

Az autonómia újraértelmezése vagy eltörlése, avagy tendenciák és javaslatok a felsőoktatás rendszerszintű válságának idején

*oktatás és kutatás szabadsága – autonómia – felsőoktatás – kancellár –
konzisztórium*

A 2016 szeptemberében induló tanév az első, amelyet a hazai állami felsőoktatási intézmények úgy kezdtek meg, hogy nem csupán a működtetésért felelős kancellárok, de konzisztóriumok is meghatározzák működésüket. E két vezetéstechnikai megoldás azonban csupán egy elem abban a folyamatban, amely eredményeképpen az állami felsőoktatási intézmények autonómiája radikálisan összezsugorodott, egyes részterületeken felszámolásra került. Noha az eredetileg elfogadott Alaptörvény rendelkezéseinek és az Alkotmány azonos tárgyú szabályozásának összevetéséből – legalábbis a tudományos kutatás, a tanítás és tanulás szabadsága, valamint a tudományos igazságok kérdésének eldöntése területén – drasztikus eltérés nem volt megállapítható,¹ az időközben elfogadott módosítások és a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény érdemben változtatta meg a helyzetet.

1. A felsőoktatási autonómia csökkenésének előzményei és vizsgálata

Az autonómia korlátozásának konkrét alapja az *Alaptörvény negyedik módosítása*, amelynek köszönhetően a *Kormány* nem csupán arra kapott felhatalmazást, hogy felügyelje, hanem arra is, hogy *rendeleti úton szabályozza az állami intézmények gazdálkodását*. Ismert ugyan olyan vélemény, amely e módosításban az autonómiaértelmezési dilemmák lezárását és egyúttal a felsőoktatási reformok lehetőségét látja,² a gyakorlat azonban azt igazolta, hogy noha – mivel minél erőteljesebb a felsőoktatási intézmények átalakítása, annál fontosabbak az alapjogi szempontok – az ilyen lehetőségekkel csak körültekintéssel élhet a jogalkotó,³ a felsőoktatás irányításának és vezetésének átalakítása valójában több hullámban és meglege-

* Dr. Rónay Zoltán abszolvált PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, ronay.zoli@gmail.com.

¹ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011, 214.

² JAKAB: i. m., 214.

³ BURGI, Martin–GRÄF, Ilse-Dore: Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2010/18, 1127.

tősen átgondolatlanul ment végbe.⁴ Még a külügyminiszter által felkért, az Alaptörvény negyedik módosítását alapvetően támogató nemzetközi szakértők is felhívták a figyelmet arra, hogy az alaptörvényi felhatalmazás alapján az alapjogokat nem veszélyeztető törvényi szabályozás alkotható meg, és sem az, sem a végrehajtás nem járhat az oktatás és kutatás szabadságának korlátozásával.⁵ Ennek ellenére a gazdálkodás állami kézbe vétele alkalmas (lett) arra, hogy közvetett eszközökkel a tudományos autonómiát is korlátozza.⁶

Az Alaptörvény negyedik módosítása azonban nem előzmény nélküli, különösen az Alkotmányon alapuló, illetve ahhoz kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat figyelembevételével. Felrajzolható az az ív, amely mentén a jogalkotó az intézményi autonómia zsugorításáig, *horribile dictu* csaknem teljes felszámolásáig eljutott. Ennek áttekintéséhez, az okok kereséséhez annak ellenére nélkülözhetetlen támaszt nyújt *Kocsis Miklósnak* a jelenkori felsőoktatási jogi irodalom egyik meghatározó munkája, hogy annak közreadása óta öt év telt el.⁷ Bár megállapításai döntően az azóta már hatályon kívül helyezett Alkotmányon, az arra épülő – és már nem alkalmazható – alkotmánybírói gyakorlaton, és természetesen az akkor hatályos felsőoktatási törvényen nyugszanak, a kötet mégsem veszített aktualitásából. Az nem csupán mint egy közelmúltú vonatkozó korrajz, hanem a jövőben is felhasználható tudományos alapvetésként is érdekes. Egyúttal pótolja azt a szakirodalmi hiányt, amely a felsőoktatási autonómiaértelmezés közjogi megközelítésében fennállt (és sajnálatos módon – az említett művet leszámítva – a mai napig fennáll),⁸ ezért *Kocsis* monográfiája – még ha a későbbiekben ismertettek szerint esetenként vitatható megállapításaival is – komoly úrtöltet, felkínálva azt a segítséget, amellyel ő maga a mű megírásakor nem rendelkezett. Minthogy az Alkotmánynak és az ágazati törvénynek az általa egyébként alaposan elemzett, autonómiára vonatkozó rendelkezései igen szűkszavúak voltak, az erre irányuló kutatásnak szükségképpen kell az Alkotmánybírói legfontosabbnak ítélt tárgybeli határozataira⁹ támaszkodnia. Ebből adódóan *Kocsis* műve – amellet, hogy az Alkotmánybírói egyéb, részben a témához kapcsolódó tevékenységére is kitér – gyakran összehasonlító elemzéssel átfogóan dolgozza fel e döntéseket. Azt pedig, hogy ezáltal a témával foglalkozók

⁴ RÓRAY Zoltán: Vezetői felelősség alakulása a felsőoktatási autonómia és a munkajogi szabályok változása tükrében. *JURA*, 2016/1, 307–311.

⁵ DELPÉRÉE, Francis–DELVOLVÉ, Pierre–SMITH, Eivind: Szakvélemény a Magyar Alkotmány negyedik módosításáról. In: Trócsányi László (szerk.): *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG-ORAC, Budapest, 2014, 197–198.

⁶ TÓTH Judit: *A tudomány és a kutatás szabadsága. Jegyzet*. Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 2015, 25–26. <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=57192> (2016. 09. 13.). TÓTH Judit: *Tóth Judit hozzászólása Horváth M. Tamás Ké a közjog? című bejegyzéséhez* [a továbbiakban: TÓTH (2015)], <http://www.kozjavak.hu/hu/kie-kojog> (2016. 09. 13.).

⁷ Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. Topbalaton, Budapest, 2011.

⁸ A kortárs jogtudományban ugyanis Kocsison kívül csak kevesen foglalkoznak a felsőoktatás különböző jogterületeivel (Nádas György, Nagy Marianna, G. Karácsony Gergely, illetve a jelen tanulmány szerzője). A doktori képzés vonatkozásában a *Pro Futuro*ban korábban lásd KECSKÉS Gábor–SZEMESI Sándor: Állam- és jogtudományi doktori képzés Magyarországon – akadályok és lehetőségek között (a Marton Géza Doktori Iskola kilencedik tanéve elé). *Pro Futuro*, 2014/2, 38–53.

⁹ 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 339; 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459; 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498; 62/2009. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2009, 553.

számára *viszonyítási pont lett*, jól példázza G. Karácsony Gergely írása,¹⁰ amely szintén az autonómia határait vizsgálja, csak éppen az ellenkező irányból, a fenntartó oldaláról.

Az autonómia alakulásának megértéséhez elengedhetetlen a felsőoktatás autonómiája és szervezete közötti összefüggések, kölcsönhatások megismerése, amelyet Kocsis monográfiája rövid történeti összefoglalásban be is mutat, feltárva azokat a folyamatokat, amelyeken keresztül az autonómia formálta a szervezetet, és viszont: bemutatva, hogy az egyes intézmények belső kialakítása és az intézmények egymáshoz való kapcsolódásából építkező intézményhálózat fejlődése tükrében miként változott az autonómiafogalom jelentéstartalma és értelmezése. Minthogy maga a felsőoktatás, ekként annak autonómiája sem korlátozódik a jog területére, funkcióját és természetét érintően is számos más tudományterület érdeklődését is felkelti, kutatásainak tárgyává válik, Kocsis műve e körülményt is figyelembe véve „*részben klasszikus közjogtudományi, részben interdiszciplináris*” módszertannal dolgozza fel a témát.¹¹ Egyúttal a politikaelemzés, politikaértékelés eszközét is használva jogi elemzéséhez a (szervezet)szociológia, a nevelés-, közgazdaság- és történet-, illetőleg politikatudomány megállapításait is segítségül hívja.

2. A felsőoktatási autonómia természete

Kocsis művének talán leglényegesebb megállapítása, hogy *a felsőoktatási autonómia nem cél, hanem eszköz*. Minden további megállapítás és okfejtés e tétel alátámasztását szolgálja, miközben önmaga is a további részmegállapítások kiindulópontja. Kocsis kijelentését alaposan megokolja, történeti és (szervezet)szociológiai szempontok mellett a témában született hazai és nemzetközi szakirodalmi megállapításokkal felvértezve fordul szembe az Alkotmánybíróság korábbi megállapításai-
val, és okszerű érvelésének köszönhetően meggyőzően meg is dönti azokat. Érvelésével nincs egyedül. Nem csupán a jogtudományon kívüli álláspontot képviselők (Polónyi István, Barakonyi Károly) nézőpontját tükrözik kritikus gondolatai, hanem azok jelentős mértékben támaszkodnak a 2005-ös és 2006-os AB határozatokhoz különvéleményt csatoló Kiss László okfejtésére. Kocsis azonban nem elégszik meg a volt alkotmánybíró érvelésének átvételével, azt, igazodva módszertanának interdiszciplináris mivoltához, szélesebb összefüggésbe helyezi. Következtetései révén képet kapunk arról, hogy melyek azok az autonómiával szemben támasztható kritériumok, amelyek alapján annak természete megérthető, alkalmazása a jogalkotásban és a végrehajtásban megfelelő lehet, s amely ugyanakkor olyan működési alapot-keretet biztosít a felsőoktatási intézmények számára, amelyben képesek hatékonyan és kielégítően reagálni a társadalmi és gazdasági elvárásokra. E körben Kocsis sem szakít a korábban már megfogalmazott „*minimumkritériumokkal*”: az intézményi önállóság kulcsát ő is a szervezetalakítási és személyzeti (alkalmazási,

¹⁰ G. KARÁCSONY Gergely: A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/2, 35–46.

¹¹ Kocsis: i. m., 10.

kinevezési) ügyekben látja, de magáévá téve Kiss László véleményét, azt a gazdálkodásban csak bizonyos korlátozással tudja elfogadni.¹²

Jól egészíti ki ezt a gondolatmenetet G. Karácsony említett írása, amelyben a szerző a nyugat-európai trendre utalás érdekében egy rövid kitérőt tesz: miközben a magyar *Alkotmánybíróság fokozatosan hátrál a korábbi, szinte feltétlen autonómiát kimondó álláspontjától, tőlünk nyugatra* – elsősorban a gazdasági válsággal összefüggésben – *a gazdasági autonómia erősödése figyelhető meg*.¹³ G. Karácsony állítása nem légből kapott, azt kitűnően szemlélteti Vitus Püttmann tanulmánya is.¹⁴ Annak jelentőségét az előzőekben említett magyarországi elemzések szempontjából a kutatási eredmények kiértékelésekor felderített sajátos összefüggések adják. Ezek közül is kiemelendő az a vissza-visszatérő megállapítás, hogy a hatékony intézményirányítás tulajdonképpeni alapja az autonómia, amelynek fontossága abban áll, hogy a tudomány és maguk az intézmények e szabadság nélkül nem tudnak működni. Ehhez persze elengedhetetlen az egyéni és az intézményi érdekek közötti közvetítés (ami a tanulmánynak a megkérdezettek megállapításain alapuló értékelése szerint is intézményvezetői feladat), mert ez lehet az alapja az intézményen belüli alkuképességnek és a külső kihívásra történő hatékony reagálásnak egyaránt.¹⁵

Kocsis autonómiaelméletének fontos eleme, hogy magát *az autonómiát elhatárolja az akadémiai szabadságtól, így az autonómia alanyi körét eltérően húzza meg az (akkori) Alkotmányban biztosított (s a jelenlegi Alaptörvényben is rögzített) tudomány művelésének szabadságát kimondó alapjog címzettjeinek köréhez képest*. Ez azért jelentős lépés, mert – szemben az Alkotmánybírósággal – kimondja, hogy *a tudományos élet szabadsága nem csupán a felsőoktatási intézmények oktatói, kutatói és hallgatói közösségét illeti meg, hanem mindazokat, akik a tudományt művelik*. Ebből kiindulva egy ennél is fontosabb megállapításra jut, ugyanis miközben a felsőoktatási intézményi autonómiát az említett alkotmányos alapjogoktól elhatárolja, *felveti azt a kérdést is, hogy magának a felsőoktatási autonómiának ki az alanya*.¹⁶ A kérdés nem csupán elméleti, hiszen 2005-ben és 2006-ban az Alkotmánybíróság, illetve a 2005-ös határozatot megelőző előzetes normakontrollt indítványozó köztársasági elnök egyaránt arra az álláspontra helyezkedett, hogy az autonómia címzettje az intézmény. Ezt cáfolja Kocsis, levezetve, hogy a felsőoktatási intézmény az egyes autonómiák kereteit biztosítja, amelyek magja a tudomány művelőinek szabadsága.

¹² Kocsis: i. m., 113–114, 127–131.

¹³ G. KARÁCSONY: i. m., 38.

¹⁴ PÜTTMANN, Vitus: *Führung in Hochschulen aus der Perspektive von Hochschulleitungen. Eine explorative Untersuchung einer befragung von Präsident(inn)en und rektor(inn)en deutscher Hochschulen*. http://www.che.de/downloads/CHE_AP173_Fuehrung_in_Hochschulen.pdf (2016. 03. 30.). A güterslohi (Észak-Rajna–Vesztfália) székhelyű felsőoktatás-fejlesztési központ (*Centrum für Hochschulentwicklung, CHE*) azt követően készítette el és publikálta a német felsőoktatási intézményvezetők körében készített kérdőíves felmérést feldolgozó tanulmányt, hogy az intézmény felismerte: az általa és a *The Financial Times Deutschland* 2008 óta minden évben átadott, az év felsőoktatási menedzsere („*Hochschulmanager des Jahres*”) díj odaítélése érdekében az arra jelentkezők által minden évben kitöltött komplex kérdőíveket más szempontok alapján összegezve és egymással összevetve átfogó kép kapható az intézményirányítási módszerekről és az autonómia intézményvezetői értelmezéséről.

¹⁵ PÜTTMANN: i. m., 14–15.

¹⁶ Kocsis: i. m. 94–98.

Az egyéni autonómiák alkotnak rendszert és így épül fel az intézményi autonómia. Míg azonban az egyén autonómiáját az Alkotmány nem engedi (nem engedte) korlátozni, ez az abszolútum az intézmény esetében már nem érhető tetten.¹⁷

Az egyén tudományos szabadságának követelményéből következik az állam e téren fennálló korlátozása. *Az államnak a tudományos életben semlegesnek kell lennie*, ez azonban *nem jelenti azt, hogy az állam*, mint a társadalom igényeinek keretét adó szervezet, *ne fogalmazhatna meg elvárásokat a tudománnyal szemben*. Ehhez azonban a feltételeket, mindenekelőtt a tudomány szabadságát biztosítani kell. Ha ez elmarad, a felsőoktatás (illetve a tudomány) nem tudja társadalmi rendeltetését betölteni. Ebből következően és éppen ezért *az államnak meg kell teremtenie a tudomány szabadságának alapjait és kereteit, gondoskodnia kell azok érvényesüléséről*. A felsőoktatásban a tudomány és az oktatás egymástól nem elválaszthatatlanul van jelen, utóbbi társadalmi rendeltetése hasonló, jelentősége legalább olyan nagy. Ezért ezen intézmények esetében mindkét tevékenységhez szükséges az állam részéről az autonómia megteremtése.¹⁸ Az autonómia – így Kocsis – azonban nem a felsőoktatási intézményt az állammal szemben megillető jogosultság. Nem az a terület, amelyre az állam nem léphet be.¹⁹ Az autonómia az oktatásért és a kutatásért viselt közös felelősségnek az államon belül kialakított színtere, hiszen e tevékenységek csak autonóm körülmények között végezhetőek. Az persze magától értetődik, hogy ez a közös felelősség folyamatosan konfliktusokkal terhelt, hiszen a társadalom és ezáltal, illetve részben ettől függetlenül az állam is egyfolytában változik, alakul, miközben a felsőoktatási intézményrendszer és maga a szféra sokkal nehezebben és lassabban képes a változásokhoz alkalmazkodni. Ehhez kapcsolódó lényeges kijelentése a szerzőnek, hogy e konfliktusok kezeléséhez elengedhetetlen, hogy az állam független fórumot biztosítson. Korábban (az 1993-as felsőoktatási törvény hatálya alatt) ezt a szerepet töltötte be az Alkotmánybíróság, azonban a 2005-ös törvény már nem biztosította ezt. Kocsis megállapítása és kívánalma azért is lényeges, mert napjainkban nem csupán ilyen fórum hiányát tapasztaljuk, hanem azt is, hogy az állam a korábban nem látott mértékben avatkozik bele az intézmények működésébe.

3. Az autonómia határa

Az előző gondolatmenettel egyszersmind elértünk a felsőoktatási autonómia legkritikusabb pontjához: *hol húzódik az autonómia határa, mennyiben és mily módon valósulhat meg az állami beavatkozás*. A mű rámutat, hogy a 2005-ös törvény kidolgozása és módosítása során a törvénykezdeményező kormány folyamatosan próbálta az Alkotmánybíróság által egyre szélesebbre húzott autonómia határát feszegetni. Az irányító testület pusztá léte és hatásköre, majd a gazdasági tanácsok előzetes egyetértési joga mind gazdálkodási kérdés volt, ennek ellenére az Alkot-

¹⁷ Kocsis: i. m. 100–101.

¹⁸ Kocsis: i. m., 87–90.

¹⁹ Kocsis: i. m., 89.

mánybíróság az oktatás és a tudomány alapjogából vezette le azok autonómiáért, és ezáltal alkotmányellenes mivoltát. Mindez azonban nem eredményezi az autonómia létjogosultságának megkérdőjelezését, Kocsis folyamatosan hangsúlyozza, hogy az autonómiát az azt övező számos vita ellenére nem szabad eltörölni, annak újradefiniálására van szükség.²⁰ A szerző e körben tett észrevételei – a témához értelemszerűen igazodva – alkotmányjogi alapokon állnak, egyszersmind autonómia-értelmezési célt szolgálnak. Azokat jól egészíti ki G. Karácsony Gergely hivatkozott, az igazgatási, szervezeti elgondolásokat, illetve azok végrehajthatóságát fókuszba állító írása, amely e körben lényegében Kocsis művére adott reflexió is, különösen a tanulmány második részében, amely a fenntartói irányítás törvényi kereteit ismerteti.²¹ Jól rimel Kocsis gondolataira G. Karácsony kritikája arról, hogy *a jogalkotó nem különítette el a miniszter (a kormányzat) ágazatirányító hatáskörét az állami felsőoktatási intézmények fenntartói jogainak gyakorlásától*. Sőt e körben – a konklúziók között – előremutató javaslatokat is megfogalmaz.²² Ugyan G. Karácsony adós marad azzal, hogy a fenntartói hatáskörök ismertetése során rátérjen az ebből adódó problémákra, Kocsis művével együtt jó kiindulópontot jelentenek annak végiggondolásához, hogy a hatáskörkettőzés azt is eredményezi, hogy az állam mint fenntartó az ágazatirányítás eszközeivel élve megkerül(het)i a fenntartói mivolt alkotmányos korlátait, és mint jogalkotó vagy törvénykezdeményező direkt avatkozik (avatkozhat) be az autonómia jogával védett területekre.

Így a Kormány azon jogalkotási intézkedései, amelyekkel egyes tudományterületeket vagy azok művelőit preferálni kezdi, tulajdonképpen már a tudományos szabadságba történő beavatkozást valósítanak meg. Emellett az államtámogatás-elosztási rendszereknél²³ is gyakori, hogy a kormányzat kívánja meghatározni a támogatásra érdemesebb tudományterület(ek)et, adott esetben nem csupán az egyenlőtlen és önkényes szempontok szerinti elosztással, hanem egyes diszciplínák önkényes minősítésével (így: a műszaki és természettudományok hasznosak, szemben az értéktelen bölcsészeti- és társadalomtudományokkal). Még erőteljesebb a beavatkozás akkor, amikor nem tudományterületek, hanem a kormányzat számára „kedves és nem kedves” intézmények eltérő támogatásával, vagy előbbieknek az objektív támogatási rendszeren kívüli extra szponzorálásával valósul meg a forrásokhoz való egyenlőtlen hozzáférés.²⁴ Mindemellett azért, hogy a jelenleg is

²⁰ Kocsis: i. m., 180.

²¹ G. KARÁCSONY: i. m., 39–40.

²² G. KARÁCSONY: i. m., 46.

²³ Lásd a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 4. § (2)–(3) bekezdését: A Kormány a kutatás-fejlesztés és innováció közfinanszírozású támogatásával kapcsolatos feladatokat elsődlegesen a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (a továbbiakban: NKFI Hivatal) útján látja el, így biztosítva a kutatás-fejlesztés és innováció egységes joggyakorlaton alapuló felügyeletét és a rendelkezésre álló források kutatás-fejlesztésre és innovációra történő hatékony felhasználását. A Kormány a kutatás-fejlesztés és innováció közfinanszírozású támogatását elsődlegesen a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból (a továbbiakban: NKFI Alap) biztosítja.

²⁴ A Pázmány Péter Katolikus Egyetem kiemelt felsőoktatási intézménnyé minősítéséről szóló 1104/2013. (III. 7.) Korm. határozat, az Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem és a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem kiemelt felsőoktatási intézménnyé minősítéséről szóló 1667/2013. (IX. 23.) Korm. határozat, összevetve a nemzeti felsőoktatási kiválóságról szóló 24/2013. (II. 5.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésben foglaltakkal.

hatályos rendelet²⁵ még a 2005-ös törvény hatálya alatt született, ténylegesen egy teljesen más szisztémán alapuló finanszírozási elvrendszer van hatályban.²⁶ Mind ez azt eredményezi, hogy a törvény és a rendelet egymással nem áll, mert nem is állhat összhangban, így *a Kormány lényegében vagy végrehajtási szabályok nélkül* (azaz teljesen szabad kézzel), *vagy a törvényi rendelkezésekkel ellentétes rendszerben biztosítja a felsőoktatás finanszírozását.* A Nemzeti Közsolgálati Egyetem többi állami intézménnyel összemérhetően kedvezőbb pénzügyi támogatásával a Kormány áttételesen – a felsőoktatási piacon fennálló verseny torzításával – olyan intézkedésekre kényszeríti a többi egyetemet és főiskolát, amely oktatási és tudományos szabadságuk korlátozásához is vezethet. Eme előnyös pozícióját pedig csak erősíti az ugyancsak a Kormány által generált folyamatos expanzió a képzési és tudományterületeken.²⁷

Az állam mára már közvetlenül is beleavatkozik az intézményi autonómiába. A valamennyi gazdasági, pénzügyi tartalmú döntéshez kancellári egyetértési jogot előíró, valamint a gazdálkodás terepében teljes egészében túlnyúló, az oktatási és tudományos tevékenységet megalapozó stratégiai döntéseket a konzisztórium egyetértésétől függővé tevő törvényi rendelkezések ugyanis ennek lehetőségét teremtik meg, hiszen az oktatási-kutatási autonómia és a gazdálkodási autonómia egymással szorosan összekapcsolódik, előbbi az utóbbitól is függ.²⁸ Emellett a kancellári rendszer a szervezeti és a szabályozási autonómiát is csökkenti, hiszen az azzal kapcsolatos hatáskörök érintik az oktatás-kutatás kereteit is.²⁹ Az egyetemi önkormányzatiság alkotmányos joga ugyanis nem önmagában álló és önmagáért való

²⁵ A felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet.

²⁶ DEÁK Dániel: Autonómia és egyetem. In: Hrubos Ildikó (szerk.): *Autonómiák a felsőoktatásban.* Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest, 2013, 30. <http://portal.uni-corvinus.hu/index.php?id=55515> (2016. 09. 14.). KECSER Gabriella: Variációk egy témára – az állami kontroll eszközei a felsőoktatásban. In: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban.* Tapasztalatok és várakozások. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest, 2016, 71.

²⁷ Ennek legújabb példája az államtudományi doktori címmel járó képzésátalakítás. Erről részletesen TÓTH (2015): i. m.

²⁸ NAGY Marianna: A felsőoktatási autonómia folyton változó határai. In: Borbíró Andrea–Inzelt Éva–Kerecsi Klára–Lévay Miklós–Podolez Léna (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz – Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 378; NAGY Marianna: Egy szegény dékánhelyettes panasza, avagy a felsőoktatási lét elviselhetetlen bizonytalansága. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás – Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 220; RÓNAY: i. m., 306–307. Polónyi István rámutatott, hogy „[a]z autonómia-indikátoroknál áttekinthető látszik, hogy a vagyoni, gazdálkodási (beleértve a tandíj – vagyis önköltség – megállapítását is), és az intézményi struktúrát meghatározó tényezőket a kormányzat a kancelláron keresztül irányítja, a szakirányonkénti és intézményi felvehető létszámokat a minisztérium tételesen kontrollálja”. POLÓNYS István: A papírvárákról másfél év után. *Magyar Tudomány*, 2015/7, 7.

²⁹ BERÁCS József–DERÉNYI András–KOVÁTS Gergely–POLÓNYS István–TEMESI József: *Magyar felsőoktatás 2014. Stratégiai helyzetértékelés*, <http://pedagogiai-tarsasag.hu/wp-content/uploads/2015/02/MF2014-Strat-helyzetert-1.pdf> (2016. 07. 08.), 35. Szüdi János hangsúlyozza, hogy oktatási, kutatási autonómia az e tevékenységhez szükséges szervezet kialakítását és belső szabályrendszer megalkotását is magában foglalja. Szüdi János (szerk.): *Az oktatás nagy kézikönyve.* CompLex, Budapest, 2006, 424.

jog, hanem az oktatás és kutatás szabadsága gyakorlását biztosítja, annak kiteljesedését szolgálja. Ilyen szempontból az önkormányzatiság korlátozása ezen alapjogok sérelméhez vezethet.³⁰

4. A kialakult helyzet lehetséges okairól

A kormányzati törekvésekre, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára, a felsőoktatásban részt vevő, azt alakító intézmények (egyetemek, főiskolák, köztes szervezetek) és egyes személyek megnyilatkozásaira alapozva Kocsis arra a végső következtetésre jutott, hogy a felsőoktatás nem csupán pénzügyi és intézményi válságban van, de ennél súlyosabb következményekkel is számolni kell. Álláspontja szerint ugyanis az *Alkotmánybíróság vitatható autonómiaértelmezése, a Kormány inadekvát kodifikációs válaszai és a szabadságukkal hatékonyan élni nem képes intézmények együttesen az autonómiát alapjaiban veszélyeztető következményekkel járó helyzetet idézték elő*, ami hosszú távon az autonómia súlyos korlátozásához vezet.³¹ Talán nem véletlen az Alaptörvény negyedik módosításában az intézményi szabadság korlátozásának kimondása, amit Kocsis még nem tudhatott, de ennek veszélyére művében többször is rámutat. A sötét jóslat tehát – sajnos – valóra vált. Kocsis „tévedése” e körben mindössze annyi, hogy az autonómia drasztikus visszaszorítása már a mű megjelenését követő két-három éven belül megvalósult, és a felsőoktatási törvény tárgybeli módosításai alapjaiban gyengítették meg a rektor vezetésben betöltött szerepét is. Mindez nemzetközi összehasonlításban azért is figyelemre méltó, mert, ahogy arra Püttmann már ismertetett tanulmánya is rámutatott, Németországban legalábbis az utóbbi években erősödött az intézményvezetés pozíciója.³²

Kocsis a következményeket jól látta, s azt sem vethetjük a szemére, hogy nem számolt azzal a kormányzati intézkedéssorozattal, amely szinte lerohanta a felsőoktatást. Kocsisnak abban is igaza van, hogy mindehhez az Alkotmánybíróság – valóban nem pragmatikus és nem koherens – gyakorlata, a szakszerűtlen kodifikáció és a nem korszerű intézményi gondolkodás is hozzájárult. Vitathatatlan az is, hogy a felsőoktatás nem tudott a társadalmi kihívásokra gyorsan és megfelelően válaszolni, a gazdaság igényeihez igazodni, gyakran indokolatlanul túlburjánzó képzési kínálatot működtetett, és mindezt tetézte az aktorok együttműködésének hiánya és az egyes érdekcsoportok közötti konfliktusok sorozata. Igaza van abban is, hogy a felsőoktatási intézményeken belüli szervezeti dilemmák is hozzájárultak a válsághoz.³³ Az okkeresésben itt megáll, így azonban nem juthatunk további teljes körű következtetésekre. Nézetem szerint a *válság okai ugyanis csak részben felsőoktatás-specifikusak*, ahogy erre számos, részben a szerző által is hivatkozott mű rámutat. Bár

³⁰ BERKA, Walter: Autonomie und Freiheit der Universität: Ein neuer Verfassungsartikel (Art. 81c B-VG) für die öffentlichen Universitäten. *Austrian Journal of Public and International Law*, 2008/2, 306–307.

³¹ Kocsis: i. m., 129, 187.

³² PÜTTMANN: i. m., 2.

³³ Lényegében ugyanerre a következtetésre jut Deák Dániel is. DEÁK: i. m., 20.

kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság jogértelmezése megnehezítette a kormányzat ellenőrző és hatékonyságösztönző kodifikációs tevékenységét, azonban feltétlenül szükséges lett volna áttekinteni, hogy vajon a számára az alkotmánybírói gyakorlat által szabadon hagyott területet teljes egészében „bejátszotta-e”. Ha a bolognai folyamat magyarországi bevezetését nézzük, számos olyan beavatkozási pontot látunk, ahol a Kormánynak lett volna szabályozási lehetősége, mégsem élt azzal. A szakok túlbujánzását mennyiben lehet csak az intézmények terhére írni, amikor a kontroll a Magyar Akkreditációs Bizottság hatásköre volt, a szakokat pedig rendelet hirdette ki? Az alap- és mesterszakok nem megfelelő kidolgozása és a munkaerőpiac ebből fakadó kedvezőtlen visszajelzése is megakadályozható lett volna kevésbé kapkodó, alaposabb szakmai-tartalmi vizsgálatot követő engedélyeztetés esetén, ami szintén kormányzati hatáskör. Az 1999-es intézményi integráció tartalmi egyesülést nélkülöző megvalósulásában is tetten érhető a kormányzat „puhasága”. Persze lehet ezt is az intézményi lobbival magyarázni, de azért az intézmények nem hibáztathatók, hogy a nyomásnak a mindenkori kormányzat képtelen volt ellenállni.

Szerencsés lett volna az okok feltárásánál arra is kitérni, hogy *melyek azok a társadalmi elvárások, amelyeknek a felsőoktatás nem felelt meg*, így vizsgálni azt is, vajon azokhoz alkalmazkodni kellett volna-e egyáltalán. Elég csak a nyelvvizsga hiánya miatt oklevelet nem szerzők csoportja felől érkező, már a mű keletkezésekor és azóta is érezhető – gyakran politikai oldalról is gerjesztett – nyomásra gondolni. Vajon, ha a felsőoktatás e követelménytől eltekintve kielégíti a társadalmi igényt, a minőséget szolgálja-e? Miként hat ez a megfelelő ismeretekkel végző hallgatók diplomájának értékére? Abban is igaza van Kocsisnak – bár ennek részleteire nem tér ki –, hogy az intézmények belső szerkezete, irányítási, szervezési rendjük, mechanizmusuk felülvizsgálatra szorult (és szorul most is). Az átalakítást – különösen egy monstre szervezet esetében – ugyan el lehet rendelni felülről két tollvonással, annak végrehajtásához azonban rengeteg szempontot kell figyelembe venni, így már rövid távon is látszik annak zsákutcás mivolta (lásd a kancellári jogintézmény vagy a felelősség alól mentesített gazdaságilag „mindenható” konzisztórium esetét).³⁴ A kancellári rendszer bevezetése során gyakran hivatkoztak annak németországi modelljére, miközben egyrészt figyelmen kívül hagyták, hogy a tartományi szabályozási hatáskör miatt általában vett német megoldásról nem is beszélhetünk, másrészt, hogy az ott kidolgozott konstrukciók között több is található, amely nem a felsőoktatási intézmények szervezetébe belenyúló irányítási megoldás, hanem azon kívüli eszköz, és így autonómiásértő mivoltuk kevésbé vagy egyáltalán nem merül fel.³⁵ Ugyanígy láthatunk a konzisztórium jogintézményénél hatékonyabb és – elsősorban a tagok kiválasztásának eljárásrendjéből adódóan – az autonómiát tiszteletben tartó megoldásokat.³⁶ Ezért sem a Kocsis által vizsgált megoldások, sem a hatályos

³⁴ RÓNAY: i. m., 311.

³⁵ A német tartományi megoldások magyar nyelvű összefoglalására lásd KOVÁTS Gergely: Hogyan fogadták az egyetemi vezetők a kancellárokat és a kancellári rendszert? In: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban – Tapasztalatok és várakozások*. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, Budapest, 2016, 91–92.

³⁶ GROSS, Thomas: Das Kuratorium. Hochschulautonomie durch institutionalisierte Kooperation? *Die Öffentliche Verwaltung*, 1999/21, 898; VON COELLN, Christian: Das Binnenrecht der Hochschule. In: Hartmer, Michael–

jogintézmények nem tekinthetők kizárólagosnak. A mű keletkezési idejére tekintettel még nem térhet ki ez utóbbi jogintézmények kritikájára, de az azokkal kapcsolatos, a jogszabály ismertetésén túlmutató elemzésére G. Karácsony sem vállalkozott. Sőt ő arra a téves premisszára helyezkedett, miszerint „[a] *kancellári tisztség ellátása nem sorolható egyértelműen a fenntartói tevékenységek közé*”,³⁷ miközben a jogintézményt rendszerbe helyezve látszik, hogy rendeltetése az állam mint fenntartó közvetlen beavatkozásának biztosítása az intézmények működésébe, akár csak a kancellár gazdálkodási egyetértési jogán keresztül (leginkább a tanulmány által is ismertetett, az utasítást is magában foglaló miniszteri munkáltatói jog útján).

A kiváltó okokat azért lett volna célszerűbb Kocsisnak alaposabban körbejárnia és így árnyaltabb részkövetkeztetésekre jutnia, mert e szempontokból vezeti le végső konklúzióját, *miszerint az autonómiacímzettek* (a felsőoktatás intézményei, alanyai) *általi félreértése és félreértettsége* (tetézve az alkotmánybírósági határozatokkal) *az autonómia megszűnéséhez vezető válság elsődleges oka*. Ezt a megállapítást magam nem osztom, nézetem szerint ez csak az egyik – kétségtelenül jelentős – ok, azonban az állami, kormányzati inkompetencia, gyengeség, a pillanatnyi politikai érdekek, a népszerűség rövid távú szem előtt tartása, a hosszú távú politikai célok társadalmi igények felé helyezése az, ami a felsőoktatást igazán veszélybe sodorta. Ellenkező esetben az alkotmányképes erő az autonómia kereteket cizelláltabban dolgozta volna ki az Alaptörvényben, de még a jelenlegi totális felhatalmazás esetén is tartózkodott volna annak szinte teljes körű felszámolásától.

Összességében azonban sikerrel járt Kocsis törekvése arra, hogy bemutassa a felsőoktatási autonómia kereteit a 21. század eleji Magyarországon. Az aktuális állapotot és az ahhoz vezető utat alaposan feltárta. Sőt a következményeket is pontosan megjósolta, azonban a válság közvetlen kiváltó okainál az általa bemutatottnál bővebbek. Az, hogy műve középpontjában az autonómiaelmélet kritikája áll, részben érthető, azonban azáltal, hogy szinte kizárólagossá vált, néhány részlet feltáratlan maradt. Gazdagította volna, ha kitér az intézményi belső konfliktusok kezelésének, az állam beavatkozásának, tehát az autonómia biztosítása és korlátozása közötti kényes egyensúly megteremtésére irányuló közjogi szabályozás módjának, eszközrendszerének bemutatására, az arra irányuló tételes javaslatok megfogalmazására. Az intézményen belüli működés kérdése azért sem elhanyagolható, mert az kiható az autonómia biztosította lehetőségek felhasználására is. Épp a Püttmann-tanulmány egyértelmű konklúziója, hogy a vezetési stílusokat osztályozva egy modern felsőoktatási intézményben a hatékony működés záloga a vezető által irányított személyek minél szélesebb körű, tényleges bevonása a döntéshozatalba.³⁸ Akár ha csak az akadémiai vezetők, akár az újonnan hivatalba lépett kancellárok irányítási módszereire vetünk egy pillantást, szembetűnőek lesznek a különbségek. (Azonban a né-

Detmer, Hubert (eds.): *Hochschulrecht: Ein Handbuch für die Praxis*. C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2011, 323–324; NOLDEN, Frank: *Aufbau und Organisation der Hochschule*. In: Nolden, Frank–Rottmann, Frank–Brinktrine, Ralf–Kurz, Achim (eds.): *Sächsisches Hochschulgesetz. Kommentar*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2011, 362–365.

³⁷ G. KARÁCSONY: i. m., 45.

³⁸ PÜTTMANN: i. m., 14–15.

met és a hazai intézményen belüli irányítási struktúrák összehasonlító vizsgálata nem sűrithető jelen tanulmány keretei közé.)

Kocsis művének megírásakor annak aktualitását az akkor már előrelátható felsőoktatási kodifikáció adta, várható volt a terület átfogó újraszabályozása. Annak ellenére, hogy időközben megszületett az új törvény, amely azóta érdemben – és pont az autonómia zsugorítása érdekében – többször is módosult, sőt épphogy a változás folyamatossága miatt részben a megközelítés újszerűsége, részben annak egyedülálló mivolta okán a mű semmit sem veszített aktualitásából. A felsőoktatásban élő, dolgozó szakemberek, a területet kutatók, az alkotmányjogászok, alkotmánytörténettel foglalkozók ma is egyaránt haszonnal forgathatják ezt a könyvet, amely nem csupán széles interdiszciplináris kitekintése és – a fentebb vázolt nehézségek ellenére – a szakirodalom gazdag mélységű feldolgozása, hanem a közjogi alapok tekintetében is segítséget nyújthat. Az Alkotmány és az Alaptörvény közötti – e tárgyban kivételesen – kevés eltérés miatt az alkotmánybírószági gyakorlat elemzése a jövőre nézve is útmutatást ad. E sorok szerzője csak reménykedni tud abban, hogy ismét lehetőség nyílik egy valóban szakmai alapokon nyugvó, a társadalom hosszú távú érdekeit szem előtt tartó felsőoktatási alkotmányozó és részletszabályokra is kiterjedő kodifikációra, amelynek kiindulópontja lesz az autonómia határainak egyensúlyi elven nyugvó megrajzolása. Legyen így, és akkor Kocsis Miklós könyve fontos támpont lesz ebben a munkában.

Abstract

The Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, together with the subsequent passing of, and the successive amendments made to, the National Higher Education Act have not only restructured the management of higher education institutions but have also introduced legal institutions (Chancellor, Consistorium), which intervene both directly, in terms of fiscal policy, and indirectly, in terms of educational and research policies, in their overall operation and – as these are essentially government appointed persons/bodies, the institutions themselves being left out of the process – their autonomy as well. While this radical reorganization is not without precedent, the possible reasons behind its implementation have not yet been revealed. This study aims to understand these reasons by analyzing and disputing the one and only monograph addressing the question published before these changes had taken place, and attempts to discuss its predictions from the present viewpoint.