

Bárány V. Fanny

jogász, az ÓNSz közjogi tagozatának volt tagja

A felsőoktatás-igazgatás átszervezésének tendenciái¹

I. Bevezető gondolatok

A felsőoktatási rendszer 2014-ben végrehajtott reformja alapjaiban változtatta meg annak modelljét, különös tekintettel a felsőoktatási autonómiára. Ennek okán a téma érdemi részeinek tárgyalása előtt szükséges rögzíteni, hogy a megváltozott rendszerszemlélet, a releváns alapjogok tartalmi és funkcióbeli átalakulása, a felsőoktatási intézmények szerepének újragondolása szükségessé teszi az autonómia fogalmának mind a (köz)jogelmélet, mind a (köz)joggyakorlat szemszögéből való újraértelmezését.

A felsőoktatási autonómia kérdéskörének elemzése egyrésztől közjogi megközelítésben a tudomány szabadságának kérdését, másrésztől felsőoktatás-elméleti szempontból az állam, a társadalom és a felsőoktatási intézmények kapcsolatát veti fel, oktatáspolitikai vetületben pedig számos más problémára kínálhat megoldást.² Ahhoz azonban, hogy ezekre a közjogi szempontból is releváns és értelmezhető problémákra választ találjunk, az autonómia fogalmán keresztül vezet az út: feldolgozásra és megértésre vár az autonómia tartalmi változásainak alakulása,³ mindenekelőtt azonban elengedhetetlen a kifejezés jelentéstartalmának vizsgálata.

II. Az autonómia terminus technikus

Az autonómia görög eredetű szó, etimológiai szempontból két szóból származik: az „*auto*” (jelentése „ön”) és a „*nomos*” (jelentése „törvény, szabály”) szavakból. Az autonómia terminus eredeti jelentése arra a jogra vonatkozott, amely által valaki megalkothatja saját törvényeit. Előrebocsajtva: az autonómia nem abszolút fogalom, kialakulása, fejlődése, működése nehezen áttekinthető, tartalma és megjelenési formája koronként, illetve országonként változik, függ a

¹ Jelen tanulmány a Kodifikáció és Közigazgatás 2015/1 számában megjelent „*A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon*” c. írásom továbbgondolt változata. Kézirat lezárva: 2016. április 25.

² *Kocsis Miklós*: A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, Pécs 2010. 8. o.

http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/kocsis/kocsis_dolgozat_nyilv.pdf (2014.07.14.)

³ *Kocsis*: A felsőoktatási autonómia elmélete... 20. o.

társadalmi berendezkedéstől, nemzeti kultúrától, és annak történelme során, hosszú idő alatt alakult ki.⁴

Napjainkban a kifejezés több tudományterületen is használatos, kiemelten a filozófiában, a természettudományokban és a – témám szempontjából legjelentősebb – jog, politikatudomány, illetve nemzetközi kapcsolatok terén.⁵ A filozófiában *Machiavelli*, *Kant*, *Mill* és *Hume* munkásságában is találkozunk az autonómia fogalmával. A természettudományok képviselői számára egy másfajta értelemben vett függetlenséget, saját törvényekhez való alkalmazkodást jelent. Az autonómia legsokoldalúbb használata, az autonómia legváltozatosabb megvalósulási területei azonban mégis a jogban és a politikatudományban érhető tetten.⁶ A szakirodalom felhívja a figyelmet arra, hogy válasszuk külön a fogalmat a hozzá tartozó elméletektől, nézetektől, mert miközben a fogalommal kapcsolatban fellelhető valamiféle általános megegyezés, addig az autonómia magyarázatára szolgáló elméletek igen sokfélék és különbözőek.⁷

Luis B. Sohn élesen elkülöníti az autonómia fogalmát a függetlenségtől és a teljes önrendelkezéstől, inkább önkormányzásnak (self-rule, self-government) tekinti azt, amely lehetővé teszi bizonyos speciális kérdéskörök esetében a közvetlen kontroll gyakorlását, miközben a politika visszatartja a hatalom egy részét a közös érdekek szolgálatában.⁸ *Rudolf Bernhardt* szűk és tág értelemben határozza meg a definíciót. Tág értelemben az autonómia nem más, mint egy egyén vagy entitás autonóm önmeghatározása, illetve a képessége, hogy saját ügyeit külső behatás nélkül kezelje. A szűkebb meghatározással a kisebbségvédelemre és a kisebbségi önrendelkezésre utal, ilyen értelemben szorosan kötődve az emberi jogok kérdésköréhez.⁹ *Paul Laband* szerint „törvényhozó hatalmat jelent, de különbözik a szuverenitástól, lévén, hogy a szuverén által meghatározott keretek között működhet.”¹⁰

⁴ *Gergely Jenő*: Az autonómiáról általában. In: *Autonómiák Magyarországon 1848-2000*. I. kötet. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L' Harmattan Kiadó, Budapest 2005. 20. o.

⁵ *Miklósné Zakar Andrea*: Autonómia: elmélet és gyakorlat (Autonomy: Theory and Practice). *Tér és Társadalom* XXIV. évf. 2010. 75. o. <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/viewFile/1329/2654> (2015.10.12.)

⁶ *Miklósné*: i. m. 75. o.

⁷ *Ruth Lapidoth*: *Autonomy: flexible solutions to ethnic conflict*. United States Institute of Peace, Washington 1997.

