³⁸ Központi kérdés, hogy az állam által ellátandó közfeladatok milyen kapcsolatban állnak a kutatással és az oktatással; ennek a jelentőségét az adja, hogy az államnak – az objektív intézményvédelmi kötelezettsége okán – felsőoktatási intézményeket kell fenntartania. A tudomány fennmaradásának egyik záloga tehát az állam, mivel közvetlen – az intézményfenntartáson keresztül – ő viseli a formális értelemben vett felelősséget a tudomány megmaradásáért.²³⁹ A tudomány szabadsága, mint alapvető jog lényege és történelmi kiindulópontja az oktatás és a kutatás szabadságában keresendő.²⁴⁰ Napjainkban

²³⁵ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586

²³⁶ Az Alkotmánybíróság felsőoktatási autonómiával összefüggő gyakorlatának feldolgozását lásd az értekezés III. 2. fejezetében

²³⁷ Lásd erről bővebben Werner Thieme: i. m. 73. o.

²³⁸ Kay Hailbronner: Wissenschaftsfreiheit als Funktionsgrundrecht. Hansischer Gildenverlag Heitmann, Hamburg 1980. 60. o.

²³⁹ Vö. Eduard Hirsch: Zur rechtlichen Neuordnung der Universitätsverfassung. In: Festschrift für Wilhelm Felgentraeger 1969. 89. o. továbbá Hans Peter Bull: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz. Müller, Berlin 1973. 295. o. Megjegyzést érdemel természetesen, hogy e feladatát nem csak az intézményfenntartáson keresztül láthatja el.

²⁴⁰ Hans Thieme: Die Freiheit der Künste und Wissenschaften. Franz Vahlen Verlag, München 1967. 9. és köv. o.

ennek azonban már nem csupán negatív aspektusként, az állami beavatkozástól való védelemként kell megjelennie, hanem az emberi, pénzügyi és szervezési előfeltételek megteremtésének elősegítése iránti igényként is megfogalmazható. Az állam csak az olyan szervezeteket tudja használni, amelyek ezekkel a forrásokkal rendelkeznek. A tudomány azonban csak akkor tud a vele szemben – az állam és a társadalom részéről – felmerülő kötelezettségeknek megfelelni, ha rendelkezik a kutatáshoz szükséges szabadsággal. Ennek biztosítása az állam és a társadalom felelőssége és érdeke egyben, ugyanis csak ebben az esetben számolhatnak a várható nyereséggel, nevezetesen a társadalmi, műszaki területeken hasznosítható új tudományos eredményekkel.²⁴¹

1.3.2. A felsőoktatási intézmények rendeltetése

A felsőoktatási autonómiát alapos vizsgálat tárgyává tevő szakirodalomban gyakran felvetődik, hogy maga a felsőoktatási intézmény mennyiben tekinthető a tudomány szabadsága, mint alapjog alanyának.²⁴² A tudomány szabadsága mindenekelőtt a felsőoktatási intézmények polgárait (Hochschulmitglieder) illeti meg, mindaddig, amíg tudományos munkát (wissenschaftliche Betätigung) végeznek, tudományos eljárásokban (Wissenschaftsprozess) vesznek részt. A német szövetségi alkotmánybíróság egyfajta védőjogként értelmezi az állami beavatkozásokkal szemben; ennek értelmében azokat illeti meg, akik tudományos tevékenységet végeznek, vagy kívánnak végezni.²⁴³ Azok a személyek, akik e tevékenységet végzik, lehet, hogy részei a felsőoktatási intézmény szervezetrendszerének (Teil der Organisation), de ettől a számukra biztosított individuális jog, a tudomány szabadsága magát az intézményt nem illeti meg. Korábbi felfogások követői azt hangsúlyozták, hogy az alkotmány a felsőoktatási rendszer tekintetében egyben intézményi garanciát is megalapoz, újabban azonban inkább funkcionális összefüggéseket vélnék felfedezni az intézményi garanciák kapcsán; tisztázandó ezzel összefüggésben, hogy mi az autonómia szerepe a fentebb rögzített alapjogok érvényesülésének területén. Ennek vizsgálata azért különösen fontos, mert napjainkban az autonómia kérdése a kulcs az állam és a felsőoktatási intézmények viszonyának megértéséhez is.²⁴⁴ Természetszerűnek tekinthető napjainkban, hogy a modern államok alkotmányai tartalmazzák a felsőoktatási intézmények jogállását, valamint autonómiájuk alkotmányos garanciáit, és ennek megsértését szükség szerint szankcionálják.²⁴⁵ Félreértésekhez vezetne ugyanakkor, ha az intézmények jogállását kizárólag az államhoz viszonyítva próbálnánk meg értelmezni: az autonómia csupán funkcionális értelemben fogható fel, célja ugyanis a tudomány szabadságának biztosítása; ennek megfelelően nem az államtól való szabadságot jelent, hanem autonómiát az államon belül.²⁴⁶ E felfogás lényege, hogy az autonómiát ne az állam és az intézmény közötti konfrontációként fogjuk fel, hanem közös felelősségként értelmezzük, aminek értelmében mindkét fél feladata a tudomány előmozdítása, amelynek érdekében közösen kell ellátniuk feladataikat. E folyamatban ugyanakkor felmerülhetnek jogviták, kompetencia-kérdések az intézmény és az állam között; ebben a helyzetben nyer valódi értelmet az autonómia, ami csupán akkor funkcionál megfelelően, ha az valamilyen bírói fórum előtt érvényesíthető.

²⁴¹ Vö. Ernst Topitsch: Die Freiheit der Wissenschaft und der politische Auftrag der Universität. Luchterhand, Neuwied 1968. 7. év köv. o.

²⁴² Lásd erről Werner Thieme: i. m. 72. o.

²⁴³ BVerfGE 35, 79 ff. 112. f. Az ítéletet részletesen elemzi Franz-Ludwig Knemeyer: Neuer Entwicklungen im Hochschulverfassungsrecht. In: Karpen – Knemeyer: i. m. 48. és köv. o.

²⁴⁴ Vö. Hansgert Peisert: Hochschule und Staat. Bildung in neuer Sicht. Schriftenreihe des MWK. Baden-Württemberg 1980. 41. sz.

²⁴⁵ Rudolf Smend: Das Recht der Freien Meinungsäußerung. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1928. 4. sz. 57. o.

²⁴⁶ Ludwig Raiser: Die Universität im Staat. Quelle & Meyer, Heidelberg 1958. 17. o.

1.3.3. A felelősségi elem, mint a felsőoktatási autonómia korlátozásának alapja

Az okvetlenül szükséges autonómiát különböző irányokból jelentkező veszélyek fenyegetik. Ezek legerősebbike az esetleges hatósági fellépés, amely rövid távú és speciális érdekei mentén befolyásolni képes a tudomány működését. Ennek elkerülése érdekében van szükség az autonómia garanciáinak meghatározására, ami elsősorban az állam felelőssége.²⁴⁷ A legnehezebb e garanciák megteremtésének körében annak meghatározása, hogy az állam mely feladatokat bízhat rá a független és felelős tudományra, és mely hatásköröket kell fenntartania magának éppen annak érdekében, hogy biztosítsa a jövő számára is az új tudományos eredmények elérésének lehetőségét. Ennek meghatározása jelenti az örökös feszültségforrást a felsőoktatási intézmények és az állam között. Folytonos a feszültség, mivel a társadalmi változások következtében mind az állam, mind a felsőoktatási intézmények folyamatos változásnak vannak kitéve, és amennyiben az egyik nem követi megfelelő ütemben a másik változását, újabb konfliktusokra lehet számítani.

Az államnak a tudományért való felelősségvállalása nem konkrét kompetenciákban nyilvánul meg: az államnak csupán azt kell biztosítania, hogy a tudomány művelése biztosított legyen, és nem azt, hogy hogyan kell művelni a tudományt. E történelmi gyökerekkel rendelkező felismerést az alaptörvények elismerik, és a szervezeten szabad kutatás – és vele a tudomány – alapvető jogát garantálják. A „szervezett szabadságot” az állam – nem lévén más eszköze – a felsőoktatási intézményeken keresztül valósítja meg; ez a szükségszerűség tehát szintén az autonómia forrásaként jelölhető meg. Ennek következménye az, hogy a szervezet rendelkezzen az alkotmány által garantált olyan jogosítványokkal, amelyek segítségével megvalósítja azokat az állami feladatokat, amelyek érdekében végső soron létrejött. Ezeknek a jogosítványoknak a szabad használatára szolgál a felsőoktatási autonómia,²⁴⁸ amelyet – ha csak közvetetten is – az alkotmány biztosít az intézmények számára. Ennek a fentiekén túl az az oka, hogy a tudományos munkára épülő kutatás és oktatás fejlesztése csak autonóm körülmények között végezhető. Habár maga az intézmény sem nem kutat, sem nem oktat, *számára is garantálni kell bizonyos mértékű autonómiát; olyan mértékűt, amelynek segítségével meg tudja alkotni azokat a szervezeti szabályokat, amelyek alapján a tudományos folyamatok szabadságát önmaga is biztosítani tudja.*

Korszakunkban ez az összefüggés jelenti a felsőoktatási autonómia alkotmányos alapját, ugyanakkor magában foglalja a korlátozás szükségességét is. Ha ugyanis nem csupán a tudományos folyamatok szabadsága garantált, hanem az ezt biztosító szervezet működtetése is, az súlyos veszélyeket – így többek között a szabadosság veszélyét – rejthet magában. Az intézmények alkotmányosan tehát csupán olyan mértékű autonómiával rendelkezhetnek, amelynek segítségével rendeltetésüket be tudják tölteni, el tudják látni azokat a feladatokat, amelyek érdekében őket az állam létrehozta (magánintézetek esetében: támogatja). Ennek némileg ellentmond az, hogy a tudományos eredmények létrehozásának folyamata rendszerint olyan tevékenység, amitől az irányítás, a külső befolyásolás idegen, ugyanakkor a formális döntéshozatalra alkalmas struktúrák kiépítése elengedhetetlen fontosságú az intézmények működtetése szempontjából; szükség van tehát mind irányítási kompetenciára, mind tudományos szakértelemre: e kettő elegyítése keletkezteti a felsőoktatási intézmények

²⁴⁷ Bernd Rüthers: *Universität und Gesellschaft*. Konstanz 1980. 29. o. és Andreas Gallas: *Die Staatsaufsicht über Wissenschaftlichen Hochschulen*. Duncker&Humblot, Berlin 1976. 93. és köv. o.

²⁴⁸ Az autonómia fogalom-értelmezésével összefüggésben lásd Ulrich v. Lübtow – Manfred Harder: *Autonomie und Heteronomie der Universitäten*. Klostermann, Frankfurt 1966. 14. o.

önkormányzatait, amelyek célja, hogy a döntéshozatal szükségessége és a tudomány autonómiájának antinómiáját kezeljék.²⁴⁹

1.3.4. Az állam és a felsőoktatási intézmények kapcsolata

A tudomány szabadságának érvényesülése érdekében biztosított autonómia e felfogás szerint tehát lépcsőzetesen épül fel: az állam biztosítja az intézmények bizonyos fokú önállóságát, mint szervezeti keretet, és az ekként létrejövő intézmények garantálják az tudományos munkát végző egyének szabad tudomány-művelésének feltételeit. Ez a következtetés a felsőoktatási intézmények kettős szerepére mutat rá: jogosultja is az autonómiának, egyben kötelezett is annak biztosítására.²⁵⁰ A cél elérése – a tudomány szabadságának minél optimálisabb kiteljesedése – érdekében a figyelmet tehát a felsőoktatási intézmények belső viszonyaira kell koncentrálni. E belső viszonyok, a formalizált döntések és a tudomány érvényesülő szabadságának belső arányai határozzák meg döntő mértékben azt, hogy mennyiben valósulhat meg ténylegesen a tudomány szabadsága.²⁵¹

E folyamat következménye továbbá, hogy a felsőoktatási intézményeken belül olyan szerveződések is létrejöhetnek – és létre is jönnek – amelyek megítélik egyes produktumok tudományos voltát. E feladatok elvégzésében részt vevő személyek maguk is a tudomány művelői, akik e tevékenységük végzésekor az intézmény jogait gyakorolják, és egyben kötelezettségét teljesítik. E folyamatot árnyalja – bonyolítja – az a tény, hogy a felsőoktatási intézmények szervezete horizontális és vertikális értelemben is strukturált, ezért az autonóm kompetencia-szintek elosztása ugyancsak kérdéseket vethet fel. Tekintettel arra, hogy a struktúráknak a különböző államok eltérő felsőoktatási hagyományai miatt számos változata ismert, nem adható generális válasz arra a kérdésre, hogy e kompetenciákat milyen módon kell elosztani; rögzíthető azonban az általános elv, hogy e kompetenciáknak minden esetben a tudományos tevékenység legteljesebb érvényesülését kell szolgálniuk, tehát kizárólag olyan monokratikus vagy testületi szervekhez telepíthetők ilyen feladatok, amelyek a tudományos folyamat értelmezésére és értékelésére alkalmasak.

Az előzőeknek megfelelően felvetődik a kérdés, hogy milyen rendszerben kell biztosítani az állam és a felsőoktatási intézmények kapcsolatát. Ennek természetesen nem csak – sőt elsősorban nem – a formális megközelítése a döntő. Amint az fentebb látható volt, elsősorban az állam felelőssége a tudomány szabadságának biztosítása, amely e feladatát a felsőoktatási intézményeken keresztül valósítja meg, ezért az intézmények működésének határát pozitív és negatív értelemben is az jelenti, hogy ezeket a feladatokat el kell látniuk.²⁵² Az intézményeknek az állam össztársadalmi érdekekért viselt felelősségi rendszerébe beágyazottan kell működniük, ugyanakkor el kell látniuk a tudomány speciális érdekeinek védelmét is. A felsőoktatási intézménynek tehát e két tényezőnek való megfelelés érdekében kell kialakítania saját belső szervezetét; ez természetszerűleg nem mindig racionális módon

²⁴⁹ Ezzel összhangban lásd Hans Peters: Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten einer Hochschulreform. In: Festschrift für Herman Jahrreiß. Carl Heymanns, Köln 1964. 326. o. valamint Ulrich Lohmar: Wirtschaft und Wissenschaft. Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf 1976. 4. o. továbbá C. Fläming: Die Rolle der Forschung in wissenschaftlichen Hochschulen. WissR 1979. 43. o.

²⁵⁰ Christian Starck: Freiheit und Organisation. 1976. 16. és köv. o. Lásd továbbá Ulrich v. Lübtow: Freiheit der Wissenschaft. Autonomie der Universitäten und Hochschulreform. Klostermann, Frankfurt 1969. 627. és köv. o.

²⁵¹ Ennek egyes példáit lásd Rudolf Reinhardt: Der Lehrstuhl und seine Bedeutung in der Organisation der Selbstverwaltung der wissenschaftlichen Hochschule. In: Festschrift für Wilhelm Felgentraeger. Verlag Otto Schwatz, Göttingen 1969. 181. és köv. o. Idézi Dieter Lorenz: Wissenschaft zwischen Hochschulautonomie und Staatsintervention. Juristischenzeitung 1981. 115. o.

²⁵² Vö. ezzel Kay Hailbronner: Kommentar zur Hochschulrahmengesetz. Hansischer Gildenverlag Heitmann, Hamburg 1979. § 59.

történik, mivel számos oktatási, politikai, gazdasági, kevésbé szerencsés esetben önös érdek befolyásolhatja; e tényezők jogilag kevésbé kézzelfoghatóak. Éppen emiatt lényeges, hogy az állam és a felsőoktatási intézmény közötti viszonyok tisztázottak legyenek, ugyanis kizárólag ez a dimenzió képes kiküszöbölni az olyan, esetlegesen előforduló belső aránytvesztéseket, amelyek már – akár gazdasági, akár tartalmi értelemben – a tudomány művelésének rovására mennek.

Az állam felügyeleti jogait hatósági jogosítványok gyakorlásával láthatja el. Ennek kapcsán különösen jelentős a szakmai felügyelet megfelelő ellátása, vagyis az, hogy nem csupán az intézkedések jogszerűségét, hanem azok tartalmát, hasznosságát is felügyelni tudja, mivel – amint az fentebb látható volt – a felsőoktatási intézmények nem csupán saját jogú feladataikat látják el, hanem az államtól átvettek is. Emellett az általánosságban elfogadható modell mellett természetesen tisztázni kell, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiáját különböző szervein keresztül gyakorolja, amelyek rendszerint az autonómia alanyainak közösségeiként, testületi formában jelennek meg. Ezeknek a tevékenységére ugyancsak a fentiek vonatkoztathatók annak ismételt hangsúlyozásával, hogy a felsőoktatási intézményeknek – és ezek szervezeti egységeinek – elsődleges feladatuk az oktatással és kutatással kapcsolatos feladatok ellátása; ezek tekintetében szabadon járhat el. E felismerésből két következtetés adódik: elsősorban az, hogy a felsőoktatási intézmény annak ellenére, hogy állami hatásköröket gyakorol, nem alárendeltje a hatósági szervezeteknek, ezek közigazgatási értelemben nem felettes szervei. Másodsorban lényeges, hogy az állami feladatok ellátása érdekében ne akadályozza a tudományos tevékenység végzését, előbbi csupán kvázi külső körülményként jelenjen meg a felsőoktatási autonómia alanyai számára.

A felsőoktatási intézmények működését ugyanakkor – természetesen – jelentős mértékben meghatározzák az állam jogalkotási hatáskörének gyakorlása folytán keletkező különféle szabályozások, amelyek részben befolyásolhatják az oktatás folyamatát. Ennek keretében előfordulhat, hogy az állam az oktatási tevékenység végzését bizonyos feltételek meglétéhez vagy teljesítéséhez köti. A kérdés ugyancsak felveti az állam és a felsőoktatási intézmények közötti hatáskörmegosztás problémáját.

A fentiekén túl a költségvetés ellenőrzésének különös fontossága van, ugyanis ez jelenti a hatékony önkormányzatiság alapját, ugyanakkor ez az a terület, amelyen leginkább korlátozottak a felsőoktatási intézmények működési lehetőségei.²⁵³

Mindezek alapján megállapítható, hogy az állam és a felsőoktatási intézmények kapcsolatának meghatározása kitüntetett fontossággal rendelkezik. E kapcsolatnak a tudomány szabadságának érvényesülése érdekében közösen viselt felelősség okán csak a szoros együttműködés lehet az alapja. Ennek érdekében mind az intézményeknek, mind az államnak azt kell felismernie, hogy az intézmények számára biztosított autonómiának nem az államtól való függetlenítés a célja, hanem az, hogy megfelelő keretet biztosítson a tudományos tevékenység gyakorlásához. E felismerés akceptálása esetén az autonómia terjedelmét és határait úgy kell kialakítani, hogy az a közös feladat ellátását a leginkább szolgálja. Ennek érdekében természetesen mind az államnak, mind az intézményeknek vannak teendői.

a) Az államnak – jogalkotói hatáskörében eljárva – tartózkodnia kell attól, hogy részletes, technikai jellegű szabályozással terhelje meg az intézmények napi működését, még akkor is, ha erre egyébiránt lehetősége lenne. Ennek az „intézménybarát” felfogásnak következtében ugyanakkor az intézmények részére biztosított – tartalmi – hatáskörök ellátásának ellenőrzési jogát a lehető legszélesebb mértékben fenn kell tartania annak érdekében, hogy a diszfunkcionális működést meg tudja előzni.

²⁵³ Vö. Wolfgang Zeh: Finanzverfassung und Autonomie der Hochschulen. Duncker & Humblot, Berlin 1973. 58. és köv. o.

b) Az intézményeknek – felismerve felelősségüket – a tudomány szabadságának mind hatékonyabb érvényesülése érdekében kell gazdálkodniuk az állam által rájuk bízott javakkal és lehetőségekkel.

1.4. A releváns alapjogok alanyai és az autonómia alanyi körének elhatárolása

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal idézett megállapítása szerint „a magyar Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem *szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát*”. Kijelentette emellett az Alkotmánybíróság azt is, hogy a tudományos élet szabadságához fűződő jogok *kifejezetten a felsőoktatási autonómiát megtestesítő személyi körre terjednek ki*.²⁵⁴

E megfogalmazással az Alkotmánybíróság szűkebben vonta meg az alapjog jogosultjainak körét, mint az alaptörvény szövege. Azzal a kérdéssel, hogy *konkrétan* kikre terjed ki a tudományos élet szabadsága, vagyis kik tartoznak a szubjektív jogként megfogalmazott tudományos élet szabadságának alanyi körébe, az Alkotmánybíróság a 861/B1996. AB határozatában szembesült: az indítványozó az egyetemi tanárok jogi státusza egyes kérdéseinek alkotmányosságát vitatta; a testület ennek kapcsán alkalmat talált arra, hogy kifejtse álláspontját a fenti kérdéssel összefüggésben. Az Alkotmánybíróság az indítvány időpontjában hatályban lévő régi Ftv. 32. § (1) bekezdését is értelmezve arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó – az alkotmányozóhoz képest – nem szűkítette a tudományos élet szabadságához fűződő jogosultságok kedvezményezetti körét: abba az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók tartoznak, vagyis számukra biztosított a tudományos kutatás szabadsága. Megállapította azt is, hogy az autonómia hordozójával – az intézménnyel – szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is. Mindebből a határozat azt a következtetést vonta le, hogy *a tudomány művelői és a tanszabadság hordozói az oktatók, a tudományos kutatók, és maguk a hallgatók*. Az Alkotmánybíróság tehát – a jogalkotóval ellentétben – módot talált arra, hogy az alapjog alanyainak körét szűkítse. A régi Ftv. idézett bekezdése a határozat szerint az Alkotmány 70/G. §-ának megfelelően szabályozta a felsőoktatás viszonyait.²⁵⁵ A testület azzal érvelt állítása igazsága mellett, hogy az említett csoportok a felsőoktatási autonómia alanyai, ők – pontosabban: közösségeik – gyakorolhatják a felsőoktatási intézményt megillető önkormányzati jogokat; azt azonban nem tisztázza a testület, hogy *mi a lényegi összefüggés az autonómia-alanyiság és a tudomány-művelésre való szubjektív jogosultság között*.

Az Alkotmánybírósággal ellentétben határozott álláspontom az, hogy a két alanyi körnek vannak ugyan közös (rész)halmazai, teljességgel ugyanakkor nem esnek egybe. A tételmondatot megfordítva: *az autonómia-alanyiság és a tudomány-művelésre való szubjektív jogosultság között közjogi összefüggés nem fedezhető fel*, ebből adódóan az Alkotmánybíróság erre építő következtetései felülvizsgálata elengedhetetlenül szükségesnek látszik, különös tekintettel arra, hogy az Ftv. hatályba lépése kapcsán – többek között – e tétel képezte az Alkotmánybíróság határozatainak dogmatikai alapját. Kiss László alkotmánybírónak a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményével²⁵⁶ egyetértve szükségesnek

²⁵⁴ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 501

²⁵⁵ 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650. Az Ftv. hatályba lépése óta ezt a rendelkezést a tételes jog nem tartalmazza.

²⁵⁶ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz. ABH 2006, 490, 506

látom tisztázni, hogy a felsőoktatási intézményekben ki az „autonóm”? Az e kérdésre adandó helyes válasz ugyanis számos gyakorlati problémára is megoldást kínál.

1.4.1. A felsőoktatási autonómia megjelenési formái és alanyai

Az Alkotmánybíróság szerint a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.²⁵⁷ E megállapítás arra enged következtetni, hogy a tudomány autonómiája – az Alkotmánybíróság felfogásában – egyfajta „*anya-autonómia*”, amelynek funkcionálása megköveteli azt, hogy az autonómia (esetünkben: önkormányzat) más formái is megjelenjenek.²⁵⁸ Az Alkotmánybíróság által intézményinek nevezett autonómia nézetem szerint inkább öngazgatást jelent, a tudomány autonómiája pedig az egyén tevékenységére vonatkozik, bár kétségtelenül értelmezhető az intézmény szintjén is. A tudomány autonómiája elsősorban feltételezi az egyén autonómiáját: csak az autonóm egyén képes „tudományt művelni”, vagyis az autonómia biztosítása előfeltételezi a tudomány művelésének lehetőségét. Az intézményi autonómia azért szükséges, hogy a tudomány autonómiájának intézményi biztosítékaként funkcionáljon. Emellett az érintett alanyi körök autonómiája az intézményi autonómia keretében jobban is érvényesíthető, még akkor is, ha a kollektív autonómia részben más tartalmat is hordoz.²⁵⁹ Az Alkotmánybíróság szerint az autonómia hordozója „az intézmény, az egyetem; ennek adja meg az Ftv. az önkormányzati jogokat, vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is”.²⁶⁰ A felsőoktatási intézménynek, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező intézménynek, választott képviseleti szervvel, önkormányzattal kell rendelkeznie. 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. Ezért az oktatók, tudományos kutatók, hallgatók részvételét biztosítani kell az autonóm képviseleti szervekben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában.²⁶¹ Az intézményi autonómiából eredő követelmény továbbá, hogy az önkormányzati jogköröket csak az intézményi autonómia alanyai gyakorolhassák.²⁶² Ettől azonban véleményem szerint az intézményi autonómia alanyai még nem válnak a tudomány művelőivé.

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,²⁶³ és kizárólag az autonómia alanyai gyakorolhatják az intézményi autonómiából származó önkormányzati jogokat.²⁶⁴ Az Alkotmánybíróság e megállapítása ugyancsak átgondolásra szorul: a felsőoktatási intézmény autonómiáját megtestesítő személyi kör ugyanis nem egyezik meg a testület által említettekkel, ugyanis nem szerepelnek a felsoroltak között a nem oktató, kutató jogállású egyéb (köz)alkalmazottak. Az Ftv. rendelkezéseinek vizsgálata alapján egyértelmű, hogy utóbbi személyi kör is részesedik a

²⁵⁷ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

²⁵⁸ Az autonómia más formáiról lásd elsősorban Kiss László alkotmánybíró 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményének II. pontját.

²⁵⁹ A gondolat felvetéséért Petrétei József professzor úrnak tartozom köszönettel.

²⁶⁰ 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 654

²⁶¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

²⁶² 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 479

²⁶³ ABH 1998, 650, 654.

²⁶⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 479

felsőoktatási autonómiából, mivel az azt gyakorló kollektívákban (testületekben) képviselőik biztosított: a 82. § (1) b) pontjának értelmében e személyi kör joga, hogy az Ftv.-ben és a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint részt vegyen a felsőoktatási intézmény testületeinek megválasztásában, továbbá megválasztása esetén a testület munkájában. A nem oktató, kutató jogállású (köz)alkalmazottak autonómia-alanyiségének elismerése azért tűnik különösképpen kívánatosnak, mert maga az Alkotmánybíróság állapítja meg, hogy az önkormányzati jogkörök gyakorlásából az autonómia alanyainak a kizárása az autonómia sérelmét jelenti.²⁶⁵ Az intézményi autonómia alanyi köre tehát az Alkotmánybíróság felfogásánál tágabban értelmezendő annak okán, hogy az említett – az Alkotmánybíróság által nem autonómia-alanynak tekintett – csoportok tevékenysége ugyancsak szükséges az intézmény működéséhez, emiatt részesülniük kell az intézmény autonómiájából is.

1.4.2. A tudomány művelésére vonatkozó szubjektív jogosultság

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány – a már idézettek szerint – szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát; (...) a tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog *tényleges jogosultjai* azonban csak a tudomány művelői. A tudományos minőség meghatározásában az Alkotmánybíróság szerint – a tudomány autonómiája folytán – egyedül *a tudomány művelői jogosultak dönteni*.²⁶⁶ E megállapítás szöges ellentétben áll azzal az ugyancsak az Alkotmánybíróság által megfogalmazott kijelentéssel, hogy *a tudomány művelői és a tanszabadság hordozói az oktatók, a tudományos kutatók, és maguk a hallgatók is*.²⁶⁷ Ez utóbbi mondatával a testület ugyanis lényegében – a már jelzettek szerint egyébként tévesen – meghatározta a tudományos élet szabadságának alanyi körét, vagyis a tudományos minőség kérdésében állást foglalt, holott korábbi határozatát alapul véve e tárgykörben kizárólag a tudomány művelői (lettek volna) jogosultak dönteni. Ez utóbbinak elsősorban az az oka, hogy az elvi és a *tényleges* jogosult kör között némi eltérés mutatkozik: elvileg az alapjog alanya bárki lehet, valójában azonban csak azok a személyek, akik *ténylegesen* is művelik a tudományt. A konkrét probléma az alapjogi jogképesség és cselekvőképesség között fennálló különbségek fényében érzékeltethető leginkább: az alapjogi jogképesség az alapvető jogok „birtoklását”, az alapjogi cselekvőképesség pedig az alapjog *tényleges* „gyakorlását” jelenti.²⁶⁸

1.4.3. Az Alkotmánybíróság megállapításainak hasznosulása a jogalkotásban

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát alapul véve a jogalkotó az Ftv. elfogadásakor hasznosította mindazokat a tapasztalatokat, amelyek az egyedi ügyekben meghozott határozatokból leszűrhetőek voltak.²⁶⁹ Ennek következtében a törvényben megtalálható az az állítás, amely szerint „a tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg”.²⁷⁰ Az állítás igazságtartalmának elismerése mellett említést érdemel azonban az is, hogy az említett alapjogok megvalósulásának nem egyedüli terepe a felsőoktatási intézmény, következésképpen ezeknek az intézményeknek a fenntartása, autonómiájuk biztosítása az állam objektív

²⁶⁵ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 480

²⁶⁶ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 179

²⁶⁷ 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 654

²⁶⁸ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia... 438. o.

²⁶⁹ Lásd erre vonatkozóan az Ftv. Indokolását.

²⁷⁰ Ftv. 1. § (1) bek. utolsó mondata.

intézményvédelmi feladatai közé sorolható²⁷¹, és nem tekinthető a tudományos élet szabadsága biztosítójának. A művelődéshez való jog és az Alkotmány 70/G. §-a szerinti tanítás és tanulás szabadsága a tudományos és művészeti élet külső beavatkozástól való mentességének biztosításában, a tudományos, művészeti kérdéseknek a tudomány, illetve a művészeti ág művelői vagy ezek testületei általi értékelésében nyilvánul meg. Ezt a célt szolgálja a felsőoktatási intézmények számára biztosított intézményi autonómia, a függetlenség törvényi szintű garanciáinak megteremtése, az autonómia, a függetlenség céljának, tartalmának és korlátjainak meghatározása²⁷², ez azonban nem tekinthető kizárólagosan a tudományos élet szabadsága biztosítékának. Teljességgel egyetértve a 41/2005. (X. 27.) AB határozat által megfogalmazottakkal úgy vélem, hogy „az államnak olyan, törvényben szabályozott megoldásokat kell nyújtania, amelyek megfelelően biztosítják a külső befolyástól mentes, szabad, professzionalizálódott tudományos tevékenység folytatását. Ennek intézményi kereteit az állam köteles megteremteni”.²⁷³ Ez ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a tudományos élet szabadságához fűződő szubjektív jogosultságát az egyén a felsőoktatási intézmény keretein kívül gyakorolja.

1.4.4. Következtetések

A fentiek világossá teszik, hogy az Alkotmánybíróság azonos alanyi körnek tekinti a felsőoktatási autonómia alanyait, valamint a tudomány művelőit. E felfogás alapjául véleményem szerint az a gondolat szolgált, amelynek értelmében a tudományos élet szabadságához fűződő szubjektív jogot a testület *státushoz kötötte* és azt állította, hogy azok a személyek, akik státusukból adódóan alanyaivá válnak a felsőoktatási autonómiának, automatikusan a tudomány művelőinek is tekintendők. Az Alkotmánybíróság állításával ellentétben határozott álláspontom, hogy *a tudomány művelőjévé nem azok a személyek válnak, akik (bármiféle) jogviszonyt létesítenek valamely felsőoktatási intézménnyel, hanem azok, akik olyan tevékenységet végeznek, amely – a tudomány művelőinek megítélése szerint – tudományos produktumot eredményez.* E gondolat mentén vitatom az Alkotmánybíróságnak azt a megállapítását is, amelynek értelmében az államnak a tudományos élet szabadságával összefüggő objektív intézményvédelmi kötelezettségének jogosulti köre kizárólag a felsőoktatási intézmények autonómiájának alanyaira terjedne ki. A hivatkozott alapjogokkal összefüggésben az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják, mivel a szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját, ami – a fentiekkel összhangban – az intézményi autonómiával nem megegyező fogalom. A tudomány autonómiájának gyakorlásához szükség van az intézményi autonómiájára is, az ekkénti előfeltételezés okán a kettő nem eshet egybe. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének alapvető biztosító az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése – amely az állam intézményvédelmi kötelezettségének része²⁷⁴ – ez azonban nem kizárólagos útja a tudomány művelésének.

²⁷¹ Felvetődik természetesen ezzel összefüggésben az intézmények biztosításának szükségessége is. Előfordulhatna ugyanis, hogy az állam intézmények fenntartása nélkül biztosítja az alapjog érvényesítésének feltételeit, ebben az esetben azonban az állami elismerés hiánya okozhat problémákat az intézmények működése tekintetében.

²⁷² Lásd erről elsősorban az Ftv. Indokolását.

²⁷³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473

²⁷⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473

Az igazi kérdés továbbra is az, hogy valóban összefügg-e az autonómia-alanyiság a tudományművelésre való szubjektív jogosultsággal? Álláspontom szerint a két személyi körnek – ti. a felsőoktatási autonómia alanyainak és a tudomány művelőinek – több közös halmaza is létezik, ugyanakkor előfordulhatnak olyan személyek, akik csupán az egyikbe (vagy egyikbe sem) tartoznak bele.

- a) Alapesetnek tekinthető, hogy az egyén alanya a felsőoktatási autonómiának, és a tudomány művelőjének is tekintendő; e körbe elsősorban a tényleges oktatási-kutatási feladatokat ellátó munkatársak sorolhatóak.²⁷⁵
- b) Rögzíthető olyan variáció, amelyben az egyén a felsőoktatási autonómiának alanya, de nem a tudomány művelője.
 - i. Tipikusan ilyenek minősülnek a nem oktató, kutató jogállású egyetemi dolgozók (adminisztratív munkatársak), akik az Ftv. alapján²⁷⁶ képviselik magukat az autonómiát gyakorló testületekben, ugyanakkor tudományos munkát – rendszerint – nem végeznek.
 - ii. E csoportba tartoznak megítélésem szerint azon oktató, kutató jogállású személyek, akik különböző körülmények folytán (óraterhelés, stb.) tudományos munkát nem végeznek; ekként – bár státusuk szerint alanyai az autonómiának – ők sem tekinthetők a tudomány művelőinek.
 - iii. E csoportba tartozónak vélem a hallgató jogállású személyek túlnyomó többségét, akiknek – tanulmányaik folytatásához szükséges erőfeszítések miatt – nem jut idejük a tudomány művelésére. Kivételt képeznek e megállapítás alól azok a hallgatók, akik – elsősorban a tudományos diákkör kereteit kihasználva – elmélyült tudományos munkát is végeznek.
- c) Felmerülhet olyan eset, amikor adott személy a tudomány művelőjének minősül, a felsőoktatási autonómiának ugyanakkor nem alanya (felsőoktatási intézménnyel jogviszonyban nem álló külső kutató stb.)
- d) A teljesség kedvéért: elképzelhető olyan variáció is, amennyiben az egyén se nem az autonómia alanya, sem nem a tudomány művelője (ez az esetkör azonban a téma szempontjából irreleváns).

Fentebb már taglalt nézetem szerint a felsőoktatási autonómiát annak alanyain keresztül célszerű megítélni, és a felsőoktatás vonatkozásában *egyéni és kollektív autonómiáról* beszélhetünk annak függvényében, hogy az adott autonómnak minősíthető tevékenység egyéni vagy kollektív jellegű. Ennek alapján világosan látszik, hogy az általam ehelyütt alkalmazott felosztás kizárólag az egyéni autonómiák esetében értelmezhető. Kollektív autonómia-alanyok esetén a probléma nem vethető fel, annál is inkább, mivel a kollektív autonómia-alany lehet az intézményi autonómia része is, és kifejezheti a felsőoktatási intézmények autonómiájának összességét is.²⁷⁷ Ebből ugyanakkor az következik, hogy *a felsőoktatási autonómia-alanyiság a tudomány-művelésnek nem szükséges feltétele*. A tudomány művelésre való szubjektív jogosultság kizárólag a tudományos élet szabadságát biztosítja, vagyis a két alanyi kör – az átfedések tipikus volta ellenére – nem fedik egymást.

Az Alkotmánybíróságnak a felsőoktatási autonómia alanyi körének meghatározása tekintetében megfogalmazott álláspontja a fentiekben túl azért is tarthatatlan, mert az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése alapján az állam a tudományos élet szabadságát garantálja. A kommunikációs alapjogok e nevesített szabadságjogának sajátja – ahogy erre maga az

²⁷⁵ Ez az alpont a minősített/nem minősített oktatók vonatkozásában tovább árnyalható.

²⁷⁶ Ftv. 82. § (1) b) pont.

²⁷⁷ Erre tipikus példának tekinthető a Magyar Rektori Konferencia.

Alkotmánybíróság többször is utalt –, hogy a benne foglalt állami kötelezettséggel, alkotmányi feladattal szemben az alanyi jogok jogosultjai a tudomány művelői. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tudományos élet szabadsága mindenkit megillet ugyan, azaz mindenkire vonatkozik, a szabadságjog konkrét jogosultjai ugyanakkor meghatározhatók. A tudomány szabadsága emellett – másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték garantálása érdekében – még ebben a meghatározható jogosulti körben is korlátozható. *A korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben fennálló alkotmányos követelményeknek, így mindenekelőtt annak, hogy az alapjogi korlátozást csak törvény eszközölheti, s az nem vonatkozhat az alapjog lényeges tartalmára.*²⁷⁸ A tudományos élet szabadsága az államra – így az Alkotmánybíróságra is – azt a kötelezettséget rója, hogy az alkotmányosan indokolt kényszerítő korlátok kivételével a tudományos kutatás, a tudományos megismerés és tanítás szabadságát garantálja, kutató és kutató – tehát a tudomány művelői – között ne diszkrimináljon; az Alkotmánybíróság idézett meghatározása ennek a követelménynek sem tett eleget.

1.5. A felsőoktatási autonómia alanyainak közjogi helyzete

A felsőoktatási autonómia alanyi körét a fentieknek megfelelően az oktatók-kutatók, a hallgatók, és a nem oktató jogállású dolgozók alkotják. A jogállásukra vonatkozó – klasszikusan munkajogi jellegű – szabályozás jelentős hazai és külföldi szakirodalommal rendelkezik.²⁷⁹ Ennek megfelelően az alábbiakban nem vizsgálom teljességében az egyes alanyi körök jogállását, hanem csupán azokra a speciálisan közjogi kérdésekre koncentrálok, amelyek az érintettek autonómia-alanyiségének szempontjából relevánsnak minősíthetőek. Az oktatói státusszal kapcsolatban ekként értékelhető a vezetői munkakörökre vonatkozó felső életkori határ, valamint a tevékenység egyes szeleteinek autonóm végzése. A hallgatók vonatkozásában a felsőoktatási autonómia alanyává válás, illetőleg az ehhez szükséges képességek mérése releváns. A doktoranduszokra, mint a hallgatói és oktatói státusz közötti de facto átmeneti jogállású személyekre vonatkozó szabályozás részletes elemzése és értékelésekor a jogállással, illetőleg annak kettősségével összefüggő problémák vizsgálatát végzem el. Okszerűen szűkíti a vizsgált alanyi kört az, hogy a nem oktató jogállású dolgozókra a hatályos szabályozás szerint nem az Ftv. speciális rendelkezései, hanem a közalkalmazottak jogállására irányadó szabályok vonatkoznak. Ezzel a speciális személyi körrel – a felsőoktatásban foglalkoztatott nem oktató jogállású közalkalmazottakkal – az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozott. Jogállásuk elsősorban munkajogi szempontból értelmezhető, ezért annak részletes elemzésére ehelyütt nem kerül sor.²⁸⁰ A felsőoktatási autonómia alanyainak jogállására vonatkozó jogi szabályozás és joggyakorlat áttekintésekor bizonyítom, hogy a többi autonómia-alany jogállására tekintet nélkül történő új alanyi kör – a doktoranduszok csoportjának – rendszerbe iktatása jogalkalmazási problémákat és számos más diszfunkciót von maga után.

1.5.1. Az oktatói státusz egyes közjogi problémái

Az oktató a felsőoktatási intézmény oktatási autonómiájának megvalósításában azzal a kötelezettséggel vesz részt, hogy feladatait magas színvonalon, korszerűen, tárgyilagosan végzi. A kutató a felsőoktatási intézmény kutatási autonómiájának megvalósításában azzal a

²⁷⁸ Lásd ennek kapcsán a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot, ABH 1994, 177, 190

²⁷⁹ A hazai irodalomban lásd Nádas György: A felsőoktatásban dolgozó oktatók, kutatók munkajogviszonyának alapkérdései. Lícium-Art Kiadó, Debrecen 2009

²⁸⁰ Jogállásukra vonatkozóan lásd Nádas György: i. m. 214-216. o.

kötelezettséggel vesz részt, hogy a munkájához szükséges tudományos eredmények és módszerek rendszeres megismerése mellett – a tudományos etika szabályai szerint – új eredmények elérésére törekszik, azokat szakmájának szabályai szerint közzéteszi, és az oktatói tevékenységében alkalmazza, továbbadja.²⁸¹ Az oktatók jogállásával összefüggésben az Alkotmánybíróság számos témakörben értelmezte az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit. Az oktatók közalkalmazotti jogviszonyának felső életkori határa tekintetében az Alkotmánybíróság indítvány alapján megvizsgálta az Ftv. azt a rendelkezését, amelynek értelmében „főiskolai tanári, egyetemi tanári, kutatóprofesszori, tudományos tanácsadói munkakörökben az oktató, illetve a kutató közalkalmazotti jogviszonyban hatvanötödik életéve után is foglalkoztatható, legfeljebb a hetvenedik életévének a betöltéséig”.²⁸² Megjegyzést érdemel, hogy az indítvány eredendően a régi Ftv. azonos megfogalmazású bekezdését támadta, ám annak időközben történt hatályvesztését észlelve az Alkotmánybíróság a hatályos Ftv. változatlan tartalmú rendelkezésével szemben folytatta le a vizsgálatot.²⁸³ Az indítványozók szerint a megjelölt szabályok azáltal, hogy a köztisztviselői, illetőleg a közalkalmazotti jogviszony a 65., illetőleg a 70. életév betöltésével a törvény erejénél fogva megszűnik, sértik az Alkotmány 70/A. §-át és 70/B. § (1) bekezdését.²⁸⁴ Az Alkotmánybíróság az életkor, mint „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel alkotmányos összefüggéseivel foglalkozó korábbi határozatai alapján a törvényalkotó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés sérelme nélkül meghatározott tisztség, munkakör, foglalkozás tekintetében alsó és felső életkori határt írhat elő, aki ezt választja, annak ezzel a feltétellel is számolnia kell.²⁸⁵ A támadott rendelkezéseket tehát az Alkotmánybíróság nem tekintette indokolatlannak – elsősorban azért, mert a törvényes nyugdíjkorhatárt jelentősen meghaladják –, önkényesnek,

²⁸¹ Ftv. 1 § (4)-(5) bek.

²⁸² Ftv. 91. § (1) bekezdés b) pont

²⁸³ Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, amennyiben a támadott rendelkezést az új jogszabály azonosan tartalmazza, akkor az alkotmányossági vizsgálatot az új jogszabály tekintetében végzi el. Lásd erről többek között: 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457, illetőleg 766/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1664-1674.

²⁸⁴ A 276/B/2003. AB határozattal (ABH 2005, 1159–1163.) elbírált ügyben az indítványozó az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének a sérelmét állította. A tárgyalat indítvány ugyancsak hivatkozik az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének a sérelmére, ebben az összefüggésben tehát „ítélt dolognak” minősül. Az indítvány azonban az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésén túl az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét is állítja, e tekintetben tehát az Alkotmánybíróságnak le kellett folytatnia a vizsgálatot.

²⁸⁵ Az Alkotmánybíróság az 1596/B/1990. AB határozattal elutasította azt az indítványt, amely az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 15. § (1) bekezdés a) pontja – az Alkotmánybíróságban betöltött tagság megszűnik a 70. életév betöltésével – alkotmányellenességét állította. ABH 1991, 615–616.

Az 1350/B/1992. AB határozat elutasította azt az indítványt, amely az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 5. § (1) bekezdése azt a részét támadta, amely szerint az Alkotmánybíróság tagjává olyan magyar állampolgár választható, aki a 45. életévét betöltötte. ABH 1993, 619-621.

A 857/B/1994. AB határozat a régi Ftv. 63. § (4) bekezdés utolsó fordulatában foglalt rendelkezést — „a szervezeti egység vezetését hatvanöt év feletti személy nem láthatja el” – nem találta alkotmányellenesnek. „Ez az életkori korlát a tanszékvezetői, intézetigazgatói stb. tisztségek betöltésére vonatkozik. A tisztségek betöltésére engedélyezett életkor a jelenlegi törvényes nyugdíjkorhatárt évekkal meghaladja, ezért az életkori korlát nem tekinthető önkényes és indokolatlan feltételnek, nem sérti az emberi méltósághoz való jogot és ennek folytán nem valósítja meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló – egyéb helyzet szerinti – megengedhetetlen diszkriminációt.” ABH 1995, 716-718.

Az 1280/B/1992. AB határozat nem állapította meg a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet 5. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét, amely szerint „a hivatásos szolgálat felső korhatára a betöltött ötvenötödik év”. ABH 1995, 640-644.

Az Alkotmánybíróság a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 22. § f) pontja – a közjegyzői szolgálat megszűnik a 70. életév betöltésével – alkotmányellenességét állító indítványt elutasítva a 161/B/2000. AB határozatának indokolásában kiemelte: „Nem alkotmányellenes tehát az olyan törvényi előírás, amely bizonyos tisztségek betöltéséhez – nem önkényesen – feltételeket szab, s megkövetel egy minimális életkort, illetőleg egy adott életkor betöltéséhez a tisztségből való felmentés törvényi következményét fűzi.” ABH 2001, 1108-1111.

ugyanis az azonos szabályozási körbe tartozó személyekre egységesen, azonosan vonatkoznak, nem állnak ellentétben az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt indokolatlan megkülönböztetés tilalmával.²⁸⁶

Az oktatók tevékenységével kapcsolatban – az Alkotmánybíróság mellett – az adatvédelmi biztos számos, a jogállásra nézve releváns megállapítást fogalmazott meg. Egy állampolgár a felsőoktatási intézményekben használt leckekönyvek adatvédelmi kérdéseinek tisztázása érdekében fordult az adatvédelmi biztoshoz. A beadványozó abban a kérdésben kért állásfoglalást, hogy nem sérül-e a hallgató információs önrendelkezési joga azáltal, hogy az oktató a vizsga alkalmával az indexben „lapozgat”, és ezáltal számos személyes adat birtokába jut. Az ügyel kapcsolatban megállapítható, hogy az Ftv. felhatalmazza a felsőoktatási intézményeket a hallgatók tanulmányi eredményével kapcsolatos adatok kezelésére, azonban az intézményt egységes egészként kezeli, nem szabályozza részletekbe menően, hogy az intézmény oktatói, dolgozói mely személyes adatokhoz férhetnek hozzá. Az autonóm felsőoktatási intézménynek tehát magának kell szabályoznia az általa kezelt adatokhoz való hozzáféréseket, az adatkezeléssel kapcsolatos felelősségi viszonyokat stb. az adatvédelmi szabályzatban, a tanulmányi és vizsgaszabályzatban, illetve az egyes dolgozókra vonatkozó munkaköri leírásokban, utasításokban, körlevelekben stb. Az adatvédelmi biztos az ügyben vizsgálatot folytatott le; e vizsgálatának azzal a megállapításával szemben, ami szerint „a felsőfokú oktatási intézmények leckekönyvekkel kapcsolatos adatkezelése (ti. az index „lapozgatása”) nem ütközik sem az adatvédelmi, sem pedig a felsőoktatásról szóló törvény előírásaiba”, számos kifogás fogalmazható meg. Nem szolgál ugyanis semmilyen reális célt az oktató általi „indexlapozgatás”, mivel a vizsga célja nem az, hogy az oktató minél több, a hallgató személyes adatainak körébe tartozó információhoz hozzájusson, hanem az, hogy a vizsga tárgyát képező ismereteinek megfelelő szintjéről meggyőződjön. Az adatvédelmi biztos szerint „nem jogkérdés annak megítélése, hogy a vizsgáztató figyelembe veszi-e, hogy a vizsgázó az adott tárgyból korábban milyen eredményt ért el”. Az állítás valós, ugyanis a vizsgáztató az Ftv. 95. § (1) d) pontja szerint valóban szubjektíven dönthet a vizsga eredményének tekintetében. Az adatok ilyenén módon való értékelése ugyanakkor csak abban az esetben jogszerű, ha a hozzájutás jogszerűen, tehát nem „lapozgatás” útján történt (hanem pl. a hallgató közölte), ellenkező esetben az adatokat – a jogellenesen szerzett bizonyíték analógiájának értelmében – nem lehet a vizsga értékelésekor figyelembe venni. A vizsgáztatást végző oktatóknak az a gyakori magatartása, hogy az indexből szerzett információkat is „hasznosítják” a hallgató teljesítményének értékelésekor, legalábbis visszásnak minősíthető. Nyilvánvaló ugyanakkor az is, hogy a hallgató ezek ellen az oktatói megnyilvánulások ellen helyzetéből adódóan sikerrel fellépni nem tud. E tekintetben a megoldást csupán az az egyre inkább széles körben alkalmazott megoldás jelentheti, ha az oktató a vizsga alkalmával nem találkozik az indexszel, és az általa megfelelőnek tartott érdemjegyet csupán az erre a célra rendszeresített vizsgalapon rögzíti.²⁸⁷

1.5.2. A hallgatói státusz egyes közjogi problémái

A hallgatók a középkori felfogás szerint a professzorokkal együttesen jelentették az universitas alkotórészeit, napjainkra azonban ez a felfogás megváltozott: habár a hallgatók egyre nagyobb szerepet kapnak a felsőoktatási intézmények igazgatása tekintetében, rájuk elsősorban az oktatási szolgáltatások fogyasztóiként tekintenek. E feloldatlan kettősség jelentős mértékben befolyásolja az egyes hallgatókra vonatkozó jogi rendelkezéseket is.²⁸⁸ Az

²⁸⁶ 880/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1795, 1800.

²⁸⁷ Ügyiratszám: 296/A/2006-3.

²⁸⁸ Lásd elsősorban az Ftv. 46. §-át, ennek elemzése kapcsán pedig Kocsis Miklós: A hallgatói státusz

Alkotmánybíróság a hallgatók jogállásával összefüggésben számos tárgykörben hozott határozatot. A felsőoktatáshoz szükséges képességek mérésének lehetősége, mint a tanítás szabadságának megnyilvánulása tekintetében megállapította, hogy bár a felsőfokú tanulmányok végzése nem alapvető jog, az állam által fenntartott felsőfokú oktatási intézményekben a létszámnak az oktatás színvonalát szem előtt tartó megállapítása, valamint az előírt képességekkel rendelkező személyek ezekbe az intézményekbe való felvételéről szóló döntés alapvető jogot érint. Eszerint „az oktatás szempontjából jelentős képességek mérésének módját alapvetően maga a felsőoktatási intézmény állapítja meg. Ezen jogosultság alapja az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése, amely biztosítja a tanítás szabadságát”.²⁸⁹ A tanítás szabadsága megnyilvánulhat egyéni és intézményi formában. A tanítás szabadságának egyik, intézményi megnyilvánulási formája az egyes felsőoktatási intézmények, az egyetemek és főiskolák önállósága annak meghatározása tekintetében, hogy milyen képességekkel és előképzettséggel rendelkező személyeket tartanak alkalmasnak a felsőoktatási intézményben oktatott ismeretek elsajátítására. Az Alkotmánybíróság szerint „a felsőoktatási intézmények a legalkalmasabbak arra is, hogy a személyi és tárgyi feltételeket számbavéve meghatározzák, hogy a tanítás kellő színvonala milyen létszámmal biztosítható. A létszámnak a tanítás minőségét csökkentő mértékű megállapítása az egyébként felvett hallgatók jogát csorbítaná arra, hogy képességeiknek megfelelő, magas színvonalú oktatásban részesüljenek. A felsőoktatási intézményeknek a felvételi követelményeket és a felveendő hallgatók létszámát illető döntési önállósága azonban nem korlátlan, határait a művelődéshez, azon belül a felsőoktatásban való részvételhez való, az Alkotmányban körülírt jog szabja meg. A felsőoktatás önállósága ezen a területen nem eredményezheti önkényes, az intézmények oktatási feladatának ellentmondó, nem a tanítás színvonalát szem előtt tartó felvételi szempontok és létszámok megszállását. A művelődési és közoktatási miniszter jogosultsága az állam által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott eszközök hatékonyságának és jogszerűségének ellenőrzésére az önállósággal való visszaélést akadályozza”.²⁹⁰ Ugyanakkor – hangsúlyozza az Alkotmánybíróság – „országosan egységes ponthatár az egyes felsőoktatási intézmények autonómiájának elvéből adódóan nem elfogadható, mivel akkor minden intézménynek egy általa nem is kívánt átlaghoz kellene igazodnia, függetlenül személyi, tárgyi feltételeitől, oktatási módszerétől, hagyományaitól stb.”²⁹¹

A 375/B/2001. AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése a felsőfokú oktatásban való részvételt azok számára biztosítja, akik az ehhez megfelelő képességekkel rendelkeznek. Ebből következően senkinek sincs alkotmányos joga ahhoz, hogy valamely konkrétan meghatározott felsőoktatási intézményben folytathasson tanulmányokat”.²⁹² A későbbiek szempontjából nagyon jelentős megjegyzés, hogy „a felvételi követelmények meghatározása és az adott szakra felvehető létszáma között is szoros kapcsolat áll fenn. Ahhoz, hogy az egyetem korszerű, hasznosítható tudást tudjon nyújtani hallgatóinak, szükség van a hallgatói létszám korlátozására, mivel a személyi és tárgyi

jogkérdései. In: Felsőoktatási Hallgatói Kisokos (szerk. Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely). Második, bővített kiadás, HÖOK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest 2009. 28-44. o.

²⁸⁹ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586

²⁹⁰ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 587

²⁹¹ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 588. E határozat szerint ugyanez az indoka, hogy egyszerre csak egy felsőoktatási intézménybe lehet jelentkezni és átjelentkezésre csak a felvétel elutasítása esetén van mód, mivel az egyes intézmények a ténylegesen jelentkezők /és nem próbálkozók/, a felvételi eredmények és az általuk megállapított tudás-minimum hármasanak figyelembevételével tudják csak egyéni ponthatárukat meghatározni. E szempont értékelése alapján az Alkotmánybíróság a jelentkezés szabályait nem találta alkotmányellenesnek. Ezt a megállapítást azonban – a jogi szabályozás változásából következően – az idő meghaladta.

²⁹² 375/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1527, 1530

feltételek adottak, és behatárolják azt a hallgatói létszámot, amely még megfelelő szinten oktatható. Az intézményeknek tekintettel kell lenniük arra is, hogy – lehetőség szerint – kerüljék a »túlképzés«, és az ebből következő diplomás munkanélküliség, illetve pályaelhagyás csapdáját. A felsőfokú oktatásban való részvételt azok számára kell biztosítani, akiknek a legjobbak a képességeik az adott szakma elsajátításához.”²⁹³ A 28/2005. (VII. 14.) AB határozat e gondolat folytatásaként megállapította, hogy „az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdéséből nem következik természetesen az sem, hogy a jelentkező adott, az általa kívánatosnak tartott évben kezdhesse meg felsőoktatási tanulmányait. Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése azt biztosítja, hogy a felsőfokú oktatás bárki számára, aki erre megfelelő képességekkel rendelkezik, elérhető legyen, és nem azt, hogy mindenki akkor és abban a felsőoktatási intézményben kezdhesse meg tanulmányait, amelyikben szeretné. A felvételi eljárás célja a felsőfokú tanulmányokra legalkalmasabb jelentkezők kiválasztása. Az, hogy a jelentkező adott évben nem nyert felvételt a kívánt felsőoktatási intézménybe, nem zárja ki, hogy a későbbiekben bekerüljön a felsőoktatás rendszerébe, akár a célzott, akár más felsőoktatási intézménybe.”²⁹⁴

1.5.3. A doktorandusz jogviszony mint de facto átmeneti státusz

1.5.3.1. A hallgatói jogviszonnal összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül az a sajátos magyar jogi megoldás, amely a graduális képzést teljesítő, kutatói pályára készülő személyeket is hallgatói – ún. doktorandusz hallgatói – státusnak megfelelő jogállással ruházza fel. Ennek jogtörténeti oka az, hogy a régi Ftv. elfogadásával egyidejűleg az egyetemek visszakapták a kandidátusi fokozatot felváltó tudományos fokozat, a PhD odaítélésének jogát. Ettől a pillanattól a magyar tudományos élet – a korábbi CSc és DSc kettősséghez képest – egy tudományos fokozatot ismer el: a PhD-t.²⁹⁵ A korábban tudományos fokozatként számon tartott nagydoktori fokozat – a DSc – a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 27. §-ának hatályos szövege értelmében „címként” aposztrófálható, amely annak a kiemelkedő tudományos teljesítményt elért személynek ítéhető oda, aki tudományos fokozattal rendelkezik, és a cím megszerzésének feltételeit teljesíti.²⁹⁶ A PhD fokozat megszerzésére vonatkozó jogi szabályozás kezdetben rendkívül tág kereteket biztosított az intézmények számára, majd – a gyakorlati tapasztalatok felhasználásával – az Ftv. hatályba lépésével a szabályozás kikristályosodásának lehetünk szemtanúi. Az Ftv. vonatkozó rendelkezései – és az annak végrehajtására megalkotott kormányrendelet előírásai – immár jóval részletesebb, ugyanakkor ellentmondásoktól sem mentes módon rendezik a doktori fokozat megszerzésének mikéntjét, valamint a doktoranduszok jogállását. E témakör némileg részletesebb vizsgálata azért elengedhetetlen, mert ezáltal igazolhatóvá válik az a fentebb megfogalmazott megállapítás, amelynek értelmében az autonómiák birtokosainak jogállása egymásra vonatkoztatás nélkül értelmetlenné válik, és nem vezethetnek célra azok a szándékok sem, amelyek az egyes személyek, illetőleg csoportok „autonómiájának” kizárólagos újraszabályozásával változtatásokat akarnak eszközölni a felsőoktatási jog rendszerében. E felismerésnek megfelelően a doktorandusz hallgatói státus vizsgálatát elsősorban a graduális hallgatói státussal összevetve célszerű elemezni.

²⁹³ 375/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1527, 1530

²⁹⁴ 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 280, 284

²⁹⁵ A DLA művészeti fokozat a PhD-vel egyenértékű, a rá vonatkozó szabályozás teljességgel azonos a PhD fokozatra vonatkozóval.

²⁹⁶ Hangsúlyozandó, hogy az MTA doktora cím presztízse – és a hozzá tartozó juttatás – a korábbiakhoz képest semmit nem változott.

Az Ftv. a felsőoktatás alaptevékenységei közé sorolja a doktori képzést,²⁹⁷ és az egymásra épülő, felsőfokú végzettségi szintet biztosító képzési ciklusok legmagasabbikaként határozza meg.²⁹⁸ Az elkülönült egyetemi és főiskolai szintre tagozódó képzési szerkezetet felváltó rendszerben a felsőfokú végzettséget adó alap-, mester- és doktori képzés egymásra épülő ciklusaiban az egyes fokozatok egyaránt biztosítják a munkaerőpiacon értékesíthető szakképzettséget, valamint a továbbhaladáshoz szükséges végzettséget. A kutatói utánpótlás nevelését, valamint a felsőoktatási és kutatási térség kapcsolatát az oktatás területén a doktori iskolák és a doktori képzés teremti meg.²⁹⁹ A doktori képzés lényegében tehát a bolognai típusú képzési rendszer harmadik ciklusa.³⁰⁰ Tudományszervezési és tudományszociológiai szempontból megjegyzendő, hogy a doktori képzés és fokozatszerzés szabályozása nem azt vetíti előre, hogy komplett életműre kell fokozatot adni. A doktori képzés funkciója a tudományos utánpótlás képzése. A doktorandusznak új, eredeti tudományos eredmények létrehozásával kell azt bizonyítania, hogy alkalmas a tudományos pályára. A doktori képzés tartalmi elemeivel kapcsolatban számos aktuális vita zajlik a magyar felsőoktatásban. Ezek egyikének témája, hogy a doktori képzésben milyen arányban kell érvényesülnie a kutatásra, és mennyiben az oktatási tevékenységre való felkészítésnek. A képzésre vonatkozó jogi környezetet és a képzésre vonatkozó szakértői anyagokat megvizsgálva megállapítható, hogy a doktori képzés három évében nem a tudományos kutatásra történő felkészítésnek kell színteret adni, hanem a tudományos kutatásnak. Helytelen az a gyakorlat, melyben nem a kutatás, hanem az „iskolás” szemináriumi képzés jelenti a fokozatszerzésre történő felkészítést.³⁰¹

1.5.3.2. Doktori képzésre az vehető fel, aki a mesterképzésben szerzett fokozattal és szakképzettséggel rendelkezik.³⁰² A doktori képzés *egységes, harminchat hónapos* képzési időből áll, amely felosztható beszámoltatási szakaszokra.³⁰³ Ezt a gyakorlatban számos felsőoktatási intézmény úgy értelmezi, hogy a doktorandusz képzési idejét a graduális képzésben alkalmazott szemeszterekhez igazítja. Ez az értelmezés – az adminisztrációs könnyebbségek ellenére – több szempontból is téves. A Ftv. szövege ugyanis egyértelmű abban a tekintetben, hogy a doktorandusz képzési idejét 36 hónapon keresztül folytatni kell. A contrario: a graduális hallgatók képzési idejét a jogszabály (eltérő számú) szemeszterenként határozza meg, nem hónapokban. Ezt az értelmezést támasztja alá az a tény is, hogy a doktorandusz hallgató ösztöndíja – ellentétben a graduális hallgatók juttatásaival – a nyári hónapokban sem szünetel, ezért kutatási tevékenysége sem szüneteltethető hónapokra. Ennél

²⁹⁷ Vö. Ftv. 4. § (2) bek.

²⁹⁸ Ftv. 11. § (1) bek. A felsőoktatás – bolognai rendszerű – képzési ciklusai az alapképzés, a mesterképzés és a doktori képzés.

²⁹⁹ Ld. erről részletesen az Ftv. Indokolását.

³⁰⁰ Ezt a berlini Bologna-konferencia is megerősítette 2003-ban.

³⁰¹ Szakértők szerint ahol rossz, ott azért rossz a tudományos fokozatszerzésre felkészítő képzés határfoka, mert a) nem az intézmény fejlesztési stratégiájának megfelelően történik a pályázók felvétele a doktori képzésre (vagy: maga a fejlesztési stratégia alkalmatlan);

b) olyan témavezetők is „segíthetik” a doktoranduszok tudományos tevékenységét, akiknél nem sikeresek a doktoranduszok és doktorjelöltek;

c) nincs rendszeres beszámolási kötelezettsége a doktorandusznak és témavezetőjének a doktorandusz előmeneteléről kutatási témájában;

d) ha van beszámolási kötelezettségük, az formális marad, nem jár értékeléssel, nincs következménye;

e) számtalan kötelező és szabadon választható előadás, szeminárium és a kutatási témától teljesen függetlenül a doktoranduszra hárított adminisztratív és egyéb, kredittel nem honorálható teendő gátolja a doktoranduszok tudományos kutatási tevékenységét. Lasztovicza László: Doktori képzés – egy kis statisztika; http://www.dosz.hu/phd/down/doktori/070217_statisztika.pdf

³⁰² Ftv. 43. § (3) bek. E rendelkezést az Ftv. 68. § (2) bekezdése szükségtelenül ismétli meg.

³⁰³ Ftv. 68. § (1) bek.

is helytelenebbnek ítéelhető az a megoldás, amelynek értelmében a doktori iskola évenkénti napban meghatározott „szabadságot” biztosít a doktoranduszoknak. Ez a megoldás azt sugallja, hogy az érintett doktori iskola teljességgel félreérti a doktori képzésre vonatkozó hatályos szabályokat: a szabadságolás a hallgatói jogviszonyban álló személyekkel kapcsolatban értelmezhetetlen fogalom.³⁰⁴

1.5.3.3. A magyarországi jogi szabályozás sajátossága, hogy a doktori képzést követően a doktori fokozatot külön fokozatszerzési eljárás keretében lehet megszerezni. Egyes vélemények szerint a fokozatszerzési eljárás éles elkülönülése a doktori képzéstől nem segíti elő a minőségi doktori képzést, sőt bizonyos kényelmet ad mind az intézményeknek, mind a doktorandusznak. Ezzel egyúttal veszélyezteti a hallgatói biztonságot is, ugyanis a doktori képzésbe jelentkező hallgató azért jelentkezik, hogy fokozatot szerezzen, míg az intézmény csak arra vállalkozik, hogy a hallgató a doktori képzést elvégezheti. A doktori képzést elvégzett hallgatónál még kielégítő előrehaladás esetén is előfordulhat, hogy nem jut el még a fokozatszerzési eljárás megkezdéséig sem. A doktori fokozat megszerzése tartalmilag a doktori képzésre alapozó, de attól jogilag és eljárásilag egyaránt független cselekménysorozat, ezért az Ftv. rendelkezik a doktorjelölti jogviszonyról és az ehhez kapcsolódó követelményekről.³⁰⁵ A szabályozás különös vonása, hogy ha a doktorandusz a képzési időn belül megkezdte a fokozatszerzési eljárást, akkor a hallgatói jogviszonya mellett egyidejűleg doktorjelölt is.³⁰⁶ Az Ftv. erre vonatkozó, meglehetősen egyértelmű rendelkezése első látásra értelmetlennek tűnik. Alaposabban megvizsgálva a kérdést azonban világossá válik, hogy a doktorandusz a képzés követelményeit a képzési idő vége előtt is teljesítheti azzal, hogy hallgatói jogviszonya az Ftv. 76. § (1) bekezdésének d) pontja értelmében a 36. hónap lejártáig ekkor is fennmarad.³⁰⁷ Amennyiben ezzel egyidejűleg a doktorandusz megkezdte a fokozatszerzési eljárást is, a doktori képzés képzési idejének lejártáig az *intézménnyel kettős* – doktoranduszi és doktorjelölti – *jogviszonyban áll*. A két jogviszony független egymástól, így amennyiben a képzési idő lejár – függetlenül attól, hogy a képzést sikeresen vagy sikertelenül fejezte be a doktorandusz – a hallgatói jogviszony megszűnik. Hasonlóképpen, a hallgatói jogviszony fennállásától függetlenül, megszűnik a doktorjelölti jogviszony az Ftv. és a 33/2007. (III. 7.) Korm. rendelet által meghatározott esetekben. A hivatkozott jogszabályok nem teszik tehát lehetővé, hogy a hallgatói jogviszony kiterjedjen a doktorjelölti időszakra is, amennyiben a fokozatszerzési eljárást a hallgatói jogviszony fennállása alatt kezdi meg az illető.³⁰⁸ A doktorjelölti jogviszony megszűnik a fokozatszerzési eljárás lezárásával, illetve akkor is, ha a doktorjelölt a jogviszony létesítésének napjától számított két éven belül nem nyújtotta be a doktori értekezését. A doktorjelölt jogaira és kötelezettségeire – ha jogszabály másként nem rendelkezik – egyebekben a hallgatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.³⁰⁹ A doktorjelölti jogviszonnyal kapcsolatos joghézagok a mindennapi jogalkalmazásban számos problémát okoznak az érintetteknek. A doktorjelölti státuszba kerülő személyek a rendezetlen jogszabályi környezet következtében számos

³⁰⁴ Az érintett doktori iskola megjelölését – a hitelrontást elkerülendő – mellőzve jelzem, hogy a leírtak valós eseten alapulnak.

³⁰⁵ A doktori fokozatszerzési eljárásban részt vevő személy a doktorjelölt. A doktorjelölti jogviszony a doktori fokozatszerzési eljárásra történő jelentkezéssel és annak elfogadásával jön létre.

³⁰⁶ Ftv. 68. § (3) bek.

³⁰⁷ Ftv. 76. § (1) Megszűnik a hallgatói jogviszony, (...) d) az adott képzési ciklust, illetve a szakirányú továbbképzés esetén az utolsó képzési időszakot követő első záróvizsga-időszak utolsó napján, illetve a doktori képzés képzési idejének utolsó napján.

³⁰⁸ Nem utasíthatja el a fokozatszerzési eljárásra való jelentkezését a felsőoktatási intézmény annak, aki az adott felsőoktatási intézményben sikeresen befejezte a doktori képzést. Doktorjelölt lehet az is, aki nem vett részt doktori képzésben, a fokozatszerzésre egyénileg készült fel.

³⁰⁹ Ftv. 68. § (4) bek.

esetben hátrányos helyzetbe kerülhetnek, amit – tüneti kezelésként – az intézményi szabályzatok is orvosolni tudnának.³¹⁰

1.5.3.4. A fentiekben látható volt, hogy a doktori képzés jogszabályi környezetéből adódóan a napi jogalkalmazás számos ponton kihívásokkal küszködik. Korábbi munkáimban³¹¹ megállapítottam, hogy a doktori képzés és a fokozatszerzési eljárás hatályos szabályozása olyannyira átgondolatlan és esetleges, hogy feltétlenül szükségesnek látszik a teljes joganyag revíziója.

E munka elvégzésekor – a fentebb jelzett problémák megoldása mellett – az alábbi szempontokra kell elsősorban figyelemmel lenni.

a) Tisztázni szükséges a doktori képzés és a fokozatszerzési eljárás viszonyát, és rendelkezni kell a két időszak közötti intervallum szerepéről, akár úgy is, hogy a doktori képzés befejezése egyben automatikusan a fokozatszerzés elkezdését is jelentse. Ilyen módon megmarad a doktori képzésen kívüli fokozatszerzés lehetősége (bár kérdésként felvethető, szükséges-e egyáltalán a kettősség). E megoldással megteremthető a folytonosság a doktori képzés és a fokozatszerzési eljárás között, a doktorandusz hatékonyabban ösztönözhető a fokozat megszerzése, és a doktori képzés is jobban betölti rendeltetését: ténylegesen is a fokozat megszerzését célozza.

b) Jogszabály-módosítás szükséges annak érdekében, hogy a doktori képzés számítson szolgálati időnek, mivel ennek hiánya számos tehetséges fiatal elriaszt a doktori képzéstől (ha mégsem, akkor munkát vállal mellette, hogy nyugdíjra jogosító időt szerezzen).

c) Lényeges ugyanakkor, hogy a doktorandusz maradjon hallgatói jogviszonyban, mivel ez az intézménynek kifizetődőbb jogi forma, ugyanakkor a doktorandusznak sem feltétlenül hátrányos: képzési formájától függően részesül a hallgatói juttatásokban (pl. diákigazolvány), illetőleg igényelheti a felsőoktatási intézmény szolgáltatásait is. Nem utolsó sorban ez a megoldás összhangban áll a bolognai típusú képzés elveivel is, amelyek szerint a doktori képzés a bolognai rendszer harmadik ciklusa.

³¹⁰ Példaként az alábbi eset említhető: az Ftv. értelmében a fokozatszerzési eljárás lefolytatásáért az intézmények ún. fokozatszerzési eljárási díjat szedhetnek be. Az Ftv. 125. § (1) bekezdés a) pontjának utolsó fordulatát és 68. § (3) bekezdés utolsó fordulatát figyelembe véve ugyanakkor az az állami finanszírozott képzésben részt vevő doktorandusz, aki 36 hónapos képzési ideje alatt megindítja a fokozatszerzési eljárást, díj fizetésére nem kötelezhető. Jogellenes tehát az a számos doktori iskola által folytatott gyakorlat, amely szerint a képzési idő lejártát megelőzően indított fokozatszerzési eljárások tekintetében is megkövetelik az eljárási díj megfizetését. E gyakorlat tekintetében számos érdekképviseleti szervezet fellépésének ellenére sem történt érdemi változás. Egyes intézmények azt a kiskaput igyekeztek kihasználni, hogy a képzési idő lejártá előtt beadott fokozatszerzési eljárás megindulására irányuló kérelmeket a képzési idő lejártá után bírálták el, és erre hivatkozással díj fizetésére kötelezték a doktorjelöltet. E gyakorlat megítélésem szerint ugyancsak jogszabálysértő. Államilag finanszírozott képzésben részt vevő doktorandusz esetén ugyanis a fokozatszerzési eljárás ingyenességét nem befolyásolja az, hogy a kérelem elfogadása a hallgatói jogviszony fennállása alatt, vagy az után történik meg, feltéve, hogy a kérelem beadása a hallgatói jogviszony fennállása alatt történt, tekintettel arra is, hogy a doktori képzést az adott intézményben sikeresen befejező doktorandusz kérelme nem utasítható el. A Rendelet 9. § (1) bekezdése értelmében „A doktori fokozatszerzési eljárás kérelem alapján, jelentkezéssel indul meg.”. Látható, hogy amennyiben az államilag támogatott képzésben részt vevő doktorandusz a képzési időn belül beadja a fokozatszerzési eljárásra történő jelentkezését, díj fizetésére nem kötelezhető függetlenül attól, hogy az intézményi doktori tanács a doktorandusz képzési ideje alatt, vagy azt követően bírálja el a fokozatszerzési eljárás elindítására irányuló kérelmet. Különösképpen azért nem, mert a kérelmet még időben benyújtó doktorandusz nem befolyásolhatja érdemben azt, hogy kérelmének elbírálása mikor történik meg: a magánjog nyelvezete szerint immár nem ő az ügy ura; az intézmény fentiek szerinti eljárása tehát legalábbis rosszhiszemű.

³¹¹ Lásd Kocsis Miklós: A doktori képzés jogszabályi keretei és jogalkalmazói gyakorlata Magyarországon. In: PhD Tanulmányok 7. (szerk. Ádám Antal). PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs 2008. 213-239. o. illetőleg uő.: A doktori képzés „kiskapui”. Felsőoktatási Műhely 2008. 3. sz. 101-111. o.

2. A felsőoktatási autonómia fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Posztmodern³¹² korszakunk döntéshozatali folyamatait megvizsgálva a társadalomtudósok többsége arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közpolitikai témákat – az adott kérdés felmerülésétől az érdekartikuláción, -integráción, -aggregáción, -szelekción, -kanalizáción át a döntéshozatal és a megvalósítás folyamatáig³¹³ – a közintézmények és a nyomásgyakorló csoportok közötti alkufolyamatok sora határozza meg. Ezt a gyakorlatot írta le poliarchia elméletében Robert A. Dahl, aki szerint a modern ipari-jóléti, demokratikus államokban a hatalom a különböző gazdasági, társadalmi és politikai csoportok között oszlik meg, de olyan módon, hogy egyik csoport sem kerül domináns helyzetbe.³¹⁴ Dahl elméletéhez kapcsolódik Anthony Downs Public Choice elmélete³¹⁵ is, amely szerint a közpolitikai folyamatban az állami-politikai vezetők versenyeznek a politikai támogatásért, a szavazatokért olyan módon, hogy a különböző nyomásgyakorló csoportok igényeit minél inkább igyekeznek kielégíteni; az állam itt egy egyensúlyteremtő szervezetként határozható meg.³¹⁶

A felsőoktatási autonómia működésére és fejlődésére a felsőoktatási jog fentebb idézett sajátosságaiból fakadóan³¹⁷ számos szervezet tevékenysége hatással van; e szervezetek mindegyike olyan tevékenységet fejt ki – törvényben foglalt jogánál fogva, vagy önként vállalt kötelezettségeként –, amelynek befolyása van a felsőoktatási autonómia mindennapi működésére is.³¹⁸ E szervezetek közül – elsősorban az államszervezetben elfoglalt helyére és jelentőségére tekintettel – az Alkotmánybíróság erga omnes hatályú határozatainak van kiemelkedő szerepe.

Az Alkotmány – már idézett – 70/G. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos élet szabadságát, valamint a tanszabadságot és a tanítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ával *összefüggő szabályként* szerepel.³¹⁹ Megállapította a testület, hogy a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) az Alkotmány e két szakaszában rögzített alapjogokat *valósítja meg*.³²⁰ Másutt rögzítette, hogy „a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) (...) az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos jogokat valósítja meg”. Kijelentette továbbá, hogy a tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás

³¹² Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998. 9-23. o.

³¹³ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 31-32. o.

³¹⁴ Robert A. Dahl: Who Governs? Democracy and Power in an American City. Yale University Press 1961

³¹⁵ Anthony Downs: Political Theory and Public Choice. Selected Essays. Edward Elgar Publishing Incorporated 1998

³¹⁶ A pártpluralista modellről Körösnéyi András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Körösnéyi András: Vezér és demokrácia. L'Harmattan, Budapest 2005. 225. o.

³¹⁷ Lásd ennek kapcsán az értekezés I. 2.3. fejezetét. Ennek értelmében a felsőoktatási jog rendszerének különös jellemzője, hogy fejlődésére a jogalkalmazás majd minden területe kihat: befolyásolja azt egyes közigazgatási szervek munkája, a rendes bíróságok gyakorlata, az országgyűlési biztosok és az oktatási biztos tevékenysége, a felsőoktatási intézmények és egyes társadalmi szervezetek (elsősorban érdekképviseleti szervek) tevékenysége, nemkülönben pedig az alkotmánybírói esetjog fejlődése is.

³¹⁸ E szervezetek kapcsán lásd részletesen Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog alakító tényezői. In: VII. Grastyán Konferencia országos interdiszciplináris konferencia előadásai (szerk. Rab Virág – Schwarczwölder Ádám – Varga Mónika). Pécsi Tudományegyetem Grastyán Endre Szakkollégium. Pécs 2010. 162-169. o. illetve Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái. In: A jogállamiság 20 éve (szerk. Smuk Péter). SZE ÁJK DI, Győr 2009. 35-44. o.

³¹⁹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 471

³²⁰ 40/1995. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1995, 170, 172. Ugyanezt a gondolatot fogalmazza meg a 102/B/2002. AB határozat is, ABH 2002, 1582, 1586

szabadsága érvényesülésének *alapvető biztosítéka* a felsőoktatási intézmény autonómiája.³²¹ Az intézmények létrehozásán rögzítette a testület, hogy 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.³²² Az autonómia védelme a hivatkozott határozatok alapján tehát az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ából ered. Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény autonóm működését az Alkotmánybíróság *alkotmányos értéknek ismerte el*, védelmét eddigi határozatai egyértelműen megalapozzák.

Az Alkotmánybíróság felsőoktatási autonómiával összefüggő gyakorlatának ismerete, értékelése és hasznosítása elengedhetetlen fontosságú a téma magyarországi fejlődésének szempontjából. Ennek az a sajátos – a felsőoktatás-politika által generált – helyzet az oka, hogy a jogalkotó által a 2000-es évek első felében megalkotni kívánt új felsőoktatási törvényt mind előzetes, mind utólagos normakontroll keretében több alkalommal vizsgálta az Alkotmánybíróság, és ennek kapcsán módot talált arra, hogy a felsőoktatási autonómia fogalmával kapcsolatban igen jelentős állításokat fogalmazzon meg. Ezeknek a – lentebb részletesen ismertetett és kritizált – megállapításoknak döntő többsége jogalkotói döntés folytán a későbbiekben a hatályos jog részévé vált, nagyban hozzájárulva ahhoz, hogy a felsőoktatási intézmények az évtized második felére – a felsőoktatási jog „gúzsba kötöttségének” révén – a működésképtelenség határára kerüljenek. A felsőoktatási jogra vonatkozó alkotmánybírósági határozatok széles spektrumának feldolgozása, ismertetése és vizsgálata szétfeszítené az értekezés tartalmi kereteit³²³, ezért az alkotmánybírósági esetjog kapcsán ehelyütt kizárólag a felsőoktatási autonómia fogalmi kereteire vonatkozó határozatokra koncentrálok, figyelemmel arra, hogy az egyes résztemák kapcsán releváns határozatok értékelésére az értekezésben részben sor kerül.

2.1. Az Alkotmánybíróság korai gyakorlata

Az Alkotmánybíróság témával foglalkozó korai határozataiban nem egy esetben hivatkozott az 1988-ban Bolognában kiadott Európai Egyetemek Magna Chartájára, amely kimondja, hogy „a kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve; az államhatalomnak és az egyetemeknek biztosítaniuk kell ennek az alapvető követelménynek a tiszteletben tartását. [...] Az egyetemi közösség minden tagjának lehetővé kell tenni, hogy hozzájusson azokhoz az eszközökhöz, amelyek biztosítják az oktatás és kutatás szabadságának megőrzését”. Az Alkotmánybíróság – és a szakirodalom is – a Magna Chartára alapozva azt állapította meg, hogy a Magyar Köztársaság az Ftv.-ben megvalósult szabályozással, az oktatás, a tudományos kutatás, a tudományos képzés, a művészi alkotótevékenység és a tanulás szabadságának tiszteletben tartása érdekében elismeri és körülhatárolja a felsőoktatási intézmények hagyományos autonómiáját, önkormányzatát.³²⁴ Ezzel összefüggésben a 35/1995. (VI. 2.) AB határozat később elfeledésre ítélt megállapítása, amely szerint „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül; a felsőoktatási intézmények működőképességének

³²¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 476

³²² 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 476

³²³ Korábbi munkáimban tettem erre kísérletet. Lásd Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2007. 2. sz. 189-199. o. Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2008. 1. sz. 198-208. o. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alkotmánybírósági értelmezéseiről. Jura 2009. 2. sz. 73-82. o. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről – avagy új távlatok a felsőoktatás igazgatásában? Új Magyar Közigazgatás 2010. 2. sz. 25-35. o.

³²⁴ Lásd erről bővebben Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: Magyar alkotmányjog III. 25-26. fejezetét.

fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”, a felsőoktatási intézmények autonómiájával kapcsolatosan rendkívül jelentős állítást tartalmaz. Kifejezi ugyanis, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája messze nem korlátlan, mivel a cél, aminek érdekében e kiváltsággal az intézmények rendelkeznek, nem lehet maga az autonómia. Az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez, és kizárólag akkor funkcionál, ha a fenntartó – állami intézmények esetében maga az állam, illetőleg valamely állami szerv – *működő autonómiát* biztosít, és – amennyiben szükséges – megvan a lehetősége arra, hogy az öngazgatás eszközének fenntartása érdekében – törvénnyel, vagy törvény felhatalmazása alapján – korlátozza a felsőoktatási intézmény önállóságát. Ez annál is inkább igaz, mivel az autonómia biztosítása alapvető jogok garanciájaként³²⁵ is felfogható: „a működési autonómia két alkotmányi alapjog garanciáját jelenti: a tanszabadságét és a tudomány (művészetek) szabadságáét, amelyek a felsőoktatásban összefonódva, akadémiai szabadságként jelennek meg. (...) Az ettől eltérő szabályozás (...) kiüresítené a tudományos (és művészeti) élet szabadságához való jogot”.³²⁶

Biztosítani kell tehát a lehetőséget, hogy a felsőoktatási autonómiát törvénnyel, törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal az állam közérdekből korlátozza. „A közérdeket e tekintetben a felsőoktatás egységesítése, a nemzetközi integrációs folyamatokhoz való csatlakozás lehetőségének, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása, az Alkotmány 70/F. §-ában megfogalmazott művelődéshez való jog érvényesülése, az oktatottak jogainak védelme testesíti meg” – állapította meg az Alkotmánybíróság.³²⁷ Az államnak az Alkotmány 70/F. §-a szerint kötelessége felsőfokú oktatást biztosító intézményrendszer fenntartása, ugyanakkor ebből fakadó joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. A felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.³²⁸ Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság későbbi határozataiban e gondolatsort – aminek alapjait maga teremtette meg – figyelmen kívül hagyva hozta meg azon határozatait, amelyek a huszonegyedik század első évtizedének második felében a felsőoktatási autonómia parttalanná válásához vezettek.³²⁹ Különösen annak kapcsán meglepő ennek a gondolatnak későbbi „hanyagolása”, hogy Schmidt Péter alkotmánybíró a 1310/D/1990. AB határozathoz írt különvéleményében határozottan megfogalmazta azt a nézetét, amely szerint a felsőoktatási törvény az Alkotmány 70/G. §-ában szabályozott a tudományos kutatás és a tanítás szabadságának biztosítása érdekében nagyfokú autonómiát, törvény által garantált önkormányzati jogokat biztosít a felsőoktatási intézmények számára. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy „az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos

³²⁵ Lásd erről bővebben Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: Magyar alkotmányjog III. „A felsőoktatási autonómia azért érdemel külön kiemelését a tanszabadság részjogosítványi közül, mert szoros kapcsolatban áll a tudomány szabadságával, sőt a tudomány szabadsága érvényesülésének alapvető intézményi feltétele és biztosítója”.

³²⁶ Chronowski Nóra: A felsőoktatási autonómia „igazi tartalma”. Élet és Irodalom 2007. 21. sz.

³²⁷ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 579, 586.

³²⁸ Lásd erről bővebben Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz. ABH 2005, 459, 488

³²⁹ Lásd ezzel összefüggésben a dolgozatban alább részletesen elemzett 28/2005. (VII. 14.) AB határozatot (ABH 2005, 290), a 41/2005. (X. 27.) AB határozatot (ABH 2006, 498, 508), és a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatot (ABH 2006, 498, 508). Ehelyütt is utalni szükséges Kiss László alkotmánybírónak a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményére (ABH 2005, 498, 508), amelyben ezzel az állítással szembesíti az azt figyelmen kívül hagyó Alkotmánybíróságot.

feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa.”³³⁰ Rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 70/F. §-a alapján „az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában.”³³¹ Más határozatában kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy 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.”³³² Később a felsőoktatási intézmények önkormányzatát (autonómiáját) az Alkotmánybíróság a régi Ftv. rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálta: „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. Ezt a szabadságot valósítja meg a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája), amelyet a [régii Ftv.] negyedik része fejt ki. A [régii Ftv.] 64. §-a szerint a felsőoktatási intézmény dönt minden olyan intézményi ügyben, amelyet törvény vagy felhatalmazása alapján más jogszabály nem utal állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe. A [régii Ftv.] 65. § (1) bekezdése szerint az állam a felsőoktatással kapcsolatos feladatait a felsőoktatási intézményeknek az Alkotmányban és e törvényben szabályozott jogai, kötelezettségei és hatáskörei tiszteletben tartásával látja el. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek.”³³³ Az intézményi autonómia hordozóival kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az Ftv. 32. § (1) bekezdése ugyanis nem szűkíti le a tudományos élet szabadságához fűződő jogosultságok kedvezményezett köreit az egyetemi tanároknak, ellenkezőleg; azt kifejezetten az egyetemi autonómiát megtestesítő személyi körre terjeszti ki (»A felsőoktatási intézmények az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók számára biztosítják az oktatás, a tudományos kutatás, a művészi alkotó tevékenység és a tanulás szabadságát.«). Az autonómia hordozója pedig az intézmény, az egyetem; ennek adja meg az Ftv. az önkormányzati jogokat, vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is.”³³⁴

A felsőoktatási intézmények autonómiája tehát nem korlátlan, az állam törvénnyel, törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – a felsőoktatás egységesítése, a nemzetközi integrációs folyamatokhoz való csatlakozás lehetőségének, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása, az Alkotmány 70/F. §-ában megfogalmazott művelődéshez való jog érvényesülése, az oktatottak jogainak védelme érdekében – korlátozza. Ugyanakkor 40/1995. (VI. 15.) AB határozatában³³⁵ az Alkotmánybíróság ellentmondást nem tűrően állapította meg, hogy mivel az Alkotmány által elismert tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg, „a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek”. E döntés – amelynek nemcsak korabeli hatása volt jelentős – a későbbi, tág értelemben felfogott autonómiával kapcsolatos döntések

³³⁰ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586

³³¹ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166

³³² 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 686

³³³ 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170, 172

³³⁴ 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 654

³³⁵ A határozat a gazdasági stabilizációs program részeként született MKM rendelet hatására, felsőoktatási intézmény autonómiáját sértő egyedi döntéssel kapcsolatosan született.

alapjául szolgált. Jogszociológiai szempontból figyelmet érdemlő, hogy a határozat előadó bírója Solyom László alkotmánybíró volt, aki egy évtizeddel később – köztársasági elnökként – e határozatra is hivatkozva több indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz a felsőoktatási intézmények megsérteni vélt autonómiájának védelmében.³³⁶ Látható tehát, hogy már a felsőoktatási joggal kapcsolatos korai alkotmánybírói határozatokban felszínre kerültek a felsőoktatási joggal kapcsolatos legfontosabb problémák és kérdések, amelyek napjainkban is foglalkoztatják a joganyaggal foglalkozókat, tágabb értelemben pedig az egész felsőoktatási szférát.

2.2. Az Ftv.-vel kapcsolatos előzetes normakontroll-határozatok

2.2.1. Az első előzetes normakontroll-határozat

A 2000-es évek első felében az oktatási kormányzat új felsőoktatási törvény megalkotását határozta el, amelyet végül 2005-ben nyújtott be az Országgyűlésnek; a tervezet megalkotásának valamennyi fázisában komoly szakmai, illetőleg társadalmi támadásnak volt kitéve.³³⁷ Elfogadását követően a köztársasági elnök előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál. A 41/2005. (X. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján megállapította, hogy a felsőoktatásról szóló, az Országgyűlés 2005. május 23-i ülésnapján elfogadott törvény számos rendelkezése alkotmányellenes.³³⁸ A köztársasági elnök – az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt tudományos élet szabadságával kapcsolatos, korábban tárgyalt alkotmánybírói gyakorlatra való hivatkozással – azt állította, hogy az állami felsőoktatási intézmények léte önmagában még az alapvető jog érvényesülését nem garantálja.³³⁹ Álláspontja szerint a szabadságjog jogosultjai – a tudomány művelői – csak akkor tudják indokolatlan befolyástól mentesen folytatni tudományos tevékenységüket, ha azt a felsőoktatási intézmény szervezete, azon belül is a tudományt – kutatást és oktatást – közvetlenül érintő döntések meghozatalának rendje kellő módon biztosítja. Ennek megvalósulásához a felsőoktatási intézménynek a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben a végrehajtó hatalommal szemben autonómiával kell rendelkeznie, ez pedig a kutatással és oktatással közvetlenül összefüggő kérdésekben feltételezi a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjai, a tudomány művelőinek közössége önálló döntési jogát. A köztársasági elnök szerint ebben az értelemben tehát a tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg,³⁴⁰ ugyanis az autonómia hordozója a felsőoktatási intézmény. Ezt a logikát követve az Alkotmány 70/G. §-ából következő intézményvédelmi kötelezettségbe ütközik a felsőoktatási intézmény autonómiájának olyan korlátozása, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, amelyet az adott felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó törvényi

³³⁶ A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy indítványainak érvelését a testület majd' minden esetben maradéktalanul osztotta.

³³⁷ Ennek okairól lásd az értekezés III. 3.2. pontját.

³³⁸ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459. Az értekezésnek – tartalmi okokból – nem tárgya Kovács Péter alkotmánybírónak a határozathoz csatolt különvéleménye, amely elsősorban nemzetközi jogi vonatkozásaiban tartalmaz megfontolandó állításokat.

³³⁹ <http://www.keh.hu/keh/ab.html>. (2008. 02. 01.) Az indítvány 2010 augusztus 6. óta a <http://www.solyomlaszlo.hu/ab.html> címen érhető el.

³⁴⁰ <http://www.keh.hu/keh/ab.html>. (2008. 02. 01.) Az indítvány 2010 augusztus 6. óta a <http://www.solyomlaszlo.hu/ab.html> címen érhető el.

rendeletek³⁴¹ által létrehozni szándékozott irányító testület tagjai nem állnak jogviszonyban a felsőoktatási intézménnyel, nem tagjai az intézmény tudományos közösségének, s nem vesznek részt az intézmény tudományos tevékenységében, ezért nem szükségszerűen rendelkeznek a tudomány mindennapi működésére vonatkozó ismerettel. Ennek hiányában pedig – állítja a köztársasági elnök – az irányító testület nem tekinthető olyan önkormányzati szervnek, amely a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjai, a tudomány művelői számára az Alkotmány 70/G. §-ának megfelelő beleszólási jogot ad a tudomány művelését közvetlenül érintő kérdésekbe.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája – ahogyan az fentebb látható volt – az Alkotmány 70/F. §-ával és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepel, s ezzel a testület már több határozatában foglalkozott.³⁴² A felsőoktatási intézmények autonómiáját – az Alkotmánynak megfelelően – az Ftv. 1. §-a is deklarálja. Az Ftv. 1. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a „tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg”. Az Ftv. 1. §-ába foglalt intézményi autonómiával kapcsolatban a miniszteri indokolás az alábbiakat tartalmazza: „A művelődéshez való jog és az Alkotmány 70/G. §-a szerinti tanítás és tanulás szabadsága a tudományos és művészeti élet külső beavatkozástól való mentességének biztosításában, a tudományos, művészeti kérdéseknek a tudomány, illetve a művészeti ág művelői vagy ezek testületei általi értékelésében nyilvánul meg. Ezt a célt szolgálja a felsőoktatási intézmények számára biztosított intézményi autonómia, a függetlenség törvényi szintű garanciáinak megteremtése, az autonómia, a függetlenség céljának, tartalmának és korlátjainak meghatározása. (...) Ez az autonómia az oktatás, kutatás, az intézmény belső szervezetének kialakítása, a működtetés és gazdálkodás önállósága területén nyer értelmet, alanyai az intézmény, az oktató, a kutató, a hallgató, illetve ezek közössége. Az autonóm joggyakorlás egyéni vagy közösségi formája azonban nem sértheti más jogosultak ilyen igényét.” A fentiek alapján tehát 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. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az államot intézményvédelmi kötelesség terheli: az állam az objektív intézményvédelmi kötelességéből eredően „úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja”.³⁴³ A hivatkozott alapjogokkal összefüggésben az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. A szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. Az Alkotmánybíróság szerint a tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját.³⁴⁴ A tudomány autonómiája önkormányzati jogokon keresztül valósul meg, melyeket az állam intézményvédelmi kötelessége alapján létrehozandó felsőoktatási intézményeknek kell biztosítani. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ezért alapvető biztosítéka az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése. Az Alkotmánybíróság

³⁴¹ Az akkori törvényszöveg szerint az Ftv. 25§ fg) pontja.

³⁴² Lásd erről az értekezés előző alpontját.

³⁴³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303

³⁴⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

szerint a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, az államigazgatástól önálló és független,³⁴⁵ az önállóság és függetlenség azonban *nem csak* a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki, mivel a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. Az Alkotmánybíróság szerint az intézményi autonómia alapján garantált a felsőoktatási intézmény szervezeti önállósága és öngazgatáshoz való joga.³⁴⁶ Az önálló, vagyis autonóm működés úgy biztosítható, „ha törvény rögzíti a felsőoktatási intézményekre vonatkozó alapvető szabályokat, s az Országgyűlés határozza meg a felsőoktatási intézmények létét és működését érintő alapvető döntéseket (létrehozás, megszüntetés, felsőoktatási intézetek központi költségvetési támogatása stb.). Az országgyűlési döntés keretében pedig a felsőoktatási intézmény belső életét, szervezetét és működését a saját maga által elfogadott intézményi szabályzat állapítja meg. Ezekről a kérdésekről tehát az Országgyűlésen és a felsőoktatási intézményeken kívül más szervek és szervezetek nem dönthetnek”.³⁴⁷ A felsőoktatási intézmény, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező 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.³⁴⁸ Ezért az oktatók, tudományos kutatók, hallgatók részvételét biztosítani kell az autonóm képviseleti szervezetben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában. Ebbe a tevékenységbe az oktatókon, tudományos kutatókon és hallgatókon kívül külső szakembereket, az alapító, a fenntartó szervezet képviselőjét is be lehet vonni, de csak a felsőoktatási intézmény autonómiájának biztosítása mellett.

Az Alkotmánybíróság szerint az intézményi autonómiához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is,³⁴⁹ 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 biztosítója 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 Alkotmánybíróság – saját szerepét értelmezve – kiemelte, hogy az autonómia, az autonómiával rendelkező szervek védelmében Alkotmányból származó feladata van (pl. az önkormányzatokat, korábban a felsőoktatási intézményeket, szakmai kamarákat illetően). Az Alkotmánybíróság az autonómia, illetve az önkormányzati jogok korlátozásának alkotmányos terjedelmét a helyi önkormányzatok kapcsán korábban részletekbe menően már vizsgálta. Bár a helyi önkormányzatok, mint területi alapon létrehozott autonóm szervezetek és a felsőoktatási intézmények, mint autonóm közintézetek között számos eltérés van, de az autonómiával (önkormányzatisággal) összefüggő megállapítások a testület szerint a felsőoktatási intézmények vonatkozásában is alkalmazhatók. Ennek alapján „nem tekinthető alkotmányosnak az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzatok szervezetét olyan módon szabályozza, hogy az a szervezetalakításhoz való jog lényeges tartalmát korlátozza, az önkormányzati jog tartalmának kiüresedéséhez, annak tényleges elvonásához vezet, kizárja

³⁴⁵ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

³⁴⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

³⁴⁷ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

³⁴⁸ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474

³⁴⁹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 475

azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a saját szervezetének kérdéseiben”.³⁵⁰ Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény autonóm működését az Alkotmánybíróság alkotmányos értéként ismerte el, védelmét korábbi határozatai alapozták meg.

Az Alkotmány által biztosított és az Alkotmánybíróság által védett autonómia azonban nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását, ugyanakkor e korlátozásnál figyelembe kell venni az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban foglaltakat. Ezeknek megfelelően *álláspontom szerint nem alkotmányellenes a felsőoktatási intézmények tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése, gazdaságossági követelmények előírása, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása* a fenntartó részéről. 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. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének határozata szerint azonban az irányító testület – amelynek hatáskörei tekintetében az alkotmányellenesség megállapítását kérte a köztársasági elnök – helyzetét és összetételét tekintve 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. Kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a gazdaságos működésre törekvés, a felsőoktatási intézmény teljesítményelvű értékelése önmagában nem alkotmányellenes, „a felsőoktatási intézménytől idegen szervezet azonban a teljesítmény értékelésén keresztül az alapjogokból eredő feladatot ellátó felsőoktatási intézmény önkormányzati jogköreit nem gyakorolhatja. A teljesítményértékelésnél egyébként sem szabad pusztán hasznossági és célszerűségi szempontokat, bizonytalan és meg nem ismerhető kritériumokat figyelembe venni, mert ez a felsőoktatási autonómia kiüresítését jelenti”.³⁵¹ 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,³⁵² a teljes ülés szerint pedig kizárólag az autonómia alanyai gyakorolhatják az intézményi autonómiából származó önkormányzati jogokat.³⁵³

A határozathoz különvéleményt csatoló Kiss László alkotmánybíró kifejtette, hogy az indítványokban felvetett alkotmányossági aggályok elemzésénél elengedhetetlennek látta volna az önkormányzatiság (autonómia) meghatározó elemeinek számbavételét, s velük kapcsolatban annak vizsgálatát, hol húzódnak, hol húzódhatnak az állami beavatkozás határai.³⁵⁴ Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság 870/B/1997. AB határozatában foglaltakkal ütközik az a – többségi határozatban megjelenő – felfogás, amelyik nem ismeri el az autonómiát korlátozó rendeleti szabályozás alkotmányosságát. A hivatkozott határozat

³⁵⁰ 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 28-29.

³⁵¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 479.

³⁵² ABH 1998, 650, 654.

³⁵³ Szakpolitika-történeti érdekesség, hogy a határozat jelentőségét a hallgatói mozgalom akkori vezetője is felismerte. Ekler Gergely, a HÖÖK elnöke szerint a határozat legfontosabb üzenete, hogy „az intézmények irányítása az intézményi autonómiai hordozóinak, tehát az oktatóknak, kutatóknak, hallgatóknak a feladata, akik a tudományos élet szabadságához fűződő jog tényleges jogosultjai. Ezért véleményem szerint a továbbiakban, a felsőoktatási intézmények szervezeti felépítését szabályozó jogszabályi rendelkezések módosításakor, kiemelten a felsőoktatási polgárság képviselőiben működő szervezeteknek, tehát a Magyar Rektori Konferenciának, a Főiskolai Főigazgatói Konferenciának és a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának a véleményét kell alapul venni.” Ekler Gergely nyilatkozata a HÖÖK belső levelezőlistáján. 2005. 10. 25. (Forrás: szerző archívuma)

³⁵⁴ Lásd erről bővebben Kiss László alkotmánybírónak a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz csatolt különvéleményét. ABH 2005, 459, 489

egyértelmű ebben a kérdésben: „(...) az intézményi autonómia nem korlátlan, a törvénnyel vagy annak felhatalmazása alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – például a felsőoktatás egységesítése, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása érdekében – korlátozhatja és korlátozza is”.³⁵⁵ A törvényhozónak jogában áll tehát az intézmények belső struktúrájának alapelemeit is meghatározni, ami azt jelenti, hogy az e téren megmutatkozó állami beavatkozás nem értékelhető az intézményi autonómia sérelmeként.³⁵⁶ A gazdasági önállósággal kapcsolatban megjegyzendő, hogy az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképes” legyen. Ennek érdekében „önmagában nem alkotmányellenes az, ha a jelenleginél hatékonyabbnak tűnő, új szervezetet hoz létre. Kötelessége viszont az, hogy az új szervezetet úgy helyezze el a felsőoktatás (irányító) szervezetrendszerében, hogy azzal ne sértse meg az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ában foglalt rendelkezést”.³⁵⁷ Egy új szervezet alkotmányosságának, alkotmányellenességének voltát nem pusztán léte, hanem az dönti el, hogy a neki szánt hatáskörök nem lehetetlenítik-e el az intézményi testületek Alkotmányban biztosított szerepkörének érvényesülését. Erre pedig – Kiss László szerint – a választ csak az indítvánnyal támadott rendelkezések egyenkénti vizsgálatával lehet megadni. Az állam mindezek mellett „jogosult a képzés alapvető rendjét is meghatározni. Fenntartóként (törvényi szabályozásban rögzítve) akár akként is differenciálhat, hogy milyen képzéseket támogat (sőt preferál), s melyeket hagy szabadon, az intézményekre bízva, beleértve azok intézmények általi finanszírozását is”.³⁵⁸ E jogkörének – fenntartó általi – gyakorlása nem sérti az Alkotmány 70/F. §-át sem, ellenkezőleg ez éppen ebből fakadó kötelezettsége. A felsőfokú oktatási intézményekben egyidejűleg kell biztosítani egyfelől a tudományos kutatás szabadságát, a tanszabadságot, a tanítás szabadságát, másfelől az állampolgárok művelődéshez való jogát, e jogának érvényesülési feltételeit. Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerint az állampolgárok számára képességeik alapján hozzáférhetővé kell tenni a felsőfokú oktatásban való részvételt. Ebből következik az állam kötelessége az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésének megfelelő felsőfokú intézményrendszer működtetésére (anyagi stb. feltételei biztosítására), ugyanakkor – ebből fakadóan – az állam joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. Ebben az összefüggésben tehát a felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.³⁵⁹

2.2.2. A második előzetes normakontroll-határozat

³⁵⁵ ABH 1999, 611, 613.

³⁵⁶ 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613.

³⁵⁷ A német Alkotmánybíróság 1/BvR 911/00, 2004. 10. 26. számú határozata is a megfelelő helyén kezeli az ilyen intézményeket: „Annak biztosítására, hogy a felsőoktatási intézmények szervezetét érintő döntések tudományos szempontból megfelelőek legyenek, szükséges a tudományos tevékenységet végzők részvétele; e közreműködésnek nem kell minden esetben a hagyományos értelemben vett önkormányzatiság jegyében zajlania. A felsőoktatás intézményén kívüli szervezetek is hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egyfelől az állami irányítást a tudomány szabadsága védelmében korlátozzák, másfelől szembeszálljanak a status quo érdekek tiszta „önkormányzati modellbeli rögzülésének veszélyével”. Ennek jegyében hangsúlyozta: „A jogalkotó sem a fennálló felsőoktatási struktúrákhoz, sem ezek egyes elemeihez nincs kötve. Nem csupán új modelleket és irányítási technikákat fejleszthet és próbálhat ki (vö. BVerf.GE 47, 37<404>: tudománymenedzsment), hanem egyenesen köteles az eddigi szervezeti formák kritikai megközelítésére és korszerűsítésére. (vö. BVerf.GE 35, 79<117> alkotmánybírósági állásfoglalás.)” Idézi Kiss László alkotmánybíró a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz csatolt különvéleménye, ABH 2005, 459, 497

³⁵⁸ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz, ABH 2005, 459, 498

³⁵⁹ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz, ABH 2005, 459, 498

A 41/2005. (X. 27.) AB határozat megszületését követően az oktatási kormányzat – tekintettel a képzési szerkezet változása miatti szűk határidőre – rövid időn belül kísérletet tett a törvény átfogalmazására, hogy azzal összefüggésben alkotmányossági aggály ne merülhessen fel. A törvény 2005. november 28-ai újbóli elfogadását követően azonban a köztársasági elnök ismételen előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett.

A 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján megállapította, hogy az Ftv. módosításáról szóló, az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján elfogadott törvény³⁶⁰ (a továbbiakban: Ftmód.) részben alkotmányellenes, mert „egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára teszi lehetővé a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását”.³⁶¹ A köztársasági elnök kifejtette, hogy az Ftmód. által létrehozni kívánt „gazdasági tanács” nem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének.³⁶² Ez következik abból, hogy a gazdasági tanácsban az oktatási és kulturális miniszter által delegált tagok szavazati joggal rendelkeznek. Ezen túlmenően a gazdasági tanács csak egyetlen tagjánál feltétel a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos, kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettség. A köztársasági elnök – korábbi alkotmánybírósági határozatokra figyelemmel – azt állította, hogy „a gazdasági tanács egyetértési joga alá rendelt döntések a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységét érintő, alapvető döntések”.³⁶³ A köztársasági elnök az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatát ténylegesen az Ftmód. 2. § (1) bekezdésének azzal a részével kapcsolatban kezdeményezte, amely az Ftv. 25. § (1) bekezdésének a) pontja helyébe új rendelkezést iktatott. Ennek értelmében a rektor az Ftmód. 2. § (1) bekezdése szerinti, autonóm döntések elfogadására irányuló előterjesztéseit csak a gazdasági tanács egyetértésével nyújthatja be a szenátusnak. A rektor kezdeményezési joga kizárólagos, ugyanis az Ftv. szabályai az Ftmód. 2. § (1) bekezdése szerinti tárgykörökben a rektoron kívül más szervnek vagy személynek kezdeményezési jogosultságot nem biztosítanak. A felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének nem minősülő gazdasági tanács egyetértési joga az Alkotmánybíróság szerint megbéníthatja a rektor, vagyis az egyik felsőoktatási önkormányzati szerv kizárólagos kezdeményezési jogát.³⁶⁴ Az egyetértési jog arra ad felhatalmazást, hogy a gazdasági tanács a rektori kezdeményezést akár pusztán gazdaságossági szempontok alapján is meggátolhassa, s így a tudományos minőség érvényesülését esetlegesen megakadályozza. A rektori kezdeményezés megakadályozásán keresztül tehát a gazdasági tanács közvetve ellehetetleníti a szenátus döntéshozatalát is.³⁶⁵ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gazdasági tanács számára a szenátusi döntéshozatal rektori kezdeményezéséhez biztosított előzetes egyetértési jog alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza. Az Alkotmánybíróság szerint a felsőoktatási autonómiába tartozó önkormányzati jogok szabad gyakorlásának megakadályozása a

³⁶⁰ A módosító törvény célja az előzőleg ismertetett preventív normakontroll során született alkotmányos követelményeknek való megfelelés volt.

³⁶¹ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 498-499

³⁶² http://www.keh.hu/admin/data/00000003/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000000/_file/20060802

AB_inditvany_felsooktatasi_torveny.pdf. (2008.02.01.) Az indítvány 2010 augusztus 6. óta a <http://www.solyomlaszlo.hu/ab.html> címen érhető el.

³⁶³ http://www.keh.hu/admin/data/00000003/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000000/_file/20060802 AB_inditvany_felsooktatasi_torveny.pdf. (2008.02.01.) Az indítvány 2010 augusztus 6. óta a <http://www.solyomlaszlo.hu/ab.html> címen érhető el.

³⁶⁴ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 504

³⁶⁵ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 505

felsőoktatási intézmény önállóságának és függetlenségének korlátozását, megszűnését jelentheti, s a felsőoktatási autonómia sérelmét vonja maga után, ezért a tervezett szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival.³⁶⁶

A határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László alkotmánybíró kifejtette, hogy álláspontja szerint nincs alkotmányos alap arra, hogy a hivatkozott rendelkezések közvetlenül kapcsolatba hozhatóak legyen a felsőoktatási intézmény autonóm működésével (és vele együtt a tudomány szabad művelésével).³⁶⁷ Véleménye szerint a magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy pusztán a kollegialitás alapelvén működő, javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.³⁶⁸ Felfogása szerint erre szolgál a rendszerbe állított gazdasági tanács, amely összetételénél fogva nem minősíthető „külső” szervnek, amiként azt a többségi határozat indokolása állítja. A többségi határozat a gazdasági tanács egyetértési jogának – differenciálatlan – alkotmányellenessé nyilvánításával „megszabadította a felsőoktatási intézményeket e szervezetektől, s gyakorlatilag az autonómia biztosítására hivatkozással olyan függetlenséget teremtett a fenntartó-finanszírozó államtól, amelyhez fogható még egy nem található a magyar igazgatási és intézményi rendszerben” – írja Kiss László. Ebben a konstrukcióban a fenntartó államnak csak a finanszírozás kötelezettsége marad: az általa nyújtott források felhasználásához azonban már nincs köze. Álláspontja szerint szükségesnek látszott volna, hogy a többségi határozat egyértelműen tisztázza: végül is a felsőoktatási intézményekben ki az „autonóm”? „Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának értelmében ugyanis nem a szenátus, nem a rektor az autonóm, hanem maga a felsőoktatási intézmény”.³⁶⁹ Következésképpen fontos elvi kérdés az, hogy amikor a felsőoktatási intézmény egyes szervei (rektor, gazdasági tanács) meghatározott ügyekben csak egyetértésben járhatnak el, akkor az egyetértési jog sérti-e általában magának az intézménynek az autonómiáját? A köztársasági elnöki indítványnak – álláspontja szerint – ez a lényegi tartalma. Válasza pedig az, hogy az autonómiát élvező intézmény egyes szerveinek meghatározott ügyekben való egyetértési joga az intézmény autonómiáját a maga általánosságában még nem sérti.

2.2.3. Következtetések

Az Alkotmánybíróság teljes ülése e két határozatában karakteresen megfogalmazta a felsőoktatási intézmények autonómiájával kapcsolatos álláspontját, amely *megítélésem szerint* szinte teljes mértékben függetleníti az intézményeket az alapítói és fenntartói jogokat különböző szervein keresztül gyakorló államtól. Úgy vélem, hogy a teljes ülés határozataiban anélkül tért el a korábbi gyakorlatából megismert állásponttól, hogy annak kellő indokolását adta volna. Korábbi határozataiban³⁷⁰ ugyanis kifejtette, hogy „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül (...) a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”.³⁷¹ Ez az állítás kifejezi, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája messze nem korlátlan, ugyanis a cél, aminek

³⁶⁶ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 505

³⁶⁷ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 507

³⁶⁸ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 508

³⁶⁹ Ennek igazolására lásd elsősorban a 861/B/1996. AB határozatot: „Az autonómia hordozója pedig maga az intézmény, az egyetem, (...) vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is.” (ABH 1998, 650, 654.) Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 508.

³⁷⁰ Ezek elemzésének tekintetében lásd az értekezés III. 2.1. pontjait.

³⁷¹ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 167

érdekében e kiváltsággal az intézmények rendelkeznek, nem lehet maga az autonómia. Az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez, és kizárólag akkor funkcionál, ha a fenntartó működő autonómiát biztosít, és – amennyiben szükséges – megvan a lehetősége arra, hogy az öngazgatás eszközének fenntartása érdekében korlátozza a felsőoktatási intézmény önállóságát. A felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.³⁷² „Az alkotmánybírói döntések kötelező ereje és dogmatikai meggyőző hatása közötti megkülönböztetés magában rejti annak lehetőségét és szükségességét is, hogy tartalmasabb, koherensebb, korszerűbb, alkotmányosabb érveléssel – esetleg a megalapozott kritikák hatására – az alkotmánybírók megváltoztatja korábbi döntését” – vallja Ádám Antal.³⁷³ Az Alkotmánybíróknak tehát megvan az elvi lehetősége arra, hogy korábbi álláspontjától „ellépve”, megfelelő érvrendszer felvonultatásával a korábbihoz képest merőben eltérő tartalmú döntést hozzon. Úgy vélem azonban, hogy a konkrét ügyben nem mutatható ki az Ádám Antal által egzakt módon megfogalmazott „lehetőség és szükségesség”. Sokkal inkább arról lehet szó, hogy az Alkotmánybírók tagjai többségének kicserélődésével a testület többségi véleménye az adott kérdésben gyökeresen megváltozott. Tilk Péter ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy „az alkotmánybírók lelkiismerete szerinti véleményalakítás a véleménynyilvánítás szabadságának egyik speciális csoportja, az alkotmánybírók tekintetében érvényesülő válfaja”.³⁷⁴ Ennek lehetőségét elismerve is fennáll azonban az indokolás követelménye; sőt, nézetem szerint nem csupán a konkrét döntés indokolásának általános kötelezettsége, hanem olyan érvrendszer megfogalmazásának szükségessége is, hogy korábbi döntéseit miért hagyta figyelmen kívül a testület. Ezzel – álláspontom szerint – az Alkotmánybírók jelen ügyben (ügyekben) adós maradt.

Az Alkotmánybírók – határozatainak útján – részletesen kibontotta az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ainak tartalmát. A – leendő – alkotmányozás szempontjából ez annak lehetőségét és szükségességét is jelenti, hogy a testület határozatainak nyomán pontosításra kerüljenek az Alkotmány vonatkozó rendelkezései. Az Ftv. megalkotásakor a jogalkotó jórészt hasznosította az elfogadás időpontjáig napvilágot látott alkotmánybírói döntésekben foglaltakat, ám az ezt követő előzetes normakontroll-eljárások következtében az eredeti jogalkotói szándékhoz képest „felpuhult” törvény a későbbiekben számos szakmai vita – és ennek folyományaként újabb alkotmánybírói eljárás – forrása lett, amelyhez a kiindulópontot a fentiekben kritizált autonómia-határozatok jelentették.

A két előzetes normakontroll-eljárás keretében megszületett határozat – a 41/2005. (X. 27.) AB határozat, illetőleg a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat – vizsgálatát követően megállapítható, hogy a jogalkotó az alkotmányosság határait feszegető módon igyekezett az Alkotmánybírók által meghatározott értelmezési tartományon belül alakítani a felsőoktatás jogi szabályozását. Ennek oka elsősorban az, hogy a jogalkotó által elérni kívánt változások nem állták ki az alkotmányosság próbáját, ám a jogalkotó továbbra is kitartott eredeti elképzelése mellett.

³⁷² Lásd erről bővebben Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz. ABH 2005, 459, 488

³⁷³ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 197. o.

³⁷⁴ Tilk Péter: Az Alkotmánybírók hatásköre és működése. PTE ÁJK, Pécs 2005. 385-386. o. Tilk Péter megjegyzi, hogy a magyar Alkotmánybírók gyakorlata szerint „a tanácsban eljáró, a határozathozatalnál kisebbségben maradt bírónak a különvélemény megfogalmazásához való joga és a véleménynyilvánítási szabadsága között nincs összefüggés”. A témával kapcsolatos 385/B/1999. AB határozatot (ABH 2002, 982, 984) idézi Tilk: uo.

