

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLÁJA

**A HAZAI FELSŐOKTATÁS-IGAZGATÁS RENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSAI AZ 1990-ES ÉVEKTŐL
NAPJAINKIG**

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS



Készítette:

dr. BÁRÁNY V. FANNY
doktorandusz

Témavezető:

DR. HABIL. MOHAY ÁGOSTON PhD
egyetemi docens

Budapest, 2022

TARTALOM

ÖSSZEFOGLALÓ.....	- 5 -
SUMMARY	- 6 -
I. BEVEZETÉS	- 7 -
1. Az értekezés hipotézise.....	- 9 -
2. Az értekezés módszertana.....	- 12 -
II. A FELSŐOKTATÁS POLITIKA MINT HUMÁNIGAZGATÁSI TERÜLET	- 14 -
1. Fogalmi keretek	- 14 -
1.1. Általános politikai keretrendszer.....	- 14 -
1.2. Társadalompolitikai keretrendszer	- 14 -
1.3. Gazdaságpolitikai keretrendszer.....	- 16 -
1.4. A felsőoktatás mint ágazati politika	- 16 -
1.5. Sajátos szakpolitikai jellemzők	- 17 -
2. Nemzetközi és európai uniós hatások a felsőoktatás politikára	- 17 -
2.1. A Bologna rendszer	- 21 -
3. A felsőoktatás alanyai, tartalma.....	- 23 -
4. A felsőoktatási autonómia terjedelme	- 25 -
4.1. Az autonómia terminus technikusa	- 25 -
4.2. A felsőoktatás autonómia története	- 27 -
4.3. A hazai felsőoktatási autonómia alapjogi háttere.....	- 30 -
4.4. A felsőoktatás igazgatás alkotmányos keretei.....	- 34 -
4.4.1. Az előzetes normakontroll során kimunkált megállapítások	- 36 -
4.4.2. A második normakontroll határozat megállapításai	- 43 -
4.4.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának értékelése	- 45 -
4.4.4. Fordulat az AB autonómia felfogásában	- 46 -
4.4.5. Az AB legfrissebb autonómia-felfogásának lényegi elemei	- 56 -
III. A FELSŐOKTATÁS-POLITIKA TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON	- 66 -

1. A rendszerváltoztatást megelőző felsőoktatás.....	- 66 -
1.1. Az első hazai egyetemek létrejötte.....	- 66 -
1.2. Felsőoktatás irányítás 1900-tól a rendszerváltásig.....	- 67 -
2. Felsőoktatás igazgatás a rendszerváltoztatás után.....	- 69 -
2.1. Az első önálló felsőoktatási törvény	- 71 -
2.2. A '05. évi felsőoktatási törvény időszaka	- 86 -
2.3. Szemléletváltás a felsőoktatásban – az új, a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény	- 89 -
2.3.1. A kancellári rendszer bevezetése	- 91 -
2.3.2. A konzisztórium létrehozása	- 94 -
3. Fenntartói modellváltás a felsőoktatásban.....	- 98 -
3.1. Fenntartóváltásra irányuló kísérletek és beteljesedés.....	- 101 -
3.1.1. Pilot modell: a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem.....	- 101 -
3.1.2. Az első modellváltó intézmény: a Budapesti Corvinus Egyetem	- 105 -
3.2. Az új fenntartói modell	- 107 -
3.2.1. A fenntartói irányítás jogszabályi keretei.....	- 112 -
3.2.2. Fenntartói irányításra jogosultak köre.....	- 114 -
3.2.3. A fenntartói feladatok gyakorlása, a fenntartói irányítás keretei a felsőoktatási	- 117 -
törvényekben	
3.3. A felsőoktatással kapcsolatos egyes állami hatáskörök	- 124 -
3.3.1. Az állam mint jogalkotó	- 124 -
3.3.2. Az állam ágazati irányító szerepe.....	- 125 -
3.3.3. Az állam mint „felsőoktatási” hatóság	- 126 -
3.3.4. Az állam finanszírozó szerepe.....	- 128 -
4. Összefoglaló megállapítások	- 130 -
IV. NEM ÁLLAMI FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEK MŰKÖDÉSE	
MAGYARORSZÁGON.....	- 140 -
1. Magán és egyházi felsőoktatási intézmények működése	- 141 -