⁸ *Luis B. Sohn*: *Models of Autonomy within the United Nations Framework*. In: Yoram Dinstein (ed.): *Models of Autonomy*. Tel Aviv University (Faculty of Law)-Transaction Books, New Brunswick, London 1981. 5–22. o. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

⁹ *Rudolf Bernhardt*: *Federalism and Autonomy*. In: Yoram Dinstein (ed.): *Models of Autonomy*. Tel Aviv University (Faculty of Law)-Transaction Books, New Brunswick, London 1981. 23–28. o. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

¹⁰ *Lapidoth*: i. m. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

Magyar meghatározást említve: *Kiss László* alkotmánybíró a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az önkormányzatok (autonómiák) öt alappilléret fogalmazta meg. Ahhoz, hogy valamely szervezet autonóm szervezatként jelenhessen meg, a következők törvényi biztosítására van szükség: „1. Legyen önálló személyisége”; „2. Rendelkezzen saját hatáskörökkel, e hatásköreit önállóan (de törvényességi kontroll alatt állva) gyakorolhassa, érvényesüljön a hatáskörelvonás tilalma”; „3. Szervezeti és működési rendjét – törvény keretei között – maga (önállóan) alakíthassa ki. Személyi ügyeiben maga dönthessen”; „4. Legyen gazdasági önállósága, rendelkezzen saját vagyonnal”; „5. Illesse meg az önálló (belső) szabályozás joga.”¹¹ Mindezek azt jelentik, hogy a szervezet önállóan léphessen jogviszonyokba, törvényben garantált jogai legyenek és vállalhasson kötelezettségeket. A törvénytől kapott hatáskörét egyrésztől ne vonhassák el (pozitív hatáskörelvonás tilalma), másrésztől pedig hatáskörében érdemi döntésre maga is képes legyen (negatív hatáskörelvonás tilalma). A gazdasági önállóság tekintetében pedig álljanak rendelkezésre olyan pénzeszközök, amelyek szabad felhasználásáról mindenféle állami megkötés vagy közrehatás nélkül, szabadon dönthet.

Összegzésül elmondható, hogy autonómiával rendelkezők lehetnek egyének, területi és helyi önkormányzatok, kamarák és szakszervezetek, társadalmi csoportok, egyházak és felekezetek, etnikai kisebbségek, közcélú intézmények stb., amelyek önállóak, másoktól függetlenek. „Az autonómia tehát az állampolgárok 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.”¹²

III. A felsőoktatási autonómia alakulása

A felsőoktatási autonómia terminus technikusként való elemzésénél – főleg az összehasonlítások tekintetében – figyelemmel kell lenni arra, hogy bár az egyes országok felsőoktatási rendszerei némi közeledést mutatnak egymáshoz, a történelmileg kialakult hagyományok, a különböző társadalmi berendezkedés és megítélés, a változó igények miatt az egyes intézmények tekintetében meglehetősen nagyok az eltérések, és látszólag igyekeznek is megőrizni saját, nemzeti sajátosságaikat. Jelentős eltérések mutatkoznak főként a jogi

¹¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

¹² *Gergely*: i. m. 19. o.

szabályozást és végrehajtási folyamatokat illetően, így „ideális autonóm felsőoktatási modellről” még a bolognai rendszer ismeretében sem beszélhetünk.¹³ További különbségek figyelhetők meg a szerveződésben, irányításban, valamint működési feltételekben is.¹⁴

A felsőoktatási autonómia gondolata egyidős az első egyetemek megalakulásával, amely napjainkig a felsőoktatás központi kérdésének számít.¹⁵ Ennek igazolásaképpen szükségesnek tartom a különböző korszakok egyetemi „autonómiájának” vázlatos ismertetését.

Az első egyetemek a középkorban spontán módon jöttek létre: ennek iskolapéldája az első valódi egyetem, az 1200 körül Párizsban létrejött Notre Dame, amelyet saját tanárai hoztak létre, de szabályozására csak később, 1215-ben került sor.¹⁶ Párizst Bologna, majd Padova és Oxford követte, csak hogy a legjelentősebb egyetemeket említsem. Szakirodalmi megállapítások szerint Európa első egyetemei kettős értelemben vett universitasok:¹⁷ egyrészt *universitas literarum*, mert valamennyi tudományt képviseltetik, másrészt *universitas nationum*, mert nem csak egy adott néphez, nemzethez kapcsolódik.¹⁸ *Kocsis Miklós* megítélése szerint ez utóbbira vezethető vissza, hogy az autonómia attribútuma a klasszikus egyetemeknek: „az egyetemek az európai népek közösségének kifejezői voltak évszázadokon keresztül mindaddig, amíg „nemzetietlen” jellegüket el nem veszítették.”¹⁹ *Hanza Gábor* mindezt a következőképpen fogalmazta meg: „[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

¹³ *Kocsis*: A felsőoktatási autonómia elmélete... 12. o.

¹⁴ Communication from the Commission of 5 February 2003 – The role of the universities in the Europe of knowledge, COM(2003) 58 final. A bizottság közleménye: Az egyetemek szerepe a tudás Európájában, 4. o.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ngWDnJw-fXQJ:www.nefmi.gov.hu/download.php%3FdocID%3D303+&cd=2&hl=hu&ct=clnk&gl=us> (2015. 10. 11.)

¹⁵ *Barakonyi Károly*: Egyetemi kormányzás Magyarországon. 2007.

http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/felsooktatas/unigovhu_rov.doc (2014. 07. 14.)

¹⁶ *Barakonyi Károly*: Rendszerváltás a felsőoktatásban. Bologna-folyamat, modernizáció. Akadémiai Kiadó, Budapest 2004. 25. o.

¹⁷ Kezdetben a tanárok és diákok csoportosulására vonatkozott, és tulajdonképpen azokat a személyeket jelölte, akiket az adott egyetemi 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. Ld. *Ferencz Sándor*: A középkori egyetem. Egyetem – universitas – studium generale.

http://www.orvostortenet.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/2.4/ferencz_sandor_kozepkori_egyetem.pdf (2015. 10. 07.)

¹⁸ *Kocsis Miklós*: A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről. Jogi Fórum, 8. o.

http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20090122kocsis_miklos-felsookt_autonomia%5Bjogi_forum%5D.pdf (2015. 10. 13.)

¹⁹ *Kocsis*: A felsőoktatási autonómia fogalmáról... 8. o.

testületi, korporációs jelleg egyre inkább háttérbe szorult, veszített súlyából: az egyetem egyre nagyobb mértékben szűnt meg klasszikus értelemben vett universitas lenni.”²⁰

A mai egyetem fogalmához sokkal közelebb álló *studium generale* elnevezés arra utalt, hogy az előadások nyilvánosak, a világ bármely tájáról érkezhettek a tanulni vágyók.²¹ E fogalom a 14. századra azonban már szigorúbb jogi tartalmat is nyert, amelynek alapvető vonásait *Ferencz Sándor* úgy fogalmazza meg, hogy „a *studium generale* lényegében tanárok és diákok jelentős törvénykezési autonómiával, statutumok felállításának és saját tisztségviselőik megválasztásának jogával, valamint pecséttel, a hitelesség elismert attribútumával rendelkező céhszerűen szövetkező szerveződése...”²²

Az universitas és a *studium generale* fogalma alatt tehát a középkorban egyfajta autonóm tevékenység nyert védelmet, köszönhetően annak, hogy a közösség tagjai együttesen léptek fel az egyházi és a világi hatalmasságokkal szemben,²³ sőt „a középkori egyetemek kihasználták a pápa és a császár rivalizálását autonómiájuk fenntartása érdekében”.²⁴

A 18. század végén – 19. század elején létrejövő polgári államok már egy újfajta felsőoktatási rendszer iránti igényt mutattak. Szakirodalmi álláspontok szerint ennek az európai felsőoktatás-történet szempontjából jelentős folyamatnak (részbeni) következménye a hagyományos egyetemek „halála” és a modern egyetemek „születése”.²⁵ *Friedrich Carl von Savigny* szerint a két különböző kor egyetemét a *Lehr- und Lernfreiheit*²⁶ kapcsolja össze. „In diesem Hauptstück also standen die Universitäten des Mittelalters den gegenwärtigen gleich, in vielen andern Stücken aber waren sie von diesen sehr verschieden”²⁷ („*Ebben a legfontosabb kérdésben tehát – a tanszabadságra utalva – a középkori egyetemek a jelenlegivel egyenlők voltak, de sok más kérdésben nagyon eltérők*”).

²⁰ *Hamza Gábor*: Az egyetemi autonómiáról I. Magyar Felsőoktatás 1995/5-6. sz. 10. o.

²¹ *Barakonyi Károly*: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemről a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány 2004/4. sz.

²² *Ferencz Sándor*: A középkori egyetem. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest 2001. 38. o.

²³ *Bónis György*: A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában. Értekezések a történeti tudományok köréből. Új sorozat 63. sz. 14. o.

²⁴ *C. G. Andren – U. J. Dahre*: Academic Freedom and University Autonomy. In: Carin Berg (szerk.): Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers On Higher Education, Bucharest 1993. 50-56. o.

²⁵ *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. In: Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 26. o.

²⁶ *Lehrfreiheit*: tanszabadság, kutatási- és tanítási szabadság; *Lernfreiheit*: tudomány, tudományos élet szabadsága

²⁷ *Savigny, Friedrich Carl von*: Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter. I–III. 2. Auflage. Heidelberg 1834. 153-154. o.

Az egyetemi sajátosságok és értékek megőrzése minden korban elsődleges feladatnak számított. Ezt támasztja alá az 1988-ban Bolognában aláírt Magna Charta Universitatum is, amely rögzíti az egyetemek működésének legalapvetőbb követelményeit. A Magna Charta Universitatum többek között az egyetemi autonómiáról is rendelkezik, első alapelve szerint: „A földrajzi helyzetből és a történelmi hagyományokból fakadóan különbözőképpen megszervezett társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégítthesse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai és gazdasági hatalommal szemben erkölcsi és szellemi vonatkozásban függetlennek kell lennie.”²⁸ A Magna Charta Universitatum tartalmazza tehát az egyetemek kutatási és oktatási tevékenységek politikai és gazdasági hatalommal szembeni függetlenség követelményét. Bár a Magna Charta Universitatum nem nemzetközi jogi érvényű dokumentum, mivel azt nem az államok, hanem az európai egyetemek rektorai fogadták el, irányadó voltát mégis alátámasztja az a tény, hogy az államok – köztük Magyarország is – factum concludensekkel²⁹ tanúsították, hogy azt maguk is irányadónak tekintik.

A felsőoktatási intézmények autonómiájának mértéke történelmi és földrajzi értelemben is rendkívül változatos. A téma kutatói a legáltalánosabb jellemzők és legfontosabb elemek között a saját ügyek önálló intézését, öngazgatást, „az intézmény erkölcsi-szellemi függetlenségét, a döntési mozgásteret, az oktatási és kutatási szabadságot, a hallgatók szabad tantárgy- és tanárválasztását, a hatékony önkormányzati testületek létezését, a gazdasági jogköröket említik.”³⁰ A felsőoktatási autonómia kérdésének jelentős voltát támasztja alá *Barakonyi Károly* megfogalmazása is, miszerint „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”.³¹

²⁸ „The university is an autonomous institution at the heart of societies differently organized because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching. To meet the needs of the world around it, its research and teaching must be morally and intellectually independent of all political authority and economic power.” Magna Charta Universitatum http://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasimuhely/magna_charta_angol.pdf (2014. 07. 12.)

²⁹ (lat.) ráutaló magatartás. Az európai oktatásügyi miniszterek bolognai (1999. június 19.), prágai (2001. május 19.), berlini (2003. szeptember 19.) értekezleteik közös nyilatkozatában kifejezték kötődésüket a Magna Charta elveihez.

³⁰ *Rácz Kálmán*: Az egyetemi autonómia Magyarországon 1848 és 1998 között. In: Gergely Jenő (szerk.) *Autonómiák Magyarországon 1848-2000 I. kötet. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L'Harmattan Kiadó, Budapest 2005. 223. o.*

³¹ *Barakonyi Károly*: *Rendszerváltás a felsőoktatásban. Akadémiai Kiadó, Budapest 2004. 48. o.*

Mindezek alapján jól látható, hogy mennyire sokféleképpen értelmezhető az egyetemi autonómia. Valójában egy sajátos privilégiumról van szó, ami a különböző történelmi korokban más és más formákat öltött. „Kétségtelen azonban az, hogy a felsőoktatás hagyományos, több évszázados, lassan évezredes autonómiája elengedhetetlen feltétele a tevékeny, produktív oktató- és kutatómunkának. Az autonómia nem jelent, nem jelenthet abszolút függetlenséget. Az autonómiának összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményeivel.”³² Nem véletlen tehát, hogy a felsőoktatási intézmények számára az autonómia korlátozása mindig is érzékeny pont volt és az is maradt.³³

1. A felsőoktatási autonómia alapjogi háttere

A felsőoktatási autonómia alapjogi hátterét a korábbi Alkotmány 70/F. §-a, valamint 70/G. §-a fektette le. A 70/F. § rendelkezik a művelődéshez való jogról, a második bekezdése rögzíti, hogy az állam a művelődéshez való jogot – többek között – képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, és az oktatásban résztvevők anyagi támogatásával valósítja meg. A 70/G. § deklarálja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot valamint a tanítás szabadságát. Rögzíti továbbá, hogy „[t]udományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”³⁴ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Alkotmány 70/F. §-ában foglalt művelődéshez (oktatáshoz) való jog biztosítja a felsőoktatási intézmények létrehozását és működését, az Alkotmány 70/G. §-a pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát garantálja.

Az alkotmánybírósági értelmezés nyomán rögzítendő, hogy az oktatási jog és azon belül a felsőfokú tanulmányok folytatásához való alanyi jog közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések kifejlészhetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantáló összetevőjéhez.³⁵ A testület – több határozatában is megerősítve – a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusa közé sorolta, és ezzel összefüggésben levezette, hogy „[a]z Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet

³² Hamza Gábor: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. Magyar Tudomány 2014. február 133. o. http://epa.oszk.hu/00600/00691/00125/pdf/EPA00691_mtud_2014_02_130-139.pdf (2015. 10. 07.)

³³ Barakonyi: Egyetemi kormányzás...

³⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/G. § (2) bekezdés

³⁵ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat. Idézi: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 575. o.

szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarációjával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értékeket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanítás szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magában 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. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni.”³⁶

Magyarország Alaptörvényének X. cikk első bekezdése rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás, valamint a tanulás szabadságát, továbbá – törvényben meghatározott keretek között – a tanítás szabadságát. A harmadik bekezdés második mondata a felsőoktatási intézmények vonatkozásában ezt tovább részletezi: „[a] felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”³⁷ Ez utóbbi fordulat az Alaptörvény negyedik módosításával került a szabályozásba. Az Alaptörvény eredeti szövege szerint „a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.” A módosítással bevezetett rendelkezés „rövidre zárja és az alkotmányozó hatalom útján dönti el a felsőoktatásról szóló tudományos és szakmai dialógusban hosszú évek óta állandó szereplőként jelen levő autonómiakérdés költségvetési fejezetét”,³⁸ és a Kormány közvetlen befolyása alá helyezi az intézmények gazdálkodásának felügyeletét.

³⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

³⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) X. cikk (3) bekezdés

³⁸ G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. A felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata. Doktori értekezés. 71. o.
http://szerep.sze.hu/JaDoX_Portlets/displayContent?docId=46689&secId=873

Szakirodalmi megállapítás szerint „[a]z Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból levezethető felsőoktatási autonómia fogalmából nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadálya lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát.”³⁹ Szintén ezt a megállapítást támasztja alá az Alaptörvény X. cikkének már idézett fordulata, ami egyértelműen – a törvény keretei között – korlátozza a gazdálkodási autonómiát.

Fontosnak tartom megemlíteni azt az álláspontot, amiszert az állami felsőoktatási intézmények tekintetében gazdasági, pénzügyi autonómiáról nem lehet szó. *Barakonyi Károly* szerint az állami egyetemek az állami vagyon kezelőiként működnek, önálló vagyonnal nem rendelkeznek, így az intézmények mozgástere csupán a rendelkezésre bocsátott költségek felhasználására korlátozódik, ami nem tekinthető valódi gazdálkodási autonómiának.⁴⁰ Az egyetemek működésének finanszírozása túlnyomórészt állami forrásokból történik, a fontosabb beruházásaikról felső szinten döntenek, és ott biztosítanak hozzá forrásokat.⁴¹

2. A hazai felsőoktatás irányítás 1900-tól a rendszerváltásig

A XIX-XX. század fordulóját követően a hazai felsőoktatási autonómia még meglehetősen korlátozott volt mind személyi, tanulmányi és gazdasági kérdésekben egyaránt. Az oktatók kinevezése az uralkodó hatáskörébe tartozott, a rektorok, dékánok megválasztását miniszteri megerősítés követte, „a miniszter határozta meg a tanulmányi rendet, a szigorlati és vizsgálati szabályzatot, sőt, ő hagyta jóvá a félévenként kiadott tanrendekeket is, gazdasági kérdésekben pedig az egyetemeknek jóformán semmi önállósága nem volt.”⁴² Az egyetem kizárólag a belső szervezet kialakításában, a működési mechanizmusok megszervezésében élvezhetett önállóságot, „[a] vezetők menedzseri hozzá nem értése miatt azonban többnyire nehézkes, szakszerűtlen és bürokratikus működés alakult ki. Különösen sok problémát jelentett az egyetemi tanács működése: már a kortársak is rendkívül nehézkesnek, az ügyek intézését késleltetőnek ítélték meg tevékenységét, olyan szervezetnek tartották, amely sajnálatos módon befolyásol olyan ügyeket, amelyekre nézve nem illetékes, amellet a megkívánt

³⁹ *Kocsis Miklós*: Az Alkotmánybíróság határozata a felsőoktatási autonómiáról. *Jogesetek Magyarázata* 2010/3. sz. 2-3. o.

⁴⁰ *Barakonyi*: Egyetemi kormányzás...

⁴¹ *Barakonyi*: Egyetemi kormányzás...

⁴² *Ladányi Andor*: A magyar felsőoktatás a 20. században. Akadémiai Kiadó, Budapest 1999. 27. o.

szakszerűséggel sem rendelkezik. A szakszerűtlen, »hozzá nem értő többség« dilettáns döntései miatt feltorlódtak az adminisztratív teendők, gyakoriak voltak a vég nélküli ülésezések – mindezek nem vitték előbbre az egyetem ügyét.»⁴³

1919-ben a Tanácsköztársaság hatalomra jutásával egyidejűleg az egyetemek belső irányítási önállóságukat is elvesztették, az egyetemek élére politikai biztost állítottak, szervezetéről és ügyrendjéről is rendelkeztek, a rektort, dékánokat, a kari bizottságok tagjait is mind a politikai biztos nevezte ki, ezáltal az egyetemi önállóság teljességgel megszűnt.⁴⁴ A Tanácsköztársaság bukása után az intézkedéseinek hatályon kívül helyezésével, valamint az *integrum restitució* alkalmazásával visszaállt a régi rend. Ezt követően az egyetemek életében – legalábbis ami a szervezeti és vezetési struktúrát illeti – hosszú ideig nem történt jelentős előrelépés. Az egyetemi autonómia vonatkozásában még a magyar felsőoktatás történetben új fejezetként emlegetett Klebersberg Kuno miniszteri tevékenysége sem hozott változást.

A Gömbös-kormány felsőoktatási kongresszusának⁴⁵ középpontjában a tanulmányi reform kérdései, a reform általános problémái álltak, a felsőoktatás számos más kérdése, különösen a felsőoktatás irányítása, az intézmények szervezeti és vezetési struktúrája, a felsőoktatás finanszírozása nem szerepelt a kongresszus napirendjén, sem a megalkotandó törvények között.⁴⁶ 1948 tavaszától a politikai struktúra a felsőoktatás irányítására, az intézmények szervezetére is hatást gyakorolt. A felsőoktatás-politikai döntéseket a vezető pártszervezetek hozták, a felsőoktatást az állami irányítás jellemezte, az intézmények csak minimális önállósággal rendelkeztek. A rektor és a dékán hatáskörét nagymértékben meghatározta a párttitkár szerepe, az egyetemi és kari tanácsok döntési jogkörrel nem rendelkeztek, csak konzultatív testületek voltak. Az 1956-os forradalom idején az irányítást a felsőoktatási intézmények többségében a forradalmi bizottságok gyakorolták, a felsőoktatást érintő követelések középpontjában a tanítás és tanulás szabadságának biztosítása, valamint az egyetemi autonómia szerepelt.

A „nagy ugrást” az 1960-as évek hozták meg, kiemelve az egyetemek szervezetére és működésére vonatkozó 1969. évi rendelkezéseket,⁴⁷ amelyek következtében nőtt az egyetemek önállósága: minden olyan egyetemi ügyben döntési jogkört kaptak, amelyet jogszabály nem utalt más szerv hatáskörébe, vagy a felügyeleti hatóság magának nem tartotta fenn. Bár az 1970-

⁴³ Barakonyi: Rendszerváltás... 47. o.

⁴⁴ Barakonyi: Rendszerváltás... 47. o.

⁴⁵ A Gömbös-kormány a felsőoktatás helyzetének, reformja fő kérdéseinek megtárgyalására 1936. december 10-16. között nagyszabású, országos felsőoktatási kongresszust tartott.

⁴⁶ Ladányi: A magyar felsőoktatás... 65. o.

⁴⁷ Az 1969. évi 14. sz. törvényerejű rendelet, a 25/1969. sz. kormányrendelet és a 3/1969. MM. sz. rendelet

es években rövid időre megtorpanni látszott a változás, azonban 1988 közepétől már jelentős változások történtek a felsőoktatási politikában: a Művelődésügyi Minisztérium jelentős hatáskör-átruházásba kezdett, intézményi hatáskörbe került többek között a rektorhelyettesek, dékánok, főigazgatók és tanszékvezetők megbízása, megszűnt a pártirányítás.⁴⁸ A fenti változások átfogó jogi szabályozását az 1990. évi XXIII. törvény jelentette.

3. Felsőoktatási autonómia a rendszerváltozás után

A rendszerváltozást követően a magyar Parlament által elfogadott felsőoktatási törvények széles körű autonómiát biztosítottak a magyar állami felsőoktatási intézmények számára, de egyben az autonómia kereteit is meghatározták.

A hazai felsőoktatás első önálló és átfogó törvényi szabályozását az 1993. évi felsőoktatási törvény⁴⁹ jelentette, amely autonóm jogokat deklarált a felsőoktatási intézmények számára. A szabályozás értelmében a felsőoktatási intézmény alapításának, megszüntetésének joga a parlamenté lett, de az egyetemek működési szabályzatukat önállóan alakíthatták ki. A vizsgált jogszabályok, valamint azok tervezetei alapján szembetűnő, hogy hazánkban nem új keletű az egyetemek életében az akadémiai és gazdasági vezetés egymástól való elválasztása, korábban is történtek hasonló szeparációs kísérletek.

A jelenlegihez hasonló kancellári funkció bevezetését először 1991-ben vetették fel, majd szerepelt a készülő felsőoktatási törvény 1992. és 1993. évi javaslatában is. Az 1993. évi törvényjavaslat egy szövegváltozata szerint – amelyet végül a kormány nem fogadott el – a felsőoktatási intézmény igazgatási, szervezési, pénzügyi, gazdasági, műszaki és egyéb szolgáltatási részlegeinek irányítását „az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el”.⁵⁰ Három év múlva a felsőoktatási törvény módosításának munkálatai során ismét felmerült ez a kérdés, miszerint „az intézmény irányításának operatív feladatait az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el.”⁵¹ Ugyanakkor a gazdasági (fő)igazgató kinevezését – aki a törvény szerint a felsőoktatási intézmény gazdasági szervezeteinek (pénzügyi, műszaki, szolgáltatási, stb.) vezetője – miniszteri hatáskörbe helyezik, ezzel jelentősen erősítve pozícióját. Ezzel párhuzamosan az államháztartás

⁴⁸ Ladányi: A magyar felsőoktatás... 120. o.

⁴⁹ 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

⁵⁰ Ladányi Andor: Előttörténet. Élet és irodalom, LVIII. évfolyam, 28. szám, 2014. július 11.

http://www.es.hu/ladanyi_andor:elotortenet:2014-07-10.html (2014. 07. 12.)

⁵¹ Ladányi: Előttörténet...

szabályozásáról szóló törvény egyértelművé teszi, hogy a korábbi elképzelésekkel szemben a felsőoktatási intézmények költségvetési szervek, amelyeknek gazdálkodása jelentősen kötött.⁵²

2005-ben⁵³ ismét megkísérelték az akadémiai és a gazdasági irányítás elkülönítését. A koncepció lényege az volt, hogy „két, egyenrangú testület irányítsa az egyetemeket és a főiskolákat: a szenátus a szakmai-oktatási-tanulmányi irányításért feleljen, míg az úgynevezett irányító testületek az intézmény gazdálkodásáért”.⁵⁴ Így a gazdasági feladatok irányítását egy, a felsőoktatási intézményeken kívüli menedzserekből, gazdasági vezetőkől álló testületre akarták bízni, az elképzelést azonban akkor az Alkotmánybíróság – hivatkozva az egyetemi autonómia aránytalan (?) korlátozására – alkotmányellenesnek találta.⁵⁵ A törvénymódosítást követően a szenátus és a rektor mellett egy ún. gazdasági tanács jelenik meg, amely gazdasági kérdésekben döntés-előkészítő, véleményezési jogkört gyakorol.

Egy 2010-ben hozott törvénymódosítási kísérlet a felsőoktatási intézményeket az államháztartási törvényben akkor létrehozott vállalkozó közintézet kategóriába sorolta volna, ezzel szélesebb gazdasági önállóságot biztosítva, azonban az államháztartási és felsőoktatási törvénynek ezt a módosítását az új kormány eltörölte.⁵⁶ A 2011-ben elfogadott Nftv. – ahogy arra már tanulmányom bevezetőjében is utaltam – jelentős változásokat, és nem utolsósorban újításokat hozott, amelyek szűkítették nem csak az egyetemi, de az oktatói és hallgatói autonómiát is.⁵⁷ Az Nftv. vezeti be az államilag finanszírozott hallgató helyett az ösztöndíjas hallgató elnevezést, valamint a hallgatói szerződést. Fontos újdonság a rektor kiválasztásának miniszteri (fenntartói) hatáskörbe utalása is. A következő jelentős módosítás 2014-ben következett be, a felsőoktatási intézményekben új elemként került bevezetésre a kancellári pozíció, majd ezt követte a konzisztórium rendszer létrehozása 2015-ben.

⁵² *Polónyi István*: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. Iskolakultúra 2015/5-6. sz. 5. o. <http://www.iskolakultura.hu/ikultura-folyoirat/documents/2015/05/01.pdf> (2015. 10. 14.)

⁵³ 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról

⁵⁴ *Magyar Bálint*: Pórázon az egyetemek

http://nol.hu/belfold/magyar_balint_porazon_az_egyetemek-1351359 (2014. 07. 13.)

⁵⁵ Ld. 41/2005. (X. 27.) AB határozat és 39/2006. (IX. 27.) AB határozat

⁵⁶ *Polónyi*: A hazai felsőoktatás-politika... 6. o.

⁵⁷ A felsőoktatási intézmények autonómiájáról többféle értelemben beszélhetünk: így az egyetemek autonómiájáról (egyetemi önkormányzatról), az oktatók autonómiájáról (az oktatók kutatási és oktatási szabadságáról), a hallgatók autonómiájáról (hallgatók szabad tanár, tantárgy, stb. választásáról.) Ld. bővebben *Barakonyi*: Rendszerváltás... 57-62. o.

IV. A kancellári rendszer bevezetése

Az Nftv. módosítását kezdeményező törvénytervezetet⁵⁸ a Kormány 2014 június közepén terjesztette az Országgyűlés elé ezáltal lehetővé vált 2014 őszétől a kancellári rendszer bevezetése a felsőoktatási intézményekben. A kancellárok feladata, hogy az egyetemek gazdálkodásában az állam mint fenntartó érdekeit képviseljék. Az Nftv. szövege szerint „[á]llami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi.”⁵⁹ Elsősorban a gazdasági, pénzügyi, vagyongazdálkodási tevékenységekért felelős, de illetékes számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai kérdésekben, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is. Mindez azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló források felhasználásával biztosítani kell a felsőoktatási intézmény alapfeladatainak ellátását, ezen felül – az oktató, kutató, tanár jogállású személyek kivételével – munkáltatói jogkört gyakorol a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott alkalmazottak felett, gondoskodik a pénzügyi-szakmai kompetencia fenntartásáról, valamint a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról is.⁶⁰

Jól látható tehát, hogy a kancellárok némileg nagyobb hatalommal bírnak, mint a korábbi gazdasági főigazgatók. Elviekben a fenntartói beavatkozás és kontroll a miniszter által kinevezett – de a szenátus által is jóváhagyott – gazdasági főigazgatókon, valamint a gazdálkodási szabályokon keresztül is közvetlenül érvényesült. Az Nftv. módosítás előtti szövege szerint: a fenntartó ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét. Gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről, a fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló alapján értékeli és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményez. A gyakorlat ezzel szemben mégis azt mutatta, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági főigazgatóinak pozíciói gyengék voltak, az intézményi tanácsokban szavazati jog nélkül vettek részt, így az esetleges egyéni erőfeszítéseik

⁵⁸ 2014. évi XXXVI. törvény egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról

⁵⁹ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés

⁶⁰ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés e) pont

ellenére sem voltak abban a pozícióban, hogy a felsőoktatási intézményeket hatékonyságra kényszerítsék.⁶¹

Az oktatók, kutatók, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat továbbra is a rektor gyakorolja. A kancellár személye felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, de a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban.⁶² Kinevezéséhez legalább három éves vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie, amelyet felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban, a központi vagy területi közigazgatásban szerzett, valamint a törvény előírja a felsőfokú végzettséget,⁶³ de azt már nem határozza meg, hogy milyen szakterületről kell felsőfokú képesítéssel rendelkeznie. A szerény feltételeket azzal indokolták, hogy professzionális menedzsereket keresnek az egyetemek gazdasági vezetéséhez, így nem a papír, sokkal inkább a gazdasági élet más területein bevett gyakorlathoz hasonlóan a hozzáértés, az alkalmasság, a kompetencia és a tapasztalat számít.

Érdekességként megemlítendő, hogy a nyugati országok egyetemein sem jellemző a korlátlan gazdasági önállóság, az oktatók közvetlenül nem szólhatnak bele intézményük stratégiai fejlesztéseibe, pénzügyeibe. A beruházási és pénzügyi döntések egy zömében kívülállókól szerveződő, úgynevezett „*board*” hatáskörébe tartozik, nem bízzák a professzori karra, mivel nem kompetensek e területen, és jellemzően saját érdekeik erősebbek a társadalmi érdeknél.⁶⁴

A felsőoktatási intézmények első számú felelős vezetője és képviselője továbbra is a rektor marad, aki mindazokban az ügyekben eljárhat, amelyeket jogszabály, szervezeti és működési szabályzat, kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. A nagymértékű kormányzati beavatkozás persze indokolható azzal, hogy „ma már nem egyetemi belügy és nem az egyetemi autonómia körébe tartozik, hogy mi folyik az egyetem falain belül”,⁶⁵ de ez ismételten ahhoz a problémához vezet, hogy mi tartozik a felsőoktatási intézmények önigazgatása körébe, és mi az, amibe már az állam – jelentős közérdekből – beleszólhat.

⁶¹ KPMG Consulting munkaanyaga (2001). Idézi: Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest 2008. 116. o.

http://www.omikk.bme.hu/collections/phd/Gazdasag_es_Tarsadalomtudomanyi_Kar/2009/Szabo_Tibor/ertekezes.pdf (2014. 07. 15.)

⁶² Nftv. 13/A. § (4) bekezdés

⁶³ Nftv. 13/A. § (3) bekezdés

⁶⁴ Barakonyi: Egyetemi kormányzás...

⁶⁵ Az idézett szöveg Barakonyi Károlytól származik. Idézi: Szabó: i. m. 197. o.

A viták ellenére sokan egyetértenek abban, hogy a felsőoktatási intézmények tudományos és gazdasági vezetésének ilyen éles szétválasztásában lehet ráció, mivel az integrációval létrejött intézmények összetett és bonyolult szervezetek, amelyek nagy részben közpénzekből működnek. Ezeknek a szervezeteknek a vezetésére azonban nem mindig alkalmasak a tudós rektorok.⁶⁶ A felelős és elkötelezett vezetők felkutatása és megtalálása komoly kockázati tényező mindamelllett, hogy a professzionális vezetés megteremtése kulcskérdés.

A kormány a bevezetett törvényi szabályozással létrehozta az állami felsőoktatás irányításának kancellári modelljét, amely révén elsősorban a fenntartó és az intézmények közötti hatékonyabb együttműködést, illetve a felsőoktatásra fordított források hatékony felhasználása feletti kontrollt kívánta biztosítani. Az újonnan kialakított rendszer azonban több problémás kérdést nyitva hagyott.

A kancellári rendszer bevezetésével a felsőoktatási intézmények irányítási modellje megváltozott, ezáltal szükségessé vált egyrészt a rektor tevékenységi köreinek újragondolása, másrészt pedig a rektor és kancellár fenntartó általi irányítási rendszerének kialakítása.

V. A Konzisztórium létrehozása

A 2015 áprilisában közzétett az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezetében a korábbi ígéretnek szerint a Magisztrátusra⁶⁷ vonatkozó rendelkezések nem kerültek be, a Konzisztóriumra vonatkozóan azonban részletes rendelkezéseket tartalmaz.

Az Országgyűlés elé terjesztett és általa elfogadott módosítás⁶⁸ szerint a konzisztóriumnak öt tagja van, amelyből hármat a miniszter delegál, a felsőoktatási intézmény rektora és kancellárja pedig hivatalból tagja a testületnek. A delegált tagok megbízatása öt évre szól, a rektor és a kancellár magasabb vezetői megbízása ideig tölthetik be a tisztséget.⁶⁹ A

⁶⁶ „[A] magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.” Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz.

⁶⁷ Az elsődleges elképzelések szerinti Magisztrátus tagjait a rektor és választott kari képviselők alkották volna, kizárólagos döntési kompetenciájukba a tisztán akadémiai, tudományos ügyek kerültek volna. A Magisztrátus és a Konzisztórium együttes ülése, kiegészülve a hallgatók, a dolgozók, és az egyéb szervezeti egységek képviselőivel alkotta volna a Szenátust, jogosítványait az egész intézményre tartozó stratégiai és bizonyos szabályozási, valamint személyi ügyek képezték volna.

⁶⁸ 2015. évi CXXXI. törvény egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról

⁶⁹ Nftv. 13/A. §

tagokat⁷⁰ az oktatásért felelős miniszter az intézmény gazdasági-társadalmi környezete, az intézmény és a hallgatói önkormányzat javaslatára delegálja, tevékenységüket társadalmi munkában végzik, újraválaszthatók. Nem lehet tagja a konzisztóriumnak polgármester, központi államigazgatási szervek delegáltja, kormánytag, államtitkár, politikai pártban tisztséget betöltő személy, vagy aki más felsőoktatási intézmény konzisztóriumának a tagja, valamint az adott felsőoktatási intézményben hallgató.

A konzisztórium előzetes egyetértése szükséges a legalább négy éves időszakra meghatározott intézményfejlesztési terv és kutatási-fejlesztési innovációs stratégiának, a fenntartó általi keretek között meghatározott költségvetés elfogadásának, az éves beszámolóinak érvényességéhez, valamint az intézmény vagyongazdálkodási tervéről és gazdálkodó szervezet alapításáról, és gazdálkodó szervezetben részesedés szerzésről szóló döntés elfogadásához.⁷¹ A konzisztórium üléseit a kancellár készíti elő, szükség szerint, de évente minimum kétszer ülésezik. Az Nftv. értelmében a szenátus a konzisztórium döntésével szemben, illetve annak elmulasztása esetén a fenntartóhoz fordulhat kifogással.⁷²

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán „Párbeszéd az egyetemi autonómiáról, konzisztóriumról” elnevezésű kerekasztal-beszélgetés során kérdésként merült fel, hogy valójában mit is takar a testület számára biztosítandó egyetértési jog: vétó- vagy véleményezési jogot. *Palkovics László* amellett hogy kifejtette: a konzisztóriumok, a felsőoktatási intézmények új típusú tanácsadó testületei, nem operatív döntéshozó, hanem stratégiai szervezetek lesznek, azt is megfogalmazta, hogy az egyetértési jog az ő olvasatában lehetőséget kínál a szenátusnak vagy a rektornak, hogy mindent megbeszéljenek és dűlőre jussanak, majd hozzátette: „a döntéshozatal a szenátus ügye” marad, tehát nem annak a döntéseit vétózza meg.⁷³ Ezzel szemben *Bódis József* kitért arra, hogy „az MRK tiltakozott egy korábbi elképzelés ellen, amely szerint egy személy bírálhatta volna felül az egyetem legfőbb döntéshozó véleményét. Erre utalva úgy fogalmazott, az „egyetértési jog nagyon elegáns kifejezése a vétójognak”. Hozzátette, azért született meg végül a tanácsadó testületről szóló javaslat, hogy ne egy személynek legyen vétójoga.”⁷⁴

⁷⁰ A jelenleg nyilvánosságra került tagok között szerepel *Niklai Ákos*, a Magyar Szállodák és Éttermek Szövetségének elnöke, *Naszvadi György*, a Magyar Nemzeti Bank főtanácsadója, *Kementzey Ferenc*, a Raiffeisen Bank vezérigazgató-helyettese, *Szapáry György*, a nemzeti bank elnöki főtanácsadója, *Bogsch Erik*, a Richter Gedeon biotechnológiai főosztályának vezetője, *Béres József Károlyné*, a Béres Gyógyszergyár igazgatósági tagja, *Jankovics Marcell* rendező, és *Eszenyi Enikő*, a Vígszínház igazgatója is.

⁷¹ Nftv. 12. § (3) bekezdés

⁷² Nftv. 13/C. (2) bekezdés

⁷³ A konzisztórium nem döntéshozói testület. 2015. április 30.

<http://mno.hu/belfold/a-konzisztorium-nem-donteshozoi-testulet-1284205>

⁷⁴ A konzisztórium nem döntéshozói testület...

Az egyes felsőoktatási intézmények Konzisztórium testületei 2016 februárjában kezdhették meg működésüket. A tagok iránt a szakértelem és a tapasztalat az elvárás. Ezeknek a testületeknek a fenntartó várhatóan olyan jogköröket ad majd át, amelyeket maga nem biztos, hogy jól meg tudna ítélni. Az egyes kérdésekben a végső döntést továbbra is a szenátus hozza, de egy-egy téma csak akkor kerülhet a szenátus elé, ha az egyeztetés megtörtént.

VI. Összegzés

Abszolút függetlenséggel azonos autonómia a gyakorlatban nem létezhet, annak ugyanis összhangban kell lennie a társadalmi, politikai és nem utolsósorban a gazdasági környezet kihívásaival, követelményeivel. A felsőoktatási intézmények szabadsága – elsősorban szervezeti-igazgatási és gazdálkodási téren – mindig is korlátozott volt.

A korábbi Alkotmány 70/F. § rögzítette a művelődéshez való jogot, a 70/G. § pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanulás és a tanítás szabadságát.⁷⁵ Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény X. cikke külön rendelkezést tartalmaz a felsőoktatási intézményekre vonatkozóan, amely szerint: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”⁷⁶ Ez alapján a tudományos autonómia – a korábbiakhoz hasonlóan – korlátlanul biztosított a felsőoktatási intézmények számára, a szervezeti és gazdálkodási autonómiát azonban az Alaptörvény szövege egyértelműen korlátozza. Ebbe az irányba mutat a kancellári rendszer bevezetése, valamint a konzisztórium felállítása is. A jelenlegi szabályozással a jogalkotó igyekezett elkülöníteni egymástól „az oktatási és kutatási alaptevékenységet érintő feladatokat és az intézmény napi működésével és gazdálkodásával kapcsolatos – és így az autonómia által kevésbé védett – tevékenységi köröket.”⁷⁷ A kancellári rendszer bevezetésével pedig e két terület külön-külön felelős vezető is kapott. Az autonómia kérdését azonban nem lehet örök időkre szabályozni. Ennek oka, többek között, hogy egy esetleges, új gazdasági rendszerben a felsőoktatási intézmények autonómiája – különös tekintettel a gazdasági önállóság kérdésére – újraszabályozást igényel.

A felsőoktatási intézményeknek – a felsőoktatás globalizációja következtében – a korábbiakhoz képest megváltozott körülményekkel kell szembenéznük, új célokat

⁷⁵ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 70/F. § (1) bekezdés és 70/G. § (1) bekezdés

⁷⁶ Magyarország Alaptörvénye X. cikk (3) bekezdés

⁷⁷ G. Karácsony Gergely: i. m. 83. o.

megfogalmazni és eddig ismeretlen vezetési feladatokat megoldani. Mindezek alapján joggal remélhetjük, hogy a cél nem a kancellár, mint jelszó bevezetése, hanem a sokmilliárdos költségvetéssel működő intézmények professzionális vezetésének és gazdálkodásának, valamint a stratégia menedzsmentjének megteremtése. Ennek érdekében pedig a jogszabályok megfelelő módosítása, amelynek következtében az intézmény gazdálkodási döntései a szakmai, tudományos alapfeladatok biztosítását szolgálhatják. Mindezek a reformok a rendszer kezelhetősége és hatékony gazdasági követelmények teljesítése miatt elengedhetetlennek bizonyultak. Az egyetemeknek és főiskoláknak fel kell ismerniük, hogy napjainkra az elefántcsonttorony-korszaknak vége, a felsőoktatásban érdekelt és érintett szereplők köre jelentősen kibővült.⁷⁸ A felsőoktatás tömegessé válásával olyan nagyméretű és összetett szervezet jött létre, amely komoly szervezési, folyamatszabályozási, stratégiaalkotási, adminisztratív feladatokat hozott magával, és amelyeknek az irányítása nem kezelhető a hagyományos egyetemvezetési struktúrákkal, jó szándékú, de laikus vezetőkkel.

A hazai felsőoktatás rendszerváltás utáni történetének három felsőoktatási törvény ad(ott) keretet, amelyek az idők folyamán száznál is több kisebb-nagyobb módosításokon estek át. A tanulmány egészéből leszűrhető az a megállapítás, hogy a jogi szabályozás iránya az elmúlt évtizedekben – és várhatóan a jövőben is – az erősebb állami beavatkozás irányába mozdul(t) el. A jogalkotó által elképzelt irány megegyezik a felsőoktatási jogi és felsőoktatáspolitikai változtatási irányok nemzetközi tendenciáival – „még akkor is, ha a magyar jogalkotó nem feltétlenül a legjobb eszközöket választja.”⁷⁹

⁷⁸ Barakonyi: Rendszerváltás... 204. o.

⁷⁹ Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás 2005/9. sz.