E határozatok részletes elemzését és értékelését követően több következtetés megfogalmazása szükséges.

Elsőként az, hogy a testület 39/2006. (IX. 27.) AB határozatával megszilárdította a 41/2005. (X.27.) AB határozatában újdonságszerűen megfogalmazott autonómia-felfogását; ez annál is inkább hátrányosnak minősíthető, mert az alaptétel olyan felfogásra épít, amely napjaink felsőoktatási szférájának tekintetében egyre kevésbé tűnik tarthatónak. A többségi határozat azt a nosztalgikus autonómia-képet tükrözi, amely összetéveszti az öngazgatást a teljes szabadsággal, ami a jelenlegi társadalmi feltételek között legalábbis illuzórikus elképzelés.³⁷⁵

Másodsorban az, hogy a gazdasági tanácsok felállítása tekintetében „öszvérmegoldás” született, amely tovább nehezítette a kor követelményeihez egyébként is nehezen alkalmazkodó, körülményes igazgatás jellemezte felsőoktatási intézmények számára a lendületes fejlődéshez elengedhetetlen szervezeti reformok véghezvitelét. Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság az intézményi autonómia védelmének érdekében keresztülhúzta a jogalkotó számításait, reális veszéllyé vált, hogy az oly nagyon védeni kívánt autonómia önmaga áldozatává válik, mivel a felsőoktatási intézmények öngazgató képessége napjainkban jelentős deficittel küszködik.

Harmadrészt említést érdemel, hogy a magyar jogtudomány – néhány kivételtől eltekintve – az elmúlt közel két évtizedben elmulasztotta értékelni és feldolgozni az Alkotmánybíróság felsőoktatási joggal foglalkozó gyakorlatát. Az elmaradt munkák azzal a komoly haszonnal járhattak volna, hogy idejekorán kidolgozzák a felsőoktatási jogra vonatkozó dogmatikai alapokat, amelyek akár a későbbi – az új felsőoktatási törvénnyel kapcsolatos, sokat kritizált – alkotmánybírósági gyakorlatot is pozitív irányba befolyásolhatták volna.

Az Alkotmánybíróság e két határozata anakronisztikusnak minősíthető, és – amint az fentebb látható volt – dogmatikailag sem mindig megalapozott. Barakonyi Károly az indítványok tekintetében egyenesen akként fogalmaz, hogy „meglepő a köztársasági elnök tájékozatlansága a világ felsőoktatásában érvényesülő trendek, valamint az ezek hatására a fejlett országokban végbement változásokkal illetően. Megállapításai, kifogásai a 19. század közép-európai egyetem eszméjének fetiszizálásából vezethetőek le, nincsenek összhangban a globalizált világban zajló felsőoktatási forradalom változásaival, változtatási és megújulási kényszerével. Egyetem-felfogása a 19. század elitegyetemeire érvényes humboldti megközelítést tükrözi”.³⁷⁶

Megoldási javaslatként korábbi írásaimban akként fogalmaztam, hogy az Alkotmánybíróságnak – a jogtudományban fellelhető kritikák³⁷⁷ hatására, és a társadalmi változásokra is figyelemmel – felül kell vizsgálnia ilyen irányú gyakorlatát, mivel a parttalan szabadság biztosításának szándékával céljával ellentétes hatást ér el. A szabadsággal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra készítetik (illetőleg arra fogják készíteni) az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló

³⁷⁵ A témában lásd Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 57-62. o.

³⁷⁶ Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás... 197-198. o.

³⁷⁷ Vö. Herbert Küpper: Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngere ungarischen Verfassungsrechtsprechung. Osteuropa-Recht 2007. 1-2. 56-68. o. Petra Lea Láncoš: Wissenschaftsfreiheit in Ungarn — Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts am Beispiel der Forschungsfreiheit. Osteuropa-Recht 2007. 4-5. 257-272. o. Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2007. 2. sz. 189-199. o. illetve Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2008. 1. sz. 198-208. o.

jellegű szabályozást alkosson, ez azonban – amint azt a tapasztalat mutatja – fennakad (fenn fog akadni) az Alkotmánybíróság alkotmányossági mércéjén. Kérdés persze, hogy jó-e a mérce? Az autonómia biztosítása és garantálása hosszabb távon az intézmények működését sodorja veszélybe, ekként pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítését – amelynek eleme az intézményhálózat fenntartása – teszi lehetetlenné.

Kisebbségi volumenű alkotmányossági problémát jelent, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a többszöri előzetes normakontroll ellenére is kérdéses a gazdasági tanácsokra vonatkozó szabályozás alkotmányossága. Amint az a fentiekből is kiderült, az Alkotmánybíróság a 41/2005. (X. 27.) határozatában az irányító testület intézményét abban a formában, ahogy az az elfogadott felsőoktatási törvényben szerepelt, alkotmányellenesnek minősítette; ezt követően a jogalkotó az irányító testület intézményét átalakította, döntéshozó szervezetből a döntés-előkészítésben (elsősorban a gazdasági, pénzügyi természetű ügyek előkészítésében) részt vevő szervezetté formálta, gazdasági tanács néven. Az irányító testület helyébe lépő gazdasági tanács tagjainak az új Ftv. vitatott 23. § (3) bekezdése szerint felsőfokú végzettséggel kell rendelkezniük. Ennek gyakorlati következménye az, hogy az alapképzésben részt vevő hallgatók nem tudnak maguk közül tagot delegálni a gazdasági tanácsba. Ez önmagában nem lenne alkotmányellenes, azonban a felsőoktatási autonómia alanyi körét vizsgálva, az oktatók és a kutatók helyzetével összehasonlítva már alkotmányellenesség is megállapítható. Az oktatóknak és a kutatóknak ugyanis nem pusztán arra nyílik lehetőségük, hogy tagokat delegáljanak a gazdasági tanácsba, hanem ezen túl arra is, hogy *maguk közül* kerüljenek ki ezek a tagok. Az oktatóknak és a kutatóknak van tehát lehetőségük „személyesen” részt venni a gazdasági tanács munkájában, a hallgatóknak azonban nincs, és ennek a különbségtételnek pedig alkotmányos indoka sincs. Ezzel tehát a törvény a felsőoktatási autonómia egyenrangú alanyai között hátrányos megkülönböztetést valósít meg a hallgatók rovására. Ezzel összefüggésben ugyancsak problémát vet fel, hogy vannak (illetve lehetnek) olyan felsőoktatási intézmények, ahol egyáltalán nem folyik mesterképzés, vagy doktori képzés, ezért még az a lehetőség sem adott a hallgatók számára, hogy egy alapfokozattal rendelkező, magasabb tanulmányi szinten a képzésben részt vevő „diplomás” tagot delegáljanak. A felsőoktatási intézmény legfőbb döntéshozó testületében, a szenátusban legalább egynegyed, legfeljebb egyharmad arányú hallgatói részvételt biztosít a törvény. A diploma nélküli hallgatók gazdasági tanácsból való kizárásának az elvi indoka az lehetett, hogy nem rendelkeznek a szükséges szakmai kompetenciákkal. Nem koherens ugyanakkor a szabályozás, mivel ugyanazok a hallgatók, akik a döntés előkészítésben a szakmai kompetencia hiánya miatt nem vehetnek részt, a szenátusi döntéshozatalban már részt vesznek, nem is elhanyagolható arányban. Álláspontom szerint nincs alkotmányos indoka annak, hogy a felsőfokú végzettséggel még nem rendelkező hallgatók személyesen ne tölthessenek be tagságot a gazdasági tanácsban, miközben az oktatóknak és a kutatóknak erre van lehetőségük.³⁷⁸ A kérdéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság – alább tárgyalandó – 62/2009. (VI. 16.) AB határozatában foglalkozott, a problémát azonban nem oldotta meg.

2.3. Félfordulat az Alkotmánybíróság gyakorlatában

2.3.1. Alapvetések

A felsőoktatási autonómia magyarországi fejlődésére vonatkozóan nagy jelentőségű határozatot hozott 2009. június 15-én az Alkotmánybíróság.³⁷⁹ A 62/2009. (VI. 16.) AB

³⁷⁸ Hasonló érvekre építve fogalmazta meg az ügygel kapcsolatban véleményét a HÖÖK is. Lásd erről a HÖÖK elnökének 2006. február 28-án kelt, utólagos normakontroll-indítványát. Forrás: szerző archívuma.

³⁷⁹ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2009, 553

határozatból – amelyben a testület számos eltérő, de valamennyi esetben a felsőoktatási törvényt érintő, ekként egyesített indítványt bírált el – leszűrhető az a következtetés, hogy az Alkotmánybíróság elmozdult a felsőoktatási autonómia fogalmának általa eddig vallott – az előző alpontban megismert – felfogásától és annak a kor követelményeihez inkább igazodó tartalmat igyekszik tulajdonítani.

Az Alkotmánybíróság a határozatban tárgyalt probléma előtt áttekintette korábbi vonatkozó gyakorlatát. E megoldás elsősorban azért igényel figyelmet, mert az Alkotmánybíróság nem egyszerűen felidézte az általa korábban megalkotott határozatokat, hanem azok *merőben újszerű jelentéstartalmát igyekezett bizonyítani*. A felsőoktatási autonómia fogalmát értelmező korábbi gyakorlatából kiemelte azt a megállapítást, amelynek értelmében 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 szervezetalkítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti”³⁸⁰. A felsőoktatási autonómia célja a művelődéshez való jog, illetve az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a biztosítása; ennek érdekében kell biztosítani a felsőoktatási intézmények végrehajtó hatalomtól való függetlenségét. Tekintve azonban, hogy az autonómia nem törvényből, hanem közvetlenül az Alkotmányból következik, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „lehetősége van vizsgálni a törvényi rendelkezések alkotmányosságát is, ha azok nem biztosítják kellően a felsőoktatási intézmény függetlenségét a Kormánytól és az államigazgatástól”.

Amint ismert, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a felsőoktatási autonómia alábbi elemeit különböztette meg: egyrészt a tudomány autonómiáját³⁸¹, amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni, másrészt a szervezeti autonómiát³⁸², amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja, és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát³⁸³, amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé; ezt az autonómia felfogást az Alkotmánybíróság mindeddig következetesen képviselte.³⁸⁴ Ezek közül az elemek közül a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban elsősorban a tudomány autonómiája és a gazdálkodási autonómia újszerű felfogása tűnik figyelemre méltónak.

2.3.2. Az Alkotmánybíróság újszerű megállapításai

Kiindulópontként tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy a felsőfokú tanulmányok végzése *nem alapvető jog*, de a felsőfokú intézményekben a létszámnak az oktatás színvonalát szem előtt tartó megállapítása, valamint az előírt képességekkel rendelkező személyeknek ezekbe az intézményekbe való felvételéről szóló döntés saját – valóban – következetes gyakorlata szerint *alapvető jogot érint*.³⁸⁵ Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a felsőoktatásba újonnan belépők államilag támogatott létszámkeretének meghatározására adott törvényi felhatalmazást az alapjogot érintő felhatalmazásokra kialakított gyakorlata alapján vizsgálta, megállapítva: az a tény, hogy a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, az államigazgatástól független, *nem csupán az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból következő intézményvédelmi kötelezettségként értelmezhető, hanem konkrét alapjogokat is keletkeztet*.

³⁸⁰ ABH 2005, 459, 475

³⁸¹ ABH 2005, 459, 470

³⁸² ABH 2005, 459, 474

³⁸³ ABH 2005, 459, 475

³⁸⁴ ABH 2006, 498

³⁸⁵ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 588

Ezek közé tartozik a tanítás szabadsága, amely nem csupán az egyetemi oktatás kérdéseire terjed ki, hanem a felvételi eljárásra is; arra, hogy az egyetemek és főiskolák önállóan meghatározhassák, hogy milyen képességgel és előképzettséggel rendelkező személyeket tartanak alkalmasnak a felsőoktatási intézményben oktatott ismeretek elsajátítására.³⁸⁶ Rögzítette azonban az Alkotmánybíróság, hogy mindez önmagában nem zárja ki a Kormány jogalkotási jogosultságát a felvételi eljárás tekintetében; az oktatáspolitikai meghatározása ugyanis — az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének f) pontjára is figyelemmel — a Kormány feladata.³⁸⁷ Ennek ellátásakor a Kormánynak nyilvánvalóan számos körülményt kell mérlegelnie, amelynél az Alkotmánybíróság vizsgálata csak arra terjedhet ki, hogy a kialakított szabályozás megfelel-e az Alkotmány rendelkezéseinek.³⁸⁸ A felsőoktatási felvételi rendszer normatív szabályozása az Alkotmánybíróság szerint mindaddig megfelel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak, amíg a szabályozás objektív kritériumokon alapul, és kizárja a Kormány, az államigazgatás önkényes beavatkozását. A felvételi eljárás szabályozása tehát mindaddig nem vet fel alkotmányossági kérdést, amíg teljesül az Alkotmány 70/F. §-ában rögzített követelmény, amely szerint a felsőfokú oktatás képességei szerint mindenki számára hozzáférhető.

Az Alkotmánybíróság megállapításaiból leszűrhető tehát az a következtetés, ami szerint a művelődéshez való jog alapjogi jellegéből az következik, hogy a felsőoktatás felvételi rendszeréről normatív jelleggel, legfelsőbb szinten törvényben kell rendelkezni. Sem a Kormány, sem az államigazgatás más szerve nem sértheti meg a felsőoktatás *tudományos autonómiáját*; nem felelne meg az Alkotmány 70/F. §-ának olyan rendelkezés, amely alapján a felsőoktatásba történő felvételtől az autonómia alanyai nélkül a végrehajtó hatalom döntene. Nem jelenti azonban a tudományos autonómia sérelmét, ha a Kormány törvényben felhatalmazást kap a felvételi rendszer részletszabályainak rendeleti szintű szabályozására. Alkotmányos követelményként fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, hogy *amennyiben a törvényhozó a mesterképzés, szakirányú továbbképzés, doktori képzés állami támogatását pályázati rendszer útján kívánja megvalósítani, akkor a szabályozás kialakításakor biztosítania kell a felsőoktatási intézmények autonómiáját, továbbá a hallgatók képesség szerinti hozzáférést a felsőoktatáshoz.* Ezt követően az Alkotmánybíróság a felsőoktatási intézmény 70/G. §-ából levezethető autonómiájának sérelmét abból a szempontból vizsgálta, hogy az új Ftv. 27. § (8) bekezdésének b) pontja alapján a szenátus csak akkor dönthet gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről, ha azt a gazdasági tanács tagjainak kétharmada támogatja. A korábbiakban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a gazdasági tanács nem a felsőoktatási autonómia szerve. Ebből következően nem akadályozhatja meg az önkormányzati szervek döntéseinek meghozatalát, az önkormányzati jogok gyakorlását sem.³⁸⁹ Rámutatott továbbá arra is, hogy a „felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezet alakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. (...) Az intézményi autonómiájához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is. Ennek megfelelően a

³⁸⁶ E felfogás gyökereit lásd a 1310/D/1990. AB határozatban. ABH 1995, 579, 586

³⁸⁷ E körülményre — utalva Ádám Antal: Evickélő demokrácia. <http://hvg.hu/hvgfriss/2007.24/200724HVGFriss253.aspx>. c. munkájára — korábban magam is igyekeztem felhívni a figyelmet a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara által szervezett konferencián (az előadás szerkesztett változata megjelenés alatt).

³⁸⁸ A Kormánynak az Ftv. felhatalmazása alapján ezért mérlegelési joga van a tekintetben, hogy a felvételre milyen szabályok alapján kerül sor. Lásd 28/2005.(VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 298–299

³⁸⁹ 39/2006. (XI. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 504

felsőoktatási intézmény — a törvény keretei között — megállapíthatja saját költségvetését, illetve pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat”.³⁹⁰ A gazdálkodó szervezet alapításának, illetve az abban való részvételnek a szabadsága a pénzeszközökkel való gazdálkodás egyik módja. Az új Ftv. vonatkozó rendelkezése alapján a szenátus ilyen döntést csak akkor hozhat, ha azzal a gazdasági tanács *minősített többsége* egyetért; e szabály tehát előzetes hozzájárulási jogot biztosít a szenátus bizonyos, gazdasági tárgyú döntéseire, e tekintetben a gazdálkodási autonómiát *korlátozza*. A törvényi szabály azonban *nem vonja el* a szenátus döntési jogosultságát: az új Ftv. 27. § (8) bekezdésének b) pontjában szereplő döntések meghozatalára a szenátus nem kényszeríthető, ezért az Alkotmánybíróság a szabályt nem a gazdálkodási autonómia *megvonásának*, hanem *korlátozásának* tekintette. Várható, hogy az Alkotmánybíróságnak az az – egyébiránt helyes – megállapítása, amely szerint „*a gazdálkodási autonómiát korlátozó szabály nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival*”, a későbbiekben számos közjogi konfliktus forrása lesz a felsőoktatási szférában. Az állítás helyességét alátámasztja az, hogy az autonómia önmagában nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását. „Törvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat. (...) 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.”³⁹¹

A felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága azonban nem öncélú. A 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy *a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája*. Minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Ha viszont a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is — az Alkotmány 70/G. §-ából eredő — követelmény, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál. Korábbi gyakorlatát újraértelmezve az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban a gazdasági tanács átfogó, a gazdasági kérdések *széles körére kiterjedő egyetértési jogát* tartotta alkotmányellenesnek. Ha ugyanis a gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény valamennyi gazdálkodási kérdésére kiterjedő tartalmi jogkörrel rendelkezik, akkor az sérti az autonómia Alkotmány 70/G. §-ából eredő más elemeit is – vélte 62/2009. (VI. 16.) AB határozatában az Alkotmánybíróság, figyelmen kívül hagyva azt, hogy a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban a gazdasági tanács hatásköreit *differenciálás nélkül* minősítette alkotmányellenesnek. Újszerű értelmezése szerint ebből azonban nem következik, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát. Ilyen kérdésben – áll a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban – az előzetes hozzájárulás megkövetelése mindaddig nem veti fel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak a sérelmét, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti. A gazdálkodó szervezet alapítása, illetve az abban való részesedés-szerzés alapvetően vállalkozási tevékenység, amely lehetővé teszi az intézmény számára a piacon való megjelenést, elősegíti az intézmény javaival való hatékony gazdálkodást. A testület

³⁹⁰ ABH 2005, 459, 475

³⁹¹ ABH 2005, 459, 476

szerint kétségtelen, hogy a felsőoktatási intézmény ilyen jellegű tevékenysége is végső soron a tudományos tevékenység fejlesztését szolgálja, de annak kapcsolata a tudományos szabadsággal közvetett. Ezeknél közvetlenebb a logikai kapcsolat a felsőoktatási intézmény tudományos autonómiája és a gazdálkodó szervezettel való együttműködés között. Az intézmény például együttműködési szerződést köthet gazdálkodó szervezetekkel hallgatói szakmai gyakorlatának teljesítéséről, vagy az oktatáshoz kapcsolódó kiegészítő tevékenységek ellátásáról. Ilyen esetekben sem jelenti azonban a hozzájárulás megkövetelése a felsőoktatási autonómia alkotmányellenes korlátozását; az Alkotmánybíróság nem látta igazoltnak, hogy a szabad tudományos, kutatói, oktatói tevékenység csak úgy volna biztosítható, ha a felsőoktatási intézmény törvényi kötöttségek nélkül választhatná meg a gazdálkodó szervezettel való együttműködés terjedelmét és formáit. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ftv. e kérdéskörrel rendelkező 27. § (8) bekezdésének b) pontját támadó indítványt elutasította.

2.3.3. Az Alkotmánybíróság megállapításainak kritikája és következményei

Az Alkotmánybíróság általam korábban³⁹² anakronisztikusnak nevezett szemlélete a közelmúltban nagyban hozzájárult a felsőoktatási intézmények működésképtelenség határát közelítő állapotához, ugyanis a testület erga omnes hatályú határozataiban lefektetett elveinek megfelelően történt meg az Ftv. hatályos szövegének kialakítása. Az intézmények gazdasági irányításának reformjára vonatkozó kormányzati szándékok sikertelensége mindannyiunk által ismert súlyos következményekkel járt. Az oktatáspolitikai koncepció helyességének vizsgálata nélkül, kizárólag alkotmányossági szempontok mérlegelése alapján is világosan látszik, hogy a testület a parttalan szabadság biztosításával korábban saját céljával ellentétes hatást ért el. A szabadsággal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra késztették az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló jellegű szabályozást alkosson, ez azonban – amint azt a tapasztalat mutatta – számos alkalommal alkotmányellenes megoldásokhoz vezetett. Korábbi tanulmányaimban arra igyekeztem rávilágítani, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogtudományban fellelhető kritikák³⁹³ hatására, és a társadalmi változásokra is figyelemmel felül kell vizsgálnia eddigi gyakorlatát, és azokban az esetekben, ahol arra szükség van, haladéktalan korrekciókat kell elvégeznie, mert ennek elmaradása esetén *a felsőoktatási jog gúzsba kötöttségének következtében a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer működésképtelenné válik*. Sajnálatos módon ugyanis az a helyzet állt elő, hogy az autonómia biztosítása és garantálása hosszabb távon az intézmények működését sodorta veszélybe, ekként pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítését – amelynek eleme az intézményhálózat fenntartása – tette lehetetlenné. A fentiek fényében kétségtelenül örömteli, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálni látszik eddigi gyakorlatát és úgy tűnik, legújabb döntésével elmozdul korábbi felfogásától. Határozata azt sugallja, hogy a köztársasági elnök indítványára megszületett korábbi nagy autonómia-határozatokhoz – ti. a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz és a 39/2006. (XI. 27.) AB határozathoz – képest immár az Alkotmánybíróság is azt a felfogást követi, amely szerint a felsőoktatási autonómia nem tekinthető önmagáért való értéknek: funkciója ugyanis szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzése, tágabb értelemben

³⁹² Lásd ezzel összefüggésben Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái. In: A jogállamiság 20 éve (szerk. Smuk Péter). SZIE ÁJK DI, Győr 2009. 35-44. o.

³⁹³ Vö. Herbert Küpper: Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngere ungarischen Verfassungsrechtsprechung, Osteuropa-Recht, 2007. 1-2. sz. 56-68. o. Petra Lea Lános: Wissenschaftsfreiheit in Ungarn — Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts am Beispiel der Forschungsfreiheit, Osteuropa-Recht, 2007. 4-5. sz. 257-272. o. Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2007. 2. sz. 189-199. o. illetőleg uő.: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2008. 1. sz. 198-208. o.

pedig a kulturális jogok érvényre juttatása. E felfogás szerint a felsőoktatási autonómia elméletének kulcskérdése *egyrészt* az, hogy ez az autonómia meddig terjed, *másrészt* – legfőképpen – pedig az, hogy milyen mértékű autonómia szükséges ahhoz, hogy az akadémiai szabadság, illetőleg a kulturális jogok érvényre juthassanak. Az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból az vezethető le, hogy a felsőoktatási autonómia alkotmányos célja kettős: egyrészt a művelődéshez való jog intézményes kereteinek biztosítása, másrészt az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a garantálása. E tekintetben – korábbi álláspontomat fenntartva – magam is maradéktalanul osztom az Alkotmánybíróság álláspontját.

A 62/2009. (VI. 16.) AB határozat felsőoktatási autonómiára vonatkozó megállapításai közül nagy jelentőségűnek, az Alkotmánybíróság gyakorlatát tekintve újszerűnek, előremutatónak és az alábbiak szerint továbbgondolandónak minősítem a következőket:

a) „A gazdálkodási autonómiát korlátozó szabály *nem eleve ellentétes* az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival. Az autonómia ugyanis nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását. (...) *a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága azonban nem öncélú.* (...) az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy *a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája.*” A gazdasági autonómiával – amely a felsőoktatási autonómia négy részaspektusának egyike – összefüggésben kiemelendő, és immár az Alkotmánybíróság által is vallott felfogás, hogy minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Ha viszont a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is – az Alkotmány 70/G. §-ából eredő – követelmény, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál. A gazdasági önállóság kulcskérdése, hogy „az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképes” legyen – amint azt Kiss László már korábban megfogalmazta. *Megjegyzendőnek tartom ugyanakkor, hogy az állami egyetemek esetében „gazdálkodási autonómiáról” beszélni napjainkban legalábbis utópisztikus elképzelés.* Ezek az intézmények ugyanis csupán az állami vagyon kezelőiként működnek, működésük finanszírozása – amely számos szakpolitikai vita forrása – túlnyomórészt állami forrásokból történik, költségvetésük kialakítása tekintetében ugyanakkor számos – egyébként gyakran ésszerű – kötöttséggel kénytelenek szembenézni.

b) „[Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból] *nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát.* Ilyen kérdésben az előzetes hozzájárulás megkövetelése mindaddig nem veti fel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak a sérelmét, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti.” Amellett, hogy az Alkotmánybíróság e felfogása feltétlenül üdvözlendő, mindenképpen utalni szükséges arra, hogy a testület megállapítása lényegében előzmény nélküli; korábbi határozataiban e felfogás sajnálatos módon nem jelent meg, ekként kérdéses, hogy a későbbiekben miképpen fejleszti tovább e gondolatokat.

c) „A felsőoktatási intézmények önkormányzatisága tehát nemcsak a végrehajtó hatalommal szemben, hanem *a fenntartóval szemben is érvényesül.* A fenntartó szerepvállalása a

felsőoktatási intézmények működésében nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/G. §-ával; a fentiek nem jelentik azt, hogy törvény ne állapíthatná meg a fenntartói irányítás azon kereteit, amelyek között a felsőoktatási intézmény jogszerű működése ellenőrizhető.” Az felsőoktatási intézmények önállóságának terjedelmét e meghatározással – a korábbiaktól eltérő módon – tágra határozta meg az Alkotmánybíróság. Reményt keltő, és egyben a felsőoktatási intézmények működőképességének biztosítása szempontjából némi bizakodásra ad okot az, hogy – a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatnak megfelelően – a jövőben a fenntartó nem csupán rosszízű „gazdasági ösztönzőkkel” vagy esetlegesen pénzügytechnikai módszerekkel avatkozhat be az intézmények működésébe, hanem – tudományos autonómiájuk maximális biztosítása mellett – jogszerű működésük ellenőrzésének kereteit újraszervezheti. Kérdés persze, hogy az intézményekhez hasonlóan javarészt „menedzsmentben járatlan laikusok” által befolyásolt oktatási kormányzat³⁹⁴ milyen – alkotmányos – eszközöket kíván igénybe venni e célok megvalósítása érdekében. Az Alkotmánybíróság az első – jelentős, úttörőnek tekinthető – lépést megtette.

3. A felsőoktatási autonómia elvének érvényesülése a törvényi szabályozásban

A felsőoktatás átfogó törvényi szabályozása Magyarországon sokáig váratott magára, az egyes felsőoktatási intézményekről külön törvények rendelkeztek. A teljes körű, átfogó törvényi szabályozásra a kiegyezést követően *Eötvös* József, majd *Trefort* Ágoston is készített javaslatot, de ezek országgyűlési elfogadására nem kerülhetett sor. Hangsúlyozást érdemel azonban, hogy már ők is felkarolták a tanítási és tanulási szabadság eszméjét. A huszadik században egységes, ún. oktatási törvény szabályozta a területet – köz- és felsőoktatást egyaránt – érintő jogviszonyokat, ezt követően először 1993-ban került sor a felsőoktatási szféra külön törvényben történő szabályozására.

3.1. Az első szabályozási koncepció és módosításai

Az alkotmányi rendelkezések részletes kifejtésére a régi Ftv.-ben került sor. A tervezet előkészítésével a minisztérium Király Tibor akadémikus vezetésével még 1990 végén kvalifikált jogászokból és felsőoktatási szakemberekből álló bizottságot bízott meg. A testület által kidolgozott törvénytervezet három változatát, valamint az azokra érkezett hozzászólásokat, észrevételeket a Magyar Felsőoktatás c. folyóirat közölte, ezt követően került a javaslat a Tudománypolitikai Bizottság, majd a Kormány, és végül az Országgyűlés elé.³⁹⁵ E jogszabály létrehozta a releváns alapjogok megvalósításukhoz szükséges szervezeteket, intézményeket és az ezek funkcionálását szolgáló jogi biztosítékokat. Ennek érdekében meghatározta a tanítás, a tanulás, a tudományos kutatás szabadságának elemeit (részaspektusait); szabályozta továbbá az illetékes miniszternek a felsőoktatásra kiterjedő feladat- és hatásköreit, valamint azokat az újként felállítandó testületeket, amelyek a Kormány és tagjait kötelezettségeik megvalósításában hivatottak segíteni.

A régi Ftv. deklarálta, hogy a tanulás, a tanítás és a tudományos kutatás szabadságából következik a felsőoktatási intézmények autonómiája (önigazgatása, önkormányzata). Indokolása ennek kapcsán tartalmazta azt a kitétel, amelynek értelmében a szabadságok beteljesülésének olyan intézményi rendszerben vannak jó esélyei, amelyekben a döntés joga *túlnyomóan* a szabadságjogok birtokosainak a kezében van. Az ezzel ellentétes természetű

³⁹⁴ Szerző a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és a Magyar Rektori Konferencia 2009 júliusi plenáris ülésén is fültanúja volt annak, hogy a felsőoktatásért felelős szakállamtitkár a tárgyalat határozatot „a magyar felsőoktatási felvételi rendszer felmagasztalásának” minősítette.

³⁹⁵ Interjú Király Tibor professzorral a felsőoktatási törvényről. ELTE Tájékoztató 1993. október 36-41. o.

intézményi rendszer – a közhatalmi, közigazgatási jellegű irányítás – könnyen válik érzéketlenné, türelmetlenné a szabadságjogok iránt, és könnyen vállalkozik oktalan korlátozásukra, amint ezt számos történelmi tapasztalat igazolja.³⁹⁶ A felsőoktatás öngazgatásának terjedelmét ugyanakkor már a régi Ftv. megalkotásától kezdődően behatárolták az állami szervek, vagyis az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány jogosultságai annak okán, hogy a központi állami szervek és az autonóm felsőoktatási intézmények együttműködése által fogalmazódhatnak meg és valósulhatnak meg a felsőoktatáshoz fűződő egyetemes érdekek.³⁹⁷ Ladányi Andor utal arra, hogy a törvény egyik lényeges célkitűzése volt a direkt, illetőleg a széttagolt minisztériumi irányítási rendszer megszüntetése, ezért kerültek az irányítási jogkörök az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe;³⁹⁸ másutt megjegyzi, hogy e célkitűzését a törvénynek nem sikerült következetesen megvalósítania.³⁹⁹ Az együttműködés színterei között kiemelkedően fontos hely illette meg a Felsőoktatási Tanácsot a felsőoktatás fejlesztési programjainak kidolgozásában, a felsőoktatási kutatási tevékenység, a felsőoktatási intézményi rendszer, a hallgatói létszám meghatározásában, s nem utolsósorban a felsőoktatási költségvetés kialakításában. A régi Ftv. létrehozta az akkreditációs bizottságot és a minőség biztosítását szolgálni hivatott egyéb szerveket: a magyar felsőoktatást kódexjelleggel elsőként szabályozó törvény tehát a felsőoktatás állami irányításának új rendszerét alakította ki.

A régi Ftv. módosítására mintegy harminc alkalommal került sor. E törvényi változások számosságukban is érzékeltetik a felsőoktatás átalakulásának dinamikáját, a társadalmi, felsőoktatási változások és a szabályozás kölcsönös kapcsolatát. E módosítások kapcsán sor került az egyházi és magán-fenntartású intézményekre vonatkozó jogi szabályozás kialakítására, a tandíj időről időre visszatérő szabályozására,⁴⁰⁰ a szakirányú továbbképzésekre vonatkozó joganyag kialakítására, az integrációs folyamatok jogi kereteinek megteremtésére stb.⁴⁰¹ E módosítások közül kiemelendő, hogy a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) rendelkezéseinek megfelelően – a felsőoktatásban folyó képzés, kutatás és fejlesztés magas színvonala és hatékonysága elengedhetetlen a gazdaság stabilitása és a gazdasági növekedés biztosítása, a piacgazdaság egészséges működése, az európai integrációban való részvétel és a nemzetközi gazdasági verseny kihívásaira adandó válaszok megfogalmazása érdekében⁴⁰² – az 1996. évi LXI. törvénnyel sor került a régi Ftv. koncepcionális módosítására. Az OGYh. legfőbb alapelveinek (minőség, nyitottság, az esélyek kiegyenlítődése, méltányos tehermegosztás, elszámolhatóság és hatékonyság, a társadalmi-gazdasági szféra és a felsőoktatás kapcsolatának erősítése, autonómia, versenysemlegesség) megvalósításakor korlátozottak voltak a jogalkotó lehetőségei, mivel a felsőoktatás autonómiája folytán egyes megoldások (pl. az integráció létrehozása összevonások útján) alkotmányossága vitákra adhattak volna okot. E célok elérését ezért az autonómia keretei között ösztönzéssel, érdekeltté tétellel, és nem a kívánt eredmények törvénybe foglalásával látta megoldhatónak a

³⁹⁶ Ld. erről részletesen a régi Ftv. Indokolását.

³⁹⁷ Ld. erről részletesen a régi Ftv. Indokolását.

³⁹⁸ Ladányi Andor: A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. Magyar Felsőoktatás 2000. 9. sz. 12-14. o. A „széttagoltságra” magyarázatot ad, hogy a régi Ftv.-t megelőzően nem minden felsőoktatási intézmény tartozott az oktatási ügyekért felelős miniszter hatáskörébe, a honvédelmi és az egészségügyi felsőoktatás az adott szaktárcák alá volt rendelve.

³⁹⁹ Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás 2005. 8. sz. 532-536. o.

⁴⁰⁰ Kocsis Miklós: A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről. De Jure 2007. 12. sz. 36-40. o.

⁴⁰¹ Ehhez ld. Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény... 532-536. o.

⁴⁰² Ld. erről részletesen a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat Mellékletének I. pontját.

jogalkotó. A felsőoktatás-fejlesztési célkitűzések megvalósíthatósága érdekében a felsőoktatás országos szakmai szervei (Magyar Akkreditációs Bizottság, Felsőoktatási és Tudományos Tanács) jogállásának és kompetenciájának újradefiniálására is sor került. A fő cél olyan szakmai koordinációs rendszer jogi megalapozása volt, amely képes kiváltani a központosított kormányzati rendszer szükségtelen adminisztratív beavatkozásait, ám ugyanakkor megfelelő alapot ad a felsőoktatás stratégiai fejlesztésére és a felsőoktatás minőségének garantálására.

A régi Ftv. korszakával kapcsolatban összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy a felsőoktatásban a tömegoktatással összefüggésben jelentkező fejlesztési igényekre az állam – a területre vonatkozó kódexjellegű szabályozás megszületését követően – a jogi szabályozás rendszeres, praktikus korrekciójával reagált; a felsőoktatás szervezeti korszerűsítését elsősorban szervezeti centralizációval, integrációval kívánta megoldani.

3.2. A felsőoktatási autonómia az új felsőoktatási törvényben

3.2.1. Az előkészítő folyamatok

A bolognai folyamat elindulását, illetőleg a hazai felsőoktatási helyzetben szaporodó feszültségeket követően a kétezres évek első felében kezdődött meg a leendő új felsőoktatási törvény koncepciójának kimunkálása; a folyamat – és ennek nyomán a megalapozást szolgáló vitaanyag – a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” (a továbbiakban: CsEFT) nevet kapta. E dokumentum tartalma a többszörös szakértői konzultációk alkalmával jelentős módosulásokon ment keresztül, a felsőoktatási autonómiával kapcsolatos tézisei azonban közelítőleg változatlanok maradtak. Már a CsEFT kezdeti változataiban – ellentétben a régi Ftv.-vel – megjelent az államnak az az igénye, hogy a felsőoktatási intézmények gazdálkodásába a korábbiaknál nagyobb mértékben szólhasson bele. Ezt az állam, illetőleg a társadalom képviselőinek az intézmény stratégiai jelentőségű döntéshozó testületébe, az ún. board-ba történő delegálási jogával kívánta megvalósítani, csupán tanácsadó szerepet fenntartva az egyetemi tanácsok részére azzal, hogy utóbbiak természetesen megmaradtak volna az oktatás tartalmi kérdéseivel (tantervek stb.) kapcsolatos széleskörű jogosítványai.⁴⁰³ A CsEFT-munkálatok 2003-ban történt lezárását követően elmaradt az elkészült, mintegy 2000 oldal terjedelmű szakértői anyag érdemi megvitatása; az egyeztetésre bocsátott 70-80 oldal terjedelmű dokumentum a gyakori változtatások következtében érdemi vitára nem is lett volna alkalmas.⁴⁰⁴ A CsEFT-vita lezárását követően 2004 tavaszán folytatódott az Oktatási Minisztériumban – a nyilvánosság teljes kizárásával – a jogszabály-előkészítési munka. Ennek eredményeképpen terjesztette a kormány elé az oktatási miniszter „A Magyar Universitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról” c. javaslatát, amely végül a 1068/2004. (VII. 9.) sz. Korm. határozattal „a felsőoktatási intézményrendszer, a képzési szerkezet átalakítása, a költségvetési források hatékonyabb felhasználása a magyar felsőoktatásnak az Európai Felsőoktatási Tér kialakításában való aktív részvétele, a versenyképes XXI. századi felsőoktatás megteremtése, valamint az oktatási és munkaerő-piaci igények összehangolása érdekében” elfogadásra került, annak részletes szakmai-társadalmi vitájára azonban szintén nem került sor.⁴⁰⁵

⁴⁰³ A CsEFT-anyagok részletes elemzése tekintetében lásd Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás... 185-192. o.

⁴⁰⁴ Lásd erről Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás... 193. o.

⁴⁰⁵ Lásd ennek részleteiről Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény... 532. o. Ladányi az átgondolatlanságra utaló jelnek véli, hogy a törvényjavaslathoz 613 módosító javaslatot és 51 zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtottak be, kifejezve a törvény előkészítésének hiányosságait.

E körülmények okán megállapítható tehát, hogy a 2005. évi törvényi szabályozást nem előzte meg átfogó, megalapozott, hosszabb távú felsőoktatási stratégia elkészítése, csak koncepcionális szakmai programok kimunkálása és azok szakmai egyeztetése. Az oktatási kormányzat a stratégiai célkitűzések hiányában nem készítette el a felsőoktatási rendszer fejlesztésének terveit, ideértve a középtávú fejlesztési tervet. A stratégiai megalapozottság hiányát jelzi, hogy az új Ftv.-t már a hatálybalépés évében – 2006-ban –, majd azt követően a 2007. és 2008. években is többször módosították.⁴⁰⁶ A módosítások részben a megfelelő törvény-előkészítés hiányára, a különböző lobbycsoportok erős érdekérvényesítésére vezethetők vissza, de azokat az időközben bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások (a demográfiai hatások, a témakört érintő népszavazás, a versenyképesség növelése iránti igény, a konvergencia-programhoz kapcsolódó követelmények) és az ezekből eredő hatások is indokoltá tették. A módosítások egyrészt technikai változtatásokra, más jogszabályok módosítására, európai uniós előírásokkal összefüggő koherenzavarok kiküszöbölésére irányultak, másrészt a törvény lényeges változtatását eredményezték. A módosításokat nem alapozták meg hatástanulmányokkal, társadalmi konszenzus nélkül hagyták jóvá (pl. tandíj bevezetése). Megállapítható emellett, hogy a felsőoktatás rendszere túlszabályozott,⁴⁰⁷ ugyanis a törvény mellett több mint 30 kormányrendelet és miniszteri rendelet szabályozza túlzó részletességgel a rendszer működését.⁴⁰⁸ A helyzetet nehezíti, hogy – az ÁSz álláspontja szerint – a törvény a felsőoktatási stratégia hiánya, a képzési és finanszírozási rendszerbeli hiányosságai miatt nem kellően megalapozott, megfogalmazásai sok esetben nem egyértelműek, keverednek benne a részletes és a keretszabályozási elemek, átfedés van a törvény és a végrehajtási rendelet között.⁴⁰⁹ A rendszer működési szabályainak folyamatos változásai nem tették lehetővé a tapasztalatok megfelelően megalapozott értékelését és az ennek alapján történő beavatkozásokat.⁴¹⁰

3.2.2. Az Ftv. autonómia-releváns rendelkezései

3.2.2.1. A régi Ftv.-t felváltó Ftv. a jogalkotó szándéka szerint a felsőoktatás hazai feszültségeinek oldásához és a felsőoktatás európai közösségi vállalásainak teljesítéséhez volt hivatott megteremteni a jogi környezetet.⁴¹¹ Célja az volt, hogy törvényi szabályozással segítse „a növekvő hallgatói létszámból adódó feladatok megoldását; a létszámarányukban, költségvetésük nagyságában, képzési kínálatukban lényegesen megváltozott regionális és városi felsőoktatási szellemi központok szervezetének és irányításának átalakulását; a megváltozott piaczgazdasági környezetben a költségvetési intézményként működő felsőoktatás hatékony és eredményes gazdálkodási rendjének kialakítását; a szükségszerű extenzív felsőoktatás-fejlesztés ellentmondásainak kiküszöbölésével a minőségelvű fejlesztést”.⁴¹² A joganyag – a megalkotására irányuló szándék megfogalmazását követő időszakról –

⁴⁰⁶ A 2006. évi XLVI. törvény, a 2006. évi LXXIII. törvény, a 2007. évi CIV. törvény, a 2008. évi XCIV. törvény és a 2008. évi XCVII. törvény. A 2008. március 9-i ügdyöntő népszavazást követően a 2008. évi IX. törvény hatályon kívül helyezte a képzési hozzájárulásra vonatkozó szabályokat.

⁴⁰⁷ A Műegyetem jogászai 2007-ben 453, a felsőoktatást érintő jogszabályt azonosítottak. Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Doktori értekezés, Budapest 2008. 9. o.

⁴⁰⁸ Lásd ezzel összefüggésben elsősorban az Állami Számvevőszék „Jelentés a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről.” c. dokumentumát. Állami Számvevőszék, Budapest 2009 július.

⁴⁰⁹ A megalapozottság hiányára utal több rendelkezés bevezetése, majd módosítása (pl. a hitelfelvételi lehetőség illetve a képzési részhozzjárulás bevezetése, majd eltörlése; a regisztrációs központ létrehozása, majd feladatainak gyakori módosítása stb.)

⁴¹⁰ Lásd erről részletesen: Állami Számvevőszék: Jelentés... 25. o.

⁴¹¹ Ld. erről részletesen az új Ftv. általános indokolását.

⁴¹² Ld. erről részletesen az új Ftv. általános indokolását.

folyamatos (szak)politikai viták keresztüzében állt;⁴¹³ szövegezése ekként számos ponton kívánnivalókat hagy maga után, amint azt a felsőoktatási jogi jogalkalmazás mindennapi problémái is tanúsítják. E viták ellenére is rögzíthető, hogy a Magyar Köztársaság az Ftv.-ben megvalósult szabályozással, az oktatás, a tudományos kutatás, a tudományos képzés, a művészi alkotótevékenység és a tanulás szabadságának tiszteletben tartása érdekében elismeri és körülhatárolja a felsőoktatási intézmények hagyományos autonómiáját, önkormányzatát.⁴¹⁴ Annak ellenére, hogy az értekezés elsődlegesen a felsőoktatási autonómia korlátozására koncentrálna, utalni szükséges mind az Ftv. mind az adott társadalmi alrendszer befolyásoló egyéb szabályozások szerepére, amelyek árnyalják az autonómia fogalmának tényleges megvalósulását. Ennek megfelelően a továbbiakban az Ftv. autonómiára vonatkozó egyes rendelkezéseinek ismertetésére, rendszerezésére és értékelésére kerül sor azzal a céllal, hogy a jogszabálysöveg összevethető legyen a fentebb részletezett elméleti felfogásokkal.⁴¹⁵ Az Ftv. az autonómia kérdéskörével – annak jelentőségét is érzékeltető módon – az 1. §-ban foglalkozik. E szakasz rendelkezései közül is kiemelkedő helyet foglal el a (3) bekezdésben foglalt, a)-g) pontokra tagolt felsorolás, amely a felsőoktatási intézmény „oktatási, kutatási, szervezeti és működési, gazdálkodási” autonómiájának megjelenési formáit tartalmazza. A (3) bekezdés ugyanakkor – a jogszabály-szerkesztés szempontjait figyelembe véve – szoros logikai kapcsolatban áll az 1. § (1) és (2) bekezdéseivel, ezért mindezek együttes elemzését tartom szükségesnek. Az elemzés módszertana tekintetében támaszkodom mind a jogalkotástan tudománya által kimunkált elvi tételekre⁴¹⁶, mind a közjog – közelebbről: a felsőoktatási jog – alapvető elveire is. Ezek következetes alkalmazása érdekében értékelő, valamint de lege ferenda megjegyzéseket fűzök az Ftv. – autonómia-érvényesítés szempontjából legrelevánsabb – 1. § (1)-(3) bekezdéseikhez. E munka végére reményeim szerint világossá válik, hogy az Ftv. 1. §-a magán viseli a törvény megszületését végigkísérő „kisipari”⁴¹⁷ jellegű törvény-előkészítés nyomait.

Az Ftv. 1. § (1) bekezdésének értelmében a törvény „*célja a tanítás és a tanulás alkotmányos jogának érvényesüléséhez szükséges jogi garanciák megteremtése. A tanuláshoz való jog alapján a Magyar Köztársaság minden állampolgárának joga, hogy igénybe vegye a felsőoktatás által nyújtott szolgáltatásokat, feltéve, hogy képességei alkalmassá teszik a felsőfokú tanulmányokra. A tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg.*” Ez a megfogalmazás – az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak megfelelően – deklarálja, hogy célja a releváns alapjogok érvényesülésének biztosítása. Ekként lényegében megismétli az alkotmányi szintű rendelkezéseket, amely a jogalkotástan szemszögéből nem kifogásolható, ugyanis az Ftv. lényegében szabályozási célként határozza meg az Alkotmány 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való jog érvényesítését a felsőoktatás területén. Az Ftv. Indokolásának értelmében az intézményi autonómia forrása az állami önkorlátozás, így mint származtatott jogosítvány a törvényhozó hatalom által biztosított szabályok szerint és körben értelmezhető. A *derivatív elmélet* szerint az autonómia forrása ugyanis mindig egy magasabb (állami, pápai stb.) hatalom. Ennek értelmében az autonómia tehát csak annyiban létezik,

⁴¹³ Ennek kapcsán lásd Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény... 532. o.

⁴¹⁴ Lásd erről bővebben Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: Magyar alkotmányjog III. 25-26. fejezetét.

⁴¹⁵ Említést érdemel, hogy az Ftv. mellett több mint harminc, szűk értelemben vett felsőoktatási jogi témájú kormányrendelet és miniszteri rendelet szabályozza – nem egyszer túlzó részletességgel – az érintett társadalmi alrendszer működését.

⁴¹⁶ A vonatkozó magyar nyelvű szakirodalomból kiemelendő Kiss László – Petrétei József: A törvényhozástan alapvonásai. Pécs 1996, Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciákban. Osiris Kiadó, Budapest 1998, Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004

⁴¹⁷ A kifejezést Ladányi Andor használja. Lásd Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény... 532. o.

amennyiben az állam a saját hatalmából valamely meghatározott részt átenged. Ezzel szemben az *originárius elmélet* szerint az autonómia az egyes közösségeket „eredendően” megilleti, azaz az autonómiát nem az állam határozza meg; az állam azt ugyan közérdekből korlátozhatja, forrása ugyanakkor maga a közösségi akarat.⁴¹⁸ Az autonómia 1. § (1) bekezdésben foglalt tartalmának részletezését az Ftv. tételes rendelkezései képezik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepel, s ezzel a testület már több határozatában foglalkozott.⁴¹⁹

Az Ftv. 1. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy a törvény „*célja megteremteni a jogi feltételeket ahhoz, hogy a felsőoktatási intézmény az e törvényben biztosított autonómia szerint működhessen, azzal élhessen, továbbá biztosítsa az autonómia gyakorlásában való részvételt az oktatók, a kutatók és a hallgatók számára. (...)*”⁴²⁰ Világosan látszik, hogy az Ftv. az autonómia alanyi körének meghatározásakor az Alkotmánybíróság felfogását veszi alapul.⁴²¹ A tárgybani határozat szerint a felsőoktatási intézmény autonómiáját megtestesítő személyi kör: az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége,⁴²² és kizárólag az autonómia alanyai gyakorolhatják az intézményi autonómiából származó önkormányzati jogokat.⁴²³ Az Alkotmánybíróság e megállapítása – csakúgy, mint az ennek nyomán született Ftv.-szabály – ugyancsak átgondolásra szorul: a felsőoktatási intézmény autonómiáját megtestesítő személyi kör ugyanis nem egyezik meg a testület által említettekkel, mivel nem szerepelnek a felsoroltak között a nem oktató, kutató jogállású egyéb (köz)alkalmazottak. Az

⁴¹⁸ Lásd erről bővebben Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 50. o.

⁴¹⁹ Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/F. §-ába foglalt művelődéshez (oktatáshoz) való jog értelmezésével azt állapította meg, hogy: „Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa.” (1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 586.) Majd az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 70/F. §-a alapján „az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában.” (35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166.) Más határozatában kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy 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.” (51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 686.) Később a felsőoktatási intézmények önkormányzatát (autonómiáját) az Alkotmánybíróság a régi Ftv. rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálta: „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. Ezt a szabadságot valósítja meg a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája), amelyet a [régii Ftv.] negyedik része fejt ki. A [régii Ftv.] 64. §-a szerint a felsőoktatási intézmény dönt minden olyan intézményi ügyben, amelyet törvény vagy felhatalmazása alapján más jogszabály nem utal állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe. A [régii Ftv.] 65. § (1) bekezdése szerint az állam a felsőoktatással kapcsolatos feladatait a felsőoktatási intézményeknek az Alkotmányban és e törvényben szabályozott jogai, kötelezettségei és hatáskörei tiszteletben tartásával látja el. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek.” (40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170, 172.) Az intézményi autonómia hordozóival kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az Ftv. 32. § (1) bekezdése ugyanis nem szűkíti le a tudományos élet szabadságához fűződő jogosultságok kedvezményezetti körét az egyetemi tanárookra, ellenkezőleg; azt kifejezetten az egyetemi autonómiát megtestesítő személyi körre terjeszti ki (»A felsőoktatási intézmények az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók számára biztosítják az oktatás, a tudományos kutatás, a művészi alkotó tevékenység és a tanulás szabadságát.«). Az autonómia hordozója pedig az intézmény, az egyetem; ennek adja meg az Ftv. az önkormányzati jogokat, vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is.” (861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 654)

⁴²⁰ Az 1. § (2) bekezdésének további rendelkezéseire vonatkozó elemzést lásd alább.

⁴²¹ 861/B/1996. AB határozat ABH 1998, 650, 654

⁴²² ABH 1998, 650, 654

⁴²³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 479

Ftv. egyéb rendelkezéseinek vizsgálata alapján egyértelmű, hogy utóbbi személyi kör is részesedik a felsőoktatási autonómiából, mivel az azt gyakorló kollektívákban (testületekben) képviselőjük biztosított: a 82. § (1) b) pontjának értelmében e személyi kör joga, hogy az Ftv.-ben és a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint részt vegyen a felsőoktatási intézmény testületeinek megválasztásában, továbbá megválasztása esetén a testület munkájában. A nem oktató- kutató jogállású (köz)alkalmazottak autonómia-alanyiségének elismerése azért tűnik különösképpen kívánatosnak, mert maga az Alkotmánybíróság állapítja meg, hogy az önkormányzati jogkörök gyakorlásából az autonómia alanyainak a kizárása az autonómia sérelmét jelenti.⁴²⁴ Annak hangsúlyozásával tehát, hogy a tudomány művelésére való szubjektív jogosultsággal ez nem jár együtt, feltétlenül elismerendő a nem oktató/kutató jogállású egyetemi alkalmazottak autonómia-alanyiséga. A fentiek világossá teszik, hogy az Alkotmánybíróság fentebb már többször idézett határozatában – álláspontom szerint tévesen – azonos alanyi körnek tekinti a felsőoktatási autonómia alanyait, valamint a tudomány művelőit. E felfogás alapjául véleményem szerint az a gondolat szolgált, amelynek értelmében a tudományos élet szabadságához fűződő szubjektív jogot a testület *státushoz kötötte* és azt állította, hogy azok a személyek, akik státusukból adódóan alanyaivá válnak a felsőoktatási autonómiának, automatikusan a tudomány művelőinek is tekintendők. Az Alkotmánybíróság állításával ellentétben határozott álláspontom, hogy *a tudomány művelőivé nem azok a személyek válnak, akik (bármiféle) jogviszonyt létesítenek valamely felsőoktatási intézménnyel, hanem azok, akik olyan tevékenységet végeznek, amely – a tudomány művelőinek megítélése szerint – tudományos produktumot eredményez.* E gondolat mentén vitatom az Alkotmánybíróságnak azt a megállapítását is, amelynek értelmében az államnak a tudományos élet szabadságával összefüggő objektív intézményvédelmi kötelezettségének jogosulti köre kizárólag a felsőoktatási intézmények autonómiájának alanyaira terjedne ki.⁴²⁵ Ennek megfelelően az Ftv. 1. § (2) bekezdésének első mondatát akként tartom korrigálандónak, hogy az autonómia alanyaként nevesítésre kerüljenek a nem oktató/kutató jogállású alkalmazottak is. Lényeges megjegyezni továbbá – bővítendő a törvény rendelkezéseit –, hogy az autonóm joggyakorlás egyéni vagy közösségi formája nem sértheti más jogosultak ilyen igényét.

Az 1. § (2) bekezdése akként folytatódik, hogy „(...) Az autonómia (3) bekezdésben felsorolt elemeit a törvények által meghatározott keretben lehet gyakorolni. Az autonómiát érintő rendelkezéseket csak törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján lehet szabályozni. Az autonómia gyakorlásánál figyelembe kell venni a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltakat is.” Az alsóbb szintű szabályozásra történő utalás a vonatkozó jogalkotástani elveknek maradéktalanul megfelel, tartalmilag a rendelkezés tehát nem kifogásolható. Különösen szerencsés, hogy az Ftv. maga is utal az autonóm felsőoktatási intézmények saját belső szabályzataira, mint olyan dokumentumokra, amelyek a törvény rendelkezéseinek részletezését is elvégezhetik. Nem szerencsés ugyanakkor, hogy e technikai jellegű rendelkezések az autonómia-alanyiságot rögzítő 1. mondatnál egy bekezdésen belül kapnak helyet. Célszerűbbnek látszana ezért önálló bekezdésben megfogalmazni a fentieket. Megjegyzést érdemel ennek kapcsán: a 40/1995. (VI. 15.) AB határozatában⁴²⁶ az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy mivel az Alkotmány által elismert tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg, „a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére

⁴²⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 481

⁴²⁵ Lásd erről az értekezés III. 1.4. pontját.

⁴²⁶ A határozat a gazdasági stabilizációs program részeként született MKM rendelet hatására, felsőoktatási intézmény autonómiáját sértő egyedi döntéssel kapcsolatosan született.

tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek”.

Az 1. § (3) bekezdésének első mondata szerint a felsőoktatási intézmény autonómiájának négy részaspektusa – *oktatási, kutatási, szervezeti és működési, gazdálkodási* – különíthető el, amelyeket az adott bekezdés alpontjai fejtenek ki. A felsőoktatási intézmény autonómiájának négy felsorolt részaspektusa magában foglalja egyrészt a tudományos autonómiára történő utalást („oktatási, kutatási”), amely az egyéni autonómia ismérve, másrészt az intézményinek nevezett autonómia leglényegesebb két elemét, a szervezeti és gazdálkodási autonómiát.

Az 1. § (3) a) pont értelmében „[a felsőoktatási autonómia] jelenti az intézményre és személyekre bízott szellemi és anyagi javakkal való gazdálkodás lehetőségét és felelősségét”. A felelősségi elem megjelenésének az autonóm intézményre és az autonómia alanyaira bízott szellemi és anyagi javakkal való gazdálkodás kapcsán kiemelt fontossága van. Az idézett szöveget csupán annyival volna célszerű pontosítani, hogy a „személyek” utalás helyett karakteresebb kifejezés tegye nyilvánvalóvá: az említett javakkal való gazdálkodás lehetősége az autonómia alanyait illeti meg, ekként azok „állagának” megóvásáért és fejlesztéséért őket terheli a felelősség is; a „személyek” kifejezés ugyanis jóval általánosabb alanyi körre utal.⁴²⁷

Az 1. § (3) bekezdés b) pontja értelmében a felsőoktatási autonómia „magában foglalja azt a jogot, hogy a felsőoktatási intézmény meghatározza képzési rendszerét, kialakítsa szervezetét, továbbá megalkossa szabályzatait, valamint döntsön a hallgatói ügyekben, a foglalkoztatás kérdéseiben és a feladatai ellátásához kapcsolódó gazdasági kérdésekben”. Ugyanezen bekezdés e) pontjának értelmében a felsőoktatási autonómia „tartalmazza az intézmény belső szervezeti rendjének és működésének kialakítását, beleértve a különböző (oktatási, kutatási, szolgáltató, gazdálkodási és más) egységek létrehozásának, átalakításának és megszüntetésének, továbbá a szervezeti és működési szabályzat megalkotásának jogát”. Az igazgatási autonómia, vagyis a belső ügyek önálló intézésének joga elemi fontosságú a felsőoktatási intézményekben. Az államnak az Alkotmány 70/F. §-a szerint kötelessége felsőfokú oktatást biztosító intézményrendszer fenntartása, ugyanakkor ebből fakadó joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. A felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.⁴²⁸ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság szerint a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, az államigazgatástól önálló és független.⁴²⁹ Az önállóság és függetlenség azonban nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki, ugyanis a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezet alakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti. A 41/2005. (X. 27.) AB határozat kimondja, hogy „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

⁴²⁷ A 128/B/1995. AB határozat szerint az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdéséből az következik, hogy a felsőoktatás tekintetében állami kötelezettségként a megfelelő képességekkel rendelkezők számára kell biztosítani a képzésben való részvétel lehetőségét. E bekezdés utolsó fordulata az oktatásban részesülők anyagi támogatásának feladatát is meghatározza. Ebből az alkotmányi előírásból viszont nem következik, hogy az államnak a felsőoktatási intézmények működésének valamennyi feltételét saját erőforrásaiból (kötségvetésében) kell biztosítania. ABH 1995, 764, 766

⁴²⁸ Lásd erről bővebben Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz.

⁴²⁹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474.

érintő egyedi döntések esetén azonban az érintettek jogorvoslathoz való jogát, beleértve a független bírósághoz való fordulás jogát is garantálni kell.” E követelménynek az idézett pontok megfelelnek. Megfontolandó ugyanakkor az a tény, hogy a b) és e) pontok, valamint az 1. § (6) bekezdése tartalmilag azonos tárgykört érintenek. Szerencsésebb volna ezért integrálni ezeket a megfogalmazásokat akként, hogy egyetlen fogalmi elem se vesszen el, ugyanakkor kevésbe legyen széttagolt a szöveg.

Az 1. § (3) bekezdés g) pontja szerint a felsőoktatási autonómia „biztosítja az önálló gazdálkodás lehetőségét a fenntartó által rendelkezésre bocsátott és saját tevékenység révén szerzett forrásokkal, eszközökkel és vagyonnal”. Az intézményi autonómiához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is.⁴³⁰ 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 biztosítója 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. A gazdasági önállósággal kapcsolatban – amely lényeges eleme az intézményi autonómiának – Kiss László megjegyezte, hogy az államnak „joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer működőképes legyen”.⁴³¹

Ugyanezen bekezdés h) pontja szerint a felsőoktatási intézmény „garantálja a hallgatói egyéni és közösségi jogok érvényesülését”. Az Ftv. e pontja annak fényében tűnik különösen jelentősnek, hogy a törvény későbbi rendelkezéseiben – a korábbihoz képest – részletesen felsorolja a hallgató jogait, ám e felsorolás értelemszerűen nem lehet teljes. A hallgató jogainak jelentős része az emberi és állampolgári jogok körébe tartozik. Az, hogy ezeket a jogokat – amellett, hogy az Alkotmányban is szerepelnek – az Ftv. is felsorolja, azt biztosítja, hogy megsértésük esetén a hallgató az intézményen belüli eljárás keretében, rövid időn belül orvoslást találjon a jogsértésekre és külső fórumhoz – bírósághoz – csak akkor kelljen fordulnia, ha az intézményi jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. A hallgatók számos, különböző szintű jogszabályban rögzített joggal rendelkeznek. Ezeket az alábbiak szerint csoportosíthatjuk: a) a hallgató emberi és állampolgári jogokból származó jogai; b) az intézményi autonómiához kapcsolódó jogok; c) a tanulmányokhoz kötődő hallgatói jogok d) a felsőoktatás szolgáltatásnyújtási kötelezettségéhez kapcsolódó jogok.⁴³² Az Ftv. e pontjának egyéni és közösségi hallgatói jogok szerinti csoportosítása az autonómia-gyakorlás fentebb részletezett – egyéni és kollektív autonómia-gyakorlásra vonatkozó – elméleti felfogásnak megfelel, ugyanis kifejezi, hogy a felsőoktatási autonómia alanyi körébe tartozó csoportok egyikét képező hallgatók az őket megillető jogokat egyéni és kollektív formában is gyakorolhatják. Ezt az Ftv. későbbi rendelkezései részletezik.

3.2.2.2. Az autonómiával foglalkozó főbb szabályok áttekintését és értékelését követően rögzítendő, hogy nem csupán az ágazatot alapjaiban befolyásoló Ftv. alapvető rendelkezései

⁴³⁰ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 475.

⁴³¹ Kiss László alkotmánybíró 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz csatolt különvéleménye, ABH 2005, 459, 497.

⁴³² A hallgatói jogok csoportosítása, rendszere és elemzése kapcsán lásd Kocsis Miklós: A hallgatói státus jogkérdései. In: Felsőoktatási Hallgatói Kisokos (szerk. Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely), HÖÖK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest 2008, továbbá Kocsis Miklós: Hallgatói jogok a felsőoktatási jog rendszerében. In: Hallgatók és hallgatói szervezetek 20 évvel a rendszerváltozás után. Konferencia-kiadvány (szerk. Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely). HÖÖK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest 2008, valamint Kocsis Miklós: A tudomány művelői – avagy röviden a felsőoktatási autonómia alanyairól. Collega 2009. 1-2. sz. 17-21. o.

hatnak az autonómia tényleges érvényesülésére. Annak ellenére, hogy az értekezés elsődleges célja a felsőoktatási autonómia korlátozására irányuló lehetséges módozatok dogmatikai háttérének vizsgálata, nem hagyhatóak figyelmen kívül az autonómia funkcionálását meghatározó egyéb rendelkezések sem. Figyelemmel arra, hogy az intézményi autonómia forrása az állami önkorlátozás – ekként, mint származtatott jogosítvány a törvényhozó hatalom által biztosított szabályok szerint és körben értelmezhető – az értekezésben kifejtett autonómia-fogalom tényleges megvalósulását nagymértékben *árnyalják* a felsőoktatási intézmények szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezések, illetőleg a felsőoktatási autonómia alanyaira vonatkozó más, számosságukat tekintve jelentős mértékben alsóbb szintű jogszabályok is. Tekintettel arra, hogy előbbi – a felsőoktatási intézmények szervezeti sajátosságaira vonatkozó – rendelkezések vizsgálatára az értekezés III. 4. pontjában sor kerül, ehelyütt – utalásszerűen – csupán az utóbbiakra térek ki.⁴³³

A régi Ftv. és az Ftv. közötti jogalkotói szándék különbözőségének egyik legmarkánsabb jellemzője, hogy amíg előbbi egy „viszonylag kis terjedelmű, laza szövetű” szabályozásra szolgált példát, utóbbi „egy igen részletes, szabványosító [törvény], ami ráadásul nincs tekintettel arra, hogy micsoda különbségek vannak a felsőoktatási intézmények küldetésében, méretében, funkciójában, képzési és kutatási portfóliójában”.⁴³⁴ Az ennek megfelelően egyre részletesebbé váló szabályozás elsődleges oka, hogy az oktatás-igazgatás központi szervei részéről komoly informálódási igény merült fel, amihez a jogi megoldások értelemszerűen igazodtak.⁴³⁵ A téma gyakorlati vonatkozásain túlmutató jelentőséggel bíró körülmény, hogy míg a tanulmányi adminisztrációban – legalábbis részben – régóta alkalmaznak elektronikus információs rendszereket, és a gazdasági nyilvántartó rendszerek tekintetében fáziskéséssel ugyanez a folyamat ment végbe, addig pl. a humán erőforrás-gazdálkodás tekintetében jelentős elmaradások tapasztalhatóak – aminek oka döntően az erre vonatkozó előírások nem kellően részletes volta.⁴³⁶

Az Ftv. 7. § (5) bekezdésének értelmében *a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata*. E rendelkezés tehát az egyes intézmények működtetésének feladatát a fenntartóra – az oktatásért felelős miniszterre – ruházza át. Ugyanezen § (7) bekezdésének értelmében a fenntartó felelőssége, hogy – az Ftv.-ben meghatározottak szerint, költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény esetén az államháztartás működésének követelményeit érvényesítve – *biztosítsa az intézmény autonóm működésének tárgyi, pénzügyi, személyi feltételeit*. E rendelkezések teremtik meg az alapját a fenntartói beavatkozás egyes formáinak, amelyek vizsgálatára az értekezés III. 4.1. pontjában kerül sor.

Ugyancsak az autonómiát befolyásoló rendelkezésként értékelhető az Ftv. 21. § (1) bekezdése, amely szerint a felsőoktatási intézmény meghatározza a működésére és szervezetére vonatkozó rendelkezéseket; e dokumentumban *minden olyan kérdés szabályozható, amelyről jogszabály vagy jogszabály felhatalmazása alapján más szabályzatban nem kell rendelkezni*. A szervezeti és működési szabályzat megalkotására és annak tartalmára vonatkozó tág terjedelmű felhatalmazás az intézmények működési önállóságának alapját képezi. E rendelkezés ugyanakkor kizárólag a fenntartói jogkörökkel komplex módon értelmezhető, hiszen az autonóm szervezetalkotásnak, illetőleg annak

⁴³³ Ehelyütt utalok továbbá arra, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiájának részét képező foglalkoztatási jogviszonyok létesítésének és megszűnésének részleges elemzésére az értekezés III. 1.5. pontjában került sor.

⁴³⁴ Felsőoktatási igazgatás mint szakma és gyakorlat. Interjú dr. Princzinger Péterrel. Felsőoktatási Műhely 2010. 2. sz. 7. o.

⁴³⁵ Lásd erről részletesen Felsőoktatási igazgatás... 8. o.

⁴³⁶ „Ha ma egy rektor információkat akar arról kapni, hogy az ő intézményében foglalkoztatott oktatók, professzorok, adjunktusok, docensek, tanársegédek mennyire leterheltek, ezt igen bonyolultan, adott esetben valószínűleg papír alapú adatszolgáltatásból tudja kihámozni”. Felsőoktatási igazgatás... 8. o.

működésének tárgyi illetőleg pénzügyi keretei nagyban befolyásolják a tervezettek megvalósulását.

A fentiekén túlmenően a foglalkoztatási követelményrendszerben kell meghatározni különösen az oktatók, tudományos kutatók és más alkalmazottak foglalkoztatására és teljesítményére vonatkozó követelményrendszert, a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit, a követelmények teljesítésének és annak nyilvánosságát, a követelményrendszerben foglaltak nem teljesítésének következményeit. Ennek tényleges megvalósítása ugyancsak az autonómia részeként kerül megfogalmazásra.⁴³⁷

A foglalkoztatási jogviszonyok mellett döntő jelentőséggel bírnak a felsőoktatási intézmények anyagi viszonyaira vonatkozó szabályozások is. A bevételi oldallal összefüggésben megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó által biztosított és az államháztartás alrendszeréből származó támogatás, átvett pénzeszköz, valamint államháztartáson kívüli forrásból származó bevételei felhasználásával látja el feladatait.⁴³⁸

Ezeknek a jogszabály által biztosított bevételi lehetőségeknek az aránya jelentős befolyással bír a felsőoktatási intézmények mozgásterének meghatározásában. A felsőoktatási intézmények gazdálkodási önállóságát a költségvetési korlátok közé szorított intézményi autonómia és a folyamatosan változó – s döntő mértékben előre ki nem számítható – jogi, finanszírozási keretek befolyásolják. Az Ftv. az intézmények számára a költségvetési szervek általános szabályozásától eltérő gazdálkodási és vagyongazdálkodási lehetőségeket biztosít. Az intézményi döntéshozatal a gazdálkodási kérdésekben szenátusi döntéssel, a gazdasági tanács véleménynyilvánítása, döntés-előkészítése mellett valósul meg. Megjegyzendő, hogy a gazdasági tanácsok betöltik a törvényben előírt feladataikat, az intézményi gazdálkodáshoz piaci hatásokat közvetítenek az irányítás számára, de – döntési jogosultságuk nem lévén – szerepük másodlagos a döntési folyamatban.⁴³⁹

A szabályozás vázlatos áttekintését követően egyetértéssel fogadhatjuk az Állami Számvevőszék összegző véleményét, amelynek értelmében *a magyar felsőoktatás rendszerét a mennyiségi és minőségi tényezők ellentmondásai és ellenhatásai, valamint a túlzott központi szabályozás és a törvényben rögzített intézményi autonómia kettőssége jellemzi*. Az Ftv. előírásai szerint működő ágazati irányítási és finanszírozási rendszer részlegesen segítette az oktatás-képzési feladatok végrehajtását, amely elsősorban a felsőoktatási stratégia hiányára, a szabályozás és a végrehajtás hiányosságaira vezethető vissza. Az új szabályozással kialakított

⁴³⁷ Lásd erről részletesen Nadas György: A felsőoktatási intézmény vezető testületeinek és vezetőinek munkajogi szempontú elemzése. [http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/dr_nadas_gyorgy-felsooktatasi_intezmeny\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/dr_nadas_gyorgy-felsooktatasi_intezmeny[jogi_forum].pdf)

⁴³⁸ A felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges pénzügyi forrásokat az államháztartás alrendszeréből származó támogatás, átvett pénzeszköz és államháztartáson kívüli forrásból származó, valamint a nem állami fenntartó által biztosított bevételek alkotják. Az állami támogatások három csatornán keresztül jutnak el a felsőoktatási intézményekhez: normatív finanszírozás rendszerében, pályázati úton és megállapodások alapján nyújtott támogatásokként. Az állami felsőoktatási intézmények központi költségvetési támogatása 2008. január 1-jétől – az intézmények és a minisztérium között létrejött – hároméves fenntartói megállapodás keretében történik. Az állami intézményeknél 2008-ban bevezetett előremutató hároméves fenntartói megállapodási rendszer¹⁶ – a deklarált kiszámíthatósága, tervezett értékörzése, valamint rögzített teljesítménykövetelményei ellenére – az eddigi tapasztalatok szerint nem ösztönzi kellőképpen az intézményeket az oktatás minőségének és a működés hatékonyságának javítására. A megállapodásokban foglalt teljesítménykövetelmények nem egységesek, nem összehasonlíthatóak, ugyanis az intézmények saját maguk választják meg a mutatókat a kritériumokkal együtt, s a fejlődést az intézmények önmagukhoz mérik. Lásd erről részletesen ÁSz jelentés... 18. o.

⁴³⁹ Az állami felsőoktatási intézmények jelenlegi vagyonkezelői jogköre megfelelő keretet biztosít az állami feladatellátáshoz. Az Ftv. 2008. év végi módosítása – az állami vagyonról szóló törvénnyel szemben – a korábbi szabályozásnál rövidebb átfutási idejű állami ingatlanértékesítési lehetőséget biztosít indokolt esetben a felsőoktatási intézmények részére. ÁSz jelentés... 19. o.

képzési rendszer, működési rend teljes átalakítása még nem fejeződött be, jelenlegi stádiumában eredményesség- és hatékonyságcsökkenést mutat.⁴⁴⁰

4. A felsőoktatási autonómia intézményrendszere

Az európai egyetemek irányítási-vezetési rendszereinek kialakítása a középkori egyetem tradícióira vezethető vissza. A hat-nyolcszáz évvel ezelőtti szervezeti forma, az irányítás eszközei összhangban álltak az akkori szervezet feladataival, működésének bonyolultságával.⁴⁴¹ Barakonyi Károly megállapítja, hogy azok a megoldások, amelyek szegényes infrastruktúrájú, kevés hallgatót és oktatót befogadó intézménynél még hatékony irányítási eszköznek bizonyultak (sok esetben évszázadokon keresztül működtek), napjaink felsőoktatási rendszerét tekintve alkalmatlanok bonyolult, nagy rendszerek irányítására.⁴⁴² A megváltozott társadalmi-gazdasági környezet, az átalakult intézményrendszer elengedhetetlenné teszi tehát a felsőoktatás igazgatási eszköztárának megújítását is. Szembesülve az egyre növekvő társadalmi és szociális igényekkel, az államok rákényszerültek, hogy megfelelő válaszintézkedéseket tegyenek. Ehhez kapcsolódva legtöbbjüknek ki kellett fejlesztenie és a gyakorlatba átültetni olyan oktatáspolitikai modelleket, melyeknek célja, hogy a felsőoktatás produktivitása és a munkaerő-piaci követelmények összeegyeztethetőek legyenek.⁴⁴³

Az autonómiára irányuló kutatások egyik fő kérdése napjainkban kétséget kizáróan az, hogy az értekezés I. fejezetében említett társadalmi méretű változásokra milyen felsőoktatás-irányítási reakciók születnek, és ezek a reakciók mennyiben befolyásolják az autonómia terjedelmét és megjelenési formáit. Ennek kapcsán további (rész)kérdésként merül fel, hogy ez az irányítási változás milyen szinteken vizsgálendő. A változások értelmezhetőek *egyrészt* intézményi, *másrészt* kormányzati szinten, *harmadrészt* pedig azoknak a szervezetek a szintjén, amelyek az intézményi és kormányzati tevékenység kölcsönhatásának eredményeképpen, e szintek között jöttek létre egyfelől azért, hogy az állam igazgatási funkcióinak jelentős részét átvállalják, másfelől azért, hogy az intézmények autonóm működését mintegy „előszűrőként” védelmezzék. Ez utóbbi oka az, hogy azokban az országokban, az állami irányítás intézményesült formái kevésbé működtek, ennek kiépítését tűzték ki célul. Ez azonban nem közvetlen irányítás bevezetését jelentette, hanem olyan közvetítő intézmények létrehozását, amelyek generálisan tekintik át a felsőoktatást, és előkészítik a kormányzati döntéseket.⁴⁴⁴ Ezzel szemben a felsőoktatás tekintetében erős központi irányítási tradíciókkal rendelkező országokban ellenkező irányú volt az elmozdulás, amely az előzőhöz lényegében hasonló eredményre vezetett. A hatalmas felsőoktatási ágazat közvetlen irányítása egyre kényelmetlenebbé vált a kormányzatok számára, ráadásul állandóan szembe kell nézniük a felsőoktatási intézmények autonómia-törekvéseivel, ezért

⁴⁴⁰ Lásd erről részletesen ÁSz jelentés... 20. o.

⁴⁴¹ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle 2004. 2. sz. 584-599. o.

⁴⁴² Barakonyi: Egyetemi kormányzás... 584-599. o. Hasonló konkrétsággal fogalmaz Werner Thieme is, aki szerint „azok az ismérvek, amelyek annak idején a felsőoktatási intézményeket jellemezték, napjainkban már nem érvényesek”. Thieme: Deutsches... 74. o.

⁴⁴³ Neszt Judit – Szabó Péter Csaba: A felsőoktatás-politika változásai. In: Kozma Tamás – Rébay Magdolna (szerk.) Felsőoktatási akkreditáció Európában. Oktatáskutató Intézet, Budapest 2003. 9. o.

⁴⁴⁴ Lásd ennek példáit az Egyesült Királyságban illetőleg az Amerikai Egyesült Államokban. A két ország felsőoktatási rendszerének ezirányú fejlődését részletesen elemzi John Brennan – Tarla Shah: Higher Education Policy in the United Kingdom. In: Leo Goedegebuure – Frans Kaiser – Peter Maassen – Lynn Meek – Frans van Vught – E. de Weert (szerk.): Higher Education Policy. IAU Press Pergamon, Oxford 1994. 190-314. o. ill. Warren Fox: Higher Education Policy in California. In: Leo Goedegebuure – Frans Kaiser – Peter Maassen – Lynn Meek – Frans van Vught – E. de Weert (szerk.): Higher Education Policy. IAU Press Pergamon, Oxford 1994. 49-82. o.

ugyancsak azt a megoldást választották, hogy közbeeső intézményekre bízták az ágazat belső életének szabályozását.⁴⁴⁵ *E közvetítő intézmények váltak a „kollektív autonómia” megtestesítőivé:* az adott helyzetben a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer résztvevői együttesen lépnek fel érdekeik védelmében, a más logikát követő, az állami támogatásért ugyancsak versengő egyéb ágazatokkal szemben a kormányzatokkal folytatott vitában.⁴⁴⁶

A közjogiasodott felsőoktatási autonómia-fogalom a felsőoktatási jog körébe tartozó vizsgálatok talán legkézenfekvőbb kiindulási pontja. A felsőoktatási autonómia funkcionálása – az egyes országok alkotmányában garantált alapvető szabadságjogok és köteleességek mellett – fontos biztosítéka a felsőoktatási autonómia alanyai egyéni és kollektív jogai érvényesítésének. A felsőoktatási autonómia valóra váltásában részt vevő szervezetek nélkülözhetetlen elemei a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer szerves működésének-működtetésének,⁴⁴⁷ s mint ilyenek, kiegészítik vagy szükség szerint részterületenként és részfeladatokban helyettesítik az állam végső soron ugyanilyen funkciójának megvalósulását. Mivel a legtöbb európai országban a felsőoktatás-irányítás reformja az állam ellenőrző szerepének gyengülését eredményezte, a piaci mechanizmusok érvényesülése, a felsőoktatási autonómia egyre több elemét szorította ki a hagyományos kormányzati irányítási szerepeknek. Mindez persze nem jelenti a kormányzat teljes kiszorulását a felsőoktatás irányításából, csupán a módszerek finomodását, a felelősség áthelyeződését jelenti a köztes szervezetek irányába.⁴⁴⁸ E felismerésnek megfelelően az alábbiakban röviden áttekintem a felsőoktatási autonómia intézményrendszerét mind az állami, mind az intézményi szintre figyelemmel, ezt követően részletesen ismertetem és elemzem a két szint között található szervezeteket, és ezek kapcsán konkrét következtetéseket, illetőleg módosítási javaslatokat fogalmazok meg.

4.1. A központi állami szervek szerepe

4.1.1. Magyary Zoltán 1927. szeptember 22-én Klebelsberg Kuno kultuszminiszternek címzett előterjesztésében akként fogalmaz, hogy „a minisztérium feladata a kormányzás, nem pedig a konkrét adminisztratív ügyek tömeges intézése”. 1932-ben, mint a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa kifejti, hogy „a miniszterek ügykörében minél kevesebb közigazgatási ügy maradjon, hogy a kormányzati ügyekre annál több gondot fordíthassanak”. E gondolat mentén fogalmazta meg véleményét Sárközy Tamás is, aki századunkban szintén a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosaként tevékenykedett. Álláspontja szerint a minisztérium fő tevékenységét a stratégiai tervezésnek és a szabályozásnak kell alkotnia, és csupán kivételesen jelenhet meg intézményirányítás, illetőleg hatósági jellegű feladat.⁴⁴⁹

A felsőoktatási intézmények és az állam kapcsolatában az alapvető alkotmányjogi kérdés akként jelenik meg, hogy mennyiben érvényesül az intézmények állammal szembeni függetlensége.⁴⁵⁰ Az erre adandó választ alapvetően az határozza meg, hogy milyen a felsőoktatási intézmények jogi természete, illetőleg, hogy maguk az intézmények ténylegesen

⁴⁴⁵ A holland felsőoktatás ilyen irányú változását mutatja be Leo Goedegebuure – Frans Kaiser – Peter Maassen – E. de Weert: *Higher Education Policy in the Netherlands*. In: Leo Goedegebuure – Frans Kaiser – Peter Maassen – Lynn Meek – Frans van Vught – E. de Weert (szerk.): *Higher Education Policy*. IAU Press Pergamon, Oxford 1994. 188-213. o.

⁴⁴⁶ Hrubos Ildikó: *A felsőoktatás dilemmái...* 13. o.

⁴⁴⁷ Gergely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon*. L'Harmattan Kiadó, Budapest 2004. 24. o., illetőleg Klaus Ferdinand Gärditz: *Hochschulorganisation und verfassungsrechtliche Systembildung*. Mohr Siebeck, Tübingen 2009. 1-11.o.

⁴⁴⁸ Bár ma is komoly vita tárgya, hogy a köztes szervezetek kinek az érdekeit képviselik elsősorban, a fentiek tükrében úgy tűnik, egyértelmű válasz nem adható erre a kérdésre. Neszt Judit – Szabó Péter Csaba: i. m. 13. o.

⁴⁴⁹ Sárközy Tamás: *Kiút az állami labirintusból*. Népszabadság 2005. március 5.

⁴⁵⁰ Werner Thieme: i. m. 115. o.

milyen jogi formában jelennek meg. Ettől függetlenül természetesen a teljes körű függetlenség állapota semmilyen formában nem állhat fenn. Az állam és a felsőoktatási intézmények kapcsolata nem tekinthető statikusnak – sem hazánkban, sem más államokban;⁴⁵¹ a hatásköri viták szinte folyamatosak.

A felsőoktatásba való állami beavatkozás korlátja tekintetében kiemelést érdemel az Alkotmánybíróság 35/1995. (VI. 2.) AB határozata, amely alkotmányellenesnek ítélte a régi Ftv.-nek azt a rendelkezését, amely szerint a felsőoktatás valamennyi intézménytípusából, szakágazatából, képzési szintjéből és formájából megkülönböztetés lehetősége nélkül kizárt az a személy, aki a közügyektől eltiltás büntetésének hatálya alatt áll. Ezen kívül azt is megállapította a testület, hogy „az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában”. Az államnak ez a joga azonban nem korlátozhatja a személyiség szabad kibontakoztatását, mivel ezt az emberi méltósághoz való jog garantálja⁴⁵², mivel „az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő második összetevőcsoportjába tartozik az a nevesített jog is, amely a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja”. Hasonló kérdés tárgyában született meg a 12/1996. (III. 22.) AB határozat is, amely alkotmányellenesnek minősítette egy miniszteri rendeletnek azt a kitételét, amely szerint felsőoktatási intézménybe csak büntetlen előéletű személy vehető fel. Megállapította ugyanis a testület – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára is utalva –, hogy „a felsőoktatást teljesen egyenlő feltételekkel a képesség alapján mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni”, tehát alkotmányellenes a felvétel erkölcsi bizonyítványhoz kötése.

A tudományos élet szabadságának garanciája nem határozza meg konkrétan a felsőoktatási intézmények struktúráját, arra nincs közvetlen befolyással. Emiatt az állam széles döntési kompetenciával rendelkezik az intézmények szervezetének meghatározása tekintetében, ami a felsőoktatás-politika alakításának egyik lényeges eleme. E kompetenciának csupán a tudomány szabadságának érvényesülése szabhat határt. Alkotmányossági szempontból tehát a felsőoktatási törvény szervezeti normái kizárólag abból a szempontból ítélandók meg, hogy azok mennyiben segítik, avagy korlátozzák a tudományos élet szabadsága alanyainak tudományos szabadságát. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy más szempontból – célszerűségi, hasznossági stb. – értékeljük ezeket a normákat.

Az önálló, vagyis autonóm működés az Alkotmánybíróság szerint úgy biztosítható, „ha törvény rögzíti a felsőoktatási intézményekre vonatkozó alapvető szabályokat, s az Országgyűlés határozza meg a felsőoktatási intézmények létét és működését érintő alapvető döntéseket (létrehozás, megszüntetés, felsőoktatási intézetek központi költségvetési támogatása stb.). Az országgyűlési döntés keretében pedig a felsőoktatási intézmény belső

⁴⁵¹ Svédországban az 1990-es évek végén hajtottak végre mélyreható reformokat, Olaszországban az intézmények költségvetési autonómiáját alakították át, Németországban strukturális átalakítások történtek, stb. Lásd erről bővebben Don Anderson – Richard Johnson (szerk.): *University Autonomy in Twenty Countries. Centre for Continuing Education – The Australian National University* 1998. 7-8. o.

⁴⁵² „Az oktatáshoz való alapjog és azon belül a megfelelő képességű magyar állampolgároknak a Fot. által a hazai felsőoktatási intézményekben érvényesíthető felsőfokú tanulmányok folytatásához biztosított alanyi joga is közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának ahhoz az ugyancsak általános összetevőjéhez, amely az ember önrendelkezési jogával és magánszférájának érvényesülésével együtt a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések nem alkotmányellenes kifejlészhetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantálja.” ABH 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166

életét, szervezetét és működését a saját maga által elfogadott intézményi szabályzat állapítja meg.”

Az Ftv. az alapelvek között kimondja, hogy a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. A törvény nevesíti a felsőoktatással kapcsolatos állami hatásköröket – az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány és a miniszterelnök, valamint az oktatásért felelős miniszter hatásköreit –, amelyek elsődlegesen – a köztársasági elnök kivételével – szabályozói tevékenységgel hatnak a felsőoktatási rendszer működtetésére.

4.1.2. Az Országgyűlés feladata – az intézményalapítás mellett –, hogy meghatározza a felsőoktatás rendszerének működési elveit, továbbá a felsőoktatás fejlesztési tervének elfogadásával meghatározza a felsőoktatás fejlesztésének irányait, valamint az éves költségvetésről szóló törvényben biztosítsa a felsőoktatás fejlesztéséhez és működéséhez rendelkezésre bocsátott állami hozzájárulást.⁴⁵³

4.1.3. A köztársasági elnök megbízza és felmenti az egyetemek rektorait, kinevezi és felmenti az egyetemi tanárokat, valamint előzetesen hozzájárul a *Promotio sub auspiciis praesidentis Rei Publicae* kitüntetéssel való doktorrá avatáshoz.⁴⁵⁴ A köztársasági elnök kinevezési joga kapcsán említést érdemel az a közelmúltbéli eset, amely szerint a Pécsi Tudományegyetemen több olyan egyetemi tanár közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetésére is sor került, akik betöltötték hatvanötödik életévüket. Mivel esetükben közalkalmazotti jogviszony megszüntetéséről szóló döntést a rektor hozta – nem kérve a köztársasági elnök felmentő határozatát – a döntés ellen az egyik érintett jogorvoslati kérelmet nyújtott be. Az első⁴⁵⁵ és másodfokú⁴⁵⁶ – eltérő kimenetelű – ítéletek ellen felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Ezt elbírálva a Legfelsőbb Bíróság arra a megállapításra jutott⁴⁵⁷, hogy az Ftv. 100. § b) pontja értelmében – amely szerint a köztársasági elnök kinevezi és felmenti az egyetemi tanárokat –, továbbá az Ftv. 91. § (3) bekezdése – amely előírja, hogy az egyetemi tanári munkakörben történő foglalkoztatás a köztársasági elnök felmentése nyomán a törvény erejénél fogva szűnik meg – szerves egységet képez. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint e két rendelkezés összeolvasásából „egyértelműen az következik”, hogy az egyetemi tanár esetében az intézmény vezetője a kinevezés és a felmentés *kivételével* gyakorolja a munkáltatói jogkört, s a jogviszony a köztársasági elnök felmentése nyomán a munkáltató külön intézkedése nélkül is megszűnik. A döntést kritizálva Petrovics Zoltán arra a következtetésre jut, hogy a Legfelsőbb Bíróság érvelése figyelmen kívül hagyta azt, hogy a *kinevezés* és a *felmentés* kifejezéseknek kettős jelentéstartalma van. E két, egymással alakilag azonos szó két-két, egymástól lényegesen eltérő jogintézményt takar.⁴⁵⁸ A közjogi értelemben vett kinevezés és felmentés a köztársasági elnök kinevezési, illetve felmentési jogkörével függ össze, a Legfelsőbb Bíróság tehát helytelenül hagyta figyelmen kívül a jogági tagozódást, valamint a köztársasági elnök kinevezési és felmentési jogkörének értelmezése tárgyában született AB határozatokat, és ezért nem tett különbséget a felmentés különböző jelentései között.⁴⁵⁹ Ebből az érvelésből az következik, hogy „a közjogi értelemben vett kinevezés,

⁴⁵³ Ftv. 99. § (1)-(2) bek.

⁴⁵⁴ Ftv. 100. §

⁴⁵⁵ Lásd Szekszárdi Munkaügyi Bíróság 1.M.626/2007/10.

⁴⁵⁶ Lásd Tolna Megyei Bíróság 10.Mf.20.003/2008/5.

⁴⁵⁷ A felülvizsgálati kérelem tekintetében lásd Legf. Bír. Mfv. I. 10.504/2008/5.

⁴⁵⁸ Petrovics Zoltán: Tremmel Flórián ügye a Legfelsőbb Bíróságon. *Jogesetek Magyarázata* 2010. 1. sz. 29. o.

⁴⁵⁹ Ezzel kapcsolatban Petrovics Zoltán utal a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatra, amely kimondta, hogy „[a] köztársasági elnök kinevezési joga eltérő jellegű – állami és nem állami – tisztségekre terjed ki” (ABH 1992, 207, 219.). Ebből következően – állítja Petrovics – az *egyetemi tanár* közjogi értelemben véve „tisztségnek”,

illetve felmentés az egyetemi tanári címhez, a munkajogi értelemben vett kinevezés, illetve felmentés pedig a közalkalmazotti jogviszonyhoz kapcsolódik”.⁴⁶⁰ Ezt támasztja alá az Ftv. 90. § (1) bekezdése is, amelynek értelmében az a személy, aki jogosult az egyetemi tanári cím használatára, másik munkáltatónál újabb kinevezés nélkül is létesíthet oktatói munkakört. Az „újabb kinevezés” kifejezés értelemszerűen a közjogi értelemben vett kinevezésre utal, mivel a munkajogi értelemben vett kinevezés – azaz a munkáltatónak a közalkalmazotti jogviszony létesítésére irányuló jognyilatkozata – minden esetben elengedhetetlen a közalkalmazotti jogviszony létesítéséhez. Ennek megfelelően – vallja Petrovics Zoltán – sem az Alkotmány, sem az Ftv. rendelkezéseiből nem vezethető le az, hogy az egyetemi tanár közalkalmazotti jogviszonyának (munkaviszonyának) megszüntetése a köztársasági elnök jogkörébe tartozna. A munkajogi értelemben vett felmentés a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésének csupán az egyik jogcíme [lásd Kjt. 25. § (2) bekezdés]. A *felmentés* kifejezést nem lehet a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésének szinonimájaként használni, a különböző megszüntetési jogcímeknek ugyanis egymástól lényegesen eltérő tartalma van.⁴⁶¹

Az eset utóélete kapcsán említést kell tenni az *Ftv. módosításáról szóló 2009. évi CXXXVIII. törvényről*, amely 2010. január 1-jével egyebek mellett az Ftv. 86. § (5) bekezdését, 87. § (5) bekezdését, 88. § (1) bekezdését, 89. § (1) bekezdését, 91. § (3) bekezdését, valamint 100. § b) pontját is módosította akképpen, hogy a kinevezési jog gyakorlására jogosult köztársasági elnök jogi aktusa az egyetemi tanári munkaköri cím adományozására vonatkozik, amely a jogviszony létesítésének előfeltétele. A jogviszonyt azonban nem a köztársasági elnök döntése keletkezteti, a létesítés joga ugyanis a rektort illeti meg. Ez a kettősség a felmentés tekintetében is megmutatkozik: az Ftv. módosítását követően az egyetemi tanári munkaköri cím használatának jogát a köztársasági elnök jogosult megvonni, a jogviszony megszüntetésére azonban a rektor jogosult.

illetve címnek tekinthető. A köztársasági elnök általi kinevezés, illetve felmentés közjogi jellegét erősíti az Alkotmány 30/A. § (2) bekezdése is azzal, hogy az egyetemi tanárok esetében is megköveteli az illetékes miniszter általi ellenjegyzést, amely „a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelleke” [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 219.]. Lásd részletesen Petrovics Zoltán: i. m. 29. o.

⁴⁶⁰ „Az Ftv. 86. § (1) bekezdés d) pontja értelmében az egyetemi tanári munkakör a felsőoktatási intézményben létesíthető oktatói munkakörök közé tartozik. Az Ftv. az egyetemi tanári munkakörben történő alkalmazásnak – a közalkalmazotti jogviszony (munkaviszony) keretében történő foglalkoztatásnak – feltételül szabja azt, hogy az érintettet a köztársasági elnök egyetemi tanárrá nevezze ki [Ftv. 86. § (4) bekezdés]. A köztársasági elnök általi kinevezés (ti. az egyetemi tanári cím megléte) alkalmazási feltételnek minősül tehát, ebből következően nem mosható egybe a Kjt. 21. § (1) bekezdése szerinti munkajogi értelemben vett kinevezéssel. Ez utóbbi munkáltatói jognyilatkozat megtételére – és általában a közalkalmazotti jogviszony létesítésére – csak abban az esetben kerülhet sor érvényesen, ha az alkalmazási feltétel teljesült, azaz korábban már lejajlott a közjogi értelemben vett kinevezés. (...) Helytálló tehát az elsőfokú bíróság azon megállapítása, mely szerint az Ftv. kétféle értelemben – egyfelől oktatói munkakörként, másfelől munkaköri címként – használja az *egyetemi tanár* kifejezést. Erre utal a Fot. 86. § (3) bekezdése is, amely kimondja, hogy „[a]z oktatói munkakörben [például egyetemi tanári munkakörben] történő alkalmazás együtt jár a munkakör megnevezésével azonos munkaköri cím [például egyetemi tanári cím] adományozásával és e munkaköri cím használatának jogával”. Petrovics Zoltán: i. m. 29-30. o.

⁴⁶¹ Ugyancsak a közalkalmazotti jogviszony és az egyetemi tanári cím kettéválasztását támasztja alá az Ftv. 91. § (3) bekezdésének az az előírása, amely az egyetemi tanári cím alóli felmentésre irányuló kezdeményezési jogkört arra az esetre rendezi, amikor az egyetemi tanári cím viselésére jogosult (ti. a köztársasági elnök által korábban egyetemi tanárrá kinevezett) személy már nem áll egyetlen felsőoktatási intézménnyel sem foglalkoztatási jogviszonyban (közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkaviszonyban). Ilyen esetekben az Ftv. rendelkezése szerint a miniszter jogosult a felmentés kezdeményezésére. A normaszöveg elemzése alapján megállapítható, hogy a miniszter kezdeményezési jogköre kizárólag az egyetemi tanári cím alóli – közjogi értelemben vett – felmentésre irányulhat, mivel fennálló jogviszony hiányában nem beszélhetünk munkajogi értelemben vett felmentésről sem. Petrovics Zoltán: i. m. 30. o.

4.1.4. A kormány a) benyújtja az Országgyűlés részére a felsőoktatást érintő törvényjavaslatokat és országgyűlési határozati javaslatokat, a felsőoktatás középtávú – legalább hat évre szóló – fejlesztési tervét és a végrehajtásáról szóló beszámolót, b) határozatban megállapítja az adott évben államilag támogatott képzésbe felvehető hallgatói létszámot, továbbá elosztja a képzési területek, a képzés munkarendje és a képzés szintje szerint, továbbá c) ösztöndíjat alapíthat.⁴⁶² A kormány szerepe a *felsőoktatási képzési rendszer tekintetében* speciális módon, a doktori képzés vonatkozásában merült fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában, a rá adott válaszok ugyanakkor generálisan is alkalmazható megállapításokat hordoznak. Az Alkotmánybíróság – a köztársasági elnök indítványának helyt adva – kifejtette, hogy az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdésével ellentétes, ha kormányrendelet határozza meg „az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágakat, amelyeken a doktori képzés folyhat”, ugyanis ez a megoldás a tudomány területére tartozó kérdésben döntési jogot ad a kormánynak.⁴⁶³ A köztársasági elnök indítványa⁴⁶⁴ utalt arra, hogy az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdése értelmében tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak. A köztársasági elnök szerint hosszú távon azonban nem képes „túlélésre” az a tudományág, melynek művelői a doktori képzéssel nem tudják kinevelni saját utánpótlásukat.⁴⁶⁵ Az Alkotmánybíróság már korábbi határozataiban is kifejezésre juttatta, hogy a tudományterületek, tudományágak meghatározása, illetve annak rögzítése, hogy mely tudományágakon folyhat doktori képzés, a tudományos élet művelését, az oktatási, kutatási tevékenység folytatását, ezek támogatását, a tudomány leendő művelőinek utánpótlását alapvetően és hosszú távon befolyásolja.⁴⁶⁶ A tudományos minőségnek ez a meghatározása az intézményi autonómia folytán a tudomány művelőinek a joga. Az Alkotmánybíróság szerint 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.⁴⁶⁷ Megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy a tudományterületek, tudományágak normatív módon történő meghatározása önmagában nem kifogásolható, biztosítani kell azonban az autonómia alanyai érdemi részvételét.⁴⁶⁸ Nem szabad ugyanakkor figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az Alkotmány 35. § (1) f) pontjának értelmében a kormány „*meghatározza* a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket”. Ennek értelmében tehát a kormánynak a doktori képzést érintő rendeletalkotása – ellentétben az Alkotmánybíróság álláspontjával – alkotmányossági szempontból nem kifogásolható.⁴⁶⁹

4.1.5. A miniszterelnök a) megbízza és felmenti a főiskola rektorát, b) kinevezi és felmenti a főiskolai tanárt, c) megbízza és felmenti a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és a Felsőoktatási és Tudományos Tanács elnökét és tagjait.⁴⁷⁰

⁴⁶² Ftv. 101. § (1) bek.

⁴⁶³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 480.

⁴⁶⁴ <http://www.keh.hu/keh/ab.html>. Az indítvány 2010 augusztus 6. óta a <http://www.solyomlaszlo.hu/ab.html> címen érhető el.

⁴⁶⁵ <http://www.keh.hu/keh/ab.html>. Az indítvány 2010 augusztus 6. óta a <http://www.solyomlaszlo.hu/ab.html> címen érhető el.

⁴⁶⁶ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

⁴⁶⁷ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 480.

⁴⁶⁸ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 480-481.

⁴⁶⁹ A gondolat felvetéséért Ádám Antalnak tartozom köszönettel.

⁴⁷⁰ Ftv. 101. § (3) bek.

4.1.6. Az oktatásért felelős miniszternek többirányú feladatai vannak a felsőoktatási intézményrendszer tekintetében. Ellátja egyrészt az ágazati irányítás, másrészt a fenntartói irányítás feladatait is.

Az ágazati irányítást ellátó oktatási miniszter hatásköre kiterjed az Ftv. hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre, függetlenül attól, hogy a tevékenységet milyen intézményben látják el, illetve ki az intézmény fenntartója, de közvetlen utasításadási joggal sem az egyes intézmények, sem az intézményfenntartók felett nem rendelkezik. Az oktatási miniszter közhatalmi jogosítványai jogszabályok kiadásában és megtartásának ellenőrzésében valósulnak meg. A miniszter e feladatának ellátásakor részt vesz a felsőoktatási politika és fejlesztés állami döntéseinek előkészítésében, illetőleg kialakításában, irányítja az ágazat tudománypolitikáját és annak megvalósítását, koordinálja az országos tudománypolitikai koncepció kialakítását, és ezzel összefüggésben előterjesztést tesz.⁴⁷¹ Ágazati irányítás körébe tartozó feladatait az Ftv. felsőoktatás-szervezési⁴⁷², illetőleg felsőoktatás-fejlesztési⁴⁷³ feladatok szerint strukturálja.

A miniszter *törvényességi ellenőrzést* gyakorol a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói tevékenysége felett. A törvényességi ellenőrzés keretében azt vizsgálhatja, hogy a fenntartó a felsőoktatási intézményt a jogszabályokban, az intézményi dokumentumokban, a működés megkezdéséhez szükséges engedélyben meghatározottak szerint működteti-e, eleget tesz-e a fenntartói irányításból adódó kötelezettségeinek. A miniszter a törvényességi ellenőrzési jogkörében – megfelelő határidő biztosításával – felhívja a fenntartót, hogy fenntartói kötelezettségének tegyen eleget. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a miniszter kezdeményezheti annak bírósági megállapítását, hogy a fenntartó nem tett eleget kötelezettségének. Ha a bíróság megállapítja a törvénytisértést, és azt a fenntartó a bíróság által megállapított határidőn belül nem szünteti meg, a bíróság – a miniszter kezdeményezésére – megállapítja, hogy fennállnak a felsőoktatási intézmény megszüntetésének feltételei.⁴⁷⁴ Megállapítható tehát, hogy az egyházi és magán, illetve alapítványi felsőoktatási intézmények működése, képzési rendszere és finanszírozása a szektor-semleges intézményalapításon és az Ftv. által biztosított törvényes előírások alapján történik, hiszen az állam – az Ftv. 127. §-a szerint – költségvetési támogatást nyújt a nem állami intézmény fenntartója részére is. Az ágazati irányítást ellátó oktatási miniszter

⁴⁷¹ Ftv. 102. § (3) bek.

⁴⁷² A miniszter *felsőoktatás-szervezési* feladatainak ellátása keretében működteti a) a felsőoktatás információs rendszerét, b) a végzett hallgatók pályakövetési rendszerét, c) az oktatási jogok biztosának hivatalát, a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szervezet, a regisztrációs központot, a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséért felelős szervezet, valamint d) az oktatásügyi közvetítői szolgálatot. További feladata, hogy a) meghatározza a felsőoktatási intézmény tervezésével, egészséges és biztonságos üzemeltetésével kapcsolatos követelményeket, b) megküldi a főiskolai rektor megbízására és felmentésére, a főiskolai tanár kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslatot a miniszterelnöknek, az egyetemi rektori megbízásra és felmentésre, az egyetemi tanár kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslatot a köztársasági elnöknek, c) meghatározza az ágazati minőségpolitika elveit, d) javaslatot tesz statisztikai adatszolgáltatásra, e) gyakorolja a törvényességi ellenőrzés jogkörét, f) gyakorolja a fejezet belső ellenőrzési jogkörét, valamint g) meghatározza az államilag támogatott mester- és doktori képzésre, valamint a szakirányú továbbképzésre felvehető hallgatói létszám intézmények közötti elosztását. Ftv. 103. § (1) bek.

⁴⁷³ *Felsőoktatás-fejlesztéssel* kapcsolatos feladata a) a szakmai ellenőrzés rendszerének működtetése, b) a felsőoktatás rendszere fejlesztési terveinek elkészíttetése, c) a felsőoktatásban jelentkező képzési, oktatási problémák vizsgálata, megoldások kidolgoztatása, d) a felsőoktatásban folyó kutatásokhoz szükséges szervezeti és anyagi feltételek biztosítása, e) új képzési, oktatási módszerek, megoldások, szervezeti formák elterjedésének támogatása, f) a felsőoktatás pedagógiai-szakmai szolgáltatásainak megszervezése, g) a felsőoktatásban folyó képzés tapasztalatainak az értékelése, valamint h) a felsőoktatás és a gazdaság kapcsolatának az értékelése. Ftv. 104. § (1) bek.

⁴⁷⁴ Ftv. 105. § (1) bek.

hatásköre kiterjed az Ftv. hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre, függetlenül attól, hogy a tevékenységet milyen intézményben látják el, illetve ki az intézmény fenntartója, de közvetlen utasításadási joggal sem az egyes intézmények, sem az intézményfenntartók felett nem rendelkezik.

Rögzíti az Ftv., hogy a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata.⁴⁷⁵ Az állam nevében a fenntartói jogokat – néhány speciális esettől eltekintve – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.⁴⁷⁶ A fenntartó felelőssége, hogy az Ftv.-ben meghatározottak szerint biztosítsa az intézmény autonóm működésének tárgyi, pénzügyi, személyi feltételeit.⁴⁷⁷ Ennek kapcsán említést érdemel, hogy a *felsőoktatás finanszírozásának kérdése* az egyik leginkább tárgyalt témaköre a közjogi irodalomnak⁴⁷⁸, illetőleg gyakorlatnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos kötelezettségei vonatkozásában – az Alkotmány szövegéből kiindulva – kiemelendő, hogy ebben a szektorban kifejezetten akkor valósul meg a művelődéshez való jog, ha az oktatásban részesülőknak anyagi támogatásra van lehetőségük.⁴⁷⁹ A 79/1995. (XII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság – a tandíj kérdéséről nyilatkozva – kifejtette, hogy az Alkotmány rendelkezéseiből nem származik az államnak alkotmányos kötelessége a felsőoktatási intézményekben az ingyenes oktatás biztosítására, „tehát nem áll fenn alapvető alanyi jogosultság a tandíjmentességre sem. A fentiekből az következik, hogy törvény, vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet tandíjfizetési kötelezettséget írhat elő. A tandíj ugyanis olyan díjnak tekinthető, amelyet a felsőoktatási intézmények által nyújtott oktatásért és más, a felsőfokú képzéshez kapcsolódó szolgáltatásokért kell fizetniük a hallgatóknak”,⁴⁸⁰ vagyis a tandíjfizetési kötelezettség nem ellentétes az Alkotmány 70/F. §-ával. A határozat indokolásának eleme két lényegi gondolatot hordoz: az egyik értelmében a tandíjfizetési kötelezettség nem alkotmányellenes, a másik pedig szolgáltatásnak minősíti az oktatási tevékenységet. Határozatában lényegesnek tartotta mindezek mellett megjegyezni az Alkotmánybíróság, hogy „az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése állami kötelezettségként az „oktatásban részesülők anyagi támogatásának” követelményét fogalmazza meg, ami nem azonosítható a támogatás valamely konkrét rendszerével”. Az állam tehát a támogatási formákat szabadon választhatja meg, vagyis „nem minősíthető alkotmányellenesnek a támogatási formák, illetve az esélyegyenlőséget célzó kompenzációs eszközök egyikének megszüntetése mindaddig, amíg a tandíj mértéke és a kompenzációs eszközök elégtelensége nem teszi lehetetlenné a megfelelő képességgel rendelkező, rászorult helyzetben lévők

⁴⁷⁵ Ftv. 7. § (5) bek.

⁴⁷⁶ Ftv. 7. § (4) bek.

⁴⁷⁷ Fenntartói jogkörében eljárva a miniszter a) kezdeményezi a regisztrációs központnál a felsőoktatási intézmény állami elismerésre, illetve állami elismerésének visszavonására irányuló eljárást, b) saját hatáskörben kiadja, illetve módosítja a felsőoktatási intézmény alapító okiratát, c) közli a felsőoktatási intézmény költségvetésének kereteit (főösszegeit) és értékeli a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, d) megvizsgálja a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét és költségvetését. Ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, valamint a szakmai munka eredményességét. További feladatainak ellátása körében a) kezdeményezi a rektor megbízását és felmentését, továbbá gyakorolja felette a munkáltatói jogokat, b) a rektor javaslatára megbízza a gazdasági vezetőt, illetve a rektor, a gazdasági tanács vagy saját kezdeményezésére visszavonja a megbízását, c) gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves elemi költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről, d) az államháztartásról szóló törvényben foglaltak szerint vizsgálja, hatásvizsgálat keretében bemutatja a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézményi tevékenység keretében ellátott közfeladat-ellátási igény meglétét, a közfeladat-ellátás más megoldási módokkal, más szervezeti megoldásokkal szembeni előnyét. Ftv. 115. §

⁴⁷⁸ Lásd ennek kapcsán az értekezés irodalomjegyzékét.

⁴⁷⁹ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 579, 586

⁴⁸⁰ 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405

felsőoktatáshoz való alapjogának érvényesíthetőségét”.⁴⁸¹ Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében meghatározott felsőoktatáshoz való jog alapjognak minősül, és az Alkotmány 8. § (2) bekezdése tiltja az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozását. Ezek alapján a felsőoktatáshoz való alapvető jog sérelme abban az esetben állhat fenn, ha a tandíjra, különösen annak mértékére vonatkozó szabályozás – az állami támogatás formáira is figyelemmel – szükségtelenül és aránytalanul korlátozza e jog érvényesülését, vagyis megakadályozza, ellehetetleníti a megfelelő képességgel rendelkezők oktatásban való részvételét. Ugyanitt jegyezte meg az Alkotmánybíróság, hogy az állam a hallgatói szolgáltatások, támogatások és mentességek összetevőinek és összefüggő egységes rendszerének alakításában „széles körű jogosítványokkal rendelkezik. Az államnak joga van – a gazdasági helyzet függvényében – e rendszernek és összetevőinek, valamint az összetevők mértékének változtatására. Az összetevők változtatásával azonban az állam nem mellőzheti, nem szüntetheti meg a felsőoktatásban részesülők anyagi támogatásának rendszerét oly módon, hogy esélyegyenlőtlenség fenntartásával vagy fokozásával lehetetlenné teszi a megfelelő képességgel rendelkezők számára a felsőoktatás hozzáférhetőségéhez való alapvető joguk érvényesülését.”⁴⁸² E gondolatot vitte tovább a testület a 607/C/1996. AB határozatában, ahol kijelentette, hogy „kötelezettség hárul a Kormányra és az Országgyűlésre abból a szempontból, hogy az érdekegyeztetés eszközeit is hasznosítva keresse és válassza meg a szükséges eszközöket – ezek között az ingyenes oktatás fokozatos bevezetését is – annak érdekében, hogy a felsőoktatás az Alkotmány 70/A. §-ának (3) bekezdésében megállapított esélyegyenlőség követelményét is szolgálva a megfelelő képességűek számára hozzáférhető legyen”.⁴⁸³ 128/B/1995. AB határozatában a testület hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/F. §-ából nem következik az, hogy az államnak a felsőoktatási intézmények működésének valamennyi feltételét saját erőforrásaiból (költségvetésében) kell biztosítania. Az 1103/B/2001. AB határozatban – amely annak kapcsán született, hogy az indítványozó álláspontja szerint hátrányos megkülönböztetést eredményez, ha a hallgatói hitelre a 35. életévét betöltött személy nem jogosult – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felsőoktatási képzésben való részvétel hallgatói hitellel történő támogatása nem tekinthető alapjognak. A hallgatói hitellel támogatott, illetve arra nem jogosult hallgatók közötti különbségtétel tehát csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha a megkülönböztetés önkényes, azaz indokoltatlan. A felsőoktatási képzés hallgatói hitellel történő finanszírozása tekintetében alkalmazott életkori megkülönböztetés a testület szerint nem indokoltatlan, és az állam nem köteles a felsőfokú képzésben való részvételt, a felsőfokú tanulmányok folytatását elősegítő, a felsőfokú képzettség megszerzésére esélyt teremtő támogatását mindenkinek korlátlan ideig biztosítani. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „az oktatáspolitikát meghatározása az Országgyűlés és a Kormány feladata. Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy az állam a felsőoktatásban részt vevők támogatási rendszerét átalakítsa, kedvezményeket adjon vagy vonjon el.”⁴⁸⁴ Erre az alkotmányjog eszközeivel azonban nem kényszeríthető.

A fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló és az intézményi minőségfejlesztési program végrehajtásáról szóló beszámoló alapján értékeli és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményez. A felsőoktatási intézmény a szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét, költségvetését, kötelezettségvállalási tervét, és végrehajtásának

⁴⁸¹ 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 407

⁴⁸² 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 407

⁴⁸³ 607/C/1996. AB határozat, ABH 1996, 631, 635

⁴⁸⁴ 1103/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1579, 1581

ütemtervét, valamint ezek módosítását a szenátus döntésétől számított tizenöt napon belül megküldi a fenntartónak. Ha a felsőoktatási intézmény a költségvetésétől, a kötelezettségvállalási tervétől eltérő döntést kíván hozni, azt előzetesen meg kell küldenie a fenntartónak. A fenntartó a szenátus által hozott egyéb döntések megküldését is kérheti. A fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, kötelezettségvállalási tervével, a költségvetés végrehajtásának ütemtervével kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított harminc napon belül, a szervezeti és működési szabályzattal kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított hatvan napon belül, az intézményfejlesztési tervvel kapcsolatos észrevételeit kilencven napon belül közölheti a felsőoktatási intézménnyel. Ez a határidő egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható. Ha a fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, kötelezettségvállalási tervével, és végrehajtásának ütemtervével, vagy a szervezeti és működési szabályzatban, illetve az intézményfejlesztési tervben foglaltakkal nem ért egyet – egy alkalommal, megfelelő határidő tűzésével – visszaküldi azt a felsőoktatási intézménynek, kezdeményezve annak átdolgozását. A fenntartó bírósági eljárást kezdeményezhet, ha a felsőoktatási intézmény e felhívásnak nem tesz eleget. A bíróság a fenntartó kérésére a felsőoktatási intézmény döntését megváltoztathatja, illetve elrendelheti, hogy a felsőoktatási intézmény részben vagy egészben tegyen eleget a fenntartó felhívásában foglaltaknak. A fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény önállóságát, az intézmény döntési hatásköreit. A felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben a közléstől számított harminc napon belül bírósági eljárást kezdeményezhet, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát. A bíróság a fenntartó döntését megváltoztathatja. A miniszter ágazati irányítási és fenntartói feladatainak ellátását az Ftv. által regisztrációs központnak nevezett szervezeti egység, az Oktatási Hivatal (OH) segíti.⁴⁸⁵

4.1.7. Az állami irányítás terén tehát – az Ftv. alapján – az állam egyszerre jelenik meg ágazati irányítóként és ellenőrzést lefolytatóként, szabályozóként, megrendelő finanszírozóként és fenntartóként (tulajdonosként). Az Ftv. az állam XXI. századi szerepvállalását és felelősségét nem határozta meg egyértelműen, az állami feladatok végiggondolása nem történt meg.⁴⁸⁶ Ezzel kapcsolatban a legnagyobb problémát az jelenti, hogy nem tudni: a miniszter mikor jár el fenntartóként, és mikor a végrehajtó hatalom birtokosaként. A fenntartói hatáskörök némelyike egyebekben alkotmányossági problémákat is felvetet: az Alkotmánybíróság 62/2009. (VI. 1.6.) AB határozatában utalt arra, hogy megfelelő indítvány hiányában adott eljárásban nem vizsgálhatta egyenként: az Ftv. 115. § (5)-(8) bekezdéseiben rögzített fenntartói jogkörök megfelelnek-e az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak. Kérdéses ugyanakkor, hogy e vizsgálat lefolytatása esetén milyen eredményre jutott volna a testület. A korábbi alkotmánybírósági álláspontnak megfelelően magam is úgy vélem, hogy nem lehet mindenre tekintet nélkül alkotmányellenesnek nyilvánítani azt a megoldást, amely az alapítói és a fenntartói jogokat elválasztja egymástól – ahogyan azt az Ftv. eredeti koncepciója is tartalmazta. Az alapítói és fenntartói jogok ugyanakkor csak abban

⁴⁸⁵ A regisztrációs központ látja el a felsőoktatási intézmények nyilvántartásba vételével, tevékenységének megkezdésével és módosításával, a nyilvántartásában bekövetkezett változások vezetésével, a nyilvántartásából való törlésével kapcsolatos hatósági feladatokat. A regisztrációs központ közhiteles nyilvántartást vezet a felsőoktatási intézményekről, továbbá dönt a nem költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény közhasznúsági nyilvántartásba vételéről. A regisztrációs központ veszi nyilvántartásba az e törvénnyel létrehozott jogi személy Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciáját, a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságot, a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsot és a Magyar Rektori Konferenciát. Ftv. 107. §.

⁴⁸⁶ Ezzel összhangban lásd az Állami Számvevőszék Jelentését a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2009. június.
[http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6B4583280684AB44C12575E0004B0F22/\\$File/0915J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6B4583280684AB44C12575E0004B0F22/$File/0915J000.pdf)

az esetben válhatnak el egymástól, ha egyértelműen és határozottan visszavezethetők az alapító – tehát az Országgyűlés – akaratára. A hatályos szabályozás által teremtett visszasságot jól példázza, hogy az alapító – a közérdekre hivatkozással – „szabad belátása szerint hozhat létre és szüntethet meg felsőoktatási intézményeket. Ilyen – meghatározatlan – módon viszont nem illeti meg a fenntartót az intézmény megszüntetésének a joga. (Még egyszer: csak akkor, ha tételesen felsorolt esetekben, az állam nevében és képviseletében, annak felhatalmazása – törvényi kikötése – nyomán jár el.) A már (szabad belátása szerint) létrehozott (alapított) intézmények szervezetének alakítása (átszervezése) alkalmával ugyanakkor már az alapító államot is köti viszont az Alkotmány, mivel törvény által végrehajtott szervezetalakítással nem sértheti az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ában foglalt rendelkezéseket. Valójában tehát az a helyzet áll elő, hogy miközben az igazán markáns jogosítványok (létrehozás, megszüntetés) tekintetében az állam (mint alapító) szabad, addig az ennél szűkebb tartalmú jogkör (átszervezés, szervezetalakítás) korlátozásoknak vethető alá.”⁴⁸⁷

Nagy Marianna megállapítja, hogy az oktatás-igazgatás tekintetében az állam hagyományos beavatkozási eszközzel működtet: jogalkotással, jogalkalmazással és az intézményfenntartás eszközeivel tartja fent az oktatás-igazgatás rendszerét. A felsőoktatási autonómia kapcsán legizgalmasabb elméleti kérdéseket felvető klasszikus *szabályozó hatóság*ra sem a hazai, sem a nemzetközi szakirodalomban nem találunk példát. Ennek oka többek között az, hogy ez a rendszer több mint két évszázadon keresztül kiszolgált az oktatási igazgatást, nem volt szükség újabb igazgatási technikákra. A szabályozó hatóságokra vonatkozóan ma a szupranacionális jogban is vannak elvárások, ezeket az OECD, az Európai Parlament és az Európai Tanács irányelvei határozzák meg,⁴⁸⁸ ugyanakkor az oktatási igazgatás nem tartozik azon területek közé, amelyekben a szupranacionális jog egységességet várna el a tagállamoktól. Ott azonban, ahol az Unió elvárja a szabályozó hatóságok létrehozását és működtetését, alapvető garanciális elemeket⁴⁸⁹ kell beépíteni a szabályozásba.

A felsőoktatási autonómia központi intézményrendszerével kapcsolatban utalni szükséges továbbá arra is, hogy az állami szerveknek és az egyházaknak a felsőoktatási jog területén kialakítandó viszonyával összefüggésben a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az állam és az egyház viszonyával foglalkozva számos olyan megállapítást tett, mely a felsőoktatási jog fejlődésének alapjául szolgál. A testület határozatának rendelkező részében azt fogalmazta meg, hogy „az államnak jogi lehetőséget kell biztosítania arra, hogy egyházi iskolák jöhessenek létre, az állam maga azonban nem köteles ilyen iskolákat fenntartani”. Ezt az indokolásban azzal a szabadságjogot sugalló megfogalmazással egészítette ki, hogy „egyházi jogi személy elláthat minden olyan nevelési-oktatási tevékenységet, amelyet törvény nem tart fenn kizárólagosan az állam számára;”⁴⁹⁰ e körben tehát az egyház intézményt tarthat fenn. Elvi érveléssel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „a vallásszabadság érvényesülési feltételeit egyeztetni kell azokkal az alapjogokkal, amelyeknek az iskolaügyben szintén érvényesülniük kell”.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ Vö. Kiss László alkotmánybíró a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2005, 459, 488

⁴⁸⁸ Nagy Marianna: Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban egy akkreditációs eljárás apropóján. Magyar Tudomány 2010. 1. sz. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>

⁴⁸⁹ Nagy Marianna szerint ilyen a függetlenség biztosítása, amely nemcsak a kormányzattól való függetlenséget jelenti, hanem a szabályozó hatóság és az adott szektor (piaci) szereplőtől való függetlenséget is. Lásd erről részletesen Nagy Marianna: i. m. továbbá Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris, Budapest 2005. 135–138. o.

⁴⁹⁰ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 54

⁴⁹¹ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 54

4.2. A felsőoktatási intézmények központi szerveinek közjogi sajátosságai

A felsőoktatás mint társadalmi alrendszer összetettsége – egyre többféle feladat, az új és egyre bonyolultabb finanszírozási rendszer, valamint a hallgatói létszámnövekedés következtében gigantikussá vált méret – arra kényszeríti a felsőoktatási intézményeket, hogy megváltoztassák belső irányítási rendszerüket. A korábban tisztán oktató-kutató műhelyek nagyméretű bürokratikus intézményekké, egyben nyereségorientált vállalkozásokká váltak. Esetükben is érvényesül ugyanakkor a bürokratikus apparátusokra jellemző általános törekvés, amelynek következtében saját törvényszerűségeiket törekszenek követni, sokszor öncélú és önigazoló elemekkel, és ezzel szándékuktól függetlenül is eltérítve az intézményeket eredeti céljaiktól.⁴⁹²

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/F. §-a biztosítja a művelődéshez való jogot, amelyet a Magyar Köztársaság a „képességei alapján mindenki számára hozzáférhető” felsőoktatás útján valósít meg; a felsőoktatási intézmény autonóm működését az Alkotmánybíróság alkotmányos értéként ismerte el. Megállapította továbbá, az államot intézményvédelmi kötelesség terheli, amelyből eredően „úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen”.⁴⁹³ A hivatkozott alapjogokkal összefüggésben az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, illetve megfelelő szervezeti szabályokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják. A szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. Az Alkotmánybíróság szerint a tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány szabadságát.⁴⁹⁴ A tudomány autonómiája önkormányzati jogokon keresztül valósul meg, melyeket az állam intézményvédelmi kötelessége alapján létrehozandó felsőoktatási intézményeknek kell biztosítani. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének ezért alapvető biztosítója az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése. A felsőoktatási intézmények léte és működése tehát az Alkotmány 70/F. §-ában rögzített alapjog intézményi garanciája. A felsőoktatási intézmények autonómiája közjogi kelléke a tudomány szabadsága érvényesülésének; szervezeti megközelítésben ezt a felsőoktatási intézmények önkormányzata valósítja meg. Az önkormányzati típusú szervezetek tagjai az autonómia alanyai: az oktatók, a kutatók, a hallgatók, illetőleg az ezekbe a státuszokba nem sorolt más dolgozók.⁴⁹⁵ E szervezetek szerepe a tudomány szabadságához szükséges feltételek biztosítása.

A felsőoktatási intézmények évszázadok alatt kialakult struktúrája lényegében azon az alapelven nyugszik, hogy az oktatásnak és a kutatásnak (Lehre und Forschung) közös szervezeti egységhez kell kapcsolódnuk.⁴⁹⁶ A tömegoktatás és egyéb, a disszertáció I. fejezetében jelzett tényezők hatására létrejövő nagyméretű egyetemi szervezetek újszerű irányítási filozófia megjelenését igényelték. Az ilyen irányú – a szakirodalomban egyetemi kormányzásnak (university governance) nevezett – változások szerves fejlődés mentén általában az autonómia fogalmának módosulását vonják maguk után, a magyar felsőoktatási

⁴⁹² Martin Trowe: Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. Policies for Higher Education. OECD, Paris 1974.

⁴⁹³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.

⁴⁹⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474.

⁴⁹⁵ Az állítás németországi vonatkozásaival vö. BVerfGE 35, 79.

⁴⁹⁶ Német forrásokra utalva megfogalmazza Hamza Gábor: Az egyetemi autonómiáról... 10. o.

jog sajátos fejlődése okán azonban e hatások magyarországi megvalósulásáról érdemben nem beszélhetünk. Az európai felsőoktatás vezetőit Mintzberg már 1979-ben adhocráciának nevezte el, mivel nem főhivatású menedzserekből tevődik össze, hanem az ezekre a posztokra választott, egy-egy periódust betöltő egyetemi oktatókból. Ez az adhocrácia sem felkészülve nincs az új irányítás kihívásaira, sem szakmai érdeke nem fűződik ahhoz, hogy szakemberré képezze ki magát benne.⁴⁹⁷ Barakonyi Károly egyenesen úgy fogalmaz, hogy a jelenlegi hazai felsőoktatási vezetési gyakorlatot „amatőr menedzsment rendszerként, weberi bürokratikus szervezetként” jellemezhetjük.⁴⁹⁸ Ezzel egyezik meg Kiss Lászlónak az a nézete, amely szerint „pusztán a kollegialitás alapelvein működő, javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a magyar felsőoktatást”.⁴⁹⁹ A felsőoktatási intézmények irányítása tekintetében újszerű – de legfeljebb másfél évtizedes – jelenség, hogy a döntések meghozatalához a korábbiaknál jóval kiterjedtebb információs és értékelő rendszerek ismerete, alkalmazása és hasznosítása szükséges, mint a korábbi időszakokban.⁵⁰⁰ E tényezők megjelenése eltérő következményekkel járhat: a) amennyiben a felsőoktatási intézmény vezetői nem alkalmazzák ezeket, intézményeik hatékony működését veszélyeztetik, illetőleg b) alkalmazásuk esetén a felsőoktatási autonómia alanyainak szükségszerűen csökken a mozgástere. Az utóbbi következmény által kiváltandó negatív tendenciák ellensúlyozásának egyedüli iránya az lehet, ha az autonómia alanyainak az oktatási, kutatási ügyekben továbbra is garantálható az öngazgatás, a stratégiai jellegű kérdésekben azonban – szakstruktúra alakítása, fejlesztése stb. – a lokális érdekek helyett magasabbrendű szempontoknak kell elsőbbséget adni.

A felsőoktatási intézmények szervezeti felépítésének és működésének alapvető kérdése, hogy az intézményen belül mely szervek között és milyen módon oszlanak meg a legfontosabb hatáskörök: a karok szintjén, vagy az intézmény központi szintjén. E vonatkozásban általános modell nem figyelhető meg, a különböző történelmi korokban állandó változásnak lehetünk szemtanúi. „Eredendően a karok – és az általuk művelt tudományterületek – jelentették az intézmény fő egységeit, de már a középkorban előfordult, hogy az alapító fejedelem, császár vagy érsek vizsgálóbizottságot küldött ki, hogy az felderítse a karokon folyó, zavarosnak tűnő pénzügyeket, és a központi szintre helyezze a kontrollt”.⁵⁰¹ Ezek az akciók azonban csupán átmeneti sikerekkel jártak,⁵⁰² mivel a kontinentális Európában, ahol a tizenkilencedik század elejétől jellemzően az állam alapította az intézményeket, továbbra is megmaradt a karok döntő ereje.⁵⁰³ E tekintetben a hallgatói létszám drasztikus növekedése jelentett érdemi változást, mivel az új helyzethez való tartalmi alkalmazkodással szemben a karok meglehetősen ellenállást tanúsítottak (miközben az egyetemek fejlesztéséhez adott gáláns állami támogatást természetesen megelégedéssel fogadták). Az ezt követően kialakuló új intézményi irányítási rendszer sok vitát váltott ki, és jelentős változásokat hozott: az intézmények megkezdték az első reformokat a tömegoktatás körülményeihez való igazodáshoz.⁵⁰⁴ A huszonegyedik

⁴⁹⁷ Lásd Henry Mintzberg: *The Structuring of Organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs 1979

⁴⁹⁸ Barakonyi Károly: *Egyetemi kormányzás Magyarországon*. FTT, Budapest 2007.

⁴⁹⁹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 497

⁵⁰⁰ Ulrike Felt: *University Autonomy in Europe – Changing Paradigms in Higher Education Policy* c. munkáját idézi Barakonyi Károly: *Egyetemi kormányzás Magyarországon*. FTT, Budapest 2007.

⁵⁰¹ Hrubos Ildikó: *A XXI. század egyeteme*. 8. o. A felsőoktatási intézmények karainak napjainkban betöltött szerepe tekintetében lásd Josef Franz Lindner: *Zum Rechtsstatus der Fakultät*. *Wissenschaftsrecht* 40. köt. 2007. 254-282. o.

⁵⁰² Siegfried Bar: *A Céh*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2005

⁵⁰³ Karády Viktor: *A francia egyetem Napóleontól Vichyig*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2005

⁵⁰⁴ Az intézményi szint meghatározó szerepét jelentő modell mindaddig jól működött, ameddig a gazdasági növekedés töretlenül folyt. Az 1980-as évektől azonban új helyzet állt elő: a kormányzatok csökkentették a felsőoktatás támogatására szánt pénzt, mint már láttuk, áttértek az ún. indirekt irányításra, amely nagyobb önállóságot adott az egyetemeknek, elsősorban a belső gazdálkodásban. Tekintettel arra, hogy a pénzügyi

század elején a hangsúly ismét az intézményi szintre került, ugyanis hosszú távú stratégiát ezen a szinten lehet kidolgozni, az intézmények a hallgatókért, a kutatási támogatásokért folyó globalizálódó versenyben (de nemzeti keretek között is) egy egységként jelennek meg, a hallgatók és oktatók identitása is döntően az intézményhez kötődik.

Utalni szükséges továbbá arra a körülményre is, hogy a felsőoktatási intézmények vezető testületeinek működése az új kihívásoknak megfelelően jelentős átalakuláson megy keresztül. Hrubos Ildikó a felsőoktatási intézmények vezető testületeire vonatkozó európai tendenciákat vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy e szervezeteknek három típusa létezik – országonként és egyedi intézményenként eltérően vagy mindhárom, vagy csak egy-kettő működik. Az egyetemek tradicionális vezető testülete a különböző mértékben demokratizált választott testület, a szenátus, amely korábban kizárólag professzori karként működött, napjainkban már a képviseleti elvet reprezentálja, az autonómia alanyainak valamennyi részcsoportja – különböző státusú oktatók, hallgatók, dolgozók képviselője – helyet kap benne. A „felügyelő testület” tagjai döntően laikusok (nem egyetemi polgárok); közöttük rendszerint a kormányzat, a munkaadók képviselői, szakmai szervezetek reprezentánsai jelenhetnek meg, mellettük kis létszámban egyetemi delegáltak működhetnek. Hrubos Ildikó megállapítja, hogy számos esetben az az álláspont alakult ki, hogy „bár ezeket a testületeket továbbra is fenn kell tartani, hiszen fontos funkcióik lehetnek – megszüntetésüket lélektani-politikai szempontból egyébként sem lenne tanácsos javasolni, létüket törvény írja elő –, de az igazán fontos kérdésekben kis létszámú operatív testületnek (executive board) kell döntéseket hoznia”. E szervezet jelenti a harmadik típusát az intézményi vezető testületeknek. Ebben az intézmény legfelsőbb akadémiai és adminisztratív vezetői vesznek részt (mindössze 3-4 fő), akik gyakran üléseznek, rugalmasan és gyorsan tudnak reagálni a naponta változó problémákra, a fontosabb döntések előkészítésére pedig igény szerint szakértői bizottságokat kérnek fel. „Közvetítő és koordináló szerepet töltenek be az akadémiai és adminisztratív stáb, a kétféle szemlélet között. A stratégiai jellegű, az intézmény életét jelentősen érintő döntések maradnak csak az előbbi nagy létszámú testületekre. Ilyen döntési helyzetek viszont csak ritkán fordulnak elő, ezért tanévenként mindössze egy-két alkalommal hívják őket össze. Szerepük inkább reprezentatív, illetve az operatív vezető testület döntéseinek legitimálására korlátozódik.”⁵⁰⁵

Az európai tendenciáktól eltérően a kilencvenes évek elején megvalósított magyar felsőoktatási reform sok tekintetben visszatérést jelentett az 1950 előtti struktúrához: a rendszerváltás óta a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb, szélesebb körű intézményi autonómia csökkentette a minisztérium döntési hatókörét, nagyobb döntési szabadságot biztosított az intézményeknek. Ez az örökölt irányítási struktúra azonban már a maga korában sem felelt meg a hatékonysági követelményeknek, a mai viszonyok között pedig már végképp eljárt felette az idő.⁵⁰⁶ Tény, hogy a felsőoktatási intézmények jelentős mértékben befolyásolhatják – és befolyásolják is – a felsőoktatási szféra mindennapjait, ugyanakkor e hatások teljes egészében nem minősíthetők pozitívnak. A magyarországi felsőoktatási intézmények nehezen alkalmazkodnak – az egyébként indokolatlan sebességgel változó – jogszabályokhoz: belső normáik nehezen követik a jogszabályi változásokat, emiatt számos gyakorlati (jogalkalmazói) problémával kell szembenéznük. *Megítélésem szerint a*

forrásokkal való gazdálkodás, a külső források mozgósítása vonatkozásában a különböző szakterületek igen eltérő helyzetben vannak, speciális stratégiákat kell alkalmazniuk, a karok kellő érvekkel rendelkeztek ahhoz, hogy sikerrel kiharcolják (az új feladatokhoz igazodva visszaállítsák) az önállóságot. Az egyetemi tanács mintájára kari tanácsokat hoztak létre. Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme. 8. o.

⁵⁰⁵ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 17. o.

⁵⁰⁶ Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemről a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány 2004. 4. sz.

felsőoktatási intézmények a jelenlegi struktúra és szabályozási rendszer adta keretek között középtávon olyan igazgatási nehézségekkel szembesülhetnek, amelyek az oly nagyon elhárítani kívánt változás szükségességét vetítik előre. Amennyiben az intézmények erre a lehetőségre nem készülnek fel, az egyébiránt evidenciaként kezelhető pénzügyi és menedzsment-jellegű problémák következtében olyan folyamatok hatása alá kerülhetnek, amelyek ellenőrzésére teljességgel alkalmatlanná válnak, ekként az eseményekkel sodródni lesznek kénytelenek.

A felsőoktatási intézménynek, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező intézménynek, választott képviseleti szervvel, önkormányzattal kell rendelkeznie. Az érintettek joga az autonóm képviseleti szervek megalakítása, s ezek a szervek gyakorolhatják a felsőoktatási intézményt megillető önkormányzati jogköröket. A felsőoktatási intézmények önkormányzatának legfontosabb szerveit testületi és monokratikus/monisztikus szervek szerint csoportosíthatjuk. Előbbi csoportba tartoznak a szenátus, a kari és intézeti-tanszéki tanácsok, a hallgatói önkormányzat, valamint mindezek bizottságai, utóbbi körbe a rektor, a dékán, illetőleg az alsóbb szintű szervezeti egységek⁵⁰⁷ egyszemélyi vezetői, amennyiben saját hatáskörökkel is rendelkeznek. Külön kiemelendő a gazdasági tanács, amelynek szerepe speciális a felsőoktatási intézmény igazgatásában. E szervek léte és működése az Ftv.-ben rögzített szervezeti és működési autonómiát valósítja meg. A felsőoktatási intézmény belső szervezetét – amely szervezeti és működési autonómia garanciája – oly módon kell kialakítani, hogy az biztosítsa a felsőoktatási intézmény oktatási és tudományos kutatási, művészeti képzés esetén alkotó művészeti alapfeladatainak, az ezekhez kapcsolódó kiegészítő feladatainak, valamint a működést biztosító funkcionális és fenntartási feladatainak szakszerű, hatékony, gazdaságos ellátását.⁵⁰⁸ A felsőoktatási intézmény meghatározza a működésére és szervezetére vonatkozó rendelkezéseket. A szervezeti és működési szabályzatban minden olyan kérdés rendezhető, amelyről jogszabály vagy jogszabály felhatalmazása alapján más dokumentumban nem kell rendelkezni. A szervezeti és működési rend keretében kell meghatározni különösen: a felsőoktatási intézmény szervezeti felépítését, tagolását, vezetési szerkezetét, az egyes szervezeti egységek feladatait, működését, az intézményen belüli kapcsolattartás rendjét, továbbá az intézmény belső minőségbiztosítási szabályait.⁵⁰⁹

A *gazdasági tanács* a felsőoktatási intézmény javaslattevő, véleményező, a stratégiai döntések előkészítésében részt vevő és a döntések végrehajtásának ellenőrzésében közreműködő szerve.⁵¹⁰ E szervezeti egység az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt irányító testület helyett került a felsőoktatási intézmény rendszerébe. Belső szervezeti egységként a szenátus által delegált többségi tagsággal működő döntés-előkészítő, véleményező testület, amelynek hivatalból tagja a rektor és a gazdasági vezető. A gazdasági tanács önálló döntési, illetőleg a szenátus felé kizárólagos kezdeményezési, javaslattételi jogkörrel nem rendelkezik, azonban a szenátus erre vonatkozó kifejezett határozatával döntési jogokkal felruházható.⁵¹¹ A

⁵⁰⁷ Az Ftv. 14. § (1) bekezdésének értelmében a felsőoktatási intézmény – az alapító okiratában meghatározottak szerinti feladatainak ellátásához – intézményt, szervezeti egységet (például: közoktatási, szakképzési, közművelődési, igazságügyi szakértői, könyvtári feladatot ellátó intézmény, szervezeti egység) hozhat létre és tarthat fenn.

⁵⁰⁸ Ftv. 19. § (1) bek.

⁵⁰⁹ Ftv. 21. § (1) bek.

⁵¹⁰ Ftv. 20. § (2) bek.

⁵¹¹ A gazdasági tanácsnak hét vagy kilenc tagja van. A gazdasági tanács létszámát a működés megkezdéséhez szükséges engedélyben meghatározott hallgatói létszám adatai alapján kell meghatározni a következők szerint: ha a felsőoktatási intézmény maximális hallgatói létszáma a) nem éri el a tizenötezet, hét, b) eléri a tizenötezet, kilenc tagból áll. A gazdasági tanács tagjainak a megbízatása öt évre szól, amely legfeljebb egy alkalommal

gazdasági tanács tagjaival szemben követelmény a felsőfokú végzettség, illetve nem kizáró körülmény a felsőoktatási intézménnyel fennálló foglalkoztatási jogviszony. A rektor kivételével összeférhetetlen a gazdasági tanácsi tagsággal szenátusban viselt tagság.⁵¹² Az intézményi döntéshozatal a gazdálkodási kérdésekben szenátusi döntéssel, a gazdasági tanács (GT) véleménynyilvánítása, döntés-előkészítése mellett valósul meg. A gazdasági tanácsok betöltik a törvényben előírt feladataikat, az intézményi gazdálkodáshoz piaci hatásokat közvetítenek az irányítás számára, de – döntési jogosultságuk nem lévén – szerepük másodlagos a döntési folyamatban. Ez utóbbi tényező az Alkotmánybíróság fentebb elemzett

meghosszabbítható. Ftv. 23. § (3) bek. A gazdasági tanácsba három, illetőleg négy főt delegál a szenátus, ebből egy tagot a hallgatói önkormányzat javaslata alapján. A gazdasági tanácsnak – a delegált tagokon felül – hivatalból tagja a rektor és a gazdasági főigazgató, ennek hiányában gazdasági igazgató. A szenátus által delegáltak közül legalább egy tagnak jogász, vagy a gazdaságtudományok képzési területen mesterképzésben szerzett, vagy azzal egyenértékű szakképzettséggel kell rendelkeznie. A szenátus által delegált tagok legalább fele nem állhat a felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban. A miniszter a gazdasági tanácsba két, illetve három főt, ebből egy tagot az államháztartásért felelős miniszter javaslata alapján delegál. A miniszter által delegált tagok közül legalább egynek a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettséggel, továbbá a szakképzettségének megfelelő területen szerzett legalább öt év vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie. A gazdasági tanács tagjai részére a delegálók utasítást nem adhatnak. A gazdasági tanács tagjai megbízatásának megszűnéséről az Ftv. 26. § (1) bekezdése rendelkezik. Ennek értelmében a gazdasági tanácsi tagság megszűnik a megbízatás lejártával, a tag lemondásával, illetőleg - a (2) és (3) bekezdésben meghatározott okok esetében – visszahívásával. A lemondás elfogadása, illetve a visszahívás – a (3) bekezdésben meghatározott eset kivételével - a delegáló hatáskörébe tartozik. A (2) bekezdés szerint a gazdasági tanács elnökének - az elnök esetén a tanács tagjának - kezdeményezésére vissza kell hívni azt a tagot, a) aki egy éven keresztül a gazdasági tanács ülésének több mint felén nem vett részt, és mulasztását nem tudta megfelelő módon igazolni, b) aki bármilyen okból a gazdasági tanácsi tagságból eredő feladatait - több mint fél éven keresztül - nem tudja ellátni, c) akivel szemben utóbb következik be olyan körülmény, amely miatt a gazdasági tanácsnak nem lehet tagja. Ugyanezen § (3) bekezdése szerint a rektor visszahívja a gazdasági tanács tagját, és felhívja az őt delegálót új tag delegálására, ha az a) büntetett előéletűvé válik, vagy b) a 23. § (11) bekezdésben meghatározott igazolási kötelezettségét elmulasztja. A gazdasági tanács közreműködik a szenátus döntéseinek előkészítésében. E feladatának ellátása körében véleményezi a) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét, b) a jövedelemelosztás elveit, c) a felsőoktatási intézmény költségvetését, vagyongazdálkodási tervét, d) a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját, e) a felsőoktatási intézmény számviteli rendjét, f) fejlesztés indítását, g) gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzését, gazdálkodó szervezettel történő együttműködést, h) a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, valamint a tulajdonában lévő ingó- és ingatlanvagyon hasznosítását, elidegenítését, i) együttműködési megállapodás megkötését, j) a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egysége létesítését, átalakítását, megszüntetését, k) a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény szervezeti egységének jogi személyiséggel történő felruházásával kapcsolatos kezdeményezést, valamint l) az intézmény átszervezését. A gazdasági tanács gazdasági szempontból véleményezi a) a felsőoktatási intézmény által készített, egy milliárd forintot meghaladó támogatási igényű, illetve az intézmény költségvetését önrész biztosításával terhelő pályázatokat, b) a felsőoktatási intézmény kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiáját, valamint c) a felsőoktatási intézmény kutatási programját.

A gazdasági tanács a szenátusnál, annak eredménytelensége esetén a fenntartónál jelzéssel élhet, ha megítélése szerint a felsőoktatási intézmény a gazdálkodásával, a rendelkezésére bocsátott vagy tulajdonában lévő ingatlanvagyon működtetésével, hasznosításával, elidegenítésével kapcsolatosan hozott döntésével veszélyezteti a felsőoktatási intézmény működését.

A katonai és a rendvédelmi felsőoktatási intézményekben a gazdasági tanács létrehozása nem kötelező. A fenntartót megillető jogszabályokat a honvédelemért felelős miniszter, illetve a rendészetért felelős miniszter gyakorolja. Ha a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézményben létrehozzák a gazdasági tanácsot, az abba történő delegálás joga a honvédelemért felelős minisztert, illetve a rendészetért felelős minisztert illeti meg.

⁵¹² A korábban – Ladányi Andorra hivatkozva – említett „kisipari jellegű”, átgondolatlan, kistíllú törvény-előkészítés ékes példája az Ftv. 23/A. §-a. „23/A. § (1) A rektor a megbízási jogviszony fennállása alatt írásban, a mulasztás jogkövetkezményének ismertetésével felhívhatja a gazdasági tanács tagját annak igazolására, hogy a tag büntetlen előéletű.

(2) Ha az (1) bekezdésben meghatározott felhívásra a gazdasági tanács tagja igazolja, hogy büntetlen előéletű, a felsőoktatási intézmény az igazolás céljából a bünyügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági bizonyítvány kiadása iránti eljárásért megfizetett igazgatási szolgáltatási díjat a gazdasági tanács tagja részére megtéríti.”

határozatainak következménye; az Ftv. megalkotásakor „irányító testület” nevet viselő későbbi gazdasági tanácsok érdemi hatásköreinek megszüntetésével – illetőleg az erre vonatkozó alkotmányos követelmény megfogalmazásával – az Alkotmánybíróság gátat szabott az eredeti jogalkotói szándék érvényesülésének.⁵¹³

Az állami oktatás-irányítás és az intézmény közötti kapcsolatot az intézmény legfelsőbb kollektív döntéshozó fóruma biztosítja;⁵¹⁴ ezt a szerepet a magyar felsőoktatási jogban a *szenátus* tölti be, amely a felsőoktatási intézmény döntéshozó és a döntés végrehajtását ellenőrző testülete; elnöke a rektor.⁵¹⁵ A szenátus az alapító okiratban meghatározottak figyelembevételével határozza meg a felsőoktatási intézmény képzési és kutatási feladatait, továbbá ellenőrzi azok végrehajtását.⁵¹⁶ A szenátus tagja – a hallgatói önkormányzat és a reprezentatív szakszervezetek képviselői kivételével – az lehet, aki a felsőoktatási intézményben munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében oktatói, kutatói vagy egyéb munkakört tölt be. A szenátus fogadja el a felsőoktatási intézmény a) képzési programját, b) szervezeti és működési szabályzatát, doktori szabályzatát, minőségfejlesztési programját, c) a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit, d) elemi költségvetését, éves, illetve éven túli kötelezettségvállalási tervét és végrehajtásának ütemtervét, továbbá vagyongazdálkodási tervét, valamint e) a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját.⁵¹⁷ Az állami felsőoktatási intézményben a szenátus tagjai – a rektor kivételével – választás útján nyerik el megbízatásukat.⁵¹⁸ A szenátus

⁵¹³ Ennek elemzése és értékelése tekintetében lásd az értekezés III. 2.2. pontját.

⁵¹⁴ Lásd erről részletesen Alexander Laqua: Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung. Nomos, Baden-Baden 2004. 33. o.

⁵¹⁵ Ftv. 20. § (1) bek.

⁵¹⁶ Ftv. 27. § (1) bek.

⁵¹⁷ A szenátus további hatásköreit az Ftv. 27. §-a részletezi. Ha a szenátus által létrehozott bizottság, illetve tanács hallgatókat érintő ügyekben is eljár, biztosítani kell, hogy a bizottság munkájában részt vehessenek a hallgatók képviselői is. A szenátus a hallgatók tanulmányi, vizsga- és szociális ügyeinek intézésére állandó bizottságot hoz létre. A hallgatókat érintő ügyekben eljáró bizottságban biztosítani kell a hallgatók részvételét, azzal a megkötéssel, hogy a tanulmányi, vizsga és szociális ügyek intézésére létrehozott állandó bizottságban a hallgatók által delegált tagok száma nem lehet kevesebb, mint a bizottság tagjainak ötven százaléka. A szenátus bármely kérdést megvitathat, bármely kérdésben kialakíthatja állásfoglalását, bármely kérdésben javaslattal élhet. Állásfoglalásait, javaslatait megküldheti a döntéshozatalra, intézkedésre jogosultnak, aki köteles arra harminc napon belül, testület esetén legkésőbb a harmincadik napot követő első ülésen érdemi választ adni.

⁵¹⁸ Ftv. 28. § (1) bek. A szenátus létrehozásával, működésével, tagjai megbízatásának megszűnésével, a megbízás, a delegálás jogszerűségének vizsgálatával, a kapcsolódó jogorvoslással, a szenátus napirendjének előkészítésével kapcsolatos kérdéseket a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni, a következők figyelembevételével:

- a) a szenátus létszáma - a 23. § (3) bekezdésében meghatározottak figyelembevételével - nem lehet kevesebb hét, illetve kilenc főnél, továbbá az oktatók és kutatók által választott tagoknak - az elnökkel együtt - a testület tagjainak többségét kell alkotniuk,
- b) a hallgatói önkormányzat a 78. § (4) bekezdésében meghatározottak szerint delegálja képviselőit,
- c) az egyéb munkakörben foglalkoztatott tagok, a reprezentatív szakszervezetek képviselőinek létszáma nem lehet kevesebb, mint a szenátus létszámának öt-öt százaléka, de legalább egy-egy fő,
- d) a szenátus tagjainak megbízatása legalább három és legfeljebb öt év, a hallgatói önkormányzat képviselője esetében legalább egy és legfeljebb három év lehet,
- e) a szenátus szükség szerint tart ülést,
- f) a szenátus ülései az intézmény alkalmazottai, hallgatói és a gazdasági tanács tagjai számára nyilvánosak,
- g) a szenátus ülése akkor határozatképes, ha tagjainak legalább hatvan százaléka jelen van, döntéseit - ha törvény vagy a szervezeti és működési szabályzat magasabb szavazati arányt nem ír elő - jelen lévő tagjai többségének egyhangú szavazatával hozza,
- h) a szenátus jelen lévő tagjai több mint ötven százalékának kérésére zárt ülést, titkos szavazást kell tartani,
- i) a szenátus üléseiről jegyzőkönyvet kell készíteni, a szenátus döntéseit határozatba kell foglalni, és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint nyilvánosságra kell hozni,
- j) a szenátus ülésére a gazdasági tanács elnökét tanácskozási joggal meg kell hívni.

jogállásával kapcsolatban kiemelendő, hogy feladat- és hatásköreit az Ftv. keretjelleggel szabályozza, ezért az adott felsőoktatási intézmény belső viszonyai, centralizációjának foka határozza meg elsősorban azt, hogy ténylegesen mekkora befolyása van a testületnek az intézményi viszonyokra, ugyanis – az Ftv.-ben rögzített kizárólagos hatásköröktől eltekintve – hatásköreinek jelentős részét átruházhatja az intézmény alsóbb szintű szervezeti egységeire. A szenátus, mint a felsőoktatási intézmény legfőbb döntéshozó fóruma döntő szerepet tölt be az intézmény életében. A működésével kapcsolatban felmerülő problémák döntően a hallgatói részvétel arányára, illetőleg a döntési mechanizmusok nehézkességére vonatkoznak. Ezek a felvetések összhangban állnak a felsőoktatási intézmények vezetési struktúrájára vonatkozó átalakítási elképzelésekkel, amelyek értelmében a fejlettebb oktatás-irányítási rendszereket kialakító államokban a felsőoktatási intézményekben háttérbe szorul a hagyományos kollegiális irányítási forma, mind általánosabbá válik az egyetemi kormányzás modellje.⁵¹⁹ Ennek értelmében a szenátus mellett külön igazgató (vagy vezető) tanácsot kellene létrehozni, amelynek tagjai az intézmény kellő felsőoktatás-politikai és tudománypolitikai előélettel rendelkező tagjai lehetnének, külső tagjai pedig a kormányzat és a régió képviselői.⁵²⁰ „Stratégiai választaknál, alapvető pénzügyi kérdésekben a fejlett országokban a szenátus tanácsadó szerepet tölt be.”⁵²¹

A felsőoktatási intézmény vezetője a rektor;⁵²² vezeti és képviseli az intézményt, e jogkörében eljár mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe.⁵²³ Az Ftv. értelmében a rektor felel különösen: a felsőoktatási intézmény vagyonkezelésébe, használatába adott, illetve a felsőoktatási intézmény tulajdonában lévő vagyon rendeltetésszerű igénybevételeért, az alapító okiratban előírt tevékenységek jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő ellátásáért, a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítéséért, a tervezési, beszámolási, információszolgáltatási kötelezettség teljesítéséért, annak teljességéért és hitelességéért, a gazdálkodási lehetőségek és kötelezettségek összhangjáért, az intézményi számviteli rendért, a belső kontrollrendszer és ennek részeként a folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés, valamint a belső ellenőrzés megszervezéséért és hatékony működtetéséért. Rektori megbízást az kaphat, aki vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel és gyakorlattal rendelkezik, továbbá a felsőoktatási intézménnyel teljes munkaidőre szóló munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban áll, illetve akivel ilyen jogviszonyt létesítenek.⁵²⁴ A rektori megbízás elnyerésének feltételrendszere részben vitatható, illetőleg hiányosnak minősíthető. A vezetői gyakorlat esetében nem tisztázott annak szintje és mértéke⁵²⁵, illetőleg a hatékony vezetés koncepcióját kevésbé szolgálja a rektori funkció betöltőjének tudományos előélete. Nem egy esetben felvetődött a szakirodalomban, hogy az intézmény napi operatív vezetését, igazgatási

⁵¹⁹ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. FTT, Budapest 2007. 4. o.

⁵²⁰ Ennek részletezését lásd az értekezés IV. 2.1. pontját.

⁵²¹ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. FTT, Budapest 2007. 16. o.

⁵²² Ftv. 20. § (3) bek.

⁵²³ Felelős a felsőoktatási intézmény szakszerű és törvényes működéséért, az egészséges és biztonságos munkafeltételek, oktatási és kutatási feltételek megteremtéséért, gyakorolja a munkáltatói jogokat, és dönt a felsőoktatási intézmény működésével kapcsolatosan minden olyan ügyben, amelyet jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. Ftv. 29. § (1). bek.

⁵²⁴ A rektori megbízáshoz egyetem esetén egyetemi tanári, főiskola esetén egyetemi tanári, főiskolai tanári, egyetemi docensi, tudományos tanácsadó vagy kutatóprofesszori, illetve tudományos főmunkatársi munkakörben történő alkalmazás szükséges.

⁵²⁵ Nehezen vehető pl. össze egy kis tanszék vezetésében szerzett tapasztalat egy multinacionális vállalat vezetésében szerzett gyakorlattal.

menedzsmentjének irányítását nem csupán tudományosan kvalifikált személyre, hanem professzionális menedzserre, kancellárra – a mai főtitkára – kellene bízni.⁵²⁶ Ebben a vezetési modellben a rektor – a szenátus elnökeként is – elsősorban a stratégiai kérdések kidolgozásáért felelne.⁵²⁷

A felsőoktatási intézmény az Ftv. alapján további a) oktatási, tudományos kutatási, b) szolgáltató, c) *funkcionális szervezeti egységeket* hozhat létre és működtethet oly módon, hogy ne keletkezzen indokolatlan párhuzamosság a feladatellátás megszervezésekor. A felsőoktatási intézmény oktatási alaptevékenységének körébe tartozó feladatot ellátó szervezeti egysége jogi személyiségű szervezeti egység formájában nem működtethető.⁵²⁸

A felsőoktatási intézmények szervezetének speciális részét képezik a hallgatói önkormányzatok, amelyek az – Ftv. 1. § (8) bekezdésének megvalósítása értelmében – a hallgatók és a hallgatói közösség autonómiájának birtokosaként az eredményes és a sikeres szakember- és értelmiségképzést szolgálják. Ennek az alapelvnek a megvalósulása értelmében a felsőoktatási intézmények tekintetében az intézmény részeként létrejövő hallgatói önkormányzatoknak⁵²⁹ különleges szerepe van; a hallgatói önkormányzat tevékenysége a hallgatókat érintő valamennyi kérdésre kiterjed.⁵³⁰

⁵²⁶ Hasonló gondolatokat vet fel Ladányi Andor is. Ladányi Andor: Az új felsőoktatási... 534. o. A kancellári modell története lásd Jürgen Heß: Die Geschichte des Universitätskanzlers im Spannungsfeld zwischen Staatsaufsicht und Hochschulautonomie. Wissenschaftsrecht 33. köt. 2000. 332-342. o., jelenkori szerepe tekintetében Maximilian Wallerath: Der Universitätskanzler in der Hochschulleitung. Wissenschaftsrecht 37. köt. 2004. 203-223. o.

⁵²⁷ Ezzel összefüggésben lásd az értekezés IV. 2.1. pontját.

⁵²⁸ Ftv. 30. § (1) bek. A felsőoktatási intézmény oktatási és tudományos kutatási szervezeti egységei különösen: a kar, a tanszék, az intézet, a botanikus kert, a klinika, a kutatóintézet, a kutatócsoport, a tangazdaság. Ha a felsőoktatási intézmény több telephelyén indít alap- vagy mesterképzést, az intézmény képzési programjában kell meghatározni, hogy melyik oktatási szervezeti egység felel a képzésért. Egy szak képzésért egy oktatási szervezeti egység lehet a felelős. A felsőoktatási intézményben kollégiumi, informatikai, szociális, kulturális, sport, könyvtári, levéltári, múzeumi, egészségügyi szolgáltató és egyéb (például: közoktatási, gyakorlati képzést biztosító tanműhely, művészeti gyakorlóhely, valamit termelő) feladatot ellátó szervezeti egység hozható létre. Jogi személyiségű szervezeti egységként különösen az egészségügyi szolgáltató tevékenységet ellátó szervezeti egység működhet.

⁵²⁹ Érdekességként megemlítenéd, hogy az országos szintű hallgatói érdekképviseleteknek Európában három fő típusa különböztethető meg, természetesen a főbb jellemzők átfedésben is lehetnek, így a gyakorlatban a kevert jellemzőkkel rendelkező hallgatói képviseletek figyelhetők meg, illetve kerülnek bemutatásra. Az első típusba a szakszervezeti típusú hallgatói képviseletek sorolhatóak. Erre a típusra jellemző az önkéntes tagság, az esetek jelentősebb részében előfordul tagdíj. Esetenként ideológiai alapú érdekképviselet, ezek között számos a történelmi távlatú szervezet (a portugál Associação Académica de Coimbra, 1887-es alapítású szervezet a legrégebbi hallgatói érdekképviselet), ezen képviseletek – ideológiai alapon elkülönülnek és – egymással vetélkedő országos szervezetekbe tömörülnek. Ilyen típusú hallgatói képviseleti szervezetek jelenleg leginkább Franciaországban működnek. A második típusba a politikai/ideológiai alapú hallgatói képviseletek sorolhatóak. Ezek esetében az intézményi választásokon a hallgató „pártlistákra” szavaz, „parlamentáris rendszerben” működik a szervezet (frakciók, koalíciók vannak). Ezek tulajdonképpen a politikai pártok „felsőoktatási szervezetei”, a helyi képviseletekből – delegáció – útján kialakuló országos szervezet is átpolitizált; ilyen hallgatói képviseleti berendezkedés jellemző Németországra és Ausztriára. A harmadik típusú hallgatói érdekképviseletek az (önszabályozó) hallgatói önkormányzatok, amelyeknek a tagsága törvény által előírt, illetve kötelező önszerveződés. A pártpolitikától deklaráltan függetlenek, törvény szerinti jogosítványokkal bírnak intézményi és országos szinten egyaránt. Magyarországon és Észtországban működnek ilyen szervezetek. A magyarországi hallgatói önkormányzati sajátosságaképpen az intézmények részeként létrejövő lokális önkormányzatok országos képviseletét az önálló jogi személyiséggel bíró HÖÖK látja el, amely véleményt nyilváníthat, illetve javaslatot tehet a felsőoktatást érintő bármely kérdésben, továbbá ellátja a hallgatók képviseletét a felsőoktatás országos szervezeteiben. A felsőoktatási intézmények doktori képzésben részt vevő hallgatóinak képviseletét a DOSz látja el, amely a doktoranduszokat érintő kérdésekben gyakorolja az érdekképviseleti jogköröket. Lásd erről részletesen Kucsera Tamás Gergely: Az országos felsőoktatási hallgatói

A hallgatói önkormányzat egyetértési jogot gyakorol a) a tanulmányi és vizsgaszabályzat, b) térítési és juttatási szabályzat, valamint c) az oktatói munka hallgatói véleményezésének rendje tekintetében. A hallgatói önkormányzat tesz javaslatot a gazdasági tanács egy tagjára, továbbá egy képviselője részt vehet a gazdasági tanács ülésén. A hallgatói önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a szenátus létszáma legalább egynegyedének, legfeljebb egyharmadának megfelelő – számú tagot delegálhat a szenátusba. Ha a hallgatói önkormányzat választásában a hallgatók legfeljebb egynegyede vett részt, a hallgatói önkormányzat egy tag delegálására jogosult a szenátusba. Amennyiben a hallgatói önkormányzat egynél több tag delegálására jogosult, egy tagot a doktorandusz-hallgatók önkormányzata delegálhat. A hallgatók öngazgatási feladatait ellátó hallgatói önkormányzatok napjainkban egyre komolyabb befolyást gyakorolnak az intézmények stratégiai kérdéseinek eldöntésére, amely az intézmény-irányítás mindennapjaiban állandó viták forrása.⁵³¹ E viták döntő többsége a hallgatói részvétel csökkentésére irányul, ez azonban kizárólag az intézményirányítás komplex reformja keretében valósítható meg. Felmerül ezzel összefüggésben az a megoldási alternatíva is, aminek értelmében a hallgatói képviselők egyes stratégiai döntések meghozatalában nem vennének részt.

A felsőoktatási autonómia működését a fenti áttekintésnek megfelelően mind az oktatás-irányítást végző szervek, mind maguknak a felsőoktatási intézményeknek a szervezete is befolyásolja. Napjainkban azonban mégsem ezeknek a szerepe kiemelkedő, hanem az e fejezet 4.1. pontjában már említett köztes szervezeteké, amelyek az oktatás-irányítás újszerű elemeként jelentek meg.

4.3. Köztes szervezetek a felsőoktatási igazgatásban

4.3.1. A felsőoktatási köztes szervezetek létének alapjai

Az 1980-90-es években az európai államok oktatási kormányzatai érdemben csökkentették a felsőoktatásra gyakorolt *közvetlen* befolyásukat. E folyamat két, látszólag ellentétes, de valójában egymásra kölcsönösen ható törekvés következményeként értékelhető: *egyrészt* maguk a kormányzatok kezdeményezik – eltérő, de rendszerint költségtakarékossági okokból – a felsőoktatási intézményekre irányuló igazgatási feladataik csökkentését, *másrészt* különböző csatornákat igénybe véve továbbra is ellenőrzik a felsőoktatási rendszert, és amennyiben szükséges, akár direkt beavatkozásokkal is (átstrukturálás, pénzügyi ösztönzők stb.). E törekvések nem két különböző stratégia megtestesítői, hanem annak a korszerű oktatás-kormányzati politikának a következményei, amely új eszközöket keres a felsőoktatás irányítására.⁵³² A klasszikus „európai egyetemek” tekintetében e kormányzati magatartásnak eltérő megnyilvánulási formái figyelhetők meg. *Kogan* szerint a *klasszikus* modell a felsőoktatás teljes függetlenségét javasolja, amelyben a felsőoktatást közalapítványi formában – tehát végső soron mégis állami forrásból – finanszírozzák, az *alternatív* modellben pedig a felsőoktatás olyan környezetől függ, amelyben az állandó (kormányzati) és eseti (magán) pénzalapok határozzák meg a tevékenységét.⁵³³

képviselő és a magyarországi hallgatói önkormányzati modell fejlődéstörténete 1988-2008. Doktori értekezés, kézirat, Pécs 2010. A kézirat hivatkozása Szerző szíves hozzájárulásával történt.

⁵³⁰ Ftv. 77. §

⁵³¹ A közelmúltból példaként lásd az első eredménytelen kaposvári és szegedi rektorválasztásokban játszott szerepüket. <http://edupress.hu/hirek/index.php?pid=egycikk&HirID=22108> illetőleg <http://edupress.hu/hirek/index.php?pid=egycikk&HirID=21435>.

⁵³² Kozma Tamás: Kie az egyetem? Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2004. 53. o. A folyamat más társadalmi alrendszerekben is megfigyelhető.

⁵³³ Maurice Kogan: Az új értékelő állam. *Educatio* 1993. 2-3. sz. 399-416. o.

A felsőoktatás irányításának eltérő, de markáns közös vonásokat mutató modelljeiben a kormányzati irányítás új, közvetett formái terjedtek el, amelyeket Vought „távirányításnak” (remote control) nevez. Álláspontja szerint a kormányzat célja, hogy megnövelje a felsőoktatás autonómiáját, és csupán távirányító szerepet tartson fenn magának. E közvetett irányítás következménye, hogy *egyrészt* számottevően megszorodtak a felsőoktatásban az oktatási kormányzat és a felsőoktatási intézmények közötti testületek, *másrészt* jelentős mértékben megváltozott e szervezetek funkciója, amellyel szükségszerűen együtt járt hatásköreik sokszorozódása is. Ennek megfelelően a „távirányító” kormányzat elsősorban a felsőoktatás *kimenetét* ellenőrzi a benne zajló folyamatok helyett, a kormányzat és az intézmények közötti testületek hagyományos felügyelői szerepköre pedig átalakul értékelő szereppé: *a közvetett irányítást „köztes szervezetek”⁵³⁴ (intermediary bodies, buffer bodies) végzik.* A köztes szervezetekről szóló tudományos gondolkodás akkor indult meg, amikor az állami finanszírozás – az 1990-es években – érdemben csökkenni kezdett. Ekkor merült fel a kollektív autonómia fogalma az intézményi autonómiával szemben, előbbi pedig végül a köztes, közvetítő vagy puffer szervezetek formájában intézményesült.⁵³⁵ Neave a következő köztes szervezeteket különbözteti meg: juttatási, tanácsadó-koordinációs, illetve vitafórumként szolgáló szervezetek. Ezek a funkciók azonban nem válnak el világosan egymástól, hanem kisebb-nagyobb mértékben, együttesen jellemezhetik az adott szervezetet (valójában a gazdasági hatalom különbözteti meg őket, amellyel az egyik szervezetet az alapító felruházta, a másikat viszont nem⁵³⁶), vagyis ezek a tulajdonságok nem tisztán jellemzik az egyes köztes szervezeteket, hanem keveredve jelennek meg. Ugyanazon köztes szervezet tölthet be egyszerre koordináló szerepet és szolgálhat vitafórumként is. De mindebből nem következik egyenesen, hogy a hivatalosan koordinációs szereppel rendelkezők egyben gazdasági felelősséggel is fel lennének ruházva. Gyakran „azok a szervezetek, amelyekben a párbeszéd kap helyet, befolyással lehetnek a végrehajtás módjára is, bár ez gyakran megint más szervezetekre hárul”.⁵³⁷ Bjarnason szektoron belüli, illetve szektorközi köztes szervezeteket különböztet meg. A szektoron belüli köztes szervezetek a kormányzatot kötik össze a felsőoktatással, csatornául szolgálnak a kormányzati szándékoknak. A szektorközi köztes szervezetek nemcsak a felsőoktatással foglalkoznak, hanem a felsőoktatást a humán szférával együttesen kezelik.⁵³⁸ Clark kétféle köztes

⁵³⁴ A kifejezést a magyar szakirodalomban Kozma Tamás alkalmazza ekként. Ugyanezeket a szervezeteket Barakonyi Károly „a felsőoktatás működésének szabályozásában, irányításában, ellenőrzésében részt vevő szerveknek” nevezi. Neszt Judit és Szabó Péter Csaba szerint érdemes a köztes szervezeteket elnevezésük szerint is megvizsgálni. A „buffer organisation” kifejezés azt sugallja, hogy a szervezet a felsőoktatási intézményeket, vagy a felsőoktatás teljes rendszerét védi a kormányzati beavatkozásoktól, biztosítva a teljes autonómiát. Az „intermediary body” terminus elsősorban a kormányzat és a felsőoktatás közé beszorult szervezetet jelenti, mely egy közvetítő csatornaként működve az állam számára lehetőséget ad a kontroll fenntartására. Neszt Judit – Szabó Péter Csaba: i. m. 12. o.

⁵³⁵ Carin Berg (szerk.): Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers on Higher Education, Bucharest 1993

⁵³⁶ Guy Neave: The Role of Buffer Institutions Between Universities and State. Higher Education Policy 1992. 5. sz. 10-13. o.

⁵³⁷ Neszt Judit – Szabó Péter Csaba: i. m. 11. o.

⁵³⁸ Svava Bjarnason: Buffer organisations in Higher Education. Association of Commonwealth Universities, London 1998. Bjarnason idézve Neszt Judit és Szabó Péter Csaba rámutat arra is, hogy létezhet szektoron átívelő, szektor közi szervezet (cross sectoral steering instrument) is, amelynek feladata a felsőoktatási szektoron átívelve a nem-felsőoktatási szektorra is kiterjeszteni tevékenységét, mintegy szektorközi irányítási eszközként működve. A szektoron belüli köztes szervezetek csak a felsőoktatás egy részének ellátását valósítják meg, s ez általában az egyetemi szektor. Kivételek persze vannak, ugyanakkor a szektoron belüli köztes szervezetek átalakítása szektor-közivé nem ritka. Gyakori, hogy az a csatorna, mely korábban a felsőoktatás igényeit közvetítette a kormányzatok irányába, most a közpolitika közvetítőjévé vált a felsőoktatás felé. Kevésbé számít, hogy ezt önkéntesen vállalták a meghonosodott köztes szervezetek, vagy pedig a kormányzat erőltette rájuk. Céljuk, hogy minél hatékonyabbá válva egyre jobb felkészültségű hallgatókat bocsásson ki a rendszer, miközben

szervezetet nevez meg aszerint, hogy kormányzati befolyást közvetítenek-e az intézmények felé, vagy inkább pufferként védik az intézményeket a kormányzattal szemben.⁵³⁹ A tényleges döntési jogkör szempontjából hierarchikusan is tipizálhatók ezek a szervezetek: a primer közvetítő szervezetek forrásallokáció kérdésében hivatottak dönteni, a szekunder szervezetek tanácsot adnak és koordinálnak, a terciér szervezetek pedig vitákat és konzultációkat szerveznek, azoknak helyet adnak.⁵⁴⁰ E szervezetek egyszerre több célt is szolgálnak. *Egyrészt* lehetővé teszik, hogy a közvetlen kormányzati ellenőrzés valóban csökkenjen a felsőoktatás fölött, *másrészt* megteremtik a lehetőségét, hogy az intézmények autonómiája – relatíve, néha azonban abszolúte is – megnövekedjék. *Harmadrészt* – az új irányítási filozófiának megfelelően – a kormányzati befolyás rajtuk keresztül, áttételesen továbbra is megmaradhat a felsőoktatás felett.⁵⁴¹ (Neszt szerint ezzel ellentétben azonban „a Nyugat-Európára kiterjedő összehasonlító tanulmányok kimutatták, hogy nincsen egyértelmű kapcsolat a köztes szervezetek létezése, valamint az intézményi autonómia és hatékonyság között.”⁵⁴²) Streiter az általa közvetítő szervezeteknek nevezett formációkat az alábbi jellemzőkkel azonosítja: a) formálisan nem részei az államigazgatásnak, hanem valamely más (néhány esetben magán) jogi formát öltenek; b) költségvetésük teljes mértékben, de legalábbis jelentős részben az állami költségvetésből finanszírozott; c) forrásait saját jogon használják fel; d) döntéseiket állami befolyástól mentesen hozzák meg, továbbá e) saját minőségbiztosítással kell rendelkezniük.⁵⁴³

A köztes szervezetek működésének alapja, hogy a döntés-előkészítést, esetenként magát a döntést is általuk létrehozott más testületekre – pl. bizottságokra – ruházzák át, enyhítve a rájuk nehezedő kettős – a kormányzat és az intézmények részéről megfigyelhető – nyomást. A felelősség megosztásával és áthárításával olyan aktorokat vonnak be a döntési folyamatokba, amelyekkel a „nyomásgyakorlók” közvetlenül nem szembesülnek.⁵⁴⁴ Köztudott, hogy a kollektív döntések szükségszerűen el nem számoltatható, kollektív felelősségi rendszerrel járnak, éppen ezért az ilyen rendszerben nemcsak végrehajtani nehéz egy döntést, de annak megtörténtét ellenőrizni is – különösen akkor, ha kollektíven hozzák meg az ellenőrzés szabályait.⁵⁴⁵

A modern felsőoktatás kormányzati irányítása a fentiek miatt csak a köztes szervezetek tanulmányozása révén érhető meg. Ennek az újszerű irányítási technikának különös jellemzője, hogy az oktatási kormányzat – tehát a nem szakmai elem – feladata nem az oktatás tartalmi ügyeinek intézése, hanem az ágazat átfogó felügyelete, s ennek részeként az intézményi autonómia feltételeinek megteremtése, ami az állam objektív intézményvédelmi

a kimeneti oldalt igyekeznek összehangolni a nemzeti szükségletekkel. Neszt Judit – Szabó Péter Csaba: i. m. 11. o.

⁵³⁹ Burton R. Clark: *The Higher Education System*. University of California Press, Berkeley 1983.

⁵⁴⁰ Ebben az értelemben például az operatív bizottságok lehetnek primer és szekunder helyzetben, a kutatási tanácsok primer vagy szekunder, a rektori konferenciák szekunder és terciérben, a speciális bizottságok szekunder és terciér helyzetben. Pozíciójukat az adott társadalmi, politikai környezet, valamint saját együttműködési készségük határozza meg, amely pozíció ennek megfelelően változhat. Hrubos Ildikó: *A felsőoktatás dilemmái...* 15. o.

⁵⁴¹ Kozma Tamás: *Kié az egyetem...* 54. o.

⁵⁴² Neszt Judit: *A felsőoktatási rendszerek és az állam kapcsolatának változásai Európában*. Kézirat, Debrecen 2003. Idézi Kozma Tamás: *Kié az egyetem...* 55. o.

⁵⁴³ Felix Streiter: *Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen*. Deutsche Hochschulverband, Bonn 2008. 85. o. Megjegyzendő, hogy Streiter ezeket a szervezeteket elsősorban a tudomány-finanszírozás szempontjából vizsgálja.

⁵⁴⁴ Kozma Tamás: *Kié az egyetem...* 55. o.

⁵⁴⁵ Sáska Géza: *Rendszerek és váltások*. Felsőoktatási Kutatóintézet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2007. 174. o.

kötelezettségéből következő kormányzati feladat. Az oktatási kormányzat (szak)politikájának kialakításakor kulcsfontosságú szerepet kell szánnia a szakmai feladatok ellátására alkalmas tényezőknél: olyan helyzetbe kell őket hoznia, amely révén befolyásolhatják a központi döntéseket. E cél megvalósulását funkciójuk szerint a köztes szervezetek szolgálják: ezeket kell a szükséges feladat- és hatáskörökkel ellátni ahhoz, hogy rendeltetésüknek megfelelhessenek.⁵⁴⁶ Lényeges körülmény ugyanakkor, hogy a köztes szervezeteket az állam hozza létre, de nem feltétlenül a kormányzat eszközeként működnek. Kezdeti megjelenésükkor komoly szerepet játszottak az „önmegtartóztató állami akarat” elvének érvényesülésében: először az állam kijelölte azokat a felsőoktatáson belüli funkciókat, amelyekről lemond, majd később ki is rekesztette magát belőlük. Ez a fajta köztes szervezet a felsőoktatási szférából ered, amely ekként lényegében határfelületet hoz létre a két rendszer, az állam és a felsőoktatás között. Habár a köztes szervezetek azonos elveken alapulnak, meghatározó jellemzőik eltérőek is lehetnek. Közös elem mindegyikükben, hogy a tárgyalások színterét biztosítják a felsőoktatási intézmények, mint a közpénzek felhasználói és a kormányzat, mint fenntartó között, megkülönbözteti őket ugyanakkor az, hogy a bürokratikus rendszer, vagy a felsőoktatási szektor részeként jelennek-e meg. Másképpen fogalmazva: az államapparátus legalsó fokát, vagy az egyetemi hierarchia legfelső fokát jelentik-e?⁵⁴⁷

4.3.2. A köztes szervezetek kialakulása Magyarországon

Klebsberg Kuno szerint a tudományos élet minél hatékonyabb megszervezésének érdekében „tudósokból, kultúrpolitikusokból és adminisztratív erőkből alakuló kollegiális korporatív szervezetekre (Suprauniversitas, Überuniversität) van szükség, hogy a kultuszminisztérium hatékony felügyelete alatt önkormányzati úton lássák el a tudományos igazgatás magasabbrendű tennivalóit”.⁵⁴⁸ A klebsbergi gondolat a felsőoktatási rendszerváltoztatásban meghatározó szerepet játszó, az 1980-90-es évek fordulóján alakuló modern hallgatói mozgalom vezetői között is megfogalmazódott. „*Kritika és koncepció*” címet viselő programjukban kinyilvánították, hogy „az állami feladatvállalásban elsődlegesen a szakmai kompetenciával is rendelkező bizottságok, tanácsok rendszere [kell, hogy] kapja a döntő szerepet, valamint a szféra önkormányzata, azaz a Rektori és Főigazgatói Konferenciák, az OFÉSZ, a nem munkavállalói típusú korporációk által létrehozott és működtetett, komoly döntési jogkörrel bíró testületek hálózata. A felsőoktatás generális képviselőjét legcélszerűbben a Rektori Konferencia láthatná el, beleértve ekkor természetesen a Főigazgatói Konferencia és az OFÉSZ képviselőit is”.⁵⁴⁹ Ugyanezeknek a klebsbergi elveknek igyekeztek megfelelni a régi Ftv. megalkotói, akik a II. világháború előtti felsőoktatás ideájához, szervezeti-működési modelljének egyes elemeihez nyúltak vissza.⁵⁵⁰ A felsőoktatás állami irányítási rendszerének fontos elemeként e törvény hozta létre a

⁵⁴⁶ Sáska Géza: i. m. 61. o.

⁵⁴⁷ Lásd ennek kapcsán Neszt Judit és Szabó Péter Csaba: i. m. 12. o. Ők idézik Burton Clark meghatározását, amely szerint a köztes szervezetek legitimitásának erőssége leginkább a rendszerbe való behatolás irányától függ. Történelmileg a legtöbb angolszász igazgatási rendszer felső rétege keskeny, míg az intézményi, alapszintű széles. A köztes szervezetek ereje abból ered, hogy az alapszintről indulva haladnak felfelé a hierarchiában.

⁵⁴⁸ Klebsberg Kuno beszéde az intézményi vezetők ülésén 1931. április 22-én. Idézi Ladányi Andor: Klebsberg felsőoktatási politikája. Alkotások és tervek IV. Magyar Felsőoktatás 2001. 1-2. sz.

⁵⁴⁹ Kritika és koncepció. A hallgatói önkormányzatok felsőoktatási koncepciója. Budapest 1991. Az idézetben szereplő „OFÉSZ”-rövidítés az Országos Felsőoktatási Érdekképviseleti Szövetségre utal. Érdekesség, hogy a Verband deutscher Studentenschaften elnevezésű német hallgatói érdekszervezet hasonló elvi koncepciót fogalmazott meg az 1970-es évek elején. Ld. „6 Punkte für ein demokratisches Hochschulgesetz”. Bonn 1972.

⁵⁵⁰ Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemről a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány 2004. 4. sz.

felsőoktatás-politikai döntések előkészítésében jelentős szerepet játszó Felsőoktatási és Tudományos Tanácsot (a továbbiakban: FTT), valamint a Magyar Akkreditációs Bizottságot (a továbbiakban: MAB), amelyek az első modern értelemben vett köztes szervezetnek minősíthetők.⁵⁵¹ Kiemelendő, hogy a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat rendelkezéseinek megfelelően az 1996. évi LXI. törvénnyel megtörtént a régi Ftv. koncepcionális módosítása. A felsőoktatás-fejlesztési célkitűzések megvalósíthatósága érdekében a felsőoktatás országos szakmai szervei – a már említett FTT és MAB – jogállásának és kompetenciájának újradefiniálására is sor került. A fő cél olyan szakmai koordinációs rendszer jogi megalapozása volt, amely képes kiváltani a központosított kormányzati rendszer szükségtelen adminisztratív beavatkozásait, ám ugyanakkor megfelelő alapot ad a felsőoktatás stratégiai fejlesztésére és a felsőoktatás minőségének garantálására.⁵⁵² A régi Ftv.-t felváltó Ftv. a felsőoktatás hazai feszültségeinek oldásához és az európai közösségi vállalások teljesítéséhez volt hivatott megteremteni a jogi környezetet.⁵⁵³ A jogalkotó – felismerve az értekezés I. pontjában jelzett társadalmi változásokat –, célul tűzte ki, hogy a törvényi szabályozással egyebek mellett segítse „a felsőoktatási szellemi központok szervezetének és irányításának átalakulását” (a megvalósulásról lásd alább).⁵⁵⁴ A magyar felsőoktatási jogalkotásban is kimutatható tehát az a nemzetközileg is megfigyelhető tendencia, hogy a kormányzat alapvető törekvése lett a felsőoktatás autonómiájának – az intézményalapítás és az intézményfenntartás szabadságának, a felsőoktatási intézmények autonómiájának – biztosítása mellett az intézmények „távirányítása”, ehhez azonban új irányítási rendszerekre van szükség. Az Európai Bizottság álláspontja szerint emellett ugyancsak szükséges, hogy „az egyetemek felszámolják karokra, tanszékekre, laboratóriumokra és igazgatási egységekre való széttagoltságukat, és erőiket egyesítve a kutatás, tanítás és szolgáltatás intézményi prioritásaira fordítsák. A tagállamoknak kell felépíteni és jutalmazni az egyetemeken belüli irányítási és vezetési kapacitásokat”.⁵⁵⁵ Ezt – többek között – az intézmények irányítását végző nemzeti testületek felállításával tehetik meg.

4.3.3. A köztes szervezetek működése

Az Ftv. 1. § (10) bekezdésének értelmében a felsőoktatási intézmény oktatási és tudományos kutatási autonómiájának megvalósítását a törvényben meghatározottak szerint a MAB, valamint az FTT segíti. E két testület kiemelkedő voltát támasztja alá *elsősorban* az a tény, hogy a rájuk vonatkozó szabályozás az Ftv. „Az állami hatáskörök ellátásában közreműködő testületek” címe alatt szerepel. *Másrészt*, az Ftv. 102. § (1) és (5) bekezdése értelmében a[z oktatási és kulturális] miniszter a törvényben meghatározottak szerint ellátja a felsőoktatás ágazati irányítását, döntéseihez pedig – a törvényben meghatározott esetekben – *kikéri* a MAB és az FTT véleményét.

⁵⁵¹ Ld. erről részletesen Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században. Akadémiai Kiadó, Budapest 1999. 130. o.

⁵⁵² Ld. erről bővebben Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog alakító tényezői. In: VII. Grastyán Konferencia országos interdiszciplináris konferencia előadásai (szerk. Rab Virág – Schwarczwölder Ádám – Varga Mónika). Pécsi Tudományegyetem Grastyán Endre Szakkollégium. Pécs, 2010. 162-169. o.

⁵⁵³ Ld. erről részletesen az Ftv. Indokolását.

⁵⁵⁴ A főszövegben említetteken túl a törvény célja, hogy segítse „a növekvő hallgatói létszámból adódó feladatok megoldását; a megváltozott piaccgazdasági környezetben a költségvetési intézményként működő felsőoktatás hatékony és eredményes gazdálkodási rendjének kialakítását; a szükségszerű extenzív felsőoktatás-fejlesztés ellentmondásainak kiküszöbölésével a minőségelvű fejlesztést”. Ld. erről részletesen az Ftv. Indokolását.

⁵⁵⁵ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Az egyetemek korszerűsítési programjának megvalósítása: Oktatás, kutatás és innováció. Brüsszel, 10.5.2006 COM(2006) 208

E szervezeteken kívül a törvény a felsőoktatásban működő szervezetek közül nevesíti a Doktoranduszok Országos Szövetségét (DOSz), a Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanácsot (FÉT), a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciáját (HÖÖK), a Magyar Rektori Konferenciát (MRK), az Országos Doktori Tanácsot (ODT), az Országos Kredittanácsot (OKT), valamint az Országos Tudományos Diákköri Tanácsot (OTDT). A felsoroltakon kívül – törvényben nem nevesített szervként – fejt ki tevékenységet a Felsőoktatási Kerekasztal (FK). Annak ellenére, hogy az Ftv. számos, a jogalkotási eljárásban komoly jelentőségű hatáskört ruház rájuk, e tíz szervezet közül *adott alanyi körbe tartozó személyek érdekképviseleti szervének, tehát nem klasszikus köztes szervezetnek tekinthető a DOSz és a HÖÖK* (hasonlóan a szintén klasszikus érdekszervezetnek tekinthető Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezetéhez).⁵⁵⁶ E két szervezeten kívül valamennyi felsorolt testület rendelkezik többkevesebb olyan hatáskörrel, amelynek gyakorlásakor az állam által biztosított keretek között a felsőoktatás igazgatásában vesz részt.⁵⁵⁷

A szervezetekre vonatkozó jogi szabályozás ismertetésekor – figyelemmel arra, hogy egyes esetekben a szabályozás többszintű és igen terjedelmes – kizárólag az adott szervezet *a) jellegére, b) összetételére c) feladat- és hatásköreire* történik utalás az alábbiakban azzal a céllal, hogy a felsőoktatási igazgatás rendszerében elfoglalt helyük tisztázható legyen.

a) A MAB a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység minőségének értékelésére, valamint az intézményi minőségfejlesztési rendszer működésének vizsgálatára létrehozott független, országos szakértői testület.⁵⁵⁸ Önállóságának garanciáját hivatott biztosítani az a rendelkezés, amelynek értelmében feladatainak ellátásában, gazdálkodásában nem utasítható.⁵⁵⁹ Költségvetését az oktatási és kulturális tárca költségvetésében elkülönítetten kell kezelni. A MAB működésének kulcsszava az akkreditáció, amely – a MAB szerepfelfogását és gyakorlatát tekintve – nem egyszerűen „minőségbiztosítást” jelent, hanem *a felsőoktatási politika egyik eszközét alkotja*. E felfogás szerint az akkreditáció annak a kormányzati beavatkozásnak korszerűsített formája⁵⁶⁰, amely új meg új alakzatokat ölt, és arra törekszik, hogy a felsőoktatást korábbi különállásától megfosztva integrálja a nemzeti oktatás rendszerébe. A MAB-nak tizenkilenc tagja van. Tizenegy tagot (közülük egy fő nemzetközi szakértőt) delegál az MRK, három tagot a Magyar Tudományos Akadémia és a kutatóintézetek, kettő tagot a felsőoktatás működésében érdekelt kamarák, országos szakmai szervezetek, egy tagot a HÖÖK, egy tagot az Országos Köznevelési Tanács, egy tagot az Országos Kisebbségi Bizottság. Nem lehet a MAB tagja, aki az FTT tagja, rektor, gazdasági tanács tagja vagy köztisztviselő.⁵⁶¹ Az Ftv. felhatalmazása alapján a MAB ún. képzési ági bizottságokat hozhat létre. A MAB feladat- és hatásköre a

⁵⁵⁶ Az Ftv. 79. § (1) bekezdésének értelmében a hallgatók országos képviseletét a HÖÖK látja el, amely véleményt nyilváníthat, illetve javaslatot tehet a felsőoktatást érintő bármely kérdésben, továbbá ellátja a hallgatók képviseletét „a felsőoktatás országos szervezeteiben”. Ugyanezen szakasz (4) bekezdésének értelmében a felsőoktatási intézmények doktori képzésben részt vevő hallgatóinak képviseletét a DOSz látja el, amely a doktoranduszokat érintő kérdésekben a HÖÖK-kal megegyező jogköröket gyakorol.

⁵⁵⁷ E fejezet egyik végkövetkeztetését előrebocsátva utalni szükséges az MRK érdekképviseleti funkciójára is, amellyel a részére biztosított igazgatási jellegű hatáskörök nem egyeztethetőek össze. Ezzel összefüggésben lásd még Kucsera Tamás Gergely: Az országos felsőoktatási hallgatói képviselet és a magyarországi hallgatói önkormányzati modell fejlődéstörténete 1988-2008. Doktori értekezés. Kézirat, Pécs 2010. A kézirat hivatkozása a Szerző szíves hozzájárulásával történt.

⁵⁵⁸ Ftv. 109. § (1) bek.

⁵⁵⁹ Ftv. 111. § (6) bek.

⁵⁶⁰ Ezzel megegyezően lásd Mario Martini: Akkreditierung im Hochschulrecht – Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung. Wissenschaftsrecht 41. köt. 2008. 232-252. o.

⁵⁶¹ Ftv. 111. § (1) bek.

felsőoktatási intézmények minőségének biztosításának érdekében rendkívül kiterjedt⁵⁶²; e hatáskörök közös jellemzője, hogy a MAB az intézményekre nézve kötelező döntések meghozatalára jogosult, amelyek következtében jelentős mértékben beavatkozhat azok működésébe.

b) Az *FTT* – a vonatkozó jogi szabályozás értelmében⁵⁶³ – a miniszter döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő független szakértői testülete, amely elsősorban a felsőoktatás fejlesztési, finanszírozási és kutatás-fejlesztési kérdéseiben nyilvánít véleményt.⁵⁶⁴ Megállapítható, hogy az *FTT* jogi személyiségének deklarálásában, a testület kiemelt közhasznú szervezetként történő működtetésében, valamint a tagok kormányfő által történő kinevezésében is megnyilvánul a testület önállósága, szakmai függetlensége.⁵⁶⁵ Az *FTT*-nek tizenkilenc tagja van, akiket – az oktatási és kulturális miniszter előterjesztésére – a miniszterelnök bíz meg három évre. Az oktatási és kulturális miniszter előterjesztését megelőzően a szakmai szervezetek rendelkeznek delegálási joggal. Az *Ftv.* 113. § (1) bekezdése értelmében négy tagot delegálnak a kamarák, egy-egy tagot az Országos Érdekegyeztető Tanács munkáltatói, illetve munkavállalói oldala, hármat az *MRK*, kettőt a Magyar Tudományos Akadémia, kettőt a miniszter, egyet-egyet a *HÖÖK*, a *DOSz*, a Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete, a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, az agrárpolitikáért felelős miniszter, valamint a gazdaságpolitikáért felelős miniszter. Az *FTT* mellett állandó és ideiglenes szakmai és szakértői bizottságok működhetnek. A szakértői bizottságok munkájában részt vesznek a képzésben érdekelt miniszterek, az Országos Érdekegyeztető Tanács munkaadói oldalának egy-egy képviselője, valamint az országos kisebbségi önkormányzatok által delegált egy személy.⁵⁶⁶ Az *FTT* a felsőoktatás-irányítás központi szervei munkájának segítése mellett felkérésre véleményezi az intézményi fejlesztési tervekhez kapcsolódó pályázatokat és a megállapodás alapján nyújtható támogatás iránti kérelmeket,⁵⁶⁷ valamint véleményt nyilvánít az oktatási jogok biztosának megbízása, illetve felmentése előtt.⁵⁶⁸

c) Az *MRK* a felsőoktatási intézmény képviselőjére, érdekeinek védelmére jogosult testület, amely a felsőoktatás rendszerének működésével kapcsolatos bármilyen kérdésben véleményt nyilváníthat, javaslatot tehet a döntéshozó, illetve a döntés előkészítője részére. Az *MRK* ülésein rendszerint olyan kérdésekkel is foglalkozik, amelyek napirenden tartásával és abban való vélemény megalkotásával – saját hatáskörein túlmutató módon is – befolyásolja a felsőoktatási szféra mindennapjait. Az *MRK* tagjai a felsőoktatási intézmények rektorai, ülésein tanácskozási joggal részt vehet a *HÖÖK*, a *DOSz*, valamint az *FDSz* egy-egy képviselője. Az *MRK* az *Ftv.* felhatalmazása alapján, az ott megjelölt tárgykörökben⁵⁶⁹ egyetértési joggal rendelkezik. Ennek terjedelmét maga az *Ftv.* is „felfelé nyitott” egyetértési jogként szabályozza, amikor akként fogalmaz, hogy az *MRK* „a jogi szabályozással érintett

⁵⁶² A felsőoktatási jogalkotásban rendszeresen felmerül a MAB-ra vonatkozó joganyag módosítása, amelyre legutóbb 2009 novemberében került sor.

⁵⁶³ Az *Ftv.* 153. §-a (1) bekezdésének 19. pontjából eredő felhatalmazása birtokában a Kormány megalkotta a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsról szóló 68/2006. (III. 28.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: *FTTr.*), amely az *FTT*-re vonatkozó legfontosabb szabályokat tartalmazza. Az *FTTr.*-ből származó felhatalmazás értelmében az *FTT* saját maga állapíthatja meg ügyrendjét, amelyet a miniszter hagy jóvá. Az önállóság szempontjából nem mellékes, hogy a miniszter a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyását csak akkor tagadhatja meg, ha az jogsabályt sért. Lásd a *FTTr.* 1. § (4) bekezdését, illetve 16. §-át.

⁵⁶⁴ *Ftv.* 112. § (1) bek.

⁵⁶⁵ Lásd erről bővebben az *Ftv.* Indokolását.

⁵⁶⁶ Lásd erről bővebben az *Ftv.* 113. §-át.

⁵⁶⁷ *Ftv.* 112. § (7) bek.

⁵⁶⁸ *Ftv.* 112. § (9) bek.

⁵⁶⁹ *Ftv.* 153. § (3) bekezdés a) pont, 153. § (4) bek.

tudományos és ehhez kapcsolódó oktatási, kutatási kérdések tekintetében” gyakorolja a számára biztosított jogokat. Ha az MRK a jogszabály tervezetével kapcsolatosan a beérkezéstől számított harminc napon belül nem nyilatkozik, egyetértését vélelmezni kell.

d) Az *ODT* egyesületi formában működő szervezet, amelynek költségvetését – a tagok jelképes hozzájárulása mellett – döntő részben az oktatásért felelős minisztérium finanszírozza; önállósága ennek okán igen csekély. Az *ODT* – az *Ftv.* szerint – a felsőoktatási intézmények doktori tanácsai elnökeiből álló testület, de facto ugyanakkor csak azoknak a doktori tanácsoknak az elnökei a tagjai, amelyeknek az intézménye – az egyesülési jog vonatkozó szabályainak megfelelően – az *ODT* tagjává vált. Az *ODT* állást foglal a doktori képzéssel, fokozatadással kapcsolatos kérdésekben, továbbá e szervezet határozza meg a doktori képzésre biztosított államilag támogatott hallgatói létszámkeret felsőoktatási intézmények közötti minőség- és teljesítményalapú elosztásának elveit.

e) A kreditrendszer országos szintű fejlesztését, egységesítését és a nemzetközi hallgatói mobilitásban betöltött funkciójának támogatását az *OKT* végzi, továbbá segíti a felsőoktatási intézményeket a kreditrendszer működtetésében és fejlesztésében.⁵⁷⁰ Az *OKT*-t az oktatási miniszter működteti; legfeljebb tizenöt tagból áll, tagjai felsőoktatási szakemberek és kutatók. A hallgatók képviselőiben a *HÖÖK* egy delegáltja tanácskozási joggal részt vehet az *OKT* munkájában. Az *OKT* szakmai javaslatokat tesz a miniszternek a hazai és nemzetközi kreditrendszerek összhangjának biztosítása érdekében. Feladatai közé tartozik különösen, hogy fejleszti és egységesíti a kreditrendszert, továbbá támogatja a kreditrendszer nemzetközi hallgatói mobilitásban betöltött szerepét, áttekinti és elemzi a hazai és külföldi kreditrendszereket.

f) A *FÉT* a felsőoktatás ágazati jelentőségű munkaügyi, szociális, élet- és munkakörülményekkel, valamint a személyi juttatásokkal kapcsolatos kérdéseinek egyeztetésére hivatott. A *FÉT* munkájában az ágazat reprezentatív szakszervezeteinek képviselői, az *MRK* képviselője, a miniszter és a képzésben érdekelt miniszterek képviselői vesznek részt. A *FÉT* célja a felsőoktatási intézmények vagy azok dolgozóinak nagyobb csoportját érintő konfliktusok megelőzése, illetve kezelése, az eredményes ágazati és intézményi érdekegyeztetés.

g) Az *Ftv.* 79. § (6) bekezdésének értelmében a tudományos diákköri tevékenységet végző hallgatók és az őket támogató oktatók szakmai szervezete az *OTDT*. Az *OTDT* számos testület hierarchizált rendszereként működik, operatív irányítását az Elnökség végzi. Az *OTDT* feladata a felsőoktatási intézményekben folyó hallgatói tudományos és művészeti tevékenység, a diákköri mozgalom országos képviselete és összehangolása, valamint az országos jellegű tudományos és művészeti diákfórumok szervezése (vagyis az *OTDK* lebonyolítása).

h) Az *FK*-t az oktatási és kulturális miniszter hozta létre 2006-ban; elképzelése szerint „az *FK* szereplői részben javaslattevő, részben pedig kontroll funkciót látnának el”. Az *FK* munkamódszerének jellemzője, hogy munkabizottságainak koncepcióit az *FK* megvitatja, és az oktatási és kulturális miniszter kizárólag olyan rendeleteket ad ki a saját hatáskörben – illetőleg olyan tervezetet terjeszt a Kormány elé – ami megkapta az *FK* tagjainak támogatását. Hangsúlyozandó, hogy e támogatás elmaradásának jogi következménye nincsen, a miniszter azonban az *FK* létrehozása óta eltelt időszakban valamennyi alkalommal akceptálta a testület

⁵⁷⁰ Lásd részletesen a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 30. §-át.

véleményét. Az FK tagjai a HÖOK, az MRK, az egyházi felsőoktatási intézmények képviselője, a Nagycsaládosok Országos Egyesülete, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége képviselője, a DOSz, a Magyar Tudományos Akadémia, a Felsőoktatási Dolgozók Szakszervezete, és a munkaadók képviselője. Az FK – hatáskör hiányában is – napirendjére tűzi a felsőoktatás intézményszerkezetének és finanszírozásának átalakítását, a minőségbiztosítás kérdését, a felsőoktatási hallgatói támogatások rendszerét és az infrastruktúra megerősítését.

4.4. Következtetések

Az egyre növekvő számú közvetítő szervezetek léte alapvető fontosságú hazánkban és külföldön is. Ezek a testületek országos hatáskörű szervként elősegítik a kormány valamint az illetékes minisztérium Alkotmányban és Ftv.-ben meghatározott feladatainak végrehajtását. Nagy többségük a minisztérium tanácsadó testülete, illetve állami feladatokat lát el, pénzügyileg és szervezetileg inkább a végrehajtó hatalomhoz kötődnek. Tényszerűen elmondható róluk, hogy a felsőoktatás résztvevőinek – az autonómia alanyainak – véleményét nem tudják megfelelően csatornázni és eljuttatni oda, ahol a döntések születnek.

A magyarországi köztes szervezetek áttekintését követően leszűrhető az a megállapítás, hogy a rájuk vonatkozó jogi szabályozás iránya az elmúlt évtizedekben megfelel a fejlettebb felsőoktatás-irányítási modellekkel kapcsolatos követelményeknek, gyakorlati működésük azonban „magyaros” jellemzőket mutat. Ennek legplasztikusabb példája, hogy a felsőoktatási jogalkotásban szerepet játszó köztes szervezetek az esetek döntő többségében nem a felsőoktatás érdekében, hanem az őket delegáló szervezetek szempontjainak megfelelően cselekednek, diszfunkcionálissá téve saját működésüket. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a magyarországi felsőoktatás-igazgatás köztes szerveinek körében nem tisztázódott kétséget kizáróan az, hogy mely szervek látnak el országos érdekképviselési funkciókat, és melyek azok, amelyek igazgatási feladatokat végeznek: a kétféle szervezettípus jellemzői nemegyszer keverednek. Ilyen módon nem autonómia-allokációnak – új szinten megjelenő autonómiának – tekintik magukat a testületek, hanem az őket alkotók konkuráló részautonómiáit kívánják a felsőoktatás egészében megjeleníteni, így köztes szervezeti funkció helyett érdekkijárókként vagy érdekképviselőkként jelennek meg. Ennek megfelelően általános az a helyzet, hogy ezen szervezeti körben az érdekképviselési funkció elnyomja az igazgatási jelleget, így e szervezetek is inkább konkurálnak, mint kooperálnak. Ennek a gyakorlati jelentősége az, hogy az állam igazgatási „kényszere”, kötelezettségei felerősöd(het)nek, különösen, ha „beavatkozás-barát” az oktatási kormányzat,⁵⁷¹ mindezek vége az is lehet, hogy az egymás tevékenységét kioltó versengő szervezetek túlerősített érdekképviselési profilja is kevésbé válik eredményessé, különös tekintettel vonatkozik ez az e szervezeti körben legtöbbet tevékenykedő országos hallgatói képviselési szervezetre.

4.4.1. Az autonómia gyakorlásának szempontjából mindez azzal a következménnyel jár, hogy a rendeltetésüket nem megfelelően töltik be: sem az állami irányítási feladatokat nem tudják kellően elvégezni, sem az érdekképviselési feladatok ellátására nem alkalmasak. Különösen jó példa erre az MRK, amely – tekintettel arra, hogy tagjai a felsőoktatás legbefolyásosabb szereplői – formális és informális szempontból is meghatározó szerepet játszik e szférában. Rendeltetését tekintve a felsőoktatási intézmények érdekeit volna hivatott képviselni, gyakran azonban – de facto súlyát felismerve – valamennyi felsőoktatási autonómia-alany nevében

⁵⁷¹ Kucséra Tamás Gergely: Az országos felsőoktatási hallgatói képviselés... A kézirat hivatkozása a Szerző szíves hozzájárulásával történt.

igyekszik fellépni,⁵⁷² erre azonban – tekintettel az autonómia-alanyok esetenként eltérő érdekeire – általában nem képes.

4.4.2. Hasonlóan „szerepzavaros” a MAB is, amelynek funkciója – teljességgel ellentétben az MRK-val – valóban az oktatás-igazgatás területén jelentkezik, ugyanakkor e szerv is rendelkezik egyetértési joggal mind kormány-, mind miniszteri rendeletek megalkotása esetében, amely jogok nehezen egyeztethetők össze igazgatási funkcióival. Nagy Marianna szerint az a leggyakrabban a felsőoktatásban elhangzó érv, miszerint a MAB a felsőoktatási autonómia egy részének letéteményese, és ily módon az egyetemek öngazgatásának szerve, a törvény logikájával és a szabályozásban betöltött helyével cáfolható.⁵⁷³ Az Ftv. a MAB-ot „az állami hatáskörök ellátásában közreműködő testületek” között helyezi el, tehát a MAB de facto közigazgatási feladatokat ellátó szerv. Mivel a MAB-nak az igazgatási feladatain kívül semmilyen más feladata nincs, ezért joggal állapítja meg⁵⁷⁴ Nagy Marianna – elsősorban közigazgatási jogi szempontból, ám a felsőoktatási jogi felfogással megegyezően –, hogy a MAB-ot sui generis közigazgatási szervnek kell tekinteni, amely az államigazgatási alrendszer részeként ún. quasi autonóm államigazgatási szerv.⁵⁷⁵ A közigazgatási jogi felfogás szerint az autonóm államigazgatási szervek kialakulásának egyik alapvető oka, hogy az állam „tisztelőben tartja az alkotmányos jogokat, és az állami feladatainak ellátására vagy teljes egészében olyan szervet hoz létre, amely ennek garanciáját jelenti, vagy a feladatok és hatáskörök egy részét olyan szervekre bízta, amely szervezeti-működési rendszerében garanciát jelent az állam elharapódzása ellen. A másik olyan motívum, amely a kormánytól független vagy csak részben függő szervek kialakítását szolgálják, a racionalitás: ez főként a szakértői szervezetek kialakításának az indoka”.⁵⁷⁶ Ide sorolhatóak továbbá azok a szervezetek, „amelyek a döntéshozatali eljárásban, mint tanácsadó testületek, nagyfokú önállóságot, vagy autonómiát élveznek. A tanácsadó testület állásfoglalását semmilyen külső

⁵⁷² E sorok írója nem egy alkalommal fűtanúja volt meghatározó oktatás-kormányzati szereplők beszélgetésének, ahol a megszokott anakronisztikus felfogásnak megfelelően a rektorokat a hallgatók „hűbérurainak” minősítették. Az effajta megnyilatkozások nem csupán a felsőoktatás társadalomban betöltött szerepének fel nem ismeréséről tanúskodnak, hanem – a szakpolitikusok meghatározó szerepéből következően – negatív irányban befolyásolják a joganyag alakulását is.

⁵⁷³ Nagy Marianna: i. m. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>

⁵⁷⁴ E témakört részletezve Nagy Marianna azt is megállapítja, hogy „a quasi autonóm szervek ún. mintha szervek, azaz az autonóm államigazgatási szervekhez képest minősítjük őket. Az autonóm államigazgatási szervek sajátossága, hogy a kormánytól függetlenek, nem tartoznak a kormány által irányított államigazgatási szervezetrendszerbe, s ily módon a kormány sem tudja közvetlenül érvényesíteni a felelősségét az általuk ellátott államigazgatási feladat ellátásáért. Az autonómiájuk szervezeti biztosítéka, hogy csak törvény hozhatja őket létre, az Országgyűlésnek felelnek, azaz a függetlenség intézményi oldalát ez a szervezeti függetlenség biztosítja. A költségvetésen keresztül azonban a mindenkori kormány mégiscsak befolyásolni tudja a szervezetet. (...) A függetlenség szakmai oldala elsősorban a testületi jelleggel biztosított, és csak a jogszabálynak vannak alárendelve. Ugyancsak a szakmai függetlenséget erősíti, hogy a kibocsátott aktusaik ellen nem közigazgatási, hanem bírói jogorvoslatnak van helye. A MAB autonómiája korlátozottabb, mint az előzőekben meghatározott autonóm államigazgatási szerveké, ezért tekinti a közigazgatási jogtudomány a quasi autonóm államigazgatási szervek prototípusának. A MAB mint quasi autonóm államigazgatási szerv tehát a kormány felsőoktatási igazgatási hatásköreiben működik közre, de az államigazgatási szerveknél sokkal nagyobb autonómiával, ugyanakkor az önállósága nem éri el az autonóm államigazgatási szervek önállósági fokát. A MAB feladat- és hatáskörének szabályozása is sajátos az Ftv.-ben és a végrehajtására kiadott 69/2006 (III. 28.) Korm. rendeletben. Mivel az Ftv. szakértői testületként definiálja a szervezetet, ezért a felsőoktatási szférában végzett oktatási, tudományos kutatási, művészeti alkotótevékenység minőségének értékelését, valamint az intézményi minőségfejlesztés működésének vizsgálatát bízta a törvény a testületre.” Nagy Marianna: i. m. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>

⁵⁷⁵ Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris, Budapest 2005. 135-138. o.

⁵⁷⁶ Nagy Marianna: i. m. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>

körülmény (utasítás) nem befolyásolhatja. Így a javaslatai nem torzulhatnak el.”⁵⁷⁷ A felsőoktatási igazgatás kulcsszerve a MAB mellett az Oktatási Hivatal (OH). Közöttük lényeges különbség az összetétel szempontjából figyelhető meg: a MAB-nak a köztes szervezetekkel megegyező jellemzői vannak – tagjai tehát a felsőoktatási autonómia alanyainak delegáltjai –, míg az OH tisztán államigazgatási szerv. A MAB e körbe sorolása hatásköreinek közigazgatási jellegű volta miatt indokolt. E szervezetek tekintetében de lege ferenda a hatásköri párhuzamosságok megszüntetése és az egymáshoz való viszony tisztázása szükséges.⁵⁷⁸

A MAB működése sorozatos jogi és szakpolitikai aggályokat vetett fel az elmúlt években. E viták kiváltó oka döntően a doktori iskolák akkreditációs eljárására volt visszavezethető. A 2007. év folyamán a MAB hozzáfogott az ún. törzstagi megfeleltetési eljárás lefolytatásához, amelynek sikere érdekében számos adat közlésére kötelezte a doktori iskolákat. Az adatközlés újdonsága az volt, hogy azt nem a MAB irányába, hanem az ODT által működtetett honlapon működő „doktori adatbázisba” kellett teljesíteni. Az adatbázis létrehozásának, a benne szereplő adatok kezelésének az eredeti célja az volt, hogy a doktori képzésről és a doktori fokozatszerzési eljárásról a nyilvánosságot teljes körűen és hitelesen tájékoztassa. A kezdeményezés mögött a nyilvánosság önszabályozással történő megeremtése állt, ugyanis a hatályos jogrendszerben nincsen az országos doktori adatbázis kezeléséről szóló jogszabály. Az adatbázis személyes adatainak kezelése a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (1) a) pontja értelmében az érintett hozzájárulásán múlik. E törvény további szabályként rögzíti, hogy az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni a nyilvánosságra hozatal céljából általa átadott adatok tekintetében. Az eljárás módja ellen és az adatok közzététele miatt számos érintett tiltakozott. A doktori adatbázis jogszerűségének kérdésében adatvédelmi vizsgálat került lefolytatásra, amely az említett adatbázis tekintetében ugyan számos visszasságot feltárt, jogellenességet azonban nem állapított meg.⁵⁷⁹ Ezt követően 2008 március 28-án tartott ülésén a MAB lezárta a doktori iskolák, illetőleg a doktori iskolák tagjainak törzstagi megfeleltetési eljárását,⁵⁸⁰ majd a doktori adatbázis valamennyi abban szereplő személy tekintetében egy további adattal egészült ki: azzal az adattal, hogy a MAB – nyilvánosságra nem hozott – követelményrendszere szerint az érintett személy „megfelel”, „feltételesen megfelel” avagy „nem felel meg” a MAB által meghatározott törzstagi kritériumoknak. Ennek értelmében tehát új helyzet állt elő: a doktori adatbázis immár nem csupán az érintettek által közölt adatokat tartalmaz, hanem nyilvánosságra hoz olyan – következtetésre épülő – adatot is, amelyhez az érintettek semmifajta hozzájárulásukat nem adták. A magam részéről vitatom egyrészt azt, hogy a doktori adatbázis eredeti állapotában jogszerűen működött, és kirívóan jogellenesnek tartom azt, hogy e jogszerűtlen módon nyilvánosságra hozott adatok alapján megfogalmazott következtetést az érintettek beleegyezésének megszerzése nélkül hoz nyilvánosságra az adatkezelő. Ez az intézkedés ellentétes az Avtv.-vel és súlyosan hátrányos módon befolyásolhatja az érintettek viszonyait is. A doktori adatbázis jogellenességével kapcsolatosan megállapítható, hogy az adatbázisban szereplő személyes adatok kezelése az Avtv. 3. § (1) a) pontja értelmében az érintett hozzájárulásán múlik, és a honlap tanúsága szerint az érintettek ennek megfelelően bocsátották rendelkezésre adataikat. De facto azonban megállapítható, hogy az érintettek részéről történő adatszolgáltatás nem önkéntes módon

⁵⁷⁷ Berényi Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok). Rejtjel, Budapest 2003. 237–238. o. Idézi Nagy Marianna: i. m. <http://www.matud.if.hu/2010/01/12.htm>

⁵⁷⁸ Erre példaként szolgálhat a közelmúltból a MAB szakértői véleményének figyelmen kívül hagyása az elvileg tisztán igazgatási (tehát nem szakmai, tartalmi) tevékenységet végző OH részéről.

⁵⁷⁹ Ügyiratszám: 2100/P/2007-5.

⁵⁸⁰ Ld. <http://www.mab.hu/doc/80331tajekoztato.doc>

történt. A MAB 2007/9/IV/1. sz. határozata⁵⁸¹, a MAB elnökének ehhez kapcsolódó levelei és az ODT honlapján található tájékoztató nyilvánvalóvá teszik, hogy az adatszolgáltatás elmaradása esetén az érintetteknek komoly következményekkel kell számolniuk:

a) A 2007 április 27-én keltezett állásfoglalásának 11. 3. pontjában a MAB kinyilvánította, hogy „Az intézmény meghatalmazott képviselője 2007. szeptember 30-ig *feltölti* (...) az adatbázisban az intézmény minden doktori iskolájára vonatkozó adatokat.”⁵⁸²

b) A MAB elnökének 543/3/2007. ikt. számon kelt levelének⁵⁸³ c) pontja szó szerint felszólítja az illetékes intézményi képviselőt, hogy „*töltse fel*” az adatbázisba a doktori iskola adatait.

c) A 2007 október 28-án kelt levelében⁵⁸⁴ a MAB elnöke kijelenti, hogy „a doktori iskolák adatai október 31-ig *meg kell jelenjenek* az ODT honlapján. *Ahol ez nem következik be, ott (...) akár az is adódhat, hogy a határidőt mulasztó DI 2008-ban nem vehet fel hallgatót.*”

d) Az ODT által közreadott tájékoztató⁵⁸⁵ 3. pontjának szóhasználata is árulkodó: fel sem tételezi, hogy másképpen is történhet, nemes egyszerűséggel rögzíti, hogy „az oktatók *megadják* személyi és tudományos adataikat”.

Helyesen állapítja meg a korábbi adatvédelmi biztosi vizsgálat, hogy az érintett hozzájárulása a kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez. Az önkéntességen esik csorba, ha az érintett adatszolgáltatása a hátrányos jogkövetkezmény kilátásba helyezése miatt történik. A fentiekben példák alátámasztott módon látható, hogy a doktori adatbázisba történő adatszolgáltatás önkéntessége nemcsak megkérdőjelezhető, hanem azzal kapcsolatban az önkéntesség teljes hiánya állapítható meg, mivel az adatszolgáltatás elmaradása esetén az érintettek komoly szankciókkal (akár doktori iskolájuk működésére kiható veszélyekkel) is számolhattak. Ennek alapján tehát nem áll fenn az Avtv. 3. § (1) bekezdésében rögzített feltétel, következésképpen az adatkezelés jogellenes. A fentiekben megfogalmazottak szerint kirívóan jogellenesnek tartom azt, hogy – a jogszerűtlen módon nyilvánosságra hozott adatok alapján megfogalmazott – következtetést az érintettek beleegyezésének megszerzése nélkül hoz nyilvánosságra az adatkezelő (ti. azt, hogy a törzstag „megfelelt-e” a MAB vizsgálatán). Ez az intézkedés ellentétes volt az Avtv.-vel, és súlyosan hátrányos módon befolyásolhatta az érintettek viszonyait is.

A vázolt példa világosan illusztrálja, hogy a köztes szervezetek – esetünkben a MAB és az ODT – rendszerben elfogat helyének tisztázatlansága konfliktusok forrását jelenti.⁵⁸⁶

4.4.3. Ugyancsak súlyos problémának minősíthető, hogy az oktatási kormányzat az Ftv.-ben nevesített, érdemi hatáskörökkel felruházott FTT helyett szakmapolitikailag súlytalan ad hoc szervezetet, az FK-t „használja” tanácsadó testületként. Az FTT háttérbe szorítása a rá vonatkozó törvényi szintű szabályozás kiüresítését is jelenti, ami azzal a következménnyel jár, hogy a köztes szervezetek definíciójának kétséget kizáróan megfelelő FTT sem tudja betölteni rendeltetését.

⁵⁸¹ http://www.mab.hu/doc/71026_DI_vizsg1H.doc

⁵⁸² <http://www.mab.hu/doc/doktoriKov70501.doc>. A teljesség kedvéért megjegyzést érdemel, hogy ez az állásfoglalás még a MAB honlapján létesítendő adatbázisról tesz említést, annak helyét a MAB a későbbiekben változtatta meg, és jelölte meg a www.doktori.hu honlapot. Az ügy szempontjából ez azonban másodlagos.

⁵⁸³ http://www.mab.hu/doc/int_tervhatidomod.doc

⁵⁸⁴ <http://www.mab.hu/doc/BGYlevel71028.doc>

⁵⁸⁵ <http://www.doktori.hu/index.php?menuid=351&cid=43>

⁵⁸⁶ Más szavakkal, de ugyanerre utal Nagy Marianna is. Nagy Marianna: i. m. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>

4.4.4. Hátrányos következményekkel jár az is, hogy a felsőoktatásban működő klasszikus érdekképviseleti feladatokat ellátó szervezetek közül nem mindegyik képviseltetheti magát az OÉT ülésein. E szerv ugyanis – amennyiben kvázi ernyőszervezetként működne – alkalmas volna arra, hogy a részérdeket megfelelő formában kanalizálja és integrálja.⁵⁸⁷ Érdemi, a felsőoktatási intézmények napi működését negatívan befolyásoló tényező az is, hogy a köztes szervezetek számát kellő indok nélkül duzzasztotta fel a jogalkotó.

4.4.5. Megoldási javaslatként fogalmazható meg, hogy *a jogalkotó mielőbb végezze el a szükséges profiltisztítást a köztes szervezetek között* annak érdekében, hogy világossá váljék, mely szerv tekinthető klasszikus érdekképviseleti szervezetnek, és melyek azok, amelyek az állami irányítás feladatainak egyes rész-elemeit valósítják meg. Amennyiben világossá válik, hogy mely szervezetek képviselik a felsőoktatási autonómia alanyi körébe tartozó csoportok érdekeit, az érdekütközések minél hatékonyabb megelőzése céljából e szervezetek egyeztető fórumának létrehozása indokolt, mivel bár a jelenlegi struktúrában „mindenki képviselteti magát mindenhol”, ez a szétaprózódottság jelentős mértékben a hatékonyság rovására megy. Szükségesnek látszik továbbá az is, hogy a csupán egy-egy érdemi hatáskörrel rendelkező szervezetek – ODT, OKT – feladataik más szervhez történő rendelése mellett megszüntetésre kerüljenek a feleslegesen kialakított struktúrák és pozíciók számának csökkentése érdekében. Figyelmet kell fordítani továbbá arra is: a köztes szervezetek helyzetét bizonytalanná teszi, hogy létük és szerepük nem ritkán az aktuális oktatási kormányzat döntésétől függ, egy új kormány akár meg is szüntetheti őket. Védelmet az adhat, ha „működésükkel kivívják az érintett társadalmi közeg elismerését, továbbá ha rugalmasan tevékenykednek, mindig olyan területre igyekeznek koncentrálni, amelyen nagyobb remény van eredmények felmutatására. Biztosabb a siker, ha stabil és kvalifikált szakértői stábjuk van, amely komoly kutatói munkával készíti elő javaslataikat, döntéseiket (például olyan kényes témákban, mint a felsőoktatási intézmények értékelési kritériumai és értékelési rendszere, a forrásallokáció alapjául szolgáló normák kidolgozása).”⁵⁸⁸

E feladatok elvégzésekor különös figyelmet kell fordítani arra a – *Weszely Ödöntől* származó – gondolatra, amely szerint „az olyan szervezeti reformok, minők például hogy hány kara legyen az egyetemnek? Kikből álljon az egyetemi tanács? Kik válasszák a rektort? A magántanárok és tanársegédek hogyan kapcsolódjanak az önkormányzatba? S az ifjúság hogyan vonassék ebbe bele? Az ifjúság corporatio-i hogyan szerveztessenek? – *mind nem érintik az egyetem lényegét, ezeket célszerűségi szempontok szerint, sőt a körülményekhez képest más-más módon kell megoldani*”.⁵⁸⁹ A *Weszely Ödön* által is említett „körülmények” közé napjainkban a felsőoktatási szférában az értekezés I. pontjában taglalt radikális méretű változások sorolhatóak. Ezeket felismerve a magyarországinál fejlettebb oktatási-igazgatási modelleket megvalósító országokban a kormányzat – éppen a társadalom egésze érdekében – már régóta beavatkozik az intézmények életébe. A felsőoktatási autonómia még csak nem is hasonlít tartalmában a tradicionális (középkori) megközelítéshez: napjainkban az autonómia nem lehet cél, hanem „csupán” a kulturális jogok érvényesíthetőségének eszköze. E megváltozott jelentéstartalom egyik markáns megnyilvánulása a köztes szervezetek

⁵⁸⁷ Az érdekképviselet mechanizmusainak működése tekintetében lásd Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 31-36. o.

⁵⁸⁸ A két legáltalánosabban létező és legfontosabb típus közül az operatív bizottságokat főleg az a veszély fenyegeti, hogy túl bürokratikusá, „államivá” válnak; a rektori konferencia-típusú szervezetek súlya növekedhet, de erre csak akkor számíthatnak, ha tagjaik között egyetértés lesz abban, hogy milyen szerepet kívánnak betölteni. Ellenkező esetben súlytalan „vitaklub” lesz belőlük. Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 15. o.

⁵⁸⁹ *Weszely Ödön*: Az egyetem eszméje és típusai. Az Erzsébet Tudományegyetemen tartott rektori székfoglaló, Budapest 1929. <http://mek.niif.hu/01900/01934/html/index.htm>. (Kiemelés tőlem: K. M.)

szerepének megnövekedése, amelyek arra hivatottak, hogy az újszerű felsőoktatás-igazgatás kulcsszereplőivé váljanak, tehermentesítve ezáltal mind a kormányzatot, mind az intézményeket. Rendeltetésüknek azonban csak akkor tudnak maradéktalanul megfelelni, ha a felsőoktatás-politika alakításában érdekelt aktorok felismerik a köztes szervezetek jelentőségét, és erőfeszítéseket tesznek a fentebb jelzett diszfunkciók semlegesítése érdekében.

IV. A felsőoktatási autonómia helyzete a közjogi és társadalmi körülmények tükrében

A felsőoktatási autonómia tartalma és funkciója mögött meghatározott igények és feltevések állnak. A kísérlet, hogy az autonómia mai és jövőbeni jelentéstartalmát meghatározzuk, a fogalom tartalmi alapjának és a felsőoktatási intézmény és az állam kapcsolatával összefüggő részkérdéseinek meghatározását igényli; ezt követően dönthető el az, hogy milyen mértékben szükséges biztosítani a felsőoktatási autonómiát, és annak mit kell tartalmaznia.

1. A felsőoktatási autonómia fogalmának átalakulása

1.1. A felsőoktatási autonómia alanyainak kooperációja

A felsőoktatás rendszerének különös sajátossága volt a korábbi korszakokban, hogy koherens, rendszerszintű és kimunkált képzete volt saját megújításáról. E képzet összetevőit azok a – különböző aktorok részéről felmerülő – érdekek képezték, amelyeknek irányultságuk időnkénti eltéréseitől függetlenül közös jellemzője volt, hogy céljuk kivétel nélkül a felsőoktatás korszerűsítésének szándéka: ennek következtében a felsőoktatás, mint szakpolitika tematizálását nagy részben maga a felsőoktatás határozta meg, saját belső „törésvonalainak” megfelelően. Napjainkban ezzel a tényezővel nem számolhatunk: ennek oka többek között az autonómia-fogalom félreértettségéből következik. Az Ftv. megalkotása körüli, majd a hatálybaléptetésével összefüggő vitákban széles teret nyert az az alapjaiban téves felfogás, amelynek értelmében az államnak a felsőoktatási intézmények életébe való mindenfajta beavatkozási szándéka alkotmányellenes. E tévképzetet nagyban erősítették az Alkotmánybíróság fentebb elemzett határozatai, és az ezek következményeként megszorított visszafogott oktatás-irányítási megnyilvánulások is. E tényezők következtében a kontrollját veszített felsőoktatás különböző részterületei zsákutcás fejlődési irányt vettek. Az intézmények vélt gazdasági önállósága csödközeli helyzetekhez vezetett, az indokolatlanul túlfejlesztett szakstruktúrák negatív munkaadói reakciókat eredményeztek, a társadalom részéről pedig tiltakozás fogalmazódott meg a felsőoktatási reform egyes – önmagában egyébiránt kevésbé hatékony – elemeivel szemben (lásd elsősorban a tandíj kérdését⁵⁹⁰). E negatív visszacsatolásokat a felsőoktatási autonómia alanyai nem tudták megfelelően értékelni, aminek az intézményrendszerre nézve is negatív következményei lettek. Gyengültek, némely esetben a minimumra szorultak vissza azok a különböző érdekcsoportok között korábban megfigyelhető együttműködési formák⁵⁹¹, amelyek a felsőoktatási intézmények igazgatásának kiindulópontjait jelentették: az egyes oktatói csoportok és a hallgatói önkormányzatok között⁵⁹² és az egyes csoportokon belül megfigyelhető diszfunkciók megjelenésére nem születtek – nem is születhettek – adekvát oktatás-irányítási reakciók. Ennek következtében a felsőoktatással kapcsolatos, rendszerszintű konstruktív gondolkodás megszűnt, és így a felsőoktatás-irányítás sem kap olyan

⁵⁹⁰ Lásd erről Kocsis Miklós: A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről. De Jure 2007. 12. sz. 36-40. o.

⁵⁹¹ A rendszerváltoztatást követő felsőoktatási átalakulásokról szólva Fábri György utal arra, hogy az – 1991 tavaszán megrendezett – I. Országos Felsőoktatási Fórum előkészítő dokumentumainak megalkotása „rektorok, professzorok, kutatók, hallgatói vezetők vitáinak, írásainak, műhelymunkáinak és egyéni szellemi vállalkozásainak közegében” történt. Lásd erről részletesen Fábri György: Képzetek és akaratok: A magyar felsőoktatás hosszú évtizede 1988-2009. Kutatási jelentés. Oktatáskutató Intézet, Budapest 2003

⁵⁹² Lásd a már korábban is említett rektorválasztások kérdését.

impulzusokat, amelyek figyelembevételével pozitív irányba befolyásolhatná a felsőoktatásban zajló folyamatokat.⁵⁹³

Következtetésként megfogalmazható, hogy *a felsőoktatási autonómia alanyai között korábban fellelhető rendszerszintű egyetértés megszűnésének oka a korlátlan autonómia fogalmának tévképzetéből táplálkozik, és paradox módon minimálisan az autonómia-fogalom megváltozását, pesszimista felfogás szerint erodálódását is maga után vonja.* Ez magában hordozza a) a fragmentálódás, b) az atomizálódás és c) a balkanizálódás veszélyét. A fragmentálódó felsőoktatás különböző szegmensei egymástól függetlenül működnek, nem alkotnak rendszert, az atomizálódás következtében minden intézmény – azon belül minden kar, tanszék, stb. – csak saját munkájával törődik, tevékenységét nem illeszti, az nem is illeszkedik a nagyobb egységbe, végső soron a felsőoktatás egészébe, a balkanizálódás következményeképpen pedig mindegyik releváns érdekcsoport a másik rovására próbál támogatáshoz jutni, létét fenntartani, teret nyerni.⁵⁹⁴

1.2. A felsőoktatási autonómiát meghatározó állami-társadalmi környezet

Az autonómia-fogalmának átalakulásával párhuzamosan a felsőoktatás – az értekezés I. fejezetében tárgyalt társadalmi változások hatására – jelentős módosulásokon esett át, és hasonlóan nagy – vagy még jelentősebb kihívások előtt áll.⁵⁹⁵ E folyamatokban átalakult az állam szerepe, és ezzel párhuzamosan megváltoztak azok az elvárások is, amelyeket a társadalom támaszt a felsőoktatással szemben. Mindezek kölcsönhatásaként veszélybe került a felsőoktatás hagyományos „minősége” is, ami ugyancsak nyugtalanító jelenség; a minőségbiztosítás fogalma alatt a szakirodalom „egy intézmény, szervezet, szféra, vagy ágazat azon tevékenységeit érti, amelyeknek célja, hogy az általuk nyújtott szolgáltatások, illetve termelt termékek a felhasználók igényeit kielégítsék”.⁵⁹⁶ A fogalmi problémák nehézségeire utal, hogy miközben ez a definíció a piac szereplői esetében nagyjából triviális, a felsőoktatás esetében több „felhasználót” lehet azonosítani: a hallgatót, a szüleit, a gazdasági szféra szereplőit, a munkaadókat, a tudományos szférát, illetőleg magát a társadalmat.

Ezeknek az egymásra ható folyamatoknak következtében a felsőoktatás személyzete is új helyzetbe került. Közhelyessé váltak egyrészt – az állam részéről felmerülő – olyan megállapítások, miszerint az intézmények nem megfelelően használják fel a részükre biztosított forrásokat,⁵⁹⁷ a társadalom – különösen a munkaadói szervezetek⁵⁹⁸ – részéről

⁵⁹³ Barakonyi Károly ennek kapcsán utal arra, hogy a rendszerváltoztatás óta nem készült el a magyar felsőoktatás stratégiai terve annak ellenére, hogy arra mind maga a rendszerváltoztatás, mind – egy évtizeddel később – a bolognai folyamat kényszerítő okot szolgáltatott volna. Barakonyi Károly: Bevezetés. In: Bologna „Hungaricum” (szerk. Barakonyi Károly). Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2009. 11. o.

⁵⁹⁴ A felosztás tekintetében lásd Hans Seidel: Introductory Adresses. In: Carin Berg (szerk.): Academic Freedom and University Autonomy... Idézi Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 13. o.

⁵⁹⁵ E kihívásokkal összefüggésben lásd Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme. Educatio 2006. 4. sz.

⁵⁹⁶ Polónyi István: A munkaerőpiacra orientált felsőoktatási minőségbiztosítás. In: Polónyi István (szerk.): A felsőoktatás minősége. FKI, Budapest 2006. 10. o.

⁵⁹⁷ Lásd ennek kapcsán Ulrich Teichler: The Conditions of the Academic Profession: an international comparative analysis of the academic profession in Western Europe, Japan and the USA. In: Peter Maassen – Frans v. Vught (szerk.): Inside Academia. New challenges for the academic profession. De Tijdstroom, Utrecht 1996, valamint Umberto Eco: The University's Role in a Media Universe. In: Universities and the Media. A partnership in institutional autonomy? Observatory Magna Charta Universitatum – Bononia University Press, Bologna 2005

⁵⁹⁸ Stig Stromholm: From Humboldt to 1984 – Where are We Now? In: Arnold Burgen (szerk.): Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century. Jessica Kingsley Publishers, London and Bristol 1966

pedig az a kritika fogalmazódott meg, hogy az intézmények nem szolgálják ki kellően a társadalom igényeit, nem adnak a hallgatóknak „piacképes” tudást. Említést érdemel emellett, hogy számos ország fiskális megszorításokra kényszerült, s ennek nyomán előtérbe került a felsőoktatás racionalizálása, hatékonyságának növelése is. A társadalom és az állam irányából jelentkező – nem egyszer ellentétes irányú – elvárásokra a felsőoktatás intézményrendszere a felsőoktatási autonómia fogalmának előtérbe helyezésével próbál(t) felelni. Ennek a próbálkozásnak még az sem szabott határt, hogy a hagyományosan független szellemiségű elmélet igénylő felsőoktatás személyzetének körében is végbement expanzió következtében jelentősen csökkent azoknak a minőségi „felsőoktatóknak” az *aránya*, akik szubjektív feltételeik – képességeik – fennállásának okán jogot formálhatnának az autonómia valamilyen formájára. Megfogalmazódott a felismerés, hogy a Magna Charta Universitatum nem tud támpontot adni ezeknek a kihívásoknak a kezelésére, mivel „a munkaerőpiac világszerte széttöredezett, kiszélesedett a nyertesek és a vesztesek közötti különbség, és a reménytelen kiszorulás ellen egyetlen védekezésnek a tanulás látszik. További nyomás nehezedik a felsőoktatási szektorra, hogy mindenkit befogadjon”.⁵⁹⁹ Kétségtelen tényként kezelendő tehát, hogy a magyar felsőoktatás a huszonegyedik század elején válságjelenségeket mutat. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az oktatásért felelős miniszter 2006-ban az alábbiak szerint foglalta össze a magyar felsőoktatás helyzetét:

- a) a hallgatók létszáma 15 év alatt négyszeresére nőtt, miközben az infrastrukturális adottságok mindössze 30 százalékkal bővültek;
- b) a meglévő infrastruktúra végletesen leromlott;
- c) a korábbi elitképzés struktúráját és tartalmát fenntartva a tömegképzés csak rosszul működhetett;
- d) a kiadott diplomák száma és jellege eltávolodott a munkaerő-piaci igényektől;
- e) a felsőoktatási intézmények gazdaságilag megbénítva, „szocialista nagyvállalatként” működtek, az állam nem hagyott nekik gazdasági önállóságot;
- f) az 1996 és 2000 között végbement intézményi integráció megrekedt a formai egyesülés szintjén.⁶⁰⁰

Az ilyen folyamatok állandó táptalaját jelentik az autonómiára, mint végső mentsvárra való hivatkozásoknak. Így volt ez a korábbi felsőoktatási „válságidőszakokban” is: a céhszerű formában működő középkori egyetem nem tudott alkalmazkodni a polgárosodás kihívásaihoz, az ezt követő modellben – a tizenkilencedik századtól kezdődően – az állam finanszírozta az intézményeket; ez nem vetett fel problémát mindaddig, amíg a források nem csökkentek. Ezután jelent meg a kollektív autonómia fogalma az intézményi autonómiával szemben. E hivatkozások központi gondolata, hogy a tudomány művelői külső befolyásoktól mentes módon végzik a tevékenységüket, amit az állam a szükséges mértékig finanszíroz. Ez a „mítosz”⁶⁰¹ azonban nem beszél arról a felelősségről, ami a tudomány szociális funkciójának megfelelően terheli a tudomány művelőit: nevezetesen arról a felelősségről, hogy a rendelkezésükre álló forrásokat a lehető leghatékonyabban használják fel annak érdekében, hogy azzal a társadalom tagjainak javát szolgálják. A felsőoktatási autonómia napjainkban nem jelenthet – ahogyan a közfelfogással ellentétben a korábbi korokban sem jelentett – abszolút függetlenséget: *összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményével*. A felelősség érvényesítésének többféle formája ismert, de szinte

⁵⁹⁹ A kormányzatok szociális megfontolásból növekvő mértékben beavatkoznak a felsőoktatás életébe, a költségvetési finanszírozás nehézségei következtetésben megengedik a magánszektor sokszor kontrollálatlan megjelenését, térnyerését. Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme 11. o. Lásd erről továbbá Stephen Lay: *The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles*. Bononia University Press, Bologna 2004.

⁶⁰⁰ Forrás: „Tudást mindenkinek”. Cselekvési terv. www.okm.gov.hu

⁶⁰¹ A „mítosz” kifejezést Hrubos Ildikó is alkalmazza. Hrubos: A XXI. század egyeteme. 4. o.

minden esetben a minőség követelményének előtérbe helyezésével áll összhangban. A modern felsőoktatás-igazgatási rendszerekben – amint az fentebb látható volt – külön szervezetrendszerek alakulnak a felsőoktatás minőségének ellenőrzésére, amelyekben mindkét, a felsőoktatással szemben elvárásokat megfogalmazó tényező, a társadalom és az állam szereplői is helyet kapnak.⁶⁰² E szervezetek megjelenése újszerű elem a felsőoktatásban; közös bennük, hogy mindenütt nagyjából egy időben – az 1990-es évek folyamán – alakultak ki. Ennek oka egyrészt az, hogy a felsőoktatási rendszer egyre inkább rákényszerül a transzparenciára, s ezzel kapcsolatban arra, hogy munkája minőségéről információkat adjon, másrészt az, hogy a felsőoktatási szférában egyre jelentősebb verseny is a minőségi szempontokat helyezi előtérbe.⁶⁰³ Az autonómia funkcionálásának szempontjából ez azt a kérdést veti fel, hogy mennyiben korlátozhatóak az intézmények és azok tagjai – a minőség érdekében – úgy, hogy a tudomány szabadsága ne sérüljön. A felsőoktatási intézmények nem nélkülözhetik az autonómiát, amely „minden tudományos munka éltető eleme”.⁶⁰⁴ Az autonómia elvéhez való ragaszkodás mellett gondoskodni kell ugyanakkor arról is, hogy egyrészt az intézmények az autonómiával élni tudjanak, másrészt pedig az ezt ellenőrző állami szervek el tudják látni feladataikat. E munka elvégzésekor számos szempontot kell figyelembe venni. Elsőként azt, hogy az akkreditációs modellek nehezen érthetőek a mögöttük álló kormányzati politikák nélkül: az akkreditációs rendszerek egy-egy nemzeti kormányzati politika részét képezik; az akkreditációs végrehajtó szervezetek pedig mintegy beékelődnek a felsőoktatás és a kormányzat szférája közé.⁶⁰⁵ Másodsorban azt, hogy a kiemelkedő „minőség” csak olyan területen jöhet létre, amelyet egészében áthat a „kiválóság kultúrája”. A kiválóság soha nem tartós vívmány: mindig újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie. Ritka esetekben érvényesülhet egész intézmények vonatkozásában is, de gyakrabban csak egyes karok vagy más intézményen belüli egységek jellemzője. A kutatás jellege és intenzitása (ahogyan más tevékenységeké is) országonként, intézménytípusonként és egyes intézményenként jelentős eltéréseket mutat.⁶⁰⁶ Több évtizedes emellett az a felismerés is, hogy az állami és önkormányzati hatóságoknak oly ellenőrző jogkört kell biztosítani, amely lehetetlenné teszi a tanszabadság örve alatt netán megkísérelhető (...) állam- és társadalomellenes [törekvéseket] (...), és meggátolja a tanítási

⁶⁰² Hrubos Ildikó szerint a tömegessé válás és a versenyhelyzet együttes hatására válik mindent átható kérdéssé a minőségbiztosítás, minőségirányítás ügye. Az akadémiai világtól egyáltalán nem idegen a folyamatos megmérettetés, mivel az előléptetés, a tudományos fokozatok megszerzése, az elkészült írásművek lektorálása, a kutatási eredmények opponensekkel szembeni megvédése szerves része a professziónak. Minél nehezebb a vizsga, minél kritikusabb az opponens, minél nehezebb publikálni egy neves folyóiratban, annál értékesebb a munka. Mondhatni, hogy ez az akadémiai világ mazochizmusának megnyilvánulása. A megmérettetés azonban a kollégák, a szakértők előtt történik, tehát a „céhen belül”. Idegenkedéssel fogadják viszont, ha „külső” értékelő lép a színre. Minderre természetesen szükség van, ugyanis a tömegessé válás következtében a kormányzatoknak „fogyasztóvédelmi” feladatokat is el kell látniuk. A nagyra nőtt és drága ágazat számára a támogatások elosztásánál is figyelembe kell venni valamilyen értékelést, amely kellően meggyőző és érthető a társadalom, az adófizetők képviselői számára is. A leegyszerűsített, egyben túlbürokratizált eljárások, a nem az adott közeg és tevékenység természetéhez illeszkedő módszerek azonban destruktívak lehetnek. Lásd erről Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme 12. o., továbbá Torsten Kalvemark: The love of quality assurance: academic masochism as a way of life. In: Bernd Wachter (szerk.): Higher Education in a Changing Environment. Internationalisation of Higher Education Policy in Europe. ACA Papers, Bonn 2004

⁶⁰³ Utóbbi kapcsán lásd Polónyi István: A munkaerőpiacra orientált felsőoktatási minőségbiztosítás... 10. o.

⁶⁰⁴ Hóman Bálint: A felsőoktatás reformja. Magyar Felsőoktatás (szerk. Martonffy Károly). Az 1936. év december hó 10-től december hó 16-ig tartott országos felsőoktatási kongresszus munkálatai. Közzéteszi Hóman Bálint M. Kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter, Budapest 1937. 10. o.

⁶⁰⁵ Kozma Tamás: Bevezetés. In: Kozma Tamás – Rébay Magdolna (szerk.) Felsőoktatási akkreditáció Európában. Oktatáskutató Intézet, Budapest 2003. 5. o.

⁶⁰⁶ Lásd erről: ÁSz Jelentés 22. o.

és tanulási szabadsággal űzött visszaélést, azoknak vétkes szabadossággá fajulását”.⁶⁰⁷ Az European University Association 2001 szeptemberében új koncepciót fogadott el a felsőoktatási minőségügyéről. Ennek keretében leszögezi, hogy az akkreditáció a programok és intézmények minőségére utaló minimumkövetelmények teljesítésének nyilvánosságra hozott formális elismerése. Így az akkreditáció az adekvát mechanizmus ahhoz, hogy az oktatás minimumkövetelményei teljesüljenek, és ezért a minőség biztosítás érdekében tett első lépésnek tekinthető.⁶⁰⁸ Ugyanakkor az akkreditáció csak és kizárólag erős belső intézményi minőségértékeléssel együtt használható. Ez a rendszeres belső önértékelés azonban lényegesen nagyobb hangsúlyt kap, ha kiegészül egy független értékelő szervezet által végrehajtott külső értékeléssel.⁶⁰⁹

Az autonómia szükségességét – amint az fentebb látható volt – a tudomány szabadságának kényszerítő erejével indokolták, vagyis azzal, hogy a tudományos módszerek autonómia nélkül alkalmazhatatlanok.⁶¹⁰ Kérdés, hogy a megváltozott társadalmi feladatok közepette az autonómiának milyen funkciót szükséges biztosítani annak érdekében, hogy továbbra is a tudomány szabadságának érvényesülését szolgálja?

A felsőoktatást a különbözeti meg más oktatási formáktól és szintektől, hogy itt a tudományosság jelenti a képzés lényegi ismérvét, ha ennek érvényesülési módja és mértéke közvetlenül függ is a szakiránytól és a konkrét képzési céltől. Ennyiben a felsőoktatás nem elsősorban intézmény, hanem tevékenység; értelmes és szabályozott kereteket éppen nem azzal adhatunk neki, ha adott intézményrendszerbe merevítjük, vagy látszólagos és látványos szervezeti-adminisztrációs átalakításokkal „reformáljuk”, hanem úgy, hogy öntörvényű mozgását segítjük érvényre juttatni. Az értekezésben elvégzett elemzés azonban arra a következtetésre sarkall, hogy sem a feltétlen és teljes felsőoktatási autonómia, sem a teljességgel centralizált állami irányítás nem szolgálja a tudomány érdekét: az intézményben éppúgy benne rejlenek a jogokkal való visszaélés forrásai, ahogyan az állami hatalomban. Az egyéni és kollektív autonómiák összességéként, abból kialakult új minőséggel rendelkező fogalomként értelmezett *intézményi autonómia mértéke napjainkban attól függ, hogy mennyiben képesek az intézmények együttműködni az állammal és a társadalommal annak érdekében, hogy az általuk birtokolt, vagy létrehozandó tudást az állam megfelelő mértékben finanszírozza, a társadalom pedig rendeltetésének megfelelően hasznosítsa.*

1.3. Az állami-társadalmi környezet által kiváltott hatások

Az állam, a társadalom és a felsőoktatás közötti háromoldalú megegyezés bármelyik oldalán felmerülő hiátus súlyos következményekkel járhat.

a) Az állammal történő „meg nem egyezés” *az intézmények finanszírozását, ennek következtében létét veszélyeztetheti* (függetlenül attól, hogy esetlegesen nem állami

⁶⁰⁷ Hóman Bálint: i. m. 10. o. Kornis Gyula idézi ennek kapcsán a klasszikus történetet, miszerint valamikor Ptolemaios egyiptomi király arra kérte Euklideszt, hogy egészen rövid úton tanítsa meg őt, mint királyt a geometriára. „Nincs királyi út a geometriához” – volt Euklidesz válasza. Kornis hozzáteszi, hogy „nincs proletár út a tudományhoz”. Ide csak egy út vezet: a tehetség és a szellemi munka útja, amelyet a társadalmi rangfokozat és vagyoni helyzet csak külsőszerűen módosíthat. Kornis Gyula: i. m. 16. o.

⁶⁰⁸ Lásd ezzel összhangban Ralf Müller-Terpitz: Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren. Wissenschaftsrecht. 42. köt. 2009. 116-135. o. illetőleg Christian Heitsch: Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidungen/Prozessuale Fragen. Wissenschaftsrecht 42. köt. 2009. 136-163. o.

⁶⁰⁹ Polónyi István: A munkaerőpiacra orientált... 17. o. ennek megfelelően idézi Homonnay Györgyné: A felsőoktatási minőségbiztosítás európai elvei c. munkáját. Akkreditációs értesítő 2003 március.

⁶¹⁰ Vö. például Arnold Köttgen: Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität. In: Neumann – Nipperdey – Scheuner: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Berlin 1954. 299. o.

intézményekről van szó, mivel utóbbiak szintén rendelkeznek állami forrásokkal). A nem kis részben szociális szempontok által motivált állam egyre nagyobb mértékben igyekszik szabályozni a felsőoktatás bizonyos részkérdéseit – felvételi követelmények átalakítása stb. Ezt még az sem szorítja háttérbe, hogy – finansiális okok miatt – nem egy esetben lehetőséget ad a magántőke megjelenésének is, ugyanis a növekvő ágazat egyre nagyobb költségvetési terhet jelent, az állam felelőssége ezáltal fokozódik. Az állami források szűkössége egyrésztől politikai vitákat generál, másrésztől elkerülhetetlenné teszi a felsőoktatás átláthatóvá tételét,⁶¹¹ ami azonban sok esetben az intézményi érdekcsoportok ellenállását válthatja ki.

b) A társadalommal való megegyezés hiánya az intézmények *rendeltetését teheti relatívvá*: amennyiben nem képesek a kutatási eredményeket a társadalom számára hasznos oktatási produktummá transzformálni, nem reménykedhetnek azokban a támogatási formákban, amelyek a globalitás viszonyai között elengedhetetlenek a fennmaradás szempontjából. A társadalom a felsőoktatási intézményektől oktatási oldalról „kiművelt emberfőket, intézményei és vállalkozásai számára megfelelő szaktudással rendelkező szakembereket vár. Kutatási területen az az igénye, hogy az alap és alkalmazott kutatási problémái megoldásában az egyetem segítsen (pl. járuljon hozzá gazdasági, tudományos és kulturális versenyképességének erősítéséhez, a mindennapi életet tegye szebbé, könnyebbé).”⁶¹² A tudomány ügye – elsősorban a mindennapokban szükségessé váló fejlesztések okán – annak ellenére válik egyre inkább a társadalom ügyévé, hogy összetettsége folytán a társadalom jelentős hányada csak felhasználóként kerül vele kapcsolatba. Amennyiben az intézmények ennek a paradox követelménynek nem felelnek meg, a társadalom – a globalitás lehetőségeivel élve – más lehetőségeket keres a jövő nemzedékek képzése érdekében, amivel a tudományos tevékenységet is végző felsőoktatási intézmény alaptevékenységeinek egyikét veszélyezteti. E megállapításra rímel Burton R. Clark gondolata, aki szerint a felsőoktatási autonómia napjainkban úgy értelmezendő, hogy „nem egy támogatótól függ az intézmény,⁶¹³ Barakonyi Károly pedig úgy fogalmaz, hogy „egy adott egyetem irányítási modellje annak a függvényében fejlődik, hogy az adott országban az állam, a piac és az akadémiai közösség között milyen viszonyrendszer alakult ki”.⁶¹⁴

A szakirodalomban számos szerző „új társadalmi szerződés” szükségességét hangsúlyozza.⁶¹⁵ Ennek oka *egyrészt* az, hogy a felsőoktatás-politika által generált, a társadalom jelentős rétegeit foglalkoztató európai felsőoktatási reform-folyamatok – amelyek Bologna-folyamatként kerültek be a köztudatba – nagyban érintik az intézményi autonómia kérdéskörét is: megadja ugyanis a lehetőséget az intézményeknek a határokon átnyúló együttműködések

⁶¹¹ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 5. o.

⁶¹² Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. FTT, Budapest 2007. 8. o. Sajnálatosan azonban „az oktatók foglalkoztatási nyomása rendszerint felülírja a tényleges társadalmi igényeket. Az egyéni terhelések mérése (kötelező óraszámok előírása) és a formális teljesítmények szigorúbb számonkérése tovább torzítja a képet: az egyén is mindent megtesz, hogy óraszámja legalább formálisan elérje a megkívánt szintet (akár a racionalitás rovására is) – az oktatók leleményes módon növelik kimutatott óraterhelésüket. A végeredmény: az oktató – a saját szemszögéből egyébként racionálisnak minősíthető – reagálása az infrastruktúra túlterheléséhez, a hallgatói óraszámok növeléséhez, a választható tárgyak és a specializációk, végső soron a szakok túlburjánzásához vezet. Ilyen körülmények között végső fokon súlyosan sérül a programok koherenciája, de az oktatás minőségéért való felelősség is.” Lásd Barakonyi: uo. 11. o.

⁶¹³ Burton R. Clark: Creating Entrepreneurial Universities. IAU Press, 1988

⁶¹⁴ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. FTT, Budapest 2007. 3. o.

⁶¹⁵ Stephen Lay: The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles. Observatory Magna Charta Universitatum – Bologna University Press, Bologna 2004, illetőleg Schlett István: A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással. Kölcsey Intézet, Budapest 2004, továbbá Michael Gibbons: Engagement with the Community: a new basis for university autonomy in a knowledge society. In: Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005. Bononia University Press, Bologna, 2005. 142. o.

alakítására, amellyel – a reform szándéka szerint – részben függetleníthetik magukat az állami függőségektől. *Másrészt* megemlítendő, hogy – amennyiben elfogadjuk, hogy a felsőoktatási autonómia klasszikus elmélete szerint a tudománynak megfelelő távolságra van szüksége a társadalomtól annak érdekében, hogy tevékenységét zavartalanul folytathassa –, a tudományt akár önálló társadalmat befolyásoló tényezőnek is tekinthetjük. Az autonómia az intézmények számára alapfeltétel ahhoz, hogy a társadalom változó igényeire reagálni tudjanak, és e válaszaikat teljes mértékben figyelembe vehessék.⁶¹⁶ Az intézmények azonban csak akkor válhatnak innovatívvá és akkor képesek reagálni a változásokra, ha *autonómiát kapnak ám ennek fejében elszámolási kötelezettséggel tartoznak*. Ebben a rendszerben az államnak a szakpolitikai célkitűzések, finanszírozási mechanizmusok, oktatási, kutatási és innovációs ösztönzők keretében kell irányítási célkitűzéseit megvalósítania, az intézményeknek pedig fel kell készülniük arra, hogy az autonómia ára a teljes körű, és következményeket maga után vonó elszámolási kötelezettség teljesítése. Ehhez azonban új központi és belső irányítási rendszerekre is szükség van, amelyek stratégiai prioritásokon és a humán erőforrások szakmai irányításán, beruházási és igazgatási eljárásokon alapulnak.⁶¹⁷

1.4. A felsőoktatási autonómia és a felelősség kölcsönhatása

A felsőoktatási autonómia huszonegyedik századi értelmezéskor előtérbe kell helyezni tehát azt a fajta megközelítést, amelynek alapja a következő felismerés: *az államnak nem elsősorban az intézmény- és szakalapítások alkalmával, tehát előzetesen kell érvényesítenie az ellenőrzés megvalósítására irányuló reális igényét, hanem utólagos elszámoltatás keretében, a minőség, a hatékonyság és társadalommal közösen kialakított célkitűzések elérésének függvényében*. Az autonómia fogalmának kitüntetett helyen szereplő rész-elemévé válik a felelősség fogalma. Paradox módon ennek növekedéséhez az Alkotmánybíróság korábbi fejezetekben kritizált, az autonómia fogalmát túlságosan tágan értelmező határozatai jelenthetik az alapot: a szélesebb körű autonómia ugyanis – figyelemmel arra, hogy a társadalom és az állam egyre erőteljesebb igényeket támaszt a felsőoktatással szemben – nagyobb mértékű felelősséget indukál és involvál. „Egyes csoportok szerint az akadémiai szabadságot veszély fenyegeti, a felsőoktatásban érvényesülő trendek következményeként. Ezzel egyidőben a felsőoktatási intézmények nyomás alá kerültek, hogy a közpénzeket a társadalom egészének érdekei szerint használják fel. A legtöbb országban az egyetemeken folyó munka koncepciójának újragondolása következett be. Ebben az összefüggésben *az egyetemi szabadságot az egyetemnek a társadalommal szemben fennálló kötelezettségei keretében kell újragondolni*. Ez azt is jelenti, hogy az egyetemi oktatók, kutatók, miközben saját céljaikat követik, felelősek az intézmény céljainak teljesüléséért, mivel a tevékenységükhöz szükséges alapokat és feltételeket az intézmény biztosítja. (...) Nem korlátozhatóak kutatási eredményeik közreadásában (...), ez a nagyobb szabadság azonban az

⁶¹⁶ „Európa szellemi tőkéjének mozgósítása: tegyük lehetővé az egyetemek teljes körű hozzájárulását a lisszaboni stratégiához!” COM/2005/0152

⁶¹⁷ Ezzel összhangban lásd Communication from the Commission to the Council and the European Parliament delivering on the modernisation agenda for universities: Education, Research and innovation. COM (2006) 208. A Jelentés hozzáteszi, hogy „ugyancsak szükséges, hogy az egyetemek felszámolják karokra, tanszékekre, laboratóriumokra és igazgatási egységekre való széttagoltságukat, és erőiket egyesítve a kutatás, tanítás és szolgáltatás intézményi prioritásaira fordítsák. A tagállamoknak kell felépíteni és jutalmazni az egyetemeken belüli irányítási és vezetési kapacitásokat. Ezt megtehetik az egyetemi irányítási és vezetési képésnek szentelt nemzeti testületek felállításával, amelyek tanulhatnak a már meglévőktől.” A jelentést egyébiránt az európai hallgatói ernyőszervezet, az ESIB élesen kritizálta, elsősorban azért, mert a) aggódott a tagállamok ráfordítási hajlandóságának hiánya miatt; b) a 17 millió európai hallgató véleményét képviselő ESIB nem lett bevonva a tárgyalásokba; c) a Bizottság állásfoglalása önellentmondásokkal terhes; d) a Bizottság állásfoglalásában a munkanélküliség ellen küzdelem és a felsőoktatási szektor fejlesztéséhez stratégia nem volt hozzárendelve.

eredményeket (kimeneteket) illetően akadémiai tevékenységükkel kapcsolatos *nagyobb felelősséggel* kell, hogy együtt járjon.”⁶¹⁸ A felelősség *két irányban értelmezhető*. A *belső felelősség* az intézményi autonómia alanyainak és választott képviselőinek egymással szemben fennálló felelőssége, amelyet a demokratikus döntéshozatali technikák alakítanak ki, *a felelősség külső oldala* pedig a társadalom és az állam irányában nyilvánul meg.⁶¹⁹ Dworkin ezzel összefüggésben akként fogalmaz, hogy „az állam meghatározhatja, hogy hány egyetemet és kutatóhelyet tart fent, kiválaszthatja, hogy milyen új fakultásokat hoz létre, az egyes tudományos testületek meghatározhatják, hogy az állami támogatást milyen szempontok szerint osztják el, az egyetem vezetősége dönthet arról, kit alkalmaz oktatóként és kit nem. De abban a pillanatban, hogy valakit egy intézmény tudományos munka elvégzésére alkalmazni kezd, biztosítani kell az illető számára a lehető legszélesebb szabadságot, onnantól kezdve őt a vélemény szabadság fokozott védelme illeti meg. Ezért cserébe a tudomány szabadságot gyakorlók morális kötelezettsége, hogy megfeleljenek annak a felelősségnek, amelyet az oktatói és kutatói munka a vállukra terhel. A fokozott védelem ugyanis csakis a fokozott felelősséggel indokolható”.⁶²⁰ A felsőoktatási autonómia történelmi, társadalmi, szakpolitikai és alkotmányos alapjának, valamint jogi és szervezeti megvalósulásának vizsgálata rámutatott a téma összetettségére és arra, hogy az autonómia klasszikus felfogása a huszonegyedik század társadalmi körülményei közepette nem tartható. A tudomány szabadságát biztosító felsőoktatási autonómia – amint az fentebb látható volt – nem kizárólag az állammal szembeni védelemként fogható fel; az állam, a társadalom és a tudomány közötti újszerű kapcsolat megköveteli a felsőoktatási autonómia korszerű értelmezési kereteinek kialakítását is, amelynek nyomán felmerülő szükségszerű konfliktusokat ebben az értelmezési kereten belül kell szemlélni, nevezetesen akként, hogy az autonóm felsőoktatási rendszernek a társadalmi felelősségvállalás érdekében és annak határáig kell biztosítania a tudomány szabadságát.⁶²¹ Ez azonban csak akkor lehetséges, ha az autonómiát garantáló jogi szabályozás, és a megvalósulást biztosító szervezetrendszer teljességgel összehangoltak. Ennek érdekében az államnak a saját hatáskörébe tartozó területeken – alkotmányozás, az alkotmány értelmezése, alsóbb szintű jogalkotás, jogalkalmazás, felsőoktatás finanszírozása – kellő biztosítékokat kell nyújtania a felsőoktatás számára ahhoz, hogy saját belső szervezetét optimálisan alakíthassa ki. A felsőoktatási intézmények feladata, hogy a rendelkezésére álló anyagi és szellemi erőforrásokat racionális módon, belső konfrontációktól mentesen használja fel. E feladatok megvalósítása a rendelkezésre álló gazdaságtudományi és szervezetszociológiai kutatások eredményeinek felhasználásával érhető el. Mindezek mellett a tudomány művelőinek jogállásával kapcsolatos rendezendő kérdéseket sem szabad figyelmen kívül hagyni.

A társadalom-állam-felsőoktatás kontextusában folyamatos tehát a törekvés az autonómia és az elszámoltathatóság egyensúlyának megteremtésére. Ennek eszköze az adott társadalom

⁶¹⁸ Paulo Santiago – Karine Tremblay – Ester Basri – Elena Arnal: Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality. OECD 2008. Idézi Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás bukdácsoló reformja. In: Bologna „Hungaricum” (szerk. Barakonyi Károly). Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2009. 175. o.

⁶¹⁹ A növekvő autonómiának természetesen nagyobb felelősséggel kell együtt járnia. Luciano Modica: More Autonomy, More Accountability. In: Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005. Bononia University Press, Bologna, 2005.

⁶²⁰ Ronald Dworkin: Freedom’s Law. The Moral Reading of the American Constitution. Oxford University Press 1996. 244-260. o.

⁶²¹ Ezzel összhangban áll az Európai Kutatói Charta is, amely a kutatók szabadságát a „szakmai felelősséggel” együttesen értelmezi. Lásd A kutatók európai chartája. http://ec.europa.eu/eracareers/pdf/kina21620b2c_hu.pdf. 11. o.

(nemzeti) felsőoktatási alrendszerében érvényesülő autonómia gyakorlatának vizsgálata, amely információt szolgáltat a felsőoktatási reformok kivitelezéséhez.

1.5. Autonómia-védelmi mechanizmusok

Az értekezés II. 2.2. pontjában utaltam arra, hogy a felsőoktatási autonómia korszerű felfogásának lényege, hogy az autonómiát ne az állam és az intézmény közötti konfrontációként fogjuk fel, hanem közös felelősségként értelmezzük, aminek értelmében mindkét fél feladata a tudomány előmozdítása, amelynek érdekében közösen kell ellátniuk feladataikat. E folyamat következtében ugyanakkor felmerülhetnek jogviták, kompetencia-kérdések az intézmény és az állam között; ebben a helyzetben nyer valódi értelmet az autonómia, ami csupán akkor funkcionál megfelelően, ha az valamilyen (bírói) fórum előtt érvényesíthető. E „bírói fórum” szerepét az Ftv. hatályba lépéséig az Alkotmánybíróság látta el, amely – saját szerepét értelmezve – kiemelte, hogy az autonómia, az autonómiával rendelkező szervek védelmében Alkotmányból származó feladata van.⁶²² A felsőoktatási intézmények autonómiájának védelme érdekében a régi Ftv. 65. § (2) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmények önkormányzatát és autonómiáját sértő jogszabályokat és egyedi döntéseket az Alkotmánybíróság előtt meg lehetett támadni. Ez „a rendelkezés a felsőoktatási intézmények önkormányzatának garanciáját teremti meg azáltal, hogy ezek megsértése esetén alkotmánybírói eljárást tesz lehetővé”.⁶²³ A rendelkezés a felsőoktatási intézmény autonómiájának a *külső* behatásoktól – jogszabályoktól, vagy egyedi döntésektől – való védelmére szolgált.⁶²⁴ A jogszabályi előírással szemben komoly kritikaként fogalmazódott meg, hogy az *önálló alkotmánybírói hatáskört nem keletkeztetett. Az alkotmánybírói eljárásnak ez esetben nem volt feltétlenül feltétele az Alkotmány megsértése*: elég, ha más jogszabályban rögzített autonómiát szabályozó elemekkel, alkotmánysértés nélkül ütközött az adott jogszabály vagy egyedi döntés. Az utólagos normakontrollnak ez az esete tehát nem az Alkotmány 32/A. §-ból eredt, hanem közvetlenül a régi Ftv.-ből.⁶²⁵

A felmerült – jogos – kritikák mellett a hatáskör hiányos szabályozása alkotmánybírói értelmezést igényelt. 40/1995. (VI. 15.) AB határozatában a testület az indítványozók körének vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a régi Ftv. „nem határozza meg az indítványozók körét. Nem kétséges azonban, hogy a Magyar Rektori Konferencia, mint a felsőoktatási intézmények képviselői szerve [Ftv. 68. § (1) bekezdés], az egyetemi autonómiát sértő egyedi döntések megtámadására jogosult, éppúgy, mint a Pécsi Orvostudományi Egyetem rektora.”⁶²⁶

A 1430/H/1997. AB határozatában – már érdemi kérdésben nyilatkozva – azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a Művelődési és Közoktatási Minisztérium (a továbbiakban: MKM) megsértette a Pázmány Péter Katolikus Egyetem (a továbbiakban: PPKE) önkormányzati jogát azáltal, hogy 1997. október 16-án megtagadta az Egyetem bölcsészettudományi, továbbá jog- és államtudományi karára vonatkozó egyetemi felvételi feltételekről szóló tájékoztatásnak teljes egészében való közzétételét. A PPKE annak megállapítását kérte, hogy az MKM megsértette az Egyetem autonómiáját, amikor az 1998/99. tanévre vonatkozó egyetemi felvételi tájékoztatóban nem tette közzé maradéktalanul

⁶²² 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 28-29.

⁶²³ Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 156.

o.

⁶²⁴ Lásd erről részletesen Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság. PhD értekezés, Pécs 2008. 183-184. o. http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Tilk_Peter_ertekezés.pdf

⁶²⁵ Tilk Péter: A magyar Alkotmánybíróság... uo.

⁶²⁶ 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170, 172

az Egyetem által megküldött és a bölcsészettudományi-, továbbá a jog- és államtudományi karról szóló tájékoztatást. Az MKM ugyanis szándékosan nem tüntette fel azt a felvételi eljárás alatt értékelésre kerülő körülményt, hogy a PPKE a felvételre jelentkezőknek a hit- és erkölcsstani ismeretek igazolt elsajátításáért többletpontot ad. A PPKE kifogásolta a tájékoztatásnak ezt a módját, az MKM pedig úgy foglalt állást, hogy az említett többletpontok lehetőségét nem közli a felvételi tájékoztatóban, ugyanis azzal, hogy a vallásoktatásban résztvevők előnyben részesülnek, óhatatlanul is hátrányos helyzetbe kerülnek azok, akik – a legtöbb esetben nem is saját elhatározásukból – ilyen oktatásban nem vettek részt. Az MKM a „Felsőoktatási felvételi tájékoztató 1998” című kiadványban közzétételi kötelezettségének nem tett eleget, a PPKE által továbbított tájékoztatót hiányos tartalommal jelentette meg. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán azt állapította meg, hogy a közlési kötelezettség hiányos teljesítése sértette a PPKE autonómiáját.⁶²⁷ Az 586/H/2000. AB végzésben az Alkotmánybíróság hatáskörének tartalmát határozta meg, amikor is rögzítette, hogy nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe a felsőoktatási intézményen belüli szabályzatok, intézkedések felülvizsgálata. Így nem foglalkozhat az Alkotmánybíróság a felsőoktatási intézmény karai vagy a felsőoktatási intézmény vezetése és a hallgatói önkormányzat egymáshoz való viszonyával sem.⁶²⁸

A hatáskör az új Ftv. elfogadásával egyidőben – tekintettel a régi Ftv. hatályon kívül helyezésére – megszűnt, annak ellenére, hogy szükségessége az autonómia védelmének szempontjából igazolható. Az intézmények számára biztosítandó esetleges jogorvoslati lehetőségek igénybevétele – közigazgatási határozatok megtámadhatósága, fenntartói döntésekkel szembeni jogorvoslat stb. – nem önmagában azért szükséges, hogy az állam ne avatkozhasson bele az intézmények működésébe, hanem azért, hogy a külső kontroll erőteljesebb megnyilvánulásaival szemben a tudomány szabadsága védelemben részesülhessen. Az efféle konfliktusok – elsősorban személyi és pénzügyi kérdésekben – nem érintik közvetlenül a tudomány művelésének kérdéseit, ennek okán a társadalmi haladás érdekében viselt felelősség érvényesítésének tárgykörébe sorolandóak, amely a felsőoktatási intézmény és az állam együttműködésének közös mozgatórugója. E funkciót a hatályos jog szerint az állam nem biztosítja. A hatáskör újbóli megteremtése esetén megfontolást érdelem, hogy – az alkotmánybírói eljárások tapasztalatait felhasználva – más fórum – adott esetben közigazgatási bíróság – előtt teremthető meg a jogorvoslati feltételrendszere.

2. A felsőoktatási autonómia fogalmi átalakulásának hatásai

2.1. Az intézményrendszert érintő következmények

Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerint az állampolgárok számára képességeik alapján hozzáférhetővé kell tenni a felsőfokú oktatásban való részvételt. Ebből következik az állam kötelessége az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésének megfelelő felsőfokú intézményrendszer működtetésére (anyagi stb. feltételei biztosítására), ugyanakkor – ebből fakadóan – az állam joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. Az, hogy az oktatás és a kutatás szervezeti formában a felsőoktatási intézmények keretei között valósul meg, szükségsszerűvé teszi, hogy az intézmények rendelkezzenek az önkormányzás bizonyos fokával, és e jogukat törvény védelmezze. E szervezeti keretek megalkotásakor nem maga a szervezet az elsőrendű: amint az fentebb bizonyítást nyert, annak kialakítása minden körülmények között a tudomány szabadsága jogosultjainak tevékenységét kell szolgálnia, funkciója tehát ennek biztosítása. Jelentős körülményként értékelendő, hogy a tudományos

⁶²⁷ 1430/H/1990. AB határozat, ABH 1991, 920

⁶²⁸ 586/H/2000. AB végzés, ABH 2001, 1581

élet szabadságát – a korábbi elméleti felfogásokkal ellentétben – nemcsak külső, hanem belső veszélyek is fenyegetik. A felsőoktatási intézmények önkormányzatainak ezeknek a veszélyeknek a leküzdését is szolgálniuk kell. A felsőoktatási intézmény, amelynek karai közötti középkori hierarchia a tizenkilecedik-huszedik századi reformok következtében megszűnt, újszerű szervezeti kihívásokkal kénytelen szembenézni. A jelentős mértékben differenciálódott tudományosság önkormányzata új, a korábbiaknál hatékonyabb koordinációs mechanizmusokat tett, illetőleg tesz szükségessé. Természetes, hogy ezek megvalósítása – az erőforrások arányos elosztása, a kínálkozó lehetőségek optimális kihasználása stb. – komoly belső és külső konfliktusokkal terhelt; a felsőoktatási intézmények szervezeti egységei közötti együttműködés alapja e tekintetben is kizárólag a tudomány és az oktatás szabadságának kiteljesítése lehet.

Figyelembe kell venni azt is, hogy az egyetem nem a tudományos élet szigete; részese – tárgya, alanya, olykor kezdeményezője – az őt körülvevő társadalmi és politikai folyamatoknak, ezek irányában természetes kapcsolódási pontokkal rendelkezik. Autonómiájának és ebből eredő önkormányzati jogainak *funkciója napjainkban már nem a szólásszabadság biztosítása*, mint a középkor évszázadaiban, *hanem a társadalom és az állam érdekében végzendő tudományos és oktatómunka keretfeltételeinek biztosítása*. Ennek megvalósulása esetén hatása számos területen megmutatkozhat, mivel – a posztmodern kor sajátosságai miatt⁶²⁹ a tudomány vált a fejlődés meghatározó, kulcsfontosságú tényezőjévé. E felismerés arra kell, hogy ösztönözze a felsőoktatási autonómia alanyait, hogy a rendelkezésükre álló tudományos és egyéb kapacitásokat optimális mértékben használják fel. Annak veszélye, hogy az ekkénti nagyfokú önállósággal az alanyok egy része nem képes élni – illetőleg azzal visszaél –, mind elméleti szempontból, mind empirikus tapasztalatok alapján valós. A közjog szempontjából mindez akkor válik relevánssá, amikor az autonómiával való visszaélés szintje a tudomány és az oktatás szabadságának érvényesülését veszélyezteti. *E kedvezőtlen tényezők kiküszöbölésének eszköze az autonómia korlátozásával lehetséges. E korlátozás megvalósulhat belső és külső formában is. A belső korlátozások az önkormányzatiság gyakorlásával valósulhatnak meg, a külső korlátokat az állam – fentebb már tárgyalt – beavatkozási jogának terjedelme jelentheti.*⁶³⁰ Ennek a kényes egyensúlynak a kialakításában kap szerepet a közjog: a tudomány szabadságának garantálása és a hatékony működést biztosító jogi eszközök megteremtése annak függvénye, hogy a jogalkotó és jogalkalmazó, valamint az alkotmánybíráskodást végző szervek helyesen értelmezik-e és képesek-e élni az alkotmány által biztosított keretekkel. A magyar alkotmánybíráskodás elemzése révén látható volt, hogy e határokat nem egy esetben valamennyi érdekelt csoport átlépte. Az intézményi önkormányzatok belső szabályozása azért szükséges, hogy megteremtsék az egyensúlyt a különböző szervezeti egységek, illetőleg az egyes tudományok között. E biztosítékoknak, valamint a maguknak a kialakítandó egyensúlyi helyzeteknek is a tudomány művelését kell szolgálniuk. Az ilyen szervezeti megoldások hatékonyságát azonban nem szabad túlértékelni. Az egyes intézményi erőcsoportok egymásra gyakorolt hatásának révén a tudomány művelésének ürügyén ugyanis az eredeti szándékoktól messzire vezető folyamatok is elindulhatnak; ezek megakadályozásának érdekében normatív keretek és beavatkozási lehetőségek kialakítása is indokolt lehet. A közjogtudomány feladata, hogy a felsőoktatási autonómia fogalmának adekvát értelmezési keretein belül maradván olyan dogmatikai alapot biztosítson, amelynek eredményei mind az esetleges alkotmányozás, mind a felsőoktatásra vonatkozó alsóbb szintű szabályozás módosításakor felhasználhatóak. A fentiek alapján a felsőoktatási intézményeknek a társadalommal szorosabbá váló

⁶²⁹ Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998. 9-23. o.

⁶³⁰ Lásd ezzel összefüggésben Per Nyborg: Institutional autonomy and higher education governance. Implication of the Bologna Process in South East Europe. Council of Europe Conference, Strasbourg 2003. 4. o.

kapcsolatának következménye, hogy a társadalom képviselői egyre nagyobb szerepet vállalnak a felsőoktatási intézmények működésének ellenőrzésében (ún. társadalmi tanácsok tagjaiként, minőségbiztosítási szereplőként, stb.). Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy folyamatosan változnak azok az értékek, amelyek követését a társadalom elvárja a felsőoktatástól: az 1990-es évek első felében a demokratizálás, „a kapuk kinyitása” volt a fő érték, ezt követően a gazdasági értelemben vett hatékonyság, a huszonegyedik századra a nagy növekedés következtében veszélybe került minőség ügye vált a fő kérdéssé.⁶³¹ Ennek következtében is a felsőoktatási intézményekben egyre inkább háttérbe szorul a hagyományos kollegiális irányítási forma, mind általánosabbá válik az egyetemi kormányzás modellje.⁶³² Az állammal és a társadalommal fennálló dinamikus kapcsolat állandó változása, egyensúlyeltolódása a felsőoktatási intézmények stratégiájának, és ezzel egyidejűleg belső szervezetének, valamint intézményi kultúrájának újragondolása válik szükségessé.⁶³³ Az egyetemi kormányzás paradigmájának – Magyarországon elsősorban Barakonyi Károly nevével fémjelzett – kutatása nyomán a felsőoktatási autonómiát jelentős mértékben érintő szervezeti reform-javaslatok kimunkálására került sor. Ez a modern oktatás-irányítási forma szorosan összefügg a felsőoktatási autonómiának az értekezésben taglalt koncepciójával, ugyanis ez az oktatás-irányítási modell kizárólag a felsőoktatási autonómia korszerű értelmezésének keretei között teljeshet ki. Clark a felsőoktatási intézmény egyik legfontosabb jellemzőjeként említi, hogy azt „professzionális menedzsment irányítja, különböző forrásokból nyeri jövedelmét, kiépít olyan egységeket (ún. fejlesztő perifériákat), amelyek nem tartoznak a költségvetési intézmények elszámolási rendje alá, hanem egyértelműen vállalkozásként működnek, van olyan akadémiai háttérrel, amely versenyképes teljesítményt tud és hajlandó felmutatni, végül pedig az egyetem minden egysége és munkatársa elfogadja és követi a vállalkozói szemléletet”.⁶³⁴ Első hallásra paradox, de éppen ez a modell ad esélyt a háttérbe szorított akadémiai értékek pozíciójának javítására: az autonómia fokát az határozza meg, hogy milyen mértékben hajlandóak és képesek az intézmények összefogni az állammal és a társadalommal – speciális csoportjaként a gazdasággal – a tudás közös termelésére és továbbfejlesztésére.⁶³⁵ Annak érdekében, hogy a felsőoktatási autonómia a fentebb vázoltaknak megfelelően tudjon működni, az intézmények belső életét is érintő jelentős változásokra van szükség. Ennek megfelelően megalapozottnak és az értekezés rendszerébe illőnek tekintem azokat a javaslatokat,⁶³⁶ amelyek értelmében az intézményi önkormányzat részeként az oktatási és tudományos tanács – a mai szenátus – mellett külön igazgató (vagy vezető) tanácsot kell létrehozni. Ennek tagjai az intézmény kellő felsőoktatás-politikai és tudománypolitikai előélettel rendelkező tagjai lehetnének, külső tagjai pedig a kormányzat és a régió képviselői. Az intézmény gazdálkodásának felügyeletére és ellenőrzésére külön testület – felügyelő vagy ellenőrző – bizottság létrehozása indokolt, az

⁶³¹ Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme. 2. o.

⁶³² Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. FTT, Budapest 2007. 4. o.

⁶³³ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás... 6. o.

⁶³⁴ Burton R. Clark: Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation. Pergamon Press, Paris 1998

⁶³⁵ Georg Winckler: The entrepreneurial university. University autonomy in Europe. Paper presented at the conference „Future of University” organised by the Academic Cooperation Association. Vienna, 30 November-2 December 2005. Idézi Hrubos: A XXI. század egyeteme 6. o. „A modell terjedésére és európai relevanciájára utal, hogy tizenöt évvel később az akadémiai értékek legfőbb védelmezője, az intézményi szint képviselője, az Európai Egyetemi Szövetség konferenciái kifejezetten az egyetemek finanszírozásával, a vállalati kapcsolatokkal, a külső források keresésével foglalkoznak, és a vállalkozói egyetem modellt már mint általánosan ajánlott megoldást említik”. Uo. Marginson szerint a hagyományos akadémiai szabadság az állam által ellenőrzött határokon belül, irányítás mentén képzelhető csak el. Simon Marginson: How Free is Higher Education? Higher Education Research and Development 1997. 16. sz. 359–369. o.

⁶³⁶ A konkrét javaslatok tekintetében lásd Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. FTT, Budapest 2007

intézmény napi operatív vezetését, igazgatási menedzsmentjének irányítását pedig monokratikus szervre, kancellárra – a mai főtitkára – kellene bízni.⁶³⁷ „Stratégiai választaknál, alapvető pénzügyi kérdésekben a fejlett országokban a szenátus tanácsadó szerepet tölt be. Akadémiai ügynek minősítjük az oktatási-kutatási tevékenységgel szorosan összefüggő, oktatói/tudományos felkészültséget igénylő feladatok ellátását. (...) Nem minősíthető viszont akadémiai kompetenciának pl. a szakok fejlesztésével, megszüntetésével, a szakstruktúra stratégiai alakításával kapcsolatos végső döntések meghozatala, ahol a társadalmi érdekek elsőbbséget kell élveznie a lokális érdekekkel szemben”.⁶³⁸ E szervezeti formák létrehozásakor különös figyelemmel kell lenni arra, hogy a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének alapvető biztosítéka az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése – amely az állam intézményvédelmi kötelezettségének része.⁶³⁹ Az Alkotmánybíróság fentebb elemzett határozataiból azonban nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a *döntés célszerűségének* a vizsgálatát. Ilyen kérdésben még az *előzetes hozzájárulás* megkövetelése sem veti fel az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ainak a sérelmét, mindaddig, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti.

2.2. Oktatás-irányítási következmények

A posztmodern államnak, mint a szabadságjogok biztosítójának – éppen e jogok biztosítása érdekében – jelentős beavatkozási lehetősége van az intézmények életébe. Ennek oka az a korábban kimutatott összefüggés, amely szerint a szabadsággal élni nem tudó intézmények maguk jelentik a legnagyobb gátját a tudomány szabadsága érvényesülésének.

*A tudomány szabadságának létjogosultságát napjainkban a társadalmi hasznosság jelenti. A „szabad tudományosságot” kizárólag a társadalmilag hasznosítható ismeretek, és a haladás igazolhatja.*⁶⁴⁰ A tudományos siker természetesen nem garantálható. Ezért van felelőssége a tudományos közösségnek mind a kutatás tárgyának kiválasztása, mind a cél elérése érdekében alkalmazott módszerek tekintetében,; amennyiben ezek a választások nem az optimális irányba mutatnak, úgy önmaguk – ti. a tudomány művelői – lehetnek gátjai a cél elérésének. A tudomány szabadságának biztosítása tehát cél; ennek gyakorlása és gyakorlásának mikéntje a tudomány művelőinek – a fenti kötöttségeken túl – szabad belátásán nyugszik, ez azonban nem teszi kötelezővé a jogalkotó számára konkrét szervezeti formák kialakítását: ez az a pont, ahol a beavatkozási lehetőségek a legszélesebbek. *A szervezeti és tárgyi feltételek biztosítására csak korlátozott mértékben vonatkozik az autonómia fogalma, ami e tekintetben elsősorban eljárási garanciákat jelent, mivel a tudomány szabadsága nem magát az intézményt, hanem a tudomány művelőit illeti meg. Az intézmények kialakításának mikéntje*

⁶³⁷ Hasonló gondolatokat vet fel Ladányi Andor is. Ladányi Andor: Az új felsőoktatási... 534. o. A kancellári modell története lásd Jürgen Heß: Die Geschichte des Universitätskanzlers im Spannungsfeld zwischen Staatsaufsicht und Hochschulautonomie. Wissenschaftsrecht 33. köt. 2000. 332-342. o., jelenkori szerepe tekintetében Maximilian Wallerath: Der Universitätskanzler in der Hochschulleitung. Wissenschaftsrecht 37. köt. 2004. 203-223. o.

⁶³⁸ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. FTT, Budapest 2007. 16. o.

⁶³⁹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 477

⁶⁴⁰ Rudolf Smend: Das Recht auf freie Meinungsäußerung. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. 4. sz. 1928. 44. o. illetőleg Ernst-Joachim Meusel: Grundprobleme des Rechts der außeruniversitären „staatlichen” Forschung. Darmstadt 1982

a jogalkotó felségterülete mindaddig, amíg a kialakított formák a tudomány szabadságának érvényesülését nem akadályozzák.⁶⁴¹

A tudomány és a kutatás társadalmi funkciójának kérdése napjaink egyik legizgalmasabb szakpolitikai területe: az állami beavatkozás mértékének és jogi kereteinek tisztázatlansága számos érdemi diskurzus eredője. A társadalmat, és a modern államokat fenyegető veszélyek⁶⁴² kétségtelenné teszik, hogy a tudomány művelőinek a társadalom érdekében kell kifejtetniük tevékenységüket. Alkotmányjogi szempontból a dilemma úgy értékelendő, hogy mennyiben kell korlátozni a felsőoktatási autonómiát annak érdekében, hogy a tudomány művelői ennek a társadalmi elvárásnak meg tudjanak felelni. Ésszerűnek látszik az a következtetés, hogy a felsőoktatási autonómia korlátozását a tudomány művelői a tudomány szabadságának korlátozásaként fogják értékelni. Ez az elsöre kézenfekvő reflexió azonban csak annyiban igazolható, amennyiben a korlátozás tényleges tudományos tevékenységre vonatkozik; a „felelős szabadság”-felfogásának megteremtését célzó kísérletek nem tekintendők e körbe tartozónak. A közérdek, illetőleg a társadalmi szükségletek kielégítése a felsőoktatási autonómia korlátozásához vezethet.⁶⁴³ Hangsúlyozandó: ez nem a tudomány szabadságának korlátozása, hanem az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének aktív oldala; biztosítania kell azt, hogy az az intézményrendszer, amelyet a kulturális jogok érvényesülésének érdekében maga hozott létre, megfeleljen rendeltetésének.⁶⁴⁴ Ennek egyebek mellett az Alkotmánybíróság elfeledett megállapításainak egyike is alapot szolgáltathat; ennek értelmében a „miniszter jogosultsága az állam által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott eszközök hatékonyságának és jogszerűségének ellenőrzésére az önállósággal való visszaélést akadályozza.”⁶⁴⁵ Schmidt Péter alkotmánybíró ugyancsak erre utalt, amikor megjegyezte, hogy a miniszter felügyeleti jogköre nem a jogalanyok jogainak védelmét szolgálja, hanem az objektív jogvédelem eszköze.⁶⁴⁶ Ez az elv egyben a beavatkozás korlátainak terjedelmére is választ kínál. Az esetleges állami beavatkozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie, módozatainak kialakítása tekintetében a kockázatok és a megszüntetendő káros hatások egyensúlyára kell figyelemmel lenni, különösképpen azért, mert a túlszabályozott, bürokratizált társadalmi berendezkedés, a hatalom önmagánál fogva és önmagával szemben váltja ki az ellenállást.⁶⁴⁷ Ugyanez igaz természetszerűleg a felsőoktatás finanszírozására is, amelynek célja a fentieknek megfelelően a tudomány műveléséhez és az oktatás szabadságával való éléshez szükséges feltételek biztosítása. A jelenlegi rendszerben ugyanakkor a rendelkezésre álló erőforrások ésszerű és hatékony felhasználása sok esetben a tudomány szabadságára hivatkozva válik lehetetlenné.⁶⁴⁸

⁶⁴¹ Erre példaként hozható fel, hogy a korábban szinte szentként tisztelt „kar” fogalmát az Ftv. már nem részesíti különös védelemben, azok egyes intézményekben tapasztalható dominanciája történelmi körülményekre, illetőleg helyi sajátosságokra vezethető vissza. Erre utal a BVerfGE 35, 79/116. is.

⁶⁴² Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. *Közjogi Szemle* 2009. 1. sz. 2. o.

⁶⁴³ Wolfgang Hasenclever – Andreas Trepte: *Koordinierte Autonomie? Wissenschaftsrecht – Wissenschaftsverwaltung – Wissenschaftsförderung*. Mohr Siebeck, Tübingen 1993. 96-110. o.

⁶⁴⁴ Vö. Kay Hailbronner: *Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht*. Hansischer Gildenverlag Heitmann, Hamburg 1979, valamint Dieter Lorenz: *Wissenschaft zwischen Hochschulautonomie und Staatsintervention*. *Juristischenzeitung* 1981. 113. o.

⁶⁴⁵ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 579, 587

⁶⁴⁶ Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye a 1310/D/1990. AB határozathoz.

⁶⁴⁷ Michael Foucault: *Il faut défendre la société*. *Hautes Études*, Gallimard Seuil. Cours au Collège de France 1976. Idézi Kucsera Tamás Gergely: *Az országos felsőoktatási hallgatói képviselőlet... A kézirat hivatkozása Szerző szíves hozzájárulásával történt.*

⁶⁴⁸ Erre utal BVerfGE 35. 79/121. Megjegyzendő, hogy a német felsőoktatási intézményekben a költségvetési és pénzügyi kérdések nem tartoznak a tudomány autonómiájának körébe. A német felsőoktatási intézmények klasszikus pénzügyi autonómiával nem rendelkeznek, csupán költségvetésükre vonatkozóan tehetnek javaslatot.

V. Összegzés

1.1. A történelmi visszatekintésből világossá vált, hogy szoros összefüggés fedezhető fel korszakunk felsőoktatási intézményei és a tizenhét-tizenkilencedik század fordulóján kialakult egyetemek között. Ezen alapszik a felsőoktatási autonómia gondolata is, ugyanis ebben a történelmi korszakban az egyetemet „a tiszta tudás iránt érzett vágyból fakadó tudós egyesülésként”⁶⁴⁹ fogták fel, és ebből a korszakból származik az állam „hatalmi akarat organizált formájaként” való felfogása is. A két eltérő gyökerű szerveződést annak okán, hogy a nyilvánvaló túlsúllyal rendelkező állam ne legyen képes befolyása alá vonni a felsőoktatás szabad szellemiségű kollektíváit, igyekeztek egymástól minél inkább elválasztani. A felsőoktatási intézmények célja az volt, hogy a tudományos igazság-keresésre való hivatkozással elutasítsák maguk fölül az állami irányítás konkrét formáit. Ez a gondolat tekinthető a felsőoktatási autonómia gyökerének, „amelynek csupán hajtása aztán a tanítás és a tanulás szabadsága, az önkormányzat kialakulása és a hallgatóknak az a szabadsága, amit az egyetemi polgárok élveznek”.⁶⁵⁰ Az autonóm tudományművelésre építő felsőoktatás-szervezési modellt az ezt követő korszakokban elért, a társadalom- és technikai fejlődésen alapuló, a korábbiakhoz nem mérhető hatású tudományos eredmények igazolták. A felsőoktatási autonómia ekkénti meghatározásának az értekezésben kimutatott gyökerei napjainkig befolyásolják a felsőoktatási szférát:⁶⁵¹ az újra és újra felmerülő, az intézmények mindennapi életét befolyásoló vitákban rendszerint felmerül az autonómiára való hivatkozás. A fentiekben látható volt, hogy az autonómia a középkorban sem volt korlátlan – nem is lehetett az – ekként az erre való hivatkozás megalapozatlan következtetésekhez vezethet, és vezet is.

1.2. Az állam részéről közfeladatként jelentkező, a felsőoktatással szemben megfogalmazott elvárás – a szakemberek képzése –, illetőleg a felsőoktatás személyzetének szabadságigénye között fennálló ellentétek rendszeres konfliktusok forrásai (ez elsősorban a felsőoktatásra fordított jelentős állami források hasznosításának módozataiban jelentkeznek). Ennek megfelelően rögzíthető, hogy az autonómia prioritásai megváltoztak, annak jelentéstartamát nem lehet általánosítani.⁶⁵² Kétségtelen tény, hogy a fogalom kapcsán viták zajlanak, ugyanakkor annak nem eltörlésére, hanem újradefiniálására van szükség. A felsőoktatási autonómia korszerű felfogásának lényege, hogy a felsőoktatási intézmények szabályozása sajátosságaikra tekintettel történjen meg, biztosítva a tudomány szabadságának érvényesülését; másképpen fogalmazva: autonómia kizárólag akkor követelhető legitim módon, amennyiben az az oktatás és a tudomány szabadságának érvényesítése érdekében történik.⁶⁵³ Az okvetlenül szükséges autonómiát azonban különböző irányokból jelentkező veszélyek fenyegetik. Ezek legerősebbike az esetleges hatósági fellépés, amely rövid távú és

Ezzel összefüggésben lásd Wolfgang Zeh: Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule Duncker & Humblot, Berlin 1973. illetőleg Otto Kimminich: Wissenschaft. In: Ingo von Münch (szerk.): Besonderes Verwaltungsrecht. Walter de Gruyter, Berlin & New York 1988. 835. o. továbbá The University within the research System: An international comparison; Science and society, Constitutional problems, the national experiences (szerk. Andrea Orsi Battaglini – Fabio Roversi Monaco). Nomos, Baden-Baden 1991

⁶⁴⁹ (Halasy-)Nagy József: Egyetemi szervezeti problémák. Különlenyomat a Minerva 6-10. számaiból. Budapest 1926. 1. o. Érdekességként megjegyzést érdemel, hogy Halasy-Nagy József 1932-ig Nagy Józsefként jegyezte műveit. Lásd erről Deák Tamás – Klukovicsné Paróczy Katalin – Ráczné Mojzes Katalin – Szabó Éva: Halasy-Nagy József írásai. Bibliográfia. Irodalom- és művészettörténelmi tanulmányok. A Móra Ferenc Múzeum évkönyve, Szeged 1999. 239. o.

⁶⁵⁰ (Halasy-)Nagy József: Egyetemi... 2. o.

⁶⁵¹ Ezt erősíti meg a felsőoktatás és az állam kapcsolatrendszerének történetét vizsgáló művében Wolfgang Kahl is. Lásd erről Wolfgang Kahl: Hochschule und Staat. Mohr Siebeck, Tübingen 2004. 114-116. o.

⁶⁵² Rainer Lepsius: i. m. 180. o.

⁶⁵³ Hasonlóan fogalmaz Rainer Lepsius: i. m. 186. o.

speciális érdekei mentén befolyásolni képes a tudomány működését. Ennek elkerülése érdekében van szükség az autonómia garanciáinak meghatározására, ami elsősorban az állam felelőssége.⁶⁵⁴ A legnehezebb e garanciák megteremtésének körében annak meghatározása, hogy az állam mely feladatokat bízhat rá a független és felelős tudományra, és mely hatásköröket kell fenntartania magának éppen annak érdekében, hogy biztosítsa a jövő számára is az új tudományos eredmények elérésének lehetőségét. Ennek meghatározása jelenti az örökös feszültségforrást a felsőoktatási intézmények és az állam között. Folytonos a feszültség, mivel a társadalmi változások következtében mind az állam, mind a felsőoktatási intézmények folyamatos változásnak vannak kitéve, és amennyiben az egyik nem követi megfelelő ütemben a másik változását, újabb konfliktusokra lehet számítani. Az intézmények alkotmányos módon olyan mértékű autonómiával rendelkezhetnek, amelynek segítségével rendeltetésüket be tudják tölteni, el tudják látni azokat a feladatokat, amelyek érdekében őket az állam létrehozta (magánintézetek esetében: támogatja). Ennek némileg ellentmond az, hogy a tudományos eredmények létrehozásának folyamata rendszerint olyan tevékenység, amitől az irányítás, a külső befolyásolás idegen, ugyanakkor a formális döntéshozatalra alkalmas struktúrák kiépítése elengedhetetlen fontosságú az intézmények működtetése szempontjából; szükség van tehát mind irányítási kompetenciára, mind tudományos szakértelemre: e kettő elegyítése keletkezteti a felsőoktatási intézmények önkormányzatait, amelyek célja, hogy a döntéshozatal szükségessége és a tudomány autonómiájának antinómiáját kezeljék.⁶⁵⁵

A posztmodern állam nincs abban a helyzetben, hogy a tudományos fejlődést teljesítményorientált elvek kimunkálása mellett ne hasznosítsa. A társadalmakat fenyegető súlyos veszélyek⁶⁵⁶ nélkülözhetetlenné teszik azt, hogy a tudomány művelői a rendelkezésükre álló erőforrásokat a fejlődés szolgálatába állítsák. Nem elegendő tehát annak biztosítása, hogy a tudomány művelői élhessenek a szabadságjogaikkal; az államnak garantálnia kell azt is, hogy ez a tevékenység a társadalom céljainak megvalósulását szolgálja. Ez a tudományfilozófiai alapvetés a felsőoktatási autonómia fogalmának új megközelítését követeli meg. Az autonómiának, mint „magától értetődő értéknek” az egyén tudományos élethez való szabadságjogának kibontakoztatását kell szolgálnia.

1.3. Az értekezés első fejezetében tárgyaltaknak megfelelően rögzíthető, hogy a közbeszédben egynemű fogalomként kezelt felsőoktatási autonómiának markánsan eltérő megnyilvánulási formái léteznek a felsőoktatásban. Azt állítottam, hogy ezek az autonómiák rendszert alkotnak, amely rendszer kizárólag egészében értelmezhető. A felsőoktatási autonómia fogalmának értelmezésekor bizonyítást nyert, hogy a felsőoktatásban az egyének és az általuk alkotott szervezetek rendszerben betöltött szerepe és célja eltérő, ennek következtében pedig autonómiájuk terjedelme sem azonos. Ennek alapján a felsőoktatás vonatkozásában beszélhetünk egyéni és kollektív autonómiáról annak függvényében, hogy az adott autonómiának minősíthető tevékenység egyéni vagy kollektív jellegű; *a felsőoktatási autonómiát az egyéni és kollektív autonómiák összességéeként, azok által létrehozott új minőséget hordozó fogalomként azonosítottam*, elsősorban annak okán, hogy a felsőoktatási autonómiát és ennek megfelelően a felsőoktatási jogot a felsőoktatási autonómia alanyaira vonatkozó szabályok határozzák meg a legkarakteresebben. Ez vezet el ahhoz a

⁶⁵⁴ Bernd Rüthers: *Universität und Gesellschaft*. Konstanz 1980. 29. o. és Andreas Gallas: *Die Staatsaufsicht über Wissenschaftlichen Hochschulen*. Duncker&Humblot, Berlin 1976. 93. és köv. o.

⁶⁵⁵ Ezzel összhangban lásd Hans Peters: *Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten einer Hochschulreform*. In: *Festschrift für Herman Jahrreiß*. Carl Heymanns, Köln 1964. 326. o. valamint Ulrich Lohmar: *Wirtschaft und Wissenschaft*. Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf 1976. 4. o. továbbá C. Fläming: *Die Rolle der Forschung in wissenschaftlichen Hochschulen*. *WissR* 1979. 43. o.

⁶⁵⁶ Ádám Antal: *A magyar Alkotmányból hiányzó... 2. o.*

következtetéshez, hogy a tudomány szabadságának érvényesülését biztosító felsőoktatási autonómiát nem az egyes intézmények vagy egyének alapvető jogaként – archaikusan: privilégiumaként – kell értelmezni, hanem a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer autonómiájaként. Ezt igazolva, a téma magyar közjogi vonatkozásainak vizsgálatakor az Alkotmánybíróság álláspontjával ellentétben azt az értekezésben igazolt következtetést vontam le, hogy az autonómia-alanyiság és a tudomány-művelésre való szubjektív jogosultság között közjogi összefüggés nem fedezhető fel. A testület álláspontjával ellentétben azt az állítást fogalmaztam meg, hogy *a tudomány művelőjévé nem azok a személyek válnak, akik (bármiféle) jogviszonyt létesítenek valamely felsőoktatási intézménnyel, hanem azok, akik olyan tevékenységet végeznek, amely – a tudomány művelőinek megítélése szerint – tudományos produktumot eredményez.* E gondolat mentén cáfoltam az Alkotmánybíróságnak azt a megállapítását, amelynek értelmében az államnak a tudományos élet szabadságával összefüggő objektív intézményvédelmi kötelezettségének jogosulti köre kizárólag a felsőoktatási intézmények autonómiájának alanyaira terjedne ki. Álláspontom szerint az oktatáshoz való joggal és a tudomány szabadságával összefüggésben az állam köteles gondoskodni olyan megoldásokról, amelyek a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálják, mivel a szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját, ami az intézményi autonómiával nem megegyező fogalom. A tudomány autonómiájának gyakorlásához szükség van az intézményi autonómiájára is, az ekkénti előfeltételezés okán a kettő nem eshet egybe. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad művelésének alapvető biztosítója az önkormányzatisággal, autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése – amely az állam intézményvédelmi kötelezettségének része⁶⁵⁷ – ez azonban nem kizárólagos útja a tudomány művelésének. Mindezekből azt a következtetést vontam le, hogy *a felsőoktatási autonómia-alanyiság a tudomány-művelésnek nem szükséges feltétele.* A tudomány művelésére való szubjektív jogosultság kizárólag a tudományos élet szabadságát biztosítja, vagyis a két alanyi kör – az átfedések tipikus volta ellenére – nem fedi egymást.

Az Alkotmánybíróságnak a felsőoktatási autonómia alanyi körének meghatározása tekintetében megfogalmazott álláspontját az alábbiak szerint cáfoltam meg: az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésében biztosított tudományos élet szabadságának, mint a kommunikációs alapjogok e nevesített szabadságjogának sajátja, hogy a benne foglalt állami kötelezettséggel, alkotmányi feladattal szemben az alanyi jogok jogosultjai a tudomány művelői. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tudományos élet szabadsága mindenkit megillet ugyan, azaz mindenkire vonatkozik, a szabadságjog konkrét jogosultjai ugyanakkor meghatározhatók. A tudomány szabadsága emellett – másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték garantálása érdekében – még ebben a meghatározható jogosulti körben is korlátozható. *A korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben fennálló alkotmányos követelményeknek, így mindenképp annak, hogy az alapjogi korlátozást csak törvény eszközölheti, s az nem vonatkozhat az alapjog lényeges tartalmára.*⁶⁵⁸ A tudományos élet szabadsága az államra – így az Alkotmánybíróságra is – azt a kötelezettséget rója, hogy az alkotmányosan indokolt kényszerítő korlátok kivételével a tudományos kutatás, a tudományos megismerés és tanítás szabadságát garantálja, kutató és kutató – tehát a tudomány művelői – között ne diszkrimináljon; az Alkotmánybíróság idézett meghatározása ennek a követelménynek sem tett eleget. A felsőoktatási autonómia alanyainak jogállását áttekintve a doktori képzésben részt vevő, de jure hallgatói státuszban lévő, de facto tudományos tevékenységet végző alanyi

⁶⁵⁷ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 477

⁶⁵⁸ Lásd ennek kapcsán a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot, ABH 1994, 177

körre vonatkozó jogi szabályozás és joggyakorlat elemzésekor bizonyítottam, hogy az a szabályozási koncepció, amely a többi autonómia-alany jogállására tekintet nélkül gyökeresen új alanyi kört iktat be a felsőoktatási jog rendszerébe, számos diszfunkciót von maga után (*első, második és harmadik hipotézis*).

1.4. A felsőoktatási jogi jogalkotás, és az azzal tényleges kölcsönhatásban lévő alkotmánybírói gyakorlat egymásra vonatkoztatott elemzésének segítségével – elsősorban az irányító testület-gazdasági tanács esetében – alátámasztottam, hogy azok a törekvések, amelyek az intézmények igazgatásának, gazdasági mozgásterének, feladat- és hatáskörének megváltoztatására irányulnak, a felsőoktatásra, mint egészre jutó autonómia újraelosztásaként értelmezhetőek. Az Alkotmánybírói határozatainak útján – részletesen kibontotta az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ainak tartalmát. Az Ftv. megalkotásakor a jogalkotó jórészt hasznosította az elfogadás időpontjáig napvilágot látott alkotmánybírói döntésekben foglaltakat, ám az ezt követő előzetes normakontroll-eljárások következtében az eredeti jogalkotói szándékhoz képest „felpuhult” törvény a későbbiekben számos szakmai vita – és ennek folyamánként újabb alkotmánybírói eljárás – forrása lett, amelyhez a kiindulópontot a részletes kritikával illetett 41/2005. (X. 27.) AB határozat, illetőleg a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat jelentette. E két határozat vizsgálatát követően megállapítottam, hogy a jogalkotó az alkotmányosság határait feszegető módon igyekezett az Alkotmánybírói határozat által meghatározott értelmezési tartományon belül alakítani a felsőoktatás jogi szabályozását. Ennek oka elsősorban az, hogy a jogalkotó által elérni kívánt változások nem állták ki az alkotmányosság próbáját, ám a jogalkotó továbbra is kitartott eredeti elképzelése mellett. Ebből eredően három következtetés levonása látszik szükségesnek. *Elsőként* az, hogy a testület 39/2006. (IX. 27.) AB határozatával megszilárdította a 41/2005. (X.27.) AB határozatában újdonságszerűen megfogalmazott autonómia-felfogását; ez annál is inkább hátrányosnak minősíthető, mert az alaptétel olyan felfogásra épít, amely napjaink felsőoktatási szférájának tekintetében egyre kevésbé tűnik tarthatónak. A többségi határozat azt a nosztalgikus autonómia-képet tükrözi, amely összetéveszti az öngazgatást a teljes szabadsággal, ami a jelenlegi társadalmi feltételek között legalábbis illuzórikus elképzelés.⁶⁵⁹ *Másodsorban* az, hogy a gazdasági tanácsok felállítása tekintetében „öszvérmegoldás” született, amely tovább nehezítette a kor követelményeihez egyébként is nehezen alkalmazkodó, körülményes igazgatás jellemezte felsőoktatási intézmények számára a lendületes fejlődéshez elengedhetetlen szervezeti reformok véghezvitelét. Azáltal, hogy az Alkotmánybírói határozat az intézményi autonómia védelmének érdekében keresztülhúzta a jogalkotó számításait, reális veszéllyé vált, hogy az oly nagyon védeni kívánt autonómia önmaga áldozatává válik, mivel a felsőoktatási intézmények öngazgató képessége napjainkban jelentős deficittel küszködik. *Harmadrészt* említést érdemel, hogy a magyar jogtudomány – néhány kivételtől eltekintve – az elmúlt közel két évtizedben elmulasztotta értékelni és feldolgozni az Alkotmánybírói határozat felsőoktatási joggal foglalkozó gyakorlatát. Az elmaradt munkák azzal a komoly haszonnal járhattak volna, hogy idejekorán kidolgozzák a felsőoktatási jogra vonatkozó dogmatikai alapokat, amelyek akár a későbbi – az új felsőoktatási törvénnyel kapcsolatos, sokat kritizált – alkotmánybírói gyakorlatot is pozitív irányba befolyásolhatták volna.

Megoldási javaslatként fogalmaztam meg, hogy az Alkotmánybírói határozatnak felül kell vizsgálnia ilyen irányú gyakorlatát, mivel a parttalan szabadság biztosításának szándékával céljával ellentétes hatást ér el. A szabadsággal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra készítetik (illetőleg arra fogják készíteni) az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló jellegű szabályozást alkosson, ez azonban – amint azt a

⁶⁵⁹ A témában lásd Barakonyi Károly: Rendszerváltás... 57-62. o.

tapasztalat mutatja – fennakad (fenn fog akadni) az Alkotmánybíróság alkotmányossági mércéjén. Az autonómia biztosítása és garantálása hosszabb távon az intézmények működését sodorja veszélybe, ekként pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítését – amelynek eleme az intézményhálózat fenntartása – teszi lehetetlenné. A témával összefüggő legfrissebb, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat értékeléseként megfogalmaztam, hogy – újszerű fejleményként – immár az Alkotmánybíróság is azt a felfogást követi, amely szerint a felsőoktatási autonómia nem tekinthető önmagáért való értéknek: funkciója ugyanis szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzése, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatása. E felfogás szerint a felsőoktatási autonómia elméletének kulcskérdése *egyrészt* az, hogy ez az autonómia meddig terjed, *másrészt* – legfőképpen – pedig az, hogy milyen mértékű autonómia szükséges ahhoz, hogy az akadémiai szabadság, illetőleg a kulturális jogok érvényre juthassanak. Az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból az vezethető le, hogy a felsőoktatási autonómia alkotmányos célja kettős: egyrészt a művelődéshez való jog intézményes kereteinek biztosítása, másrészt az állam tudományos kérdésekben való semlegességének a garantálása. E tekintetben – korábbi álláspontomat fenntartva – magam is maradéktalanul osztom az Alkotmánybíróság álláspontját. Ebből fakadó következtetésem szerint a felsőoktatási intézmények gazdasági önállóságának kulcskérdése, hogy az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer működőképes legyen. Rögzítettem azt is, hogy e határozatában a felsőoktatási intézmények önállóságának terjedelmét a korábbiaktól eltérő módon tágan határozta meg az Alkotmánybíróság. Reményt keltő, és egyben a felsőoktatási intézmények működőképességének biztosítása szempontjából némi bizakodásra ad okot az, hogy a jövőben a fenntartó nem csupán rosszízű „gazdasági ösztönzőkkel” vagy esetlegesen pénzügytechnikai módszerekkel avatkozhat be az intézmények működésébe, hanem – tudományos autonómiájuk maximális biztosítása mellett – jogszerű működésük ellenőrzésének kereteit újrászervezheti.

Összegzésképpen az intézmények feladat- és hatáskörének megváltoztatására irányuló korábbi jogalkotói szándékok sikertelenségét abban jelöltem meg, hogy *a folyamatból hiányzott a felsőoktatási autonómia alanyai jogállásának rendszerszintű szabályozása. Az autonómia terjedelmének növelésére vagy csökkentésére irányuló jogalkotói elképzelések kudarcát vizsgálva azt állítottam, hogy e folyamatok a felsőoktatási autonómia fogalmának félreértéséből adódnak. Következtetésem szerint az államnak az a feladata, hogy megtalálja a felsőoktatási autonómia új kereteit, amelyhez az értekezésben foglalt dogmatikai alapvetések szolgáltatathatják a kiindulópontot (negyedik és ötödik hipotézis).*

1.5. A felsőoktatási autonómia intézményrendszerének vizsgálatakor rámutattam, hogy a felsőoktatási jogalkotásban szerepet játszó köztes szervezetek az esetek döntő többségében nem a felsőoktatás érdekében, hanem az őket delegáló szervezetek szempontjainak megfelelően cselekednek, diszfunkcionálissá téve saját működésüket. E szervezetek nem autonómia allokációnak – új szinten megjelenő autonómiának – tekintik magukat, hanem az őket alkotók konkuráló részautonómiáit kívánják a felsőoktatás egészében megjeleníteni, így köztes szervezeti funkció helyett érdekkijárókként vagy érdekképviselőkként jelennek meg. A magyarországi köztes szervezetek áttekintését követően leszűrhető az a megállapítás, hogy a rájuk vonatkozó jogi szabályozás iránya az elmúlt évtizedekben megfelel a fejlettebb felsőoktatás-irányítási modellekkel kapcsolatos követelményeknek, gyakorlati működésük azonban „magyaros” jellemzőket mutat. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy *a magyarországi felsőoktatás-igazgatás köztes szerveinek körében nem tisztázódott kétséget kizáróan az, hogy mely szervek látnak el országos érdekképviselői funkciókat, és melyek azok, amelyek igazgatási feladatokat végeznek: a kétféle szervezettípus jellemzői nemegyszer keverednek. Az autonómia gyakorlásának szempontjából mindez azzal a következménnyel jár,*

hogy a rendeltetésüket nem megfelelően töltik be: sem az állami irányítási feladatokat nem tudják kellően elvégezni, sem az érdekképviselési feladatok ellátására nem alkalmasak. A köztes szervezetek tevékenységükkel – paradox módon az autonómia érvényesülésére való hivatkozással – önmaguk akadályozzák meg az autonómia-felfogás korszellemnek megfelelő szerves fejlődését, lényegében szavatolva a korábban az Alkotmánybíróság által is biztosított, korlátok nélkül értelmezett autonómia érvényesülését. Ez a magatartásuk nagymértékben hozzájárulhat a szükséges reformok elodázásához, „befelé fordulóvá, provinciálissá teheti az intézményeket, konzerválhatja a nem kielégítő színvonalat”.⁶⁶⁰ Megoldási javaslatként fogalmaztam meg, hogy *a jogalkotó mielőbb végezze el a szükséges profiltisztítást a köztes szervezetek között annak érdekében, hogy világossá váljék, mely szerv tekinthető klasszikus érdekképviselési szervezetnek, és melyek azok, amelyek az állami irányítás feladatainak egyes rész-elemeit valósítják meg.* Amennyiben világossá válik, hogy mely szervezetek képviselik a felsőoktatási autonómia alanyi körébe tartozó csoportok érdekeit, az érdekütközések minél hatékonyabb megelőzése céljából *e szervezetek egyeztető fórumának létrehozása indokolt,* mivel bár a jelenlegi struktúrában „mindenki képviselteti magát mindenhol”, és ez a szétaprózódottság jelentős mértékben a hatékonyság rovására megy. Ez különösen annak fényében minősíthető hátrányosnak, hogy a köztes szervezetek jelentőségének felismerése napjaink felsőoktatási rendszereinek kulcskérdése; sajnálatosan ugyanakkor kimutatható, hogy e szervezetek – annak ellenére, hogy a szervezeti fejlődés korai szakaszában vannak – már jórészt rendelkeznek azokkal a negatív tendenciákkal, amelyek a fejlettebb felsőoktatási rendszerekben megfigyelhető volt (*hatodik és hetedik hipotézis*).

1.6. A felsőoktatási intézményeknek a történelem folyamán rendszerint valakivel- valamivel szemben kellett megfogalmazniuk autonómiájukat. Az egyházzal, a világi uralkodókkal, ideológiai irányzatokkal folytatott küzdelem folyamán e fogalom új és új jelentésárnyalatokkal gazdagodott. A huszadik században – különösen a II. világháború után – az állam lett a viszonyítási pont. Napjainkban azonban a társadalmi fejlődés, és ennek következtében a felsőoktatási rendszer fejlődése abba a fázisba került, ahol *nem valami ellen, hanem valamiért* kell autonómiát biztosítani a felsőoktatási intézményeknek, utóbbiaknak pedig meg kell felelniük ezeknek az új kihívásoknak, elsősorban azáltal, hogy az autonómia fogalmának korszerű jelentéstartalmát – ami szerint az intézmények autonómiája olyan mértékű, amennyiben a társadalmi célokhoz hozzájárulnak – elfogadják. Az autonómia biztosító csak a tudomány lehet, ekként a két fogalom – autonómia és tudomány – egymást kényszerítőleg kiköveteli (*nyolcadik hipotézis*).

Az autonómia nem lehet kirekesztő: nem jelentheti azt, hogy az autonómián kívülállóknak nincs közük a „bent” zajló folyamatokhoz.⁶⁶¹ Ahhoz, hogy az autonómia megfelelően működjön, integrálni kell a felsőoktatási autonómia alanyainak személyes felelősségét⁶⁶², valamint a felelős oktatás-irányítást.⁶⁶³ Előbbivel összefüggésben megjegyzést érdemel, hogy felsőoktatásból visszakapott társadalmi és magánhaszonról folytatott vita rámutatott, hogy ebből a fajta befektetésből mind az egyén – a magasabb jövedelem és jobb pozíció révén –, mind a társadalom egésze – a magasabb foglalkoztatási ráta, alacsonyabb szociális kiadások

⁶⁶⁰ Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái... 75. o.

⁶⁶¹ Michael Gibbons: Engagement with the Community: a new basis for university autonomy in a knowledge society. In: Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005. Bononia University Press, Bologna, 2005. 142. o.

⁶⁶² Erre elsősorban a tandíj-ügy példája hozható fel.

⁶⁶³ Paolo Blasi: Science as a Practice: Extending University Autonomy by combining Research and Teaching. In: Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005. Bononia University Press, Bologna, 2005.

és későbbi nyugdíjba vonulás által – előnyre tesz szert. Világossá vált, hogy az ingyenes felsőoktatás önmagában még nem elegendő az egyenlő hozzáférés és a maximális részvétel garantálásához.⁶⁶⁴ Ez új megvilágításba helyezi a sokat vitatott tandíj kérdését is, ami a hallgatói oldalon a felelősségi elem erősítésének egyik záloga lehet.

A felsőoktatással összefüggő tudományos kutatások haszna számos területen – politológia, közgazdaságtan, menedzsment-tudományok – kimutatható, ám ezek segítségével az autonómia fogalmának változása teljes körűen nem fejthető meg. Ezért szükséges, hogy – a tudomány általános tendenciáinak megfelelően – egyre szerteágazóbb megközelítéseket alkalmazzunk ezen a területen, amely a társadalom fejlődése szempontjából elengedhetetlen.⁶⁶⁵ A tudományok egyre lendületesebb fejlődése olyan veszélyt hordoz magában, amelynek kiküszöbölésére eddig nem született megoldás. A növekvő funkcionális differenciálódás, valamint a specializáció következtében az egyén, illetőleg a társadalom által hozott döntések is jelentős mértékben függenek a rendelkezésre álló vagy éppen hiányzó információk tömegétől és a szaktudástól.⁶⁶⁶ Ennek a veszélynek a kiküszöbölése érdekében nagy szerepet kaphat a „felelős tudomány”, amely a felsőoktatási autonómia korszerű értelmezésével társadalmi rendeltetésének is mind inkább megfelelhet.

⁶⁶⁴ Európa szellemi tőkéjének mozgósítása: tegyük lehetővé az egyetemek teljes körű hozzájárulását a lisszaboni stratégiához! COM/2005/0152. Ezzel összhangban áll a leuveni nyilatkozat is:

„A bolognai folyamat 2020 – Az Európai Felsőoktatási Térség az új évtizedben Európa felsőoktatásért felelős minisztereinek nyilatkozata Leuven és Louvain-la-Neuve, 2009. április 28-29.”
http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/Bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009.pdf

⁶⁶⁵ Megjegyzést érdemel, hogy az ún. tudásalapú társadalom paradox módon növekvő tudatlansággal jár: az egyén mindazokon – az egyre sokasodó – területeken, amelyekben nem szakember, nem képes önállóan boldogulni.

⁶⁶⁶ Habermas ezzel összefüggésben a motivációs szempontokkal is foglalkozik. Lásd erről Jürgen Habermas: *Technischer Fortschritt und soziale Lebenswelt*. In: *Technik und Wissenschaft als „Ideologie”*. Frankfurt am Main 1968. 104. és köv. o.

Summary

In the dissertation, by proving my hypotheses I would like to point out that the obsolete interpretation of the concept of higher education jeopardise the subsequent realization of the autonomy itself. This is mainly due to the current interpretation of higher education as institutional autonomy. However, this seems to contradict that the higher education is distinguished from other educational forms and levels on the basis that here the essential criterion of training is the scientific approach even if its manner and degree of coverage depends directly on the specialization and the specific training objectives. To that extent, higher education is not primarily institution, but activity. The fact that education and research in organizational form take place within the framework of higher education institutions requires these institutions to have certain degree of self-government protected by law. However, at the creation of these institutional frames not the body itself is of prime importance. Its creation, in all circumstances shall serve the activity of the holders of freedom of science. Accordingly, the freedom of science and the autonomy of higher education which ensures it shall not be interpreted as the privilege of certain institutions or individuals, but as the autonomy of higher education as social subsystem.

At the preparation of the dissertation I tried to follow the methodology of policy analysis or policy evaluation, i.e. that kind of approach which analyzes its chosen topic by complex of social science approach, in interdisciplinary way. So, the dissertation, *considering its methodology* is partially from the view of classic public law science and partially of interdisciplinary nature. Its hypotheses represent public law approach, but the verification of these hypotheses – because of the topic's nature of not knowing exact boundaries among the branches of sciences – is inconceivable without the significant – compared to the average in public law – use of manners and results of co-sciences. According to this realization I tried to systematize the available sources in a complex way and to use them to formulate interdisciplinary conclusions, in order to make the processing of the autonomy of higher education not complete, but close to reality. The public law approach, which was the starting and also the continuous reference point, provided a framework to the dissertation to achieve that objective to highlight the nature of the concept of autonomy recognized as decisive conceptual element of the postmodern societies' higher education systems. So, the dissertation aims synthesis in a certain sense: next to the analysis – and the formulation of criticism from the view of public law science – of the constitutional requirements formulated by the Constitutional Court, it makes use of the results of co-sciences trusting that the jurisprudential studies may affect the latter ones as well.

Köszönetnyilvánítás

Nehéz a felsőoktatási autonómiát autonóm módon kutatni – a felsőoktatás rendszerének még oly apró részeként is. A kutató részese a szervezetrendszernek, megéli mindennapjait. Azt, hogy ez a szervezetrendszer, a tág értelemben vett és az ihletettséget csak némileg biztosító magyar felsőoktatási szféra részben negatív hatásai ellenére az értekezés elkészülhetett, sokak segítségének, támogatásának, nem egy esetben áldozatvállalásának köszönhetem.

A nem csupán nevében, hanem tényleges közösségként létező Pécsi Közjogi Műhely alkotó légköre, tagjainak inspirativitása tevékenységem szilárd alapját jelentette. Kutatómunkám kezdetén nagy lendületet adtak – és adnak a mai napig – *Ádám* Antal professzor úr megfontolt tanácsai, a konkrét tudományterületet és az ennél jóval tágabb perspektívákat érintő, mindenkor igényességre biztató iránymutatásai; bízom abban, hogy szakmai fejlődésemre gyakorolt hatásuk az értekezésben is tetten érhető. *Kiss* László alkotmánybíró úr szakmai gyakorlati- és témavezetőként döntő befolyással volt arra, hogy a tudományos pálya és a konkrét téma, a felsőoktatási jog irányába fordultam; biztatására, támogatására minden esetben számíthattam. *Petrétei* József professzor úr kezdetben szemináriumvezetőként, majd tanszéki kollégaként rendkívül hasznos – oktatói-kutatói-, valamint személyiségfejlődésemre komoly hatással lévő – tanácsokat osztott meg velem. Az értekezés első változata kapcsán megfogalmazott javaslatai jelentős mértékben javítottak a kézirat koherenciáján. *Chronowski* Nóra egyetemi docens asszony tanszék- és témavezetőként, kollégaként konkrét helyzetekben mással nem pótolható ösztönzéssel, támogatással és ötlettel látott el. Az apróbb-nagyobb, de minden esetben előrevivő-továbblendítő visszajelzések, valamint a tőle kapott lehetőségek meghatározóak voltak az elmúlt években. *Drinóczi* Tímea tanszékvezető asszony soha nem mulasztotta el megfontolásra érdemes és különösképpen alapos korrektív javaslatokkal ellátni munkáimat – ahogyan ezt az értekezéssel is tette. *Tilk* Péter docens úrral folytatott gyakori eszmecsereink közjogi gondolkodásom alakulására voltak döntő hatással, *Zeller* Judit adjunktus asszony szintetizáló észrevételeivel pedig nem egy esetben elősegítette tágabb összefüggések feltárását.

Az engem körülvevő inspiráló, segítőkész és gazdag fantáziával megáldott *kollégák, barátok* támogatásáról, türelméről és figyelmességéről – amelyekkel a kutatás aktuális nehézségeit igyekeztek (sikerrel) elfeledtetni –, anélkül sem feledkezhetem el, hogy mindőjüket név szerint felsorolnám. Érdeklődési- és kutatási területünk hasonlósága okán *Kucsera* Tamás Gergely különböző szervezetekben és területeken végzett közös tevékenységünk ideje alatt számos – az értekezés témakörét érintő – kérdésben élénk diskurzusra teremtett alkalmat, amelyek nyomát e munka magán viseli.

Családom tagjainak toleranciája, megértése, támogatása, áldozatvállalása és bizalma nélkül az értekezés kétséget kizáróan nem készülhetett volna el.

Valamennyiüknek őszinte hálával tartozom.

Irodalomjegyzék

1. Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. *Közjogi Szemle* 2009. 1. sz.
2. Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybírászkodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998
3. Ádám Antal: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007
4. Ádám Antal: Evickélő demokrácia. hvg.hu/hvgfriss/2007.24/200724HVGFriss253.aspx.
5. Altbach, Philip: *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Middle-Income and Developing Countries*. Palgrave, Boston 2002.
6. Anderson, Don – Johnson, Richard (szerk.): *University Autonomy in Twenty Countries*. Centre for Continuing Education – The Australian National University 1998
7. Andren, C. G. – Dahre, U. J.: *Academic Freedom and University Autonomy*. In: Berg, Carin (szerk.): *Academic Freedom and University Autonomy*. CEPES Papers On Higher Education, Bucharest 1993.
8. Bar, Siegfried: *A Céh*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2005
9. Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás bukdácsoló reformja. In: Bologna „Hungaricum”. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2009
10. Barakonyi Károly: Bevezetés. In: Bologna „Hungaricum” (szerk. Barakonyi Károly). Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2009
11. Barakonyi Károly: Bologna felülnézetben. In: Bologna „Hungaricum” (szerk. Barakonyi Károly). Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2009
12. Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. *Magyar Tudomány*. 2004. 4. sz.
13. Barakonyi Károly: *Egyetemi kormányzás Magyarországon*. FTT, Budapest 2007
14. Barakonyi Károly: *Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa?* *Közgazdasági Szemle* 2004. 2. sz.
15. Barakonyi Károly: *Rendszerváltás a felsőoktatásban*. Akadémiai Kiadó, Budapest 2004
16. Battaglini, Andrea Orsi – Monaco, Fabio Roversi (szerk.): *The University within the research System: An international comparison*. Nomos, Baden-Baden 1991
17. Bayer József: *A politikatudomány alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest 1999
18. Békés Vera: *A kutatóegyetem prototípusa: a XVIII. századi göttingeni egyetem*. *Az európai egyetem funkcióváltozásai* (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001
19. Benke József: *Az egyetemek egyeteme: a Muszeion*. Jura 2008. 1. sz. 157-166. o.
20. Benke József: *Az ó- és középkor egyetemei*. Hét Krajcár Kiadó, Budapest 2007
21. Berdahl, Robert: *Public Universities and State Governments: Is the Tension Begin?* In: Berg, Carin (szerk.): *Academic Freedom and University Autonomy*. CEPES Papers On Higher Education, Bucharest 1993
22. Berényi Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok)*. Rejtjel, Budapest 2003

23. Berg, Carin (szerk.): Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers On Higher Education, Bucharest 1993.
24. Bjarnason, Svava: Buffer organisations in Higher Education. Association of Commonwealth Universities, London 1998
25. Blasi, Paolo: Science as a Practice: Extending University Autonomy by combining Research and Teaching. In: Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005. Bononia University Press, Bologna, 2005
26. Bokros Lajos: Minőségi oktatást és kutatást eredményező reform körvonalai a hazai felsőoktatásban. Élet és Irodalom 2007. 17. sz.
27. Bónis György: A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában. Értekezések a történeti tudományok köréből. Új sorozat 63. sz.
28. Borbély Gábor: Doktrinális konfliktusok a késő középkori egyetemeken In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001
29. Boros János: A tudomány, a tudás és az egyetem. Iskolakultúra, Veszprém-Budapest 2010
30. Bourdieu, Pierre: Az oktatási rendszer ideologikus funkciója. In: Az iskola szociológiai problémái (vál. Ferge Zsuzsa – Háber Judit). KJK, Budapest 1974
31. Brennan, John – Shah, Tarla: Higher Education Policy in the United Kingdom. In: Goedegebuure, Leo – Kaiser, Frans – Maassen, Peter – Meek, Lynn – van Vught, Frans – de Weeret (szerk.): Higher Education Policy. IAU Press Pergamon, Oxford 1994.
32. Bull, Hans Peter: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz. Müller, Berlin 1973
33. Charle, Ch. – Verger, J.: Histoire des Universités. PUF, Paris 1994
34. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2006
35. Chronowski Nóra: A felsőoktatási autonómia „igazi tartalma”. Élet és irodalom 2007. 21. sz.
36. Clark, Burton R.: Creating Entrepreneurial Universities. IAU Press, 1988
37. Clark, Burton R.: The Higher Education System. University of California Press, Berkeley 1983
38. Coombs, Philip H.: The World educational Crisis – A System Analysis, Oxford University Press 1968
39. Dahl, Robert A.: Who Govers? Democracy and Power in an American City. Yale University Press 1961
40. Denifle, Heinrich: Die Entstehung der Universitäten des Mittelalters bis 1400. k.n. Berlin 1885
41. Downs, Anthony: Political Theory and Public Choice. Selected Essays. Edward Elgar Publishing Incorporated 1998
42. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004

43. Dworkin, Ronald: Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution. Oxford University Press 1996
44. Eco, Umberto: The University's Role in a Media Universe. In: Universities and the Media. A partnership in institutional autonomy? Observatory Magna Charta Universitatum – Bononia University Press, Bologna 2005
45. Ellwein, Thomas: Die deutsche Universität. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Fourier Verlag, Wiesbaden 1997
46. Erichsen, Hans Uwe (szerk.): Allgemeines Verwaltungsrecht. De Gruyter, Berlin/New York 1998. Rndr. 64
47. Estermann, Thomas – Nokkala, Terhi: University Autonomy In Europe I. EUA, Brussels 2009
48. Fábri György: Egyetemi átalakulás és tudományos gondolkodás a mai Magyarországon. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001
49. Fábri György: Higher Education and Research in Hungary during the Period of Social Transformation 1990-1992. Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Wien 1993
50. Fábri György: Képzetek és akaratok: A magyar felsőoktatás hosszú évtizede 1988-2009. Kutatási jelentés. Oktatókutató Intézet, Budapest 2003
51. Farkas György: Kamarák és vállalati érdekképviseletek az integrációs felkészülésben. Európa, Budapest 2000
52. Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris, Budapest 2005
53. Felsőoktatási igazgatás mint szakma és gyakorlat. Interjú dr. Princzinger Péterrel. Felsőoktatási Műhely 2010. 2. sz. 7-12. o.
54. Felt, Ulrike: University Autonomy in Europe – Changing Paradigms in Higher Education Policy. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2003
55. Ferencz Sándor: A középkori egyetem. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás), Professzorok Háza, Budapest 2001
56. Fläming, C.: Die Rolle der Forschung in wissenschaftlichen Hochschulen. Wissenschaftsrecht 1979
57. Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. CH Beck, München – Berlin 1961
58. Foucault, Michael: Il faut défendre la société. Hautes Études, Gallimard Seuil. Cours au College de France 1976
59. Fox, Warren: Higher Education Policy in California. In: Goedegebuure, Leo – Kaiser, Frans – Maassen, Peter – Meek, Lynn – van Vught, Frans – de Weeret (szerk.): Higher Education Policy. IAU Press Pergamon, Oxford 1994
60. Gallas, Andreas: Die Staatsaufsicht über Wissenschaftlichen Hochschulen. Duncker&Humblot, Berlin 1976
61. Gärditz, Klaus Ferdinand: Hochschulorganisation und verfassungsrechtliche Systembildung. Mohr Siebeck, Tübingen 2009

62. Gergely Jenő: Az autonómiáról általában. In: Autonómiák Magyarországon 1848-2000 (szerk. Gergely Jenő), L'Harmattan Kiadó, Budapest 2005
63. Gibbons, Michael: Engagement with the Community: a new basis for university autonomy in a knowledge society. In: Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005. Bononia University Press, Bologna, 2005
64. Gläser, Andreas: Die Studierfreiheit. Analyse eines ungeklärten „Grundrechts“ in historischer und europäischer Perspektive. Der Staat 47. Band 2008.
65. Goedegebuure, Leo – Kaiser, Frans – Maassen, Peter– de Weeret: Higher Education Policy in the Netherlands. In: Goedegebuure, Leo – Kaiser, Frans – Maassen, Peter – Meek, Lynn – van Vught, Frans – de Weeret (szerk.): Higher Education Policy. IAU Press Pergamon, Oxford 1994
66. Gornitzka, Ase – Kogan, Maurice – Amaral, Alberto: Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementations. CHER – Springer, Dordrecht 2005
67. Habermas, Jürgen: Protestbewegung und Hochschulreform. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1969
68. Habermas, Jürgen: Technischer Fortschritt und soziale Lebenswelt. In: Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1968
69. Hailbronner, Kay: Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht. Hansischer Gildenverlag Heitmann, Hamburg 1979
70. Hailbronner, Kay: Kommentar zur Hochschulrahmengesetz. Hansischer Gildenverlag Heitmann, Hamburg 1979
71. Hailbronner, Kay: Wissenschaftsfreiheit als Funktionsgrundrecht. Hansischer Gildenverlag Heitmann, Hamburg 1980
72. Halász Gábor: Az oktatási rendszer. Műszaki Kiadó, Budapest 2001
73. Halász Gábor: Oktatáspolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006 (sorozatszerk. Szabó Máté). Rejtjel Kiadó, Budapest 2006
74. Hamza Gábor: Az egyetemi autonómiáról I. Magyar Felsőoktatás 1995. 5-6. sz.
75. Hanuy Ferenc: A közületek jogállása és az egyetemek. k.n. Budapest 1921
76. Hasenclever, Wolfgang – Trepte, Andreas: Koordinierte Autonomie? Wissenschaftsrecht – Wissenschaftsverwaltung – Wissenschaftsförderung. Mohr Siebeck, Tübingen 1993
77. Hauser, Werner (szerk.): Handbuch des österreichischen Hochschulrechts. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien 2006
78. Heitsch, Christian: Rechtsnatur der Akkreditierungsentscheidungen/Prozessuale Fragen. Wissenschaftsrecht 42. köt. 2009
79. Heß, Jürgen: Die Geschichte des Universitätskanzlers im Spannungsfeld zwischen Staatsaufsicht und Hochschulautonomie. Wissenschaftsrecht 33. köt. 2000
80. Hirsch, Eduard: Zur rechtlichen Neuordnung der Universitätsverfassung. In: Festschrift für Wilhelm Felgentraeger, 1969
81. Hoffmann, Werner: Die gesellschaftliche Verantwortung der Universität. In:

- Universität, Ideologie, Gesellschaft, Beiträge zur Wissenschaftssoziologie. Frankfurt am Main 1968
82. Hóman Bálint: A felsőoktatás reformja. Magyar Felsőoktatás (szerk. Martonffy Károly). Az 1936. év december hó 10-től december hó 16-ig tartott országos felsőoktatási kongresszus munkálatai. Közzéteszi Hóman Bálint M. Kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter, Budapest 1937.
 83. Homonnay Györgyné: A felsőoktatási minőségbiztosítás európai elvei c. munkáját. Akkreditációs értesítő 2003. március
 84. Horváth Enikő: A művelődéshez való jog. In: Az Alkotmány Kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009
 85. Horváth Pál: A tudomány szabadságának történelmi szerepváltásai és az 1848: 19. tc. Jogtudományi Közlöny 1999. 10. sz.
 86. Höfling, Wolfram: Die Lehrfreiheit: Gefährdungen eines Grundrechts durch die neuere Hochschulentwicklung? Wissenschaftsrecht 41. köt. 2008
 87. Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. Educatio 2006. 4. sz.
 88. Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás korszakában. Oktatáskutató Intézet, Budapest 1999.
 89. Hrubos Ildikó: Gazdálkodó egyetem, szolgáltató egyetem, vállalkozói egyetem. In: A gazdálkodó egyetem (szerk. Hrubos Ildikó). Új Mandátum Kiadó, Budapest 2004
 90. Inayatullah, Sohail: Alternative Futures of Universities. Paper presented at the conference „Future of University” organised by the Academic Cooperation Association, Vienna, 30 November-2 December 2005
 91. Kahl, Wolfgang: Hochschule und Staat. Mohr Siebeck, Tübingen 2004
 92. Kalvemark, Torsten: The love of quality assurance: academic masochism as a way of life. In: Wachter, Bernd (szerk.): Higher Education in a Changing Environment. Internationalisation of Higher Education Policy in Europe. ACA Papers, Bonn 2004
 93. Kaplin, William A. –Lee, Barbara A.: The Law of Higher Education: Jossey-Bass, San Francisco, 1995
 94. Karády Viktor: A francia egyetem Napóleontól Vichyig. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2005
 95. Karpen, Ulrich – Freund, Manuela: Hochschulgesetzgebung und Hochschulautonomie. Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre. 49. köt. München 1992
 96. Karpen, Ulrich: Planung des Hochschulwesens und Grundgesetz. In: Karpen, Ulrich – Knemeyer, Franz-Ludwig: Verfassungsprobleme des Hochschulwesens. Schöningh, Paderborn 1976
 97. Kerr, Clark: The Uses of the University. Harvard University Press, Cambridge 1982.
 98. Kimminich, Otto: Wissenschaft. In: von Münch, Ingo (szerk.): Besonderes Verwaltungsrecht. Walter de Gruyter, Berlin & New York 1988
 99. Király Tibor: A felsőoktatási törvényről. Interjú ELTE Tájékoztató, Budapest 1993. október
 100. Kiss László – Petrétei József: A törvényhozástan alapvonásai. JPTE ÁJK, Pécs 1996

101. Knemeyer, Franz-Ludwig: Hochschulautonomie/Hochschulselbstverwaltung. In: Christian Flämig – Otto Kimminich – Hartmut Krüger – Ernst-Joachim Meusel – Hans-Heinrich Rupp – Dieter Scheven – Hermann Josef Schuster – Friedrich Graf Stenbock-Fermor (szerk.): Handbuch des Wissenschaftsrechts. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 1996
102. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről – avagy új távlatok a felsőoktatás igazgatásában? Új Magyar Közigazgatás 2010. 2. sz.
103. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alakító tényezői. VII. Grastyán Konferencia országos interdiszciplináris konferencia előadásai (szerk.: Rab Virág – Schwarczwölder Ádám – Varga Mónika). Pécsi Tudományegyetem Grastyán Endre Szakkollégium Pécs 2010
104. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alkotmánybírósági értelmezéseiről. Jura 2009. 2. sz.
105. Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog alakító tényezői. In: VII. Grastyán Konferencia országos interdiszciplináris konferencia előadásai (szerk.: Rab Virág – Schwarczwölder Ádám – Varga Mónika). Pécsi Tudományegyetem Grastyán Endre Szakkollégium. Pécs, 2010
106. Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái. In: A jogállamiság 20 éve (szerk. Smuk Péter). SZE ÁJK DI, Győr 2009
107. Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2007. 2. sz.
108. Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírósági határozatokról. Jura 2008. 1. sz.
109. Kocsis Miklós: A hallgatói státus jogkérdései. In: Felsőoktatási Hallgatói Kisokos (szerk. Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely), HÖÖK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest 2008
110. Kocsis Miklós: A hallgatói státus jogkérdései. In: Felsőoktatási Hallgatói Kisokos (szerk. Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely). Második, bővített kiadás, HÖÖK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest 2009
111. Kocsis Miklós: A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről. De Jure 2007. 12. sz.
112. Kocsis Miklós: A tudomány művelői – avagy röviden a felsőoktatási autonómia alanyairól. Collega 2009. 1-2. sz.
113. Kocsis Miklós: Az oktatáspolitikai szerepe a felsőoktatási jog alakításában. Kézirat, Pécs 2010 (megjelenés alatt)
114. Kocsis Miklós: Felsőoktatási intézmények szervezete – diszfunkciók az autonómiával összefüggésben. Kézirat, Pécs 2010 (megjelenés alatt).
115. Kocsis Miklós: Hallgatói jogok a felsőoktatási jog rendszerében. In: Hallgatók és hallgatói szervezetek 20 évvel a rendszerváltozás után. Konferencia-kiadvány (szerk. Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely). HÖÖK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest 2008
116. Kocsis Miklós: Köztes szervezetek a felsőoktatási igazgatásban. Közjogi Szemle 2010. 1. sz.

117. Kocsis Miklós: Társadalom – állam – felsőoktatás. A felsőoktatási autonómia értelmezési tartományai. <http://jesz.ajk.elte.hu/kocsis43.html>
118. Kogan, Maurice – Bauer, Marianne – Bleiklie, Ivar – Hinkel, Marie: Transforming Higher Education. A Comparative Study. JKP, London 2000
119. Kogan, Maurice: Az új értékelő állam. *Educatio* 1993. 2-3. sz.
120. Kornis Gyula: Az egyetemi oktatás főbb kérdései. In: Magyar Felsőoktatás (szerk. Martonffy Károly). Az 1936. év december hó 10-től december hó 16-ig tartott országos felsőoktatási kongresszus munkálatai. Közzéteszi Hóman Bálint M. Kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter, Budapest 1937.
121. Kornis Gyula: Bevezetés a tudományos gondolkodásba. k. n. Budapest 1922
122. Kozma Tamás: Bevezetés. In: Kozma Tamás – Rébay Magdolna (szerk.) Felsőoktatási akkreditáció Európában. Oktatókutató Intézet, Budapest 2003
123. Kozma Tamás: Kié az egyetem? Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2004
124. Körösenyi András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Körösenyi András: Vezér és demokrácia. L'Harmattan, Budapest 2005
125. Köttgen, Arnold: Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität. In: Neumann – Nipperdey – Scheuner: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Berlin 1954.
126. Kucsera Tamás Gergely: Az országos felsőoktatási hallgatói képviselet és a magyarországi hallgatói önkormányzati modell fejlődéstörténete 1988-2008. Doktori értekezés. Kézirat, Pécs 2010
127. Küpper, Herbert: Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngere ungarischen Verfassungsrechtsprechung. *Osteuropa-Recht* 2007. 1-2. sz.
128. Ladányi Andor: A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. *Magyar Felsőoktatás* 2000. 9. sz.
129. Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században. Akadémiai Kiadó, Budapest 1999
130. Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. *Magyar Közigazgatás* 2005. 9. sz.
131. Ladányi Andor: Klebelsberg felsőoktatási politikája. Alkotások és tervek IV. *Magyar Felsőoktatás* 2001. 1-2. sz.
132. Láncoș Petra: A tudományos és művészeti élet szabadsága. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009
133. Láncoș, Petra Lea: Wissenschaftsfreiheit in Ungarn. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts am Beispiel der Forschungsfreiheit. *Osteuropa-Recht* 2007. 4-5. sz.
134. Laqua, Alexander: Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung. *Nomos*, Baden-Baden 2004
135. Lasztovicza László: Doktori képzés – egy kis statisztika. http://www.dosz.hu/phd/down/doktori/070217_statisztika.pdf
136. Lay, Stephen: The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles. Observatory Magna Charta Universitatum – Bologna University Press, Bologna 2004

137. Lay, Stephen: *The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles*. Bononia University Press, Bologna 2004
138. Le Goff, Jacques: *Les Intellectuels an Moyen Age*. Éditions du Seuil. Paris 1957
139. Lepsius, Rainer: *Die Autonomie der Universität in der Krise*. In: *Was wird aus der Universität?* (szerk. Schulz, Gerhard). Tübingen, 1969
140. Lindner, Josef Franz: *Zum Rechtsstatus der Fakultät*. *Wissenschaftsrecht* 40. köt. 2007
141. Lobkowicz, Nikolaus: *Die Hochschule und der Staat – eine vertrackte Beziehung*. In: *Der Verwaltungs-Staat im Wandel* (Festschrift F. Knöpfle). München 1996
142. Lohmar, Ulrich: *Non-Profit-Universitäten als Teil der Hochschulreform*. *DUZ* 1970. 8. sz.
143. Lohmar, Ulrich: *Wirtschaft und Wissenschaft*. Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf 1976
144. Lorenz, Dieter: *Wissenschaft zwischen Hochschulautonomie und Staatsintervention*. *Juristischenzeitung* 1981
145. Lukács Péter (szerk.): *Felsőoktatás új pályán*. Oktatókutató Intézet, Budapest 2002
146. Lukács Péter: *Piaccá lett felsőoktatás*. *Élet és Irodalom* 2002. 6. sz.
147. Lübtow, Ulrich v. – Harder, Manfred: *Autonomie und Heteronomie der Universitäten*. Klostermann, Frankfurt 1966
148. Lübtow, Ulrich v.: *Freiheit der Wissenschaft. Autonomie der Universitäten und Hochschulreform*. Klostermann, Frankfurt 1969
149. Magyary Zoltán: *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése*. Danubia Könyvkiadó, Budapest 1931
150. Marginson, Simon: *How Free is Higher Education?* *Higher Education Research and Development* 1997. 16. sz.
151. Martini, Mario: *Akkreditierung im Hochschulrecht – Institutionelle Akkreditierung, Programmakkreditierung, Prozessakkreditierung*. *Wissenschaftsrecht* 41. köt. 2008
152. Maurer, Hartmut: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. CH Beck Verlag, München – Berlin 2002 Rdnr. 16
153. Meusel, Ernst-Joachim: *Grundprobleme des Rechts der außeruniversitären „staatlichen“ Forschung*. Darmstadt 1982
154. Mintzberg, Henry: *The Structuring of Organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs 1979
155. Mittelstrass, Jürgen: *Die Unis sind reformunfähig*. *Spiegel Spezial* 1993. 3. sz.
156. Mittelstrass, Jürgen: *Universitätsreform als Wissenschaftsreform*. In: *Mittelstrass, Jürgen: Wissenschaft als Lebensform*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1982
157. Modica, Luciano: *More Autonomy, More Accountability*. In: *Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005*. Bononia University Press, Bologna, 2005

158. Monaco, Fabio Roversi: The Setting up of the Magna Charta Observatory of Fundamental University Values and Rights. In: *Autonomy and Responsibility. The University's Obligations for the XXI. Century.* Bononia University Press, Bologna 2002
159. Mora, Jose-Gines: In search of identity: Dilemmas in European higher education. 29th EAIR Forum, Innsbruck 2007. augusztus
160. Müller-Terpitz, Ralf: Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren. *Wissenschaftsrecht.* 42. köt. 2009
161. Nádás György – Rab Henriett: Munkavégzésre irányuló jogviszonyok néhány európai ország felsőoktatásában. [http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20090410nadas_gyorgy-rab_henriettmunkavegzésre_iranyulo_jogviszonyok_nehany_europai_orzag_felsooktatásban\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20090410nadas_gyorgy-rab_henriettmunkavegzésre_iranyulo_jogviszonyok_nehany_europai_orzag_felsooktatásban[jogi_forum].pdf)
162. Nádás György: A felsőoktatásban dolgozó oktatók, kutatók munkajogviszonyának alapkérdései. Lícium-Art Kiadó, Debrecen 2009
163. Nádás György: A felsőoktatási intézmény vezető testületeinek és vezetőinek munkajogi szempontú elemzése. [http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/dr_nadas_gyorgy-felsooktatasi_intezmeny\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/dr_nadas_gyorgy-felsooktatasi_intezmeny[jogi_forum].pdf)
164. Nagy Marianna: Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban egy akkreditációs eljárás apropóján. *Magyar Tudomány* 2010. 1. sz. <http://www.matud.iif.hu/2010/01/12.htm>
165. Neave, Guy: The Role of Buffer Institutions Between Universities and State. *Higher Education Policy* 1992. 5. sz.
166. Neszt Judit – Szabó Péter Csaba: A felsőoktatás-politika változásai. In: Kozma Tamás – Rébay Magdolna (szerk.) *Felsőoktatási akkreditáció Európában.* Oktatáskutató Intézet, Budapest 2003
167. Neszt Judit: A felsőoktatási rendszerek és az állam kapcsolatának változásai Európában. Kézirat, Debrecen 2003
168. Nowak, Manfred: The Right to Education. In: Eide, Asbjorn – Krause, Catarina – Rosas, Allan (szerk.): *Economic, Social and Cultural Rights.* Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2001
169. Nyborg, Per: Institutional autonomy and higher education governance. Implication of the Bologna Process in South East Europe. Council of Europe Conference, Strasbourg 2003
170. Nyíri Kristóf: A virtuális egyetem felé. In: *Az európai egyetem funkcióváltozásai* (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001
171. Peisert, Hansgert: Hochschule und Staat. Bildung in neuer Sicht. Schriftenreihe des MWK Baden-Württemberg 1980. 41. sz.
172. Perkin, Harold: „History of Universities”. In: *International Higher Education. An Encyclopedia.* 1. köt. (szerk. Philip G. Altbach) Garland Publishing, New York & London 1991
173. Peters, Hans: Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten einer Hochschulreform. In: *Festschrift für Herman Jahrreiß.* Carl Heymanns, Köln 1964.

174. Petrétei József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciákban. Osiris Kiadó, Budapest 1998
175. Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009
176. Petrétei József: Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. Jura 1995. 1. sz. 6-15. o.
177. Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2002
178. Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005
179. Polgár Tibor: A felsőoktatás változása az Európai Unió országaiban. Magyar Felsőoktatás 2003. 3-4-5. sz.
180. Polónyi István: A munkaerőpiacra orientált felsőoktatási minőségbiztosítás. In: Polónyi István (szerk.): A felsőoktatás minősége. FKI, Budapest 2006. 10. o.
181. Popper, Karl: Logik der Forschung. Mohr Siebeck, Tübingen 1982
182. Prahl, Hans-Werner – Schmidt-Harzbach, Ingrid: Die Universität. Eine Kultur- und Sozialgeschichte. Bucher Verlag, München und Luzern 1981
183. Raiser, Ludwig: Die Universität im Staat. Quelle & Meyer, Heidelberg 1958
184. Rashdall, Hastings: The Universities of Europe in the Middle Ages. I-II. köt. Clarendon Press, Oxford 1895.
185. Redl Károly: A fakultások vitájának előtörténetéhez, In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001
186. Reinhardt, Rudolf: Der Lehrstuhl und seine Bedeutung in der Organisation der Selbstverwaltung der wissenschaftlichen Hochschule. In: Festschrift für Wilhelm Felgentraeger zum 70. Geburtstag. Verlag Otto Schwartz, Göttingen 1969
187. Renaut, Alain: „L'exception française”. In: Le Monde de l'éducation. 1997
188. Renaut, Alain: Les révolutions de l'Université. Calmann-Lévy, Paris 1995
189. Rothblatt, Sheldon – Wittrock, Bjorn: Introduction. Universities and „higher education”. In: Rothblatt, Sheldon – Wittrock, Bjorn (szerk.): The European and American university since 1800. Historical and Sociological Essays. Cambridge University Press, Cambridge 1993
190. Rütters, Bernd: Universität und Gesellschaft. Konstanz 1980
191. Santiago, Paulo – Tremblay, Karine – Basri, Ester – Arnal, Elena: Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1: Special Features: Governance, Funding, Quality. OECD 2008
192. Sárközy Tamás: Kiút az állami labirintusból. Népszabadság 2005. március 5.
193. Sáska Géza: Rendszerek és váltások. Felsőoktatási Kutatóintézet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2007
194. Savigny, Karl Friedrich v.: Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter. Heidelberg 1834
195. Schelsky, Helmut: Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reform. Bertelsmann, Düsseldorf 1971

196. Schiedermaier, Hartmut: Universität als Selbstverwaltungskörperschaft? *WissR* 1988. 21. sz.
197. Schlett István: A „felvilágosult ész” esete a felsőoktatással. Kölcsey Intézet, Budapest 2004
198. Seidel, Hans: Introductory Addresses. In: Berg, Carin (szerk.): *Academic Freedom and University Autonomy*, Bucharest 1993.
199. Setényi János: Politika és oktatáskutatás Magyarországon. *Educatio* 2001. 1. sz. 14
200. Smend, Rudolf: *Das Recht der Freien Meinungsäußerung*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1928. 4. sz.
201. Starck, Christian: *Freiheit und Organisation*. Mohr, Tübingen 1976
202. Stichweh, Rudolf: *Der frühmoderne Staat und die europäische Universität, zur Interaktion von Politik und Erziehungssystem im Prozess ihrer Ausdifferenzierung (16-18. Jahrhundert)*. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1991
203. Streiter, Felix: *Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen*. Deutsche Hochschulverband, Bonn 2008
204. Stromhölml, Stig: From Humboldt to 1984 – Where are We Now? In: Burgen, Arnold (szerk.): *Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century*. Jessica Kingsley Publishers, London and Bristol 1996
205. Stüber, Jessica: *Akkreditierung von Studiengängen*. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2009
206. Symes, Colin – Boud, David – McIntire, John – Solomon, Nicky – Tennant, Marc: *Working Knowledge: Australian Universities and „real World” Education*. *International Review of Education* 2000. 46. sz.
207. Szabó Tibor: *Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányjai*. Doktori értekezés, Budapest 2008
208. Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Osiris Kiadó, Budapest 1998
209. Szüdi János: *Előszó*. In: *Az oktatás nagy kézikönyve* (szerk. Szüdi János). Complex Kiadó, Budapest 2006
210. Teichler, Ulrich: *The Conditions of the Academic Profession: an international comparative analysis of the academic profession in Western Europe, Japan and the USA*. In: Maassen, Peter – Vught, Frans v. (szerk.): *Inside Academia. New challenges for the academic profession*. De Tijdstroom, Utrecht 1996
211. Thieme, Hans: *Die Freiheit der Künste und Wissenschaften*. Franz Vahlen Verlag, München 1967
212. Thieme, Werner: *Deutsches Hochschulrecht*. Heymanns, Köln-Berlin-München 2004
213. Thonissen, Jan Jozef: *La Constitution Belge*. Bruylant, Bruxelles 1879
214. Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. PTE ÁJK, Pécs 2005
215. Topitsch, Ernst: *Die Freiheit der Wissenschaft und der politische Auftrag der Universität*. Luchterhand, Neuwied 1968
216. Tóth Tamás: *A napóleoni egyetemtől a humboldti egyetemig*. In: *Az európai egyetem funkcióváltozásai* (szerk. Tóth Tamás), Professzorok Háza, Budapest 2001

217. Tóth Tamás: Európai egyetemek és modern filozófiák. In: Az európai egyetem funkcióváltásai (szerk. Tóth Tamás), Professzorok Háza, Budapest 2001.
218. Trowe, Martin: Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. OECD, Paris 1974
219. Visegrády Antal: Jog és állambölcselet. Dialóg Camus Kiadó, Budapest-Pécs 2002
220. Wallerath, Maximilian: Der Universitätskanzler in der Hochschulleitung. Wissenschaftsrecht 37. köt. 2004
221. Weszely Ödön: Az egyetem eszméje és típusai. Az Erzsébet Tudományegyetemen tartott rektori székfoglaló. Budapest 1929.
<http://mek.niif.hu/01900/01934/html/index.htm>
222. Winckler, Georg: The entrepreneurial university. University autonomy in Europe. Paper presented at the conference „Future of University” organised by the Academic Cooperation Association. Vienna, 30 November-2 December 2005.
223. Wittrock, Bjorn: „The modern university: The three transformations. In: Rothblatt, S. – Wittrock, B. (szerk.): The European and American university since 1800. Historical and Sociological Essays. Cambridge University Press, 1993
224. Zeh, Wolfgang: Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule. Duncker & Humblot, Berlin 1973
225. Zimmermann, Wolfgang: Befristete Arbeitsverhältnisse an Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen bei Drittmittelfinanzierung. Dt. Hochsch. Verb. Bonn 2001