1.1.	A magán és egyházi felsőoktatási intézményekre vonatkozó külön szabályozás a már hatályon kívül helyezett felsőoktatási törvényekben	- 141 -
1.2.	A magán és egyházi felsőoktatási intézményekre vonatkozó külön rendelkezések az Nftv. hatálya alatt.....	- 147 -
2.	A külföldi felsőoktatási intézmények működésének jogszabályi keretei.....	- 152 -
2.1.	A Magyarországon működő, külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás 1993 és 2011 között.....	- 153 -
2.1.1.	Külföldi felsőoktatási intézmények Magyarországon a '93-as Ftv. alapján	- 153 -
2.1.2.	Külföldi felsőoktatási intézmények Magyarországon a '05-ös Ftv. alapján	- 155 -
2.2.	A Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás az Nftv. alapján.....	- 158 -
2.2.1.	Az Nftv. hatálybalépésétől a 2017. áprilisi módosításig	- 158 -
2.2.2.	Az Nftv. 2017 áprilisától hatályba lépő módosítása	- 160 -
2.2.3.	A 2021. évi LIV. törvény – az Nftv. módosítása az EUB ítélete nyomán ..	- 163 -
2.3.	Összegzés és következtetések	- 167 -
V.	HIPOTÉZISVIZSGÁLAT	- 169 -
	IRODALOMJEGYZÉK.....	- 175 -

ÖSSZEFOGLALÓ

A doktori értekezés végleges, nyilvános védésre készült változatához.

SUMMARY

A doktori értekezés végleges, nyilvános védésre készült változatához.

I. BEVEZETÉS

Adott ország oktatási rendszere, valamint a hozzá kapcsolódó társadalmi igények és a jogi, gazdasági szabályozás napjainkban nem csak az ország határain belül fejt ki jelentős hatást, hanem globális, országhatárokon átívelő tevékenységként is. Az oktatás egyes alrendszerei közül is kiemelkedik e tendenciából a felsőoktatási szféra annak okán, hogy e rendszerben nyerik el ismereteiket a (később) legmagasabb végzettséggel rendelkező egyének. Fábri György egy előadásában utal¹ arra, hogy Hermann Hesse kiváló regényben² írta le a múlt század közepén a tudás öntörvényűségének világát, ami után az „egyetemről” alkotott felfogás a neoliberális mainstream gazdaságelméleti felfogása szerint alakult át. Ez a problematika napjainkban is jellemzi a felsőoktatási szférát, amely mára a humán igazgatás egyik meghatározó tényezőjévé nőtte ki magát, az ágazati politika állandó szereplője, így szakpolitikai jelentősége is vitathatatlanra vált.

Az egyes államok felismerve a felsőoktatás mint a szellem és gondolkodás kibontakozásának egy magasabb szintű, ám mára széles körben – ha úgy tetszik tömegesen – elérhető lehetőségét³, társadalomépítő és az egyre műveltebbé váló néptömeg össztársadalmat befolyásolni képes jelentőségét, fokozódó kihívásként, egyúttal stratégiai kulcskérdésként tekintenek annak működtetésére, igazgatására.⁴

¹ Fábri György kezdeményezésére 2021. június 28. napján nyilvánosan közvetített online beszélgetésre került sor, ahol Fábri György beszélgetőtársai Kocsis Miklós és Rónay Zoltán voltak. A beszélgetés megtekinthető a <https://egyetempolgar.hu/egyetemi-autonomia/> oldalon; az erre való hivatkozások az előadásból származnak. A témához lásd még: David M. Rabban: A Functional Analysis of „Individual” and „Institutional” Academic Freedom under the first Amendment. (<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4057&context=lcp>, 2021. szeptember 15.)

² Hermann Hesse „Az üveggyöngyjáték” c. műve hozzávetőlegesen 2200 táján játszódik, helye pedig egy képzeletbeli tudósállam – Kasztália. Ebben az államban a legfőbb irányító testület az üveggyöngyjáték művelésére létesülő Rend, amelyet a legkitűnőbb üveggyöngyjátékosok közössége alkot. A regény főhőse Josef Knecht, aki már az iskolában kitűnik társai közül zenei tehetségével, és ezért kiválasztják a kiválóakat képző intézetbe. Itt sok-sok évet tölt el zenetanulással, filozófiatanulással, mígnem az „üveggyöngyjáték mestere” lesz. Ez a cím csak a legkiválóbb játékosoknak jár. Sok évet tölt el a tudósállam vezetői között, ám élete végén rádöbben arra, hogy munkája, műve értelmetlen, öncélú és meddő volt. A valóságtól elszakadt, az életet nem ismerte meg, ezért lemond tisztségéről, és visszavonul. A rend azonban tovább működik. Hermann Hesse: Az üveggyöngyjáték. Cartaphilus Könyvkiadó, 2012.

³ Lásd részletesen: Központi Statisztikai Hivatal: A felsőoktatási expanzió a magyarországi régiókban és az Európai Unióban. (https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/felsook_exp_eu.pdf, 2021. október 23.), Központi Statisztikai Hivatal: 23.1.3.1. Hallgatók a felsőfokú oktatásban (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int019.html, 2021. október 23.)

⁴ A téma kétséget kizáróan kurrens, ennek példaként lásd: Eric Barendt: Academic Freedom and the Law. A Comparative Study. Bloomsbury Publishing PLC., 2010., valamint Donna R. Euben, Staff Counsel, American Association of University Professors: Academic Freedom of Individual Professors and Higher Education Institutions: The Current Legal Landscape, May 2002.

Az 1960-as évek expanzív gazdasági fellendülése lökést adott a jóléti államok felsőoktatásának és az általuk folytatott tudományos kutatás fejlesztésének, amely jelentős mértékben hozzájárult egyrészt a felsőoktatás mind szélesebb társadalmi rétegek számára elérhetővé tételében, másrészt az ágazat nemzetköziesedésében. A megállíthatatlannak hitt gazdasági fejlődés azonban lassulni kezdett⁵, ezzel párhuzamosan a kormányzatok fokozatosan csökkentették a szektorra fordítható támogatások összegét. Szükségessé vált a finanszírozási rendszerek átalakítása, ennek keretében mind az állam, mind a társadalom arra ösztönözték, sőt, kényszerítették (avagy: megpróbálták kényszeríteni) a felsőoktatási intézményeket, hogy forrásait külső támogatások segítségével gyarapítsák. Így megkerülhetetlen követelménnyé vált a gazdasági élet szereplőivel való együttműködés, amely már tényleges gazdálkodási, vállalkozói szemléletet is megkövetelt az intézményektől. Jelenleg számos országban gyengíti a tudományos önállóságot a menedzsment-vezérelt egyetemkép dominanciája, és számos olyan politikai ideológia, amely az autonómia korszerű jelentéstartalmának tisztázása nélkül próbál hatást gyakorolni a szférára⁶ – amely probléma nem önmagában, hanem kontextusban értelmezendő, és rávilágít arra, hogy a felsőoktatás olyan fejlődési szakaszban van, ahol az állami – magán – és önértékek új egyensúlyát kell megteremteni.

A felsőoktatás e fejlődési szakasza együtt jár(t) az állam szabályozási törekvéseinek egyre erőteljesebbé válásával (aminek oka az volt, hogy egyre szélesebb társadalmi rétegek vettek-vesznek részt a szféra tevékenységében), aminek következtében a felsőoktatásra vonatkozó joganyag is jelentősen megnövekedett. A hallgatók változó igényei, az oktatók karrier törekvései, a dinamikusan növekvő és állandóan változó munkaerőpiaci elvárások, a különböző ágazatok és szektorok variábilis érdekei folyamatos nyomást gyakorolnak az ágazat irányítóira, amely a kormányzatok részéről a felsőoktatás reformját, valamint innovatív szemlélet és magatartás követelményét indukálja.⁷ A felsőoktatás működtetése – a nemzetközi szinten is megfigyelhető csökkenő állami támogatások ellenére is – jelentős mennyiségű közösségi forrást igényel, ezért az államok egyre inkább elszámoltathatóságot és átláthatóságot követelnek meg a közpénzekből fenntartott intézményektől. Mindamellet, hogy az egyes államok kisebb-nagyobb mértékben igyekeznek kontroll alatt tartani a felsőoktatás

([https://www.aaup.org/sites/default/files/files/Academic%20Freedom%20-%20Whose%20Right%20\(WEBSITE%20COPY\)_6-26-02.pdf](https://www.aaup.org/sites/default/files/files/Academic%20Freedom%20-%20Whose%20Right%20(WEBSITE%20COPY)_6-26-02.pdf), 2021. január 13.)

⁵ Ennek okait elsődlegesen a társadalmi-politikai változások okozták a huszadik század második felében. Legplasztikusabb példa erre a német gazdaság szerkezetének átalakulása a „két Németország” egyesítése után.

⁶ Lásd erről elsősorban az European University Association által végzett – több esetben érdemi kritikával illethető – felméréseket. (<https://www.university-autonomy.eu/>)

⁷ Hrubos Ildikó [Szerk.]: Elefántcsonttoronyból világítótorony. A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, átalakulása. AULA Kiadó Kft. Budapesti Corvinus Egyetem. 2012. 7. o.

rendszerének működését, növekvő számban figyelhető meg az államtól függetlenül, önálló gazdasági (piaci) szereplőként funkcionáló felsőoktatási intézmény.

A felsőoktatás fokozódó szerepe szembetűnő a témával foglalkozó tudományos munkák vizsgálata során is. Míg a XX. század évtizedeinek első kétharmadában lényegesen kisebb mértékű szakirodalom foglalkozik a felsőoktatással mint önálló és meghatározó kutatási területtel, úgy a XX. század vége, és az ezredforduló óta eltelt húsz év szakirodalma már jóval nagyobb figyelmet fordít a felsőoktatásra. Az egyes tudományterületek művelői – úgymint, de nem kizárólagosan: történettudomány, bölcsészettudomány, gazdaságtudomány, jogtudomány – saját kutatási területük aspektusait vezették végig a felsőoktatás rendszerén. Az így elkészült tanulmányok, kutatási eredmények halmaza kiemelte a felsőoktatást korábbi „résztudományi” státuszából, és önálló diszciplínává tette.

1. Az értekezés hipotézise

Első hipotézisem szerint a rendszerváltoztatást követően hazánkban is kibontakozó globalizációs folyamatok eredményeként a felsőoktatás iránti fokozódó társadalmi igény jelent meg, amely azt eredményezte, hogy az államnak gondoskodnia kellett arról, hogy az minél szélesebb körben elérhető legyen, így technicista, állami bürokrata-képző, valamint csúcsértelmiségi-nevelő funkciójából folyamatosan szolgáltató funkciót kezdett betölteni.⁸

Második hipotézisem, hogy a felsőoktatás tömegessé válása következtében annak gazdasági jelentősége is megnőtt. Az ágazat költségigénye expanzív módon növekszik⁹, amely

⁸ „A hallgatói létszám növekedése együtt járt azzal, hogy olyan csoportok is beléptek a felsőoktatásba, amelyeknek erre korábban nem volt lehetőségük (alacsony társadalmi státuszú családi környezetből származók, hátrányos helyzetű etnikai csoportok). Megváltozott a hallgatók összetétele előképzettség és motiváció szerint is. A tipikus életkorúak mellett egyre nagyobb súlyt képviselnek a munka mellett tanulók, a 25 évesnél idősebbek. A diplomásokat váró munkaerőpiac is átalakult, a hagyományos karrierlehetőségek mellett (köztisztviselői, oktatási, akadémiai) megjelent az ipar, a hatalmasra nőtt szolgáltatási szektor, továbbá az önállóvá, kis- vagy középvállalkozóvá válás is. Mindez változást indukált az egyetemek akadémiai stábjának összetételében, és hatott a felsőoktatási intézmények belső szerkezetének átalakulására. A tudományok gyors differenciálódása, új tudományok megjelenése és intézményesülése, az interdiszciplináris szemlélet térnyerése azzal járt, hogy egyre növekedett a tanszékek és más egységek száma, és a képzési programok burjánzása látványos méreteket öltött.” In: Hrubos [Szerk.], 2012. 13. o.

⁹ Erről számos adat és elemzés rendelkezésre áll. Az alapvető számsorokat lásd: Felsőoktatási Ténytár: A felsőoktatás költségvetési támogatási a GDP-hez viszonyítva. (<https://sites.google.com/site/felsooktatastenytar/koltsegvetes/tamogatas-vs-gdp>, 2021. január 28.) A Központi Statisztikai Hivatal mindenkorai oktatásstatisztikai elemzése magában foglalja a népesség iskolázottsági szintjének és szakképzettségének mérését, a köznevelési és felsőoktatási intézmények tevékenységének felmérését, az oktatásra fordított emberi és pénzügyi erőforrásokról szóló adatok közzétételét, az egyén egész életén át tartó tanulási folyamatának (a munkahelyi képzésnek és felnőttoktatásnak) a vizsgálatát. Az oktatási adatok alakulását az [Oktatási adatok](#) című éves elemzésükben mutatják be. Lásd erről Központi Statisztikai Hivatal: Oktatás. (<https://www.ksh.hu/oktatas>, 2021.január 28.) A kortárs közgazdasági kutatások is érdemben foglalkoznak a

az állam számára – többek között a demográfiai csökkenés és a 2008-as gazdasági világválság következtében – egyre fokozódó terhet jelent. Az Eurydice 2021. márciusi elemzése szerint Magyarországon a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) több ponton, így a finanszírozásban is jelentősen átalakította a felsőoktatás korábbi rendszerét. Eszerint az állam elsődlegesen a fenntartókon keresztül, másodlagosan közvetlenül nyújt(ott) támogatást a felsőoktatási intézményeknek. Az állami pénzforrásokon túl az intézmények rendelkeznek az önköltséges formában tanulók befizetéseivel, amelyek teljes mértékben hozzájuk kerülnek, s a gazdálkodási tevékenységükből származó bevételekkel: az intézmények gazdálkodhatnak vagyonukkal, saját gazdálkodó szervezetet is alapíthatnak, vagy részesedést szerezhetnek ilyen szervezetekben. A felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozását kormányrendelet szabályozza.¹⁰

A fentiek következtében a felsőoktatás a humán igazgatás egy meghatározó alrendszerévé vált – ez még akkor is igaz, ha napjainkban „kiszervezési” tendenciákat tapasztalunk, amelyek ugyanakkor szintén jelentős állami vagyontömeg kezelésével járnak együtt.

Harmadik hipotézisem, hogy a felsőoktatás társadalomban betöltött szerepe megnövekedett, a felsőoktatás-politika az általános társadalom-politika meghatározó eleme lett.¹¹ A felsőoktatási intézmények és kapcsolódó projektek gazdasági súlya az államháztartásban és költségvetésben komoly tényezővé vált, gazdaságpolitikai jelentősége felértékelődött. Elvi alapvetésként fontosnak tartom rögzíteni, hogy az állam részéről közfeladatként jelentkező, a felsőoktatással szemben megfogalmazott elvárás – a szakemberek képzése –, illetőleg a felsőoktatás személyzetének szabadságigénye között fennálló ellentétek rendszeres konfliktusok forrásai (ez elsősorban – ahogyan azt fentebb is megfogalmaztam – a felsőoktatásra fordított jelentős állami források hasznosításának módozataiban jelentkezik). A

kérdéssel; erről lásd: Harsányi Gergely – Vincze Szilvia: A magyar felsőoktatás néhány jellemzője nemzetközi tükröben. Pénzügyi Szemle 2012/2., 226-245. o. (https://www.penzugyiszemle.hu/upload/documents/226-245-harsanyi-vinczepdf_20170827214809_61.pdf, 2021. január 29.)

¹⁰ Lásd a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet - Az állam más, normatív alapon meghatározott támogatásokat is nyújt (kollégiumi támogatás, lakhatási támogatás, tankönyvtámogatás, