



ADALÉKOK AZ AUTONÓMIA FOGALOM ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEIHEZ A MAGYARORSZÁGI MODELLVÁLTÁS TÜKRÉBEN

ÁRVA ZSUZSANNA* 

* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, E-mail: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

Absztrakt

Az egyetemi autonómia fogalma a felsőoktatási diskurzusokban meglehetősen sokszor hivatkozott elv ellenére, hogy a pontos tartalma tisztázásra szorul. Bár a felsőoktatási autonómiának a történeti időszakot tekintve gazdag hazai és nemzetközi irodalma van, az ott lefektetett elvek nem nyújthatnak kellő kiindulási pontot, hiszen az autonómia fogalma történeti koronként változik és végleges jelleggel éppen ezért nem is szabályozható. A Magyarországon lezajlott modellváltásoknak köszönhetően az autonómia fogalma ismét előtérbe került, így szükséges megvizsgálni, hogy mit ért általánosan a magyar szakirodalom a fogalom alatt, és azt, hogy ez mennyiben áll összhangban a nemzetközi fogalomhasználattal. Ennek érdekében a tanulmány áttekinti az autonómia fogalommal kapcsolatos hazai alkotmánybíróági esetjogot és annak változásait, majd kitér az egyetemi autonómia European University Association által meghatározott nemzetközi standardjaira, annak egyes összetevőire, továbbá a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok szempontjaira. Majd foglalkozik a magyar felsőoktatási intézmények európai egyetemek közötti helyzetével és utal annak lehetséges változásaira.

Kulcsszavak

tanszabadság, egyetemi autonómia, felsőoktatási intézményrendszer, egyetemi modellváltás, szervezeti önállóság.

Abstract

The notion of university autonomy is a principle that is often invoked in higher education discourse, despite the fact that its precise content needs clarification. Although there is a rich domestic and international literature on the autonomy of higher education over the historical period, the principles set out therein cannot provide the necessary starting point, since the concept of autonomy varies from one historical period to another and cannot be regulated definitively. Due to the model changes in Hungary, the concept of autonomy has come to the fore again, so it is necessary to examine what is generally understood by the concept in the Hungarian literature

and to what extent it is in line with international terminology. To this end, this study reviews the domestic constitutional court case law on the concept of autonomy and its changes, and then discusses the international standards of university autonomy, as defined by the European University Association, its components and the aspects of international comparative studies. It then discusses the position of Hungarian higher education institutions among European universities and, points to possible changes.

Keywords

freedom of teaching and learning, university autonomy, higher education institutional system, university model change, organisational autonomy.

1. Bevezetés

A Magyarországon 2020–2021-ben zajlott intézményi reformok és az akörül zajlott viták miatt ismét előtérbe került az egyetemi autonómia fogalma. Annak ellenére, hogy az egyetemi autonómiára a felsőoktatási diskurzusokban sokan és sokszor hivatkoznak, vizsgálandó annak pontos tartalma. Bár a felsőoktatási autonómiának 1990-ig és főként a történeti időszakot tekintve gazdag irodalma van, egyet kell értenünk Hamza Gáborral a tekintetben, hogy az autonómia fogalma történeti koronként változik és végleges jelleggel nem szabályozható, illetve többféleképpen értelmezhető (Hamza, 2013, 239–240). Így bár az autonómia fogalom történeti alakulása fontos kérdés, a jelenkori változások kapcsán más kiindulópontot célszerű választani.

A hazai közjogi irodalomban, felsőoktatási diskurzusban az autonómia fogalma megkerülhetetlen és szinte minden mű hivatkozik arra, azonban már meglehetősen kevés munka tisztázza annak tartalmát. E körben fontos tényező, amelyre Hamza Gábor is rámutat, hogy az egyetemi autonómia nem összetévesztendő az akadémiai szabadság fogalmával, amelyet Hamza a személyi szabadságjogokhoz kapcsol, míg az autonómia egyértelműen az intézmény jellemzője (Hamza, 2013, 230). Azonban éppen az akadémiai szabadság fogalmával való kétségtelen összefüggés volt az oka annak is, hogy a hazai irodalom a felsőoktatási autonómia témakörét legtöbbször a hazai felsőoktatást érintő jogszabályi változásokkal szoros összefüggésben hívta fel alapelveként, annak történeti hagyományaira támaszkodva. Ahogyan Kocsis Miklós is megjegyezte több tanulmányában, az autonómia általánosságban egy félreértett fogalom a hazai felsőoktatási diskurzusban (Kocsis, 2010, 132), amely állítás annyiban bizonyosan elfogadható, hogy az autonómia hazai fogalma nem kellőképpen tisztázott, illetve nem mindig áll összhangban a nemzetközi tendenciákkal és értelmezésekkel.

Figyelemmel arra, hogy a legújabb jogszabályi változásoknak köszönhetően ismét előtérbe került a kérdéskör, így érdemes megvizsgálni, hogy mit ért általánosan a magyar szakirodalom a fogalom alatt, ez mennyiben áll összhangban a nemzetközi fogalomhasználattal. Előbbi körében külön is vizsgálandók a magyar közjogi irodalmat jelentősen befolyásoló alkotmánybírói döntések, amelyek a fogalom alakítását erőteljesen befolyásolták, míg a nemzetközi aspektus vonatkozásában a legújabb összehasonlító kutatások fogalomkészletét veszem alapul összevetve mindezt a magyar diskurzussal.

2. Az Alkotmánybíróság autonómia értelmezési kísérletei

2.1. Az autonómia fogalom megközelítései 1993-2005 között

Hazánkban az első önálló felsőoktatási törvény az 1993. évi LXXX. törvény, amely egészen 2006-ig határozta meg a felsőoktatás alapjait. A jogszabály a felsőoktatási intézményeket egy szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személyként definiálta,¹ amely utóbbi kapcsán a negyedik rész fejezetcímében (A felsőoktatási intézmények önkormányzata [autonómiája] és felügyelete) kifejezetten is megjelent az autonómia fogalma, kétség kívül azonosítva azt a jogszabályok szintjén az önkormányzatisággal.

A törvényjavaslathoz fűzött nem hivatalos indokolás szintén több ízben utal az autonómiára, amely alapján az alábbi elemek határozhatók meg:

- A törvény a tanulás, tanítás szabadságát és az egyetemi autonómia fogalmát egymásból következőnek tekinti.²
- Az autonómia egy védendő fogalom, amelynek kapcsán az intézményt az állami szervek beavatkozásától is védeni szükséges.³
- „Az intézményi autonómia alapja az intézmény dolgozóinak és hallgatóinak szabadsága.”, amely szabadság a szövegkörnyezet alapján az intézményi normaalkotásra vonatkozik részben.⁴ Ez utóbbival összefüggésben fontos megjegyezni, hogy mind a mai napig lényeges tényező a felsőoktatás kapcsán a belső intézményi normák alkotása.⁵

Megállapítható tehát, hogy az autonómia ekkor egyrészt a tanszabadsággal szorosan összefüggő, majd később inkább összemosott fogalommá vált, amelynek fő tényezője a szabadság és az állami beavatkozásokkal szemben történő védelem, amelyet azonban a jogalkotó konkrétan már nem határozott meg. Az ekkori folyamatokban ugyanazon tendenciát érhetjük tetten, mint a helyi önkormányzatok kapcsán, az állam mintegy a korábbi időszak ellenhatásaként adott széles körű önkormányzatiságot a felsőoktatási intézményeknek. Mindez megnyilvánult abban a tényezőben is, hogy ma már egészen furcsa módon az adott intézmény határozhatta meg a szak képzési szintjét és nevét is.⁶

¹ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 2. § (1) bekezdés.

² „A tanulás, a tanítás és a tudományos kutatás szabadságából következik a felsőoktatási intézmények autonómiája (önigazgatása, önkormányzata).”

³ A Javaslat egyik legfontosabb célkitűzése a felsőoktatás autonómiájának védelme, ezért irányítási jogkörök általában a jogforrások közül a legmagasabb szinten, azaz törvényben jelennek meg.

⁴ A Javaslat az eddigi jogi szabályozásnak megfelelően, azonban egyértelműbben határozza meg a felsőoktatási intézmények önkormányzatának (autonómiájának) határait. A Javaslat szerint minden olyan ügy intézményi hatáskörbe tartozik, amelyet törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kiadott más jogszabály nem utal kifejezetten állami vagy helyi önkormányzati szerv hatáskörébe.

⁵ Lásd a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 51. § (1) bekezdését. Ugyanakkor a jelenleg hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 11. § (1) bekezdés a) pontja már azt is tartalmazza, hogy a szabályzat olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyeket más jogszabály nem zár ki.

⁶ A Legfelsőbb Bíróság a KGD2004. 60. döntésben kimondta, hogy a diploma szintjének a meghatározása is az egyetemi autonómia körébe tartozó kérdés, utalva az akkori Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésére. Így fordulhatott elő, hogy a 2006-ig kiadott szakok kapcsán a szakjegyzék nem tartalmazta egyes szakok (például jogász) szakképzettségének pontos nevét sem, így az egyetemi autonómia jegyében az ugyanazon képzésen végzettek a különböző intézményekben különböző nevű szakképzettséget szerezhettek. Mind a bírósági döntés, mint a jogalkotás fontos motivációja volt ugyanakkor az Alaptörvény 70/G. § (1) bekezdésére történő hivatkozás, amely a tanítás és tanulás

Néhány alkotmánybíróági döntés már ebben az időszakban érintette a felsőoktatási autonómia fogalmát, bár mindez anélkül történt meg, hogy azt értelmezték volna. A döntések alapján az körvonalazható, hogy az ekkori autonómia-fogalom alapján az intézmény szabadságát csak a törvény korlátozhatta. Így a 35/1995. (VI. 2.) AB határozat a felvételi eljárás, a tanulmányi és vizsgarend, valamint a fegyelmi eljárás kérdésében erősítette meg az intézmény döntési jogát.⁷ Majd az ugyanebben az évben született 40/1995. (VI. 15.) AB határozat a gazdasági stabilizációs csomag részeként az oktatói létszám alakításával kapcsolatos kormányhatározati szintű szabályok megsemmisítését rendelte el az autonómia elvére hivatkozással, ekkor rögzítve, hogy a felsőoktatási intézmények nem állnak a Kormány irányítása alatt.

Ennél jelentősebb megállapítások szerepelnek egy 1999-ben hozott döntésben, amely már akkor előrevetítette a későbbi, 2005–2011 közötti döntések körvonalait. A 870/B/1997. döntésben a tanítás szabadsága intézményi formájának tekintették a felsőoktatási intézmények tevékenységét, amelynek érdekében a jogalkotó nagyfokú autonómiát biztosít az intézménynek, amelyet a döntés a törvény által garantált önkormányzati jogokkal azonosított. Ennek alapján az intézménynek döntési joga van minden olyan intézményi ügyben, amelyet törvény vagy annak felhatalmazása alapján más jogszabály nem utal állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe. Ezt a jogot azonban az állam korlátozhatja törvénnyel vagy törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, ilyen lehet a felsőoktatás egységesítése, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása.⁸

Ez a döntés tehát előremutató módon definiálta az autonómia lényegi elemeit, amely tehát önkormányzati jog, alapjait törvény határozza meg, azonban mind törvényben, mind azon alapuló végrehajtási kormányrendeletben korlátozható.⁹

2.2. Az átmenet időszaka: 2005

A 2005-ben megszavazott új törvény a már-már korlátlan autonómiafogalmat keretek közé kívánta szorítani, avagy más megközelítés szerint azt megkísérelte korlátozni. Az elfogadott jogszabály előzetes normakontroll eljárás alá került, amelynek eredményeként megszületett a 41/2005. (X. 27.) AB határozat. A döntés a felsőoktatási autonómiát tekintette a felsőoktatási intézmények meghatározó jellemvonásának, amelynek alapján a felsőoktatási intézmény a Kormánytól és az államigazgatástól önállóan és függetlenül működik.¹⁰

Az érvrendszerének lényege, hogy az intézmény léte önmagában nem garantálja az autonómiát. Az autonómia központi eleme a tudomány művelőinek azon szabadságjoga, amely a befolyásmentes tudományos tevékenységre vonatkozik. Ezt a szervezeti szabályoknak is garantálniuk kell a kutatást és oktatást érintő döntések rendje kapcsán, amelynek összetevője a végrehajtó hatalomtól történő függetlenség. Az indítvány szerint az autonómia legfőbb letéteményese maga az egyetemi közösség mint önkormányzat. Ezzel szemben az elfogadott jogszabály egy

szabadságát, azaz a tanszabadságot határozta meg ezzel elvehetetlenül hozzátapasztva a hazai autonómia fogalmat a tanszabadsághoz.

⁷ 35/1995. AB határozat, ABH 1995, 163, 166–167.

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

⁹ A jogforrási szinttel kapcsolatos kérdés merült fel az 51/2004. (XII. 8.) AB határozatban, amely a képzési szervezetre vonatkozó szabályokat minősítette törvényi keretek közé tartozónak. ABH 2004, 679.

¹⁰ Fazekas Marianna álláspontja szerint az autonómia egyes részelemeinek konkretizálásával összességében zavarosabb szabályozást eredményezett a 2005-ös szabályozásban (Fazekas, 2008, 158).

részben egyetemi személyektől független irányító testülethez telepített egyes jogosítványokat, amely jogkör segítségével a testület befolyást gyakorolhatott volna a tudomány művelésére is, holott az indítvány szerint „a tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg”.¹¹

Mivel ezen érvelés tehát nem csak kapcsolatot teremt, hanem szinte azonosítja a tanszabadságot az autonómiával, így ennek egyenes következménye, hogy az előterjesztés szerint az Alkotmány 70/G. §-ának sérelmét jelenti minden olyan jogi szabályozás, amely az autonómiát korlátozza.

Az Alkotmánybíróság a kérdés súlyát azzal is érzékeltette, hogy rámutatott: a tudomány szabadsága nemcsak más alapjogokkal áll közvetlen összefüggésben (kommunikációs jogok stb.), de annak korlátozása össztársadalmi kihatással is bír és a történelmi tapasztalatok alapján a haladás alapvető biztosítója, amely az egyén autonómiájának is alapja. „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 individuuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.”¹²

A testület az értelmezés során leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepelt az 1990-2005 közötti időszakban. A 70/G. § szerint a tudományos szabadságot, illetve a tanítás szabadságát egyfajta kommunikációs jognak tekintette, amely ugyan általánosságban mindenkit megillet, azonban legfőbb letéteményesei a tudomány művelői. A tudomány célja a megismerés és ezzel összefüggésben alkotmányjogi követelmény az állam semlegessége a tudományos igazságok kapcsán, miközben a tudomány művelői számára garantálni kell a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságát. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tehát „tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik”,¹³ amelyre tehát így a kommunikációs jogok korlátozására vonatkozó szabályok irányadók.

Az Alkotmánybíróság a Magna Charta Universitatum szövegét, a hazai jogi szabályozást, illetve az ahhoz fűzött miniszteri indokolás szövegét összevetve azt állapította meg, hogy a felsőoktatási autonómia az oktatásra, a kutatásra, az intézmény belső szervezetének kialakítására, a működtetésre és a gazdálkodás önállóságára terjed ki, alanyai pedig az intézmény, az oktató, a kutató, a hallgató, illetve ezek közössége. Az autonóm joggyakorlás korlátja a más jogosultak ilyen igénye.

Az értelmezésben tehát elválaszthatatlanul összeforrott az autonómia a tudomány szabadságával mint szabadságjoggal, amellyel összefüggésben kiemelte a testület azt a gazdasági, szociális és kulturális jogok kapcsán immár bevett tételt, hogy nem elegendő az állam részéről a jogot nem korlátozni, de szükséges annak intézményi kereteit is garantálni, ahol a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabadon folyhat, ugyanis az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ennek alapján olyan szabályozást kell kialakítani, amely a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálja. A szabad tudományos tevékenység lényege a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése.¹⁴

A döntés tehát egybecsengett az indítványozó autonómia felfogásával, és egyben csaknem szétválaszthatatlanul összekapcsolta a tanszabadság és az autonómia fogalmát, amely alapján

¹¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 460.

¹² 34/1994. (VI. 24.) ABH 1994, 177, 182.

¹³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 471.

¹⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473–474.

egyed kell értenünk Kiss László alkotmánybíró különvéleményében foglaltakkal, amely szerint az irányító (és ahogyan a különvéleményben is szerepel: helyesen inkább vezető) testület pusztán léte, sőt a felsőoktatási intézmény „megérintése”¹⁵ is alkotmányellenes lehet, hiszen a döntés alapján a felsőoktatási autonómia jelenti annak garanciáját, hogy a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, illetve az államigazgatástól önálló és független.

A többségi döntés nyomán a felsőoktatási autonómia elemei az alábbiak szerint összegezhethetők:

Az autonómia szűkebb értelemben a tudományos szabadság, amely tehát a tudományos, kutatási és oktatási kérdésekre vonatkozik, míg tágabb értelemben a szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóságot jelenti, amelynek eleme az öngazgatás. Ennek biztosítékai az alábbiak:

- Az Országgyűlés határozza meg a felsőoktatási intézményekre vonatkozó alapvető szabályokat, ilyen alapvető döntés különösen a létrehozás, a megszüntetés, a felsőoktatási intézetek központi költségvetési támogatása stb.
- Belső normaalkotás biztosítása, amely szerint a felsőoktatási intézmény belső életét, szervezetét és működését a saját maga által elfogadott intézményi szabályzat állapítja meg.
- Saját képviselői szerv és önkormányzat alakítása, amelynek alanya maga a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége. Ezen testületek normatív és egyedi döntéseket is hozhatnak, amely utóbbiakkal szemben a bírósághoz fordulás joga is biztosított.
- Gazdálkodási autonómia, amely mellett a tudományos szabadság záloga a felsőoktatási intézmény állami támogatása. E körben elsődleges a tudomány szempontjainak megfelelő teljesítménykritériumok érvényesülése, amelyek kapcsán semmiképpen sem lehetnek kizárólagosak a piaci hasznossági és politikai célszerűségi szempontok.

Az autonómia vonatkozásában a testület is utalt a helyi önkormányzatokkal összefüggő gyakorlatára és bár leszögezte, hogy az egyetem mint autonóm közintézet szervezetenként nem azonosítható a helyi önkormányzatokkal, azonban az autonómiával (önkormányzatisággal) összefüggő megállapítások *mutatis mutandis* alkalmazhatók. Ilyen elem különösen a szervezetalakítás, amely mellett korlátozó szabályokra is lehetőség van a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonysága és szervezeti ésszerűségének ösztönzése érdekében.¹⁶

A többségi döntéshez Kiss László alkotmánybíró fűzött különvéleményt, amelyben ugyancsak említést tett a helyi önkormányzatokkal való összevetés lehetőségeiről, de ezen túl egy meglehetősen pontos és logikusan egymáshoz illeszkedő öt elemből álló kritériumrendszert is felállított az alábbiak szerint:

- Önálló jogi személyiség, amely a jogviszonyok önálló létesítésének előfeltétele. Erre az elemre a többségi határozat nem helyezett hangsúlyt.
- Saját hatáskörökkel történő rendelkezés és azok önálló gyakorlása, a hatáskörrelvonás tilalma. A különvélemény azonban arra is rámutat, hogy mint ahogyan a helyi önkor-

¹⁵ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 489.

¹⁶ Így nem minősítette a testület alkotmányellenesnek a felsőoktatási intézmény tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzését, és gazdaságossági követelmények előírását a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítását. Nem minősült alkotmányellenesnek 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.

mányzatok esetén e területen is kívánatos a hatáskör gyakorlását törvényességi kontroll alá vetni és szükséges, hogy törvény garantálja a hatáskörelvonást mind pozitív, mind negatív értelemben.

- A szervezeti és működési rend – törvényi keretek között – önálló kialakítása, személyi ügyeiben történő önálló döntés. Ezen törvényi szabályozás korlátja a különvélemény szerint maga az Alkotmány, amelynek figyelembevétele mellett a törvény értelemszerűen korlátozó rendelkezéseket is felállíthat és az sem kizárt, hogy annak részletszabályait már rendeletek határozzák meg.
- Gazdasági önállóság, saját vagyonnal történő rendelkezés. E körben a különvélemény arra is felhívja a figyelmet, hogy amennyiben a felsőoktatási intézmény nem saját pénzeszközökkel, önálló bevételből gazdálkodik, akkor az autonómia is látszólagos, hiszen a finanszírozó elvárásai érvényesülhetnek.
- Önálló (belső) szabályozás joga, azaz a belső normák kialakításának a lehetősége törvény keretei között.

A különvélemény tehát bár elismeri, hogy a felsőoktatási intézmények a tanszabadság letéteményesei, a felsőoktatási autonómia fogalmát mégsem abból vezeti le, hanem az önkormányzatosság általános tartalmából. Kiemeli azt is, hogy egyrészt az autonómia mellett is érvényesülhet, sőt kívánatos, hogy érvényesüljön az állami kontroll, hiszen ahogyan a helyi önkormányzatok, úgy a felsőoktatási intézmények sem létezhetnek államként az államban, másrészt nem kizárt a részletszabályok rendeleti úton történő meghatározása olyan területeken például mint a szak-képzettségek, oklevelek kiadása.

Közös elem ugyanakkor a normaalkotás lehetősége, amely mind a mai napig jelentős hatással bír.

Összegezve, a 2005-ben hozott döntés általánosságban a tanszabadsághoz kötötte az autonómiát, míg a különvélemény mindezt a jogi szabályozás szintjével és mélységével kapcsolta össze, itt is kiemelve, hogy a tanszabadság akkor érvényesülhet, ha a törvény főként a garanciákat biztosítja, míg a pontos hatáskörtelepítés lehetővé tehet más szintű szabályokat is a törvényhez képest.

A normakontroll döntés egyértelmű következményévé vált tehát a tanszabadsággal való összefonódás és ennek egyenes következményeként az, hogy az autonómia az állami beavatkozás tilalmát jelenti. Az egyetlen „elvesztett” terület ekkor ez volt, hogy az intézményeket immár nem illette meg az a jog, hogy közvetlenül az Alkotmánybírósághoz forduljanak.

2.3. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény

A 2005-ben kihirdetett törvény és az ahhoz fűzött indokolás az Alkotmánybíróság előbbi véleményének alapul vételével került megalkotásra és az irányító testület helyett a szenátushoz telepítette a döntési jogosítványokat kiemelve a normaalkotás lehetőségét, valamint a tudományos, kulturális és gazdasági kérdésekben történő döntés lehetőségét.

Az indokolás több tekintetben (létesítés, működés, törvényi részlet-szabályok) megismételte az AB határozat elemeit és ugyancsak az autonómia értelmezésére hivatkozva ruházta fel a Magyar Akkreditációs Bizottságot, valamint a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsot önálló jogi személyiséggel, amelynek kapcsán az indokolás felhívja az európai közösségi gyakorlatot is.

Később a törvény módosítása során ugyancsak előzetes normakontroll keretében született meg a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, amely a gazdasági tanáccsal és rektorral kapcsolatos egyes döntési jogosítványokat minősített alkotmányellenesnek tekintet nélkül arra, hogy azok a tanszabadsággal mennyiben állnak összefüggésben. Kiss László alkotmánybíró már ekkor

felhívta a figyelmet egy rendkívül fontos szempontra: a döntés a fenntartói jogok kapcsán megkülönböztette az állami és nem állami felsőoktatási intézményeket, míg Kocsis Miklós mindezt úgy értékelte, hogy a döntések függetlenítik az alapítótól és a fenntartói jogok révén az államtól az intézményt (Kocsis, 2010, 78).

A 62/2009. (VI. 16.) AB határozat ugyancsak a gazdasági tanács jogaival kapcsolatban született, és összefoglalta az autonómiát érintő addigi döntéseket. A testület értelmezése szerint az autonómiának három – már jól ismert – elemét különböztette meg:

- a tudomány autonómiáját mint a tudományos kérdésekben való döntést,
- a szervezeti autonómiát mint a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát,
- a gazdálkodási autonómiát mint a pénzeszközök szabad felhasználását.

A 2009-ben hozott döntés a Kormánytól és az államigazgatástól való függetlenséget helyezte középpontba és a döntés szerint az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból elsősorban az autonómia következik és abból vezethetők le olyan konkrét alapjogok, mint a tanítás szabadsága, amely kiterjed a felvételi szabályozására is. Ugyanakkor azt is elismerte, hogy az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének f) pontja alapján az oktatáspolitikai kapcsán a Kormány is rendelkezik feladat- és hatáskörökkel. A két rendelkezés összevetése alapján azt állapította meg, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája nem zárja ki, hogy a Kormány kötelezettségeket állapítson meg, azonban a szabályozásnak objektív kritériumokon kell alapulnia, amelyek kizárják a Kormány, az államigazgatás önkényes beavatkozását és a szabályozás alapját törvényi szinten kell meghatározni, amelyhez képest a Kormány végrehajtási szabályokat hozhat.

A gazdasági tanács megítélése kapcsán ugyanezek maradtak a kiindulási pontok.¹⁷ A döntés azt is rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, hanem a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája. Így a védelem szintje főként attól függ, hogy milyen kapcsolatban áll a tudományos és a vállalkozási tevékenység egymással. Ha a gazdasági tevékenység 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.

2.4. Az Nftv. és a modellváltás (2011-től napjainkig)

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) akként határozza meg a felsőoktatási intézményeket, hogy azok az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására létesített szervezetek, amelyek költségvetési szervként működnek és jogi személyiséggel bírnak. Így, szemben az 1993-ban elfogadott törvénnyel, ahol az önkormányzatiság szerepelt, másrészt a 2005-ös törvénnyel¹⁸ is, már csak a jogi személyiség és a költségvetési szervként történő működés lehető fel a jogszabályban (Fazekas, 2008, 157). Ugyanakkor a belső normaalkotás terén, amelyet több tanulmány az önkormányzatiság lényegének tart, az eddigiektől lényegesen tágabb tartalmú rendelkezés található az Nftv. 11. §-ában, amely szerint olyan szabályok is megalkothatóak, amelyeket más

¹⁷ 62/2009. AB határozat (VI. 16.) ABH 2009, 553, 577-581. Lásd még 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 476.

¹⁸ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 1. § (1) bekezdés és 10. § (1) bekezdés.

jogszabály nem zár ki.¹⁹

Mind 2019-ben és 2020-ban, majd az Alaptörvény kilencedik módosítása nyomán 2021-ben több jelentős, a felsőoktatási autonómiával összefüggésbe hozható jogszabályi változás történt, amelyek lényege, hogy az állami fenntartású intézmények kapcsán az állam fenntartó alapítványokat hozott létre sajátos kuratóriumi szabályokkal és ezen alapítványok számára vagyonyjuttatást hajtott végre.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok alkotmányos jogállást nyertek. Az előzménynek tekinthető vagyongazdálkodó alapítványok jogintézményét a 2019. évi XIII. törvény hozta létre és szabályozta mintegy lex specialisként a Ptk.-hoz képest. Majd a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény 2021. január 1-jével létrehozta a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány fogalmát. A törvény szerint a közérdekű célok közé tartozott többek között a felsőoktatás és a kutatás is. Már a 2019. évi XIII. törvény 1. melléklete 13 ilyen intézményt nevesített, amelyhez 2021. február 1-től további egy csatlakozott. Az Alaptörvény módosítása nyomán sarkalatos törvény állapítja meg lex specialisként az ezen alapítványokra vonatkozó szabályokat.

A konstrukció a tekintetben is eltér a magánjogi alapítványoktól, hogy az alapítvány kuratóriumát csupán a létrehozáskor jelöli ki az állam, majd a továbbiakban a megürült helyekre maga a kuratórium bír kijelölési joggal, így az állam az alapítói jogokról mintegy lemond a kuratórium javára. A szabályozás nyomán több hazai állami egyetemen modellváltás ment végbe, amelynek eredményeként megszűnt az állami fenntartás, és ezen intézmények alapítványi fenntartású államilag elismert egyetemekké válnak. Az alapítványok esetében érvényesül a 600 millió forintos tőkeminimum, amelynek nem része az alapítvány által bizalmi vagyongazdálkodásba vett vagyont. A szabályozásban külön elemként jelent meg az autonómia, kiemelve a szenátus és az alapítványi kuratórium közötti együttműködést és kifejezetten is kimondva, hogy a szabályozás megőrzi a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatos felsőoktatási autonómiát.

Míg tehát közigazgatási értelemben a felsőoktatási intézmény irányításának klasszikus kettsős jellege, azaz a szervezeti és szakmai irányítás különválása figyelhető meg, addig az autonómiát immár az új jogszabály is a tanszabadság fogalmával vonta össze az önkormányzatiság hangsúlyozása helyett. A modellváltás által elsők között érintett Színház és Filmművészeti Egyetem kapcsán az Alkotmánybíróságnak is állást kellett foglalni a változás felsőoktatási autonómiára gyakorolt hatása kapcsán.

Az Alkotmánybíróság 21/2021. (VI. 22.) határozata egyszerre vizsgálta az alapítói és fenntartói jogok és az autonómia kérdéskörét. A bírói indítványban pedig megismétlődnek azok az elemek, amelyek a korábbi döntésekben megjelentek az 1993-as és 2005-ös törvény vonatkozásában. Ilyen a végrehajtó hatalommal szembeni függetlenség a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben, valamint az ahhoz kapcsolódó szervezeti és gazdasági szabályok. Az indítványozó az előbbi kapcsán azonban a fenntartó befolyását sérelmezte, amellyel álláspontja szerint az önkormányzás joga kiüresedik.

A döntés általánosságban a törvényi szabályok kapcsán a garanciarendszer fontosságát hangsúlyozta. Mindez egybevág azzal a tendenciával, amely felé az alkotmánybírósági döntések irányultak 2006 után. Így, míg a kezdeti időszakban a mindenképp felett álló, quasi állam az államban jellegű autonómia elemei körvonalazódtak, addig ezek 2009–2010-től áttolódtak abba az irányba, hogy az autonómia nem önmagáért való érdek, hanem a szervezeti szabályo-

¹⁹ Nftv. 11. § (1) bekezdés a) pont.

kat összefüggésükben kell értelmezni, így több megoldás is elképzelhető, amely a követelményeket kielégíti. A határozat a közigazgatásban is bevett tartalommal egyező módon határozta meg a fenntartói irányítás fogalmát, amely „az Alaptörvényben biztosított autonómiával” összekapcsolva azt deklarálta, hogy a fenntartói irányítás nem terjedhet ki olyan területen való kizárólagos döntésre, amelyben a felsőoktatási intézményt önállóság illeti meg. Mindez összhangban áll az Nftv. koncepciójával is, amely rögzíti, hogy a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A felsőoktatási intézmény autonómiájának a letéteményese a szenátus, amelyet pedig továbbra is jogorvoslati (perindítási jog) illet meg, ha a fenntartó intézkedése a felsőoktatási intézmény Nftv.-ben biztosított önállóságát sérti.²⁰

Nem változott az sem, hogy az autonómia kapcsán a kiindulási pontnak a művelődéshez való joggal kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseket tekintette, amely így az egyes jogosítványok és azok jogosultjai tekintetében zsinórmértéket jelenthet és amelyből az intézményi megoldások több fajtája is levezethető az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből.²¹ Így továbbra is érvényesül az az elv, hogy a szervezeti szabályok keretrendszerét törvényi szinten kell meghatározni, és annak biztosítania kell a felsőoktatási intézmény kutatási-oktatási önállóságát. E körben az alapvető követelmény az Nftv. 1. § (1) bekezdése, amely egyaránt vonatkozik minden felsőoktatási intézményre függetlenül a fenntartó személyétől. Ezzel szemben a gazdálkodás terén már lényegi különbség áll fenn az állami és nem állami felsőoktatási intézmények között, hiszen az állami intézmények gazdálkodási rendjét a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

A határozat tehát a kezdeti alapokhoz visszanyúlva ismét a szervezeti rendszert tekintette az autonómia központi elemének, amelyet azonban törvény határozhat meg és e tekintetben többféle megoldás is elképzelhető, amennyiben megfelelő garanciarendszert dolgoznak ki. Ugyanakkor Kiss László korábbi különvéleményével teljes összhangban azt is megállapítja, hogy a szervezet, különösen a szenátus által gyakorolt hatáskörök nem általában, hanem elemenként vizsgálандók, hiszen azok különböző módon érinthetik a felsőoktatási autonómiát. Így összességében a sokakban hiányérzetet keltő döntés kapcsán az is rögzíthető, hogy az indítvány kiindulópontja determinálta a döntés keretjelleget, hiszen a testületnek az indítvány alapján nem volt feladata általánosságban alkotmányértelmezést végezni.²² Ugyanakkor Schanda Balázs emellett arra hívta fel a figyelmet, hogy bár az autonómiával kapcsolatos döntések az intézmény oktatási-kutatási autonómiáját állítják középpontba, mindez nem jelenti, hogy a gazdasági kérdéseknek ne lehetne ilyen irányú kihatása. Pokol Béla alkotmánybíró pedig a különvéleményben annak is hangot adott, hogy a testület ennél kiterjedtebben is értelmezhetette volna az autonómia fogalmát, mintegy támpontokat adva. Emellett a vélemény a tudományos közösségek, a tudományos értékelés és annak politikai kötöttsége, összefüggései miatt éppen a reform helyes iránya mellett érvel, amely érvek azonban nem jelentek meg a határozatban, így azt egészében már nem tudta támogatni.

²⁰ Nftv. 75. § (1) bekezdés.

²¹ 21/2021. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [42].

²² Egyben itt szükséges megjegyezni, hogy az indítvány, illetve a döntés indokolása nem az Alaptörvény értelmezésére terjedt ki (arra nem is terjedhetett volna), hanem konkrét rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítására.

2.5. Következtetések a magyar alkotmánybíróági döntések alapján

Bár a fenntartói és szakmai irányításnak van közigazgatási tartalma, erre az Alkotmánybíróság a 21/2021. (VI. 22.) határozatában nem hivatkozott, illetve a végső döntésében ezt nem használta fel. Pokol Béla sajátos különvéleménye jól tükrözi a testület rendkívüli óvatosságát a kérdéssel kapcsolatban. Különösen annak fényében, hogy a döntés meghozatala időpontjában már ismert volt az a körülmény, hogy több mint 20 hazai intézmény vált modellt 2021-ben és nem állami fenntartású intézményként működik tovább.

Ugyancsak figyelemre méltó, hogy az egyetemi autonómia kapcsán az Alkotmánybíróság szívesen él a tudományos értelemben vett tautológia eszközével és mintegy önmagából kiindulva igyekszik magyarázni az autonómiát. Ezen fogalom kapcsán nem igazán szakad el attól a kiindulóponttól, hogy a felsőoktatási autonómia eredője a tanszabadság, pedig az – Hamza Gáborral egyetértve – egy véleménynyilvánítással összefüggő jog és a művelődéshez való jog összefüggése. Kizárólag ugyanilyen szemüvegen keresztül vizsgálja a szervezeti, gazdálkodási kérdéseket, holott arra már rámutatott, hogy az autonómia egy külön vizsgálendő szervezeti kérdés.

Bár a nemzetközi irodalomban egyre gazdagabb irodalma van az autonómiának, az Alkotmánybíróság ebből alig használt fel valamit. Holott éppen az alkotmánybíróági döntések azok, amelyek több kérdésben (fair eljárás elve, objektív szankciók és több más kérdés) feltérképezték az európai gyakorlatot, amely az autonómia kapcsán is ismert és létező. Az új döntés érdemi sarokpontokat nem állapított meg és a fenntartói irányítás elemeit is kerülte. Ezen a ponton különösen fontos az a distinkció, amelyre Hamza Gábor is felhívja a figyelmet, hogy míg az autonómia az intézményhez kötött, addig a tanszabadság egyes alkotmányos jog kritériuma.

3. Nemzetközi standardok

3.1. A Magna Charta Universitatum és az autonómia

Bár a felsőoktatási autonómia történetével Kocsis Miklós is több ízben foglalkozott, azonban a hazai irodalomban a nemzetközi autonómia fogalmak alig szoktak megjeleníteni és ha mégis, azok az alkotmánybíróági döntésekhez hasonlóan szorosan kötik a fogalmat a tanszabadsághoz.²³

Talán a legfőbb elem, amely megkerülhetetlenül megjelenik mind az alkotmánybíróági döntésekben, mind a szakmai cikkekben a Magna Charta körülírása, amely a következő alapelveket tartalmazza:

- „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, gazdasági és ideológiai hatalommal szemben függetlennek kell lennie.”
- Az oktatási és a kutatási tevékenység egysége; Az egyetemek oktatási és kutatási tevékenységének elválaszthatatlannak kell lennie egymástól, ha el kívánjuk kerülni, hogy az oktatás elmaradjon a társadalom változó igényeitől és szükségleteitől, valamint a tudományos ismeretek fejlődésétől.
- Az oktatás, a képzés szabadsága, amelyet mind az államhatalomnak, mind az egyetemeknek saját illetékességi körükön belül biztosítaniuk kell.

²³ Ugyanezt találhatjuk G. Karácsony Gergely szócikkében is, aki ugyancsak a humboldti eszmét veszi az értelmezés alapjául, hiszen a hazai irodalomban valóban szorosan összefonódott a két fogalom (G. Karácsony, 2022).

- „Az egyetem az európai humanista hagyományok letéteményese, folyamatosan törekszik az egyetemes ismeretek megszerzésére, küldetésének teljesítése érdekében nem vesz tudomást földrajzi vagy politikai határokról, és hangsúlyozza a kultúrák kölcsönös ismeretének és kölcsönhatásának parancsoló szükségességét.” (Magna Charta Universitatum, 1988)

Az 1988-ban aláírt Magna Charta röviden meghatározza az alapelvek teljesítéséhez szükséges eszközöket is, hangsúlyozva ugyanakkor azt is, hogy az eltérő társadalmi és kulturális környezetekben eltérő konkrét megoldási módok elképzelhetők, amelyek időben is változhatnak, így az autonómia fogalma sem állandó. Ugyanakkor a Magna Charta sem határozta meg az autonómia egyetemes mibenlétét, ugyanis bár tartalmazza a szöveg a fentiek szerint is az autonómia kifejezést, és az alapelvek is szorosan összefüggenek azzal, nem az autonómia kifejtését jelentik és elsősorban kulturális és eszmei kérdéseket tárgyalnak az alapelvek között és a gazdasági vonatkozású elemek inkább az eszközök között jelennek meg.

Kocsis Miklós ettől továbbmenve azt állapítja meg, hogy a Magna Charta a szellemi függetlenséget a gazdasági függetlenségnél előbbre valónak tartja (Kocsis, 2010, 55), amely álláspontom szerint ebben a formában nem olvasható ki a dokumentumból, hiszen az alapelvek megvalósításának eszközei (hallgatók és oktatók kiválasztása, mobilitás, ösztöndíjak) inkább gazdasági vonatkozásúak. Ehelyett inkább az állapítható meg, hogy a Charta nem kifejezetten az autonómia meghatározása érdekében született, hanem egyes működésbeli eszményeket határoz meg az egyetemek számára. E tekintetben a nemzetközi irodalom is sokkal óvatosabban értékeli a Magna Charta mibenlétét, így a European Higher Education Area szerint is a dokumentum célja az egyetemek önmeghatározása és ún. kormányzási jellegű alapelvek meghatározása, amelyek között szerepel a tanszabadság és az autonómia rögzítése (European Higher Education Area, 1988), és ugyanez szerepel más publikációkban is (Adendorff, 2012). Ennek alapján leszögezhetjük, hogy bár az egyetemi autonómia az egyetemekhez tartozó érték, annak pontos fogalmát nem határozza meg a Magna Charta, hanem csak támpontokat ad hozzá.

3.2. Autonómia elemek a jelenkorban

A felsőoktatási autonómia kérdéskörében több nemzetközi tanulmány és összevetés is született az OECD összefoglaló munkáitól kezdve Thomas Estermann a European University Association (a továbbiakban: EUA) vezetője által jegyzett nagyszabású tanulmányon át. Jelen publikáció keretei között nincsen arra lehetőség, hogy az egyetemi autonómia nemzetközi fejlődését, illetve standardjait mélyrehatóan bemutassam, így elsősorban azok meghatározó elemeire és a kutatás szerint a magyar intézmények helyzetére fókuszálok.

A felsőoktatási autonómia kapcsán a nemzetközi kutatások Hamza Gábor összefoglaló tanulmányához hasonlóan leszögezik, hogy az autonómia időben és térben változó fogalom, amelyet nagymértékben befolyásolnak az egyetemeket érintő modernizációs folyamatok, ugyanakkor az autonómia reformja egyben visszahat az egyetemi modernizációra (Estermann, 2015). Az autonómia fogalmát ugyanakkor mind a nemzetközi tudományos életben, mind a közpolitikában, mind a jogi, alapjogi dokumentumokban megtalálhatjuk, még hozzá rögzítve, hogy az egyetemi autonómia növelése fontos lépés a modernizáció irányában. Ugyancsak lényeges, hogy a nemzetközi irodalomban az egyetemi autonómia gazdag irodalommal bír, amelynek következményeként a fogalom több meghatározása ismert. Ezen modellek mindegyike igyekszik egyensúlyt teremteni az autonómia megfelelő mértéke, annak növelése és az intézmény elszámoltathatósága, társadalmi és szociokulturális beágyazottsága között. A tanulmányok előljáró-

ban azt is hangsúlyozzák, hogy ezen a téren sem létezik valamennyi országra érvényes ideális modell, hanem jó gyakorlatok és irányadó szempontok vannak, amelyeket ismerni és figyelembe venni érdemes az adott nemzeti rendszerben. Ilyen elv a 2001-ben elfogadott Salamancai deklaráció, amely az autonómia és az elszámoltathatóság elvét köti össze és a túlszabályozást károsnak tartva nagyobb vezetői szabadságot és megfelelő finanszírozást követelt az egyetemek számára a versenyképesség növelése érdekében.

2007-ben született meg az EUA keretein belül a Lisszaboni deklaráció, amely az autonómiának a tanulmányok által is követett négy területét különböztette meg: így külön foglalkozik a szervezeti autonómia, a pénzügyi autonómia, a személyzeti autonómia és a tudományos autonómia kérdéskörével. Majd az EUA által indított „The Autonomy Scorecard project” 26 uniós ország 28 felsőoktatási struktúráját vette górcső alá Németország föderatív szerkezete miatt 3 különböző tartomány struktúrájával. Az adatgyűjtések először 2007-ben kezdődtek meg (Estermann & Nokkala, 2009), majd 2009 és 2011 között folytatódtak kérdőíves felmérés alapján, az említett 26 ország által adott válaszok feldolgozásával és amelyben Magyarország is részt vett. A kérdőíveket az adott ország rektori konferenciáinak küldték meg és 2011-ben értékelték ki először azokat a 2010-ben kidolgozott módszertan és súlyozási rendszer alapján, majd 2017-ben ismét publikálták az újabb eredményeket (Estermann et al., 2017). A pontozás az alábbi főbb dimenziók mentén történt meg:

- szervezeti önállóság (a)
- költségvetés meghatározása, gazdasági autonómia (b)
- személyzeti önállóság (c)
- tanszabadság, tanítás szabadsága (d).

ad a) A szervezeti önállóság kapcsán fontos leszögezni, hogy annak alapjait közös európai szabályok alkotják, azonban azok keretjellege folytán nagy szabadságot kap a nemzeti jogalkotás, hiszen az adott kulturális, társadalmi és jogi környezetet is figyelembe kell venni, alkalmazkodva az időbeli változásokhoz. E tekintetben hét fő szempontot határoztak meg, amelyből három az intézményi vezetést/vezetőt érintette. Így lényeges kérdés a kiválasztási eljárás, a kiválasztás során figyelembe vehető szempontok köre, és a vezető tisztségéből történő elmozdítása, de emellett hangsúlyos, hogy az intézmény irányító testületében mennyiben vehetnek részt külső szereplők, mennyiben határozhatja meg szabadon a saját struktúráját az intézmény és hozhat-e létre jogi személyeket. A hét kritérium további alpontok szerint értékelendő, így például utóbbi kapcsán annak megfelelően, hogy milyen típusú, tehát csak non-profit vagy bármilyen jogi személy létrehozható-e, illetve vannak-e azzal kapcsolatban korlátozások.²⁴

A lényegi tendenciák közül kiemelhető, hogy a vezetés kapcsán is két fő megoldás körvonalazódik: a dél- és kelet-európai országokban az intézmény vezetőjét egyfajta primus inter pares elve alapján a tudományos közösségből választja ki az intézmény, míg a nyugati modellek esetén menedzser típusú vezetés létezik. Emellett a két elem keveredése is megfigyelhető ott, ahol az intézmény kettős vezetés alatt áll (Estermann et al., 2011, 23). Emellett lényeges eltérések vannak a tekintetben is, hogy egyes szisztémák tudományos fokozathoz, illetve előmeneteli szinthez kötik a rektori tisztséget, míg máshol inkább a menedzseri típusú vezetést tartják lényegesebbnek és az is eltérő, hogy a követelmény szintje jogszabályban rögzített-e vagy sem. Bár a legtöbb ország maximalizálja a rektori tisztség betöltésének hosszát, ennek mértékében is jelentős eltérések mutatkoznak és a vezető testület létszámában és összetételében is nagy

²⁴ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/organisational/>

különbségeket találhatunk. Így például míg a nyugati egyetemeken nagy többségében kötelezően vesznek részt külsős személyek, addig az olasz, brit vagy észak-európai egyetemeken ez csak lehetőség, míg egyes kelet-európai egyetemeken ez kizárt, mint például Lengyelország vagy Lettország. Figyelemreméltó és jól példázza a strukturális eltéréseket, hogy a három balti ország például e tekintetben három különböző megoldást alkalmaz, és még a külső tagok részvétele kapcsán is több altípus különböztethető meg, amelyből szintén kitűnik, hogy a kérdés alaposabb elemzést igényel az okok, társadalmi-történelmi különbségek kapcsán. (Estermann et al., 2011, 25–27)

ad b) A gazdasági önállóság kapcsán elsődleges a közfinanszírozás kérdése, de fontos szempont az önálló gazdálkodás és a maradványokról történő rendelkezés, amely szerint az intézmény azt megtarthatja-e, illetve van-e hitelfelvételi lehetősége, továbbá, hogy az ingatlanok felett bír-e rendelkezési joggal, esetleg tulajdonosi jogokkal, valamint szabadon állapíthat-e meg tandíjat az EU-s és az EU-n kívüli hallgatók számára az egyes szinteken, így az alap-, a mester- és a doktori képzésekben.²⁵

Az intézményi költségvetés meghatározása sajátos kötöttségekkel járhat. A kelet-európai országokra jellemző általánosságban, hogy erős kötöttségek mutatkoznak a pénzfelhasználás tekintetében, amely főként az egyes támogatások sorok közötti felhasználására vonatkozik. Ez utóbbi esetben nem beszélhetünk sem szabad átcsoportosításról, sem a bevételek szabad felhasználásáról. Bizonyos fokú kötöttség azonban minden intézmény esetében megfigyelhető, így szinte minden esetben korlátozottan minősül forgalomképesnek az egyetem ingatlanvagyonára, míg más esetekben teljesen forgalomképtelen is lehet, és egy meghatározott összeg feletti kiadások is engedély kötelesek lehetnek és ugyancsak kötött lehet a hallgatóktól szedhető tandíjak összege is. Általánosságban jellemző, hogy a kelet-európai egyetemeket több pénzügyi kötöttség terheli és mindezek mellett még a pénzfelhasználás eljárási rendje is szigorúan szabályozott, amely meglehetősen bürokratikusá teszi az anyagi jogilag is kötött rendszert. Ugyanakkor ez utóbbi intézmények állami támogatásokra is számíthatnak kormányzati döntések alapján.

ad c) A személyzet tekintetében főként az intézmény önálló döntési lehetősége lényeges a vezetők kiválasztása kapcsán mind az oktatási, mind az adminisztratív munkát végző személyzet vonatkozásában, továbbá a fizetéséről, bérezéséről történő önálló döntés, valamint a személyi döntések meghozatala, mint a jogviszony megszüntetése vagy a tovább-foglalkoztatás, illetve az előléptetések.²⁶ A személyzet tekintetében elsősorban a közszolgálati rendszerek és az ott meghatározott kötöttségek jelenthetnek korlátot.

ad d) Az utolsó szegmens az autonómia tudományos vetülete, amelynek vizsgálandó fokmérője nem elsősorban a tanszabadság, hanem az olyan adminisztratív korlátozások, mint a felveendő hallgatók száma, illetve az új szakok akkreditálásának folyamata. A tanszabadság keretébe tartozik a kapacitásszámok meghatározása, a felvételi lehetőségekről történő döntés, új alap-, mester- és doktori képzések indításának vagy megszüntetésének képessége, a nyelvi követelmények és a képzési programok tartalmi elemeinek, a képzési és kimeneti keretrendszernek a meghatározása, valamint a minőségbiztosítás.²⁷

Ezekben belül is további cizellált követelményrendszert találhatunk. Így a felvételi számokkal kapcsolatos döntések meghatározása már a Magna Chartában is helyet kapott érintőlegesen és más dokumentumok is az autonómia fontos elemének tartják. E tekintetben a teljes autonómiát az valósítja meg, ha az intézmény általános önálló döntési jogosultsággal rendelkezik. Ettől rossz-

²⁵ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/>

²⁶ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/staffing/>

²⁷ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/>

szabb helyzetet jelent, ha az adott intézmény bár önállóan dönthetett a költségterítéses hallgatók kapacitásszámáról, azonban az államilag támogatott hallgatók létszámát az állam határozhatja meg. Ugyanezen a helyiértéken szerepel, ha az intézmény és a külső hatalmi szereplők közötti tárgyalásos úton rendezhető a kérdés, míg a legkevésbé autonóm lehetőség az, ha a külső irányító hozza meg az egyes döntéseket. E körben külön értékelendő a többletkapacitással kapcsolatos eljárás lehetősége. Ugyanakkor figyelemreméltó, hogy az egyes szempontok nagy változatoságot mutatnak a vizsgált országokban. Még a tekintetben is jelentős eltérések vannak az egyes országok között, hogy a képzési és kimeneti követelmények kötelező elemeit az egyes intézmények mennyiben értékeli ténylegesen kötöttségként. (Estermann et al., 2011, 44–52)

Az értékelési folyamat összetett jellegét jelzi, hogy az eredményt százalékos mértékben állapítják meg oly módon, hogy közlik a nominális és a súlyozott értéket is. A 2011-es vizsgálat alapján a magyar egyetemek a 28-as rangsorban a 17. helyen végeztek holtversenyben Franciaországgal. Az első helyet 100%-os eredménnyel Nagy-Britannia szerezte meg, míg a magyar eredmény 59% volt, az utolsó helyen pedig Luxemburg végzett 31%-kal (Estermann et al., 2011, 53). Mivel a vizsgálat a 60–40% közötti eredményt közepesen alacsonynak értékelte és a 60% felett teljesítő országok a közepesen magasba kerültek, így az is megállapítható, hogy Magyarország az európai középmezőnyben végzett. Ez a helyzet a 2017-es értékelés során sem változott lényegesen, azzal együtt, hogy a kiemelt változások között szerepel a kancellári tisztség létrehozása 2014-ben, a képzések akkreditálásával kapcsolatos szabályok alkotása és a költségterítés mértékének meghatározása mint új elem.²⁸ Az összesített eredmény tekintetében így a nominális eredmény 60%-ra, míg a súlyozott 56%-ra változott. A rangsorokat tekintve legjobb helyen a magyar egyetemek a tanszabadság tekintetében teljesítettek, míg a legrosszabb eredményt a pénzügyi autonómia tekintetében érték el. Nagy hiányossággként jelentkezett a hitelfelvétel lehetőségének a hiánya, a megtakarítások megtartásának a képessége és az épületekkel kapcsolatos tulajdonosi jogosítványok, valamint hiátusok mutatkoztak a nemzeti és uniós hallgatók költségterítésének a megállapítása vonatkozásában is.

A szempontokat tekintve könnyen elképzelhető, hogy egy újabb vizsgálat eltérő eredményt hozna, hiszen jelentősen változott több kritérium is, így például a képzési és kimeneti követelmények meghatározása²⁹ vagy éppen a modellváltás miatt a vagyonnal történő rendelkezés. Az említett lista ugyanakkor arra egyértelműen rávilágít, hogy a felsőoktatási autonómia nem kizárólag a tanszabadságon alapuló eszmény, hanem jelenleg egy konkretizálható kritériumrendszer, amelynek megismerése fontos eredményeket hozhat, hiszen az autonómia fontosságát tehát mind nemzetközi kormányzati és egyetemi szervezetek hangsúlyozzák és empirikus kutatások is alátámasztják. Az autonómia kétség kívül szoros összefüggésben áll a gazdasági autonómia vonatkozásában a kutatás minőségével, amely ekként az egyetemek rangsorára is közvetlen hatást gyakorol (Estermann, 2015). Az EUA Trend tanulmány ezen túl közvetlen összefüggést mutatott ki az egyetem fejlesztési lehetőségei és a jövedelemszerző képessége között és arra is felhívta a figyelmet, hogy mindezen tényezők egyben visszahatnak az autonómiára is, amely utóbbit mind a kormányzati szereplők, mind maguk az egyetemek az egyik legfontosabb elemnek tekintik a fejlődés tekintetében.

²⁸ <https://www.university-autonomy.eu/countries/hungary/>

²⁹ Lásd az Nftv. 7/A. alcímét.

4. Összegzés

Megállapítható, hogy a korábbi alkotmánybíróági döntések közös jellemzője, hogy az autonómiát csak történeti és hazai kontextusban vizsgálják és annak nemzetközi változásaival nem foglalkoznak. Mindez azért érdekes, mivel egyrészt a felsőoktatási autonómiának komoly nemzetközi szakirodalma van, másrészt más típusú elvek kapcsán (akár szabálysértési jog fair eljárás elve vagy igazságszolgáltatás igazgatása) az Alkotmánybíróság is gyakran hivatkozza a nemzetközi standardokat. Erre azonban a felsőoktatási autonómia kapcsán alig került sor.

A másik jellemző, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően a tanszabadság tartalmából kiindulva értelmezi a felsőoktatási autonómia kérdését. A felsőoktatási autonómia meghatározása tehát nem tartalmi, hanem terminológiai kérdéssé vált. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság egyre tartózkodóbbá vált a tartalmi elemek kapcsán, így a modellváltás értékelését sem vállalta a 2021-ben hozott döntés. Igaz, maga az álláspont kifejtésére az indítvány csak elvi lehetőséget nyújtott volna, azonban a döntés egésze nem ennek értelmezésére irányult. A jelenkori hazai gyakorlat tehát annyiban összegezzhető, hogy törvényi keretek között meglehetősen tág szabadsága van a jogalkotónak, amennyiben megfelelő garanciákat nyújt az intézmény számára. Ez utóbbi tekintetében azonban már konkrétabb támpontokat nem találhatunk az Alkotmánybíróság legújabb, 2021-ben kialakított esetjogában. Mindösszesen annyi állapítható meg, hogy a testület véleménye szerint a jelenlegi szabályozás alapján többféle megoldás elképzelhető, amely megfelel az Alaptörvénynek.

A nemzetközi szakirodalomban egy több szempontból álló cizellált és részletesen kidolgozott kritériumrendszer érvényesül súlyozott pontozással. Ezen pontozási szisztéma pedig felülvizsgálható.

Míg tehát a magyar Alkotmánybíróság a kollektív döntéseiben először a 2021-ben lépett túl az autonómia fogalom tanszabadsághoz kötött meghatározásán, addig nemzetközi szinten bár szintén kétségtelen az autonómia összefüggése a tanszabadsággal, nem ez az egyetlen tényező. A magyar irodalomban leginkább a különvélemények szintjén jelentek meg olyan elemek, amelyek a két fogalmat megkísérelték elhatárolni egymástól és különösen érdekes kölcsönhatás, hogy míg a hazai irodalomban folyamatosan az autonómia csökkenését vizsgálják (Nagy, 2017) már a 2005-ös törvény óta, addig a szempontrendszer alapján mindez nem könnyen igazolható, illetve alaposabb vizsgálatokat igényel, hiszen a magyar kiindulási pontnak tekintett tanszabadság csak egyike a négy fő összetevőnek. Méltatlanul kevés figyelmet kap azonban az intézményi normaalkotás, amely folyamatosan állandó elemként jelenik meg az autonómia elemei között mint a szervezeti szabályok kialakításának a lehetősége és a belső működés meghatározása, és amely ugyancsak további vizsgálatokat érdemel.

Ennek alapján a modellváltás egyetemi autonómiára gyakorolt hatása sem igazolható könnyen, hiszen a szempontok részletes elemzésére ezen cikk sem vállalkozhatott – ezt az EUA végzi el több intézmény bevonásával – annyi azonban bizonyos, hogy az eddig legrosszabbra értékelt gazdasági-pénzügyi önállóság az államhoz képest első látásra minden bizonnyal még javult is. Ugyanakkor annak megítélése, hogy ténylegesen mennyiben változott a magyar felsőoktatás helyzete, még várat magára.

Hivatkozások

- Adendorff, L. (2012, September 30). *Is the Magna Charta Universitatum still relevant?*. University World News. Online: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20120927080003671>
- Estermann, T. (2015). *University Autonomy in Europe*. University Education, 3, 28–32.

- Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. European University Association. Online: <https://bit.ly/3HLLwOZ>
- Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *University Autonomy in Europe I: Exploratory Study*. EUA. Online: <https://bit.ly/3QqDTBk>
- European Higher Education Area. (1988. szeptember 18.). *The Magna Charta Universitatum*. Online: <http://eha.info/cid101830/magna-charta.html>
- European University Association. (2017). *University Autonomy in Europe III. Country Profiles*. Online: <https://bit.ly/3Hy2WOX>
- European University Autonomy. (<https://www.university-autonomy.eu>)
- Fazekas, M. (2008). *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel.
- Karácsony, G. (2022). Az oktatáshoz való jog In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/az-oktatashoz-valo-jog>
- Hamza, G. (2013). Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. *Polgári Szemle*, 9(3–6), 226–240.
- Kocsis, M. (2010). *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon* [Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem]. Online: <https://bit.ly/3y0YUeO>
- Kocsis, M. (2021). A felsőoktatási autonómia korszerű értelmezésének elméleti kereteiről. *Kultúratudományi Szemle*, 3(1), 24–72.
- Magna Charta Universitatum. (1988. szeptember 18.). Online: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta>
- Nagy, M. (2017). Egyetemi autonómia közigazgatási jogi nézőpontból - avagy a kristálytükör meghasadt? *Közjogi Szemle*, 10(2), 17–20.
- Privot, E. B., & Estermann, T. (2017). *University Autonomy in Europe III. The Scorecard. 2017*. European University Association. Online: <https://bit.ly/39yWomy>

Jogi források

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1949. évi XX. törvény.
Magyarország Alaptörvénye.
A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény.
A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény.
A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény.
A vagyongazdálkodási alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény.
A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény.
KGD2004. 60.
34/1994. (VI. 24.) ABH 1994, 177.
35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163.
40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170.
870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611.
51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679.
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.
21/2021. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2021, 1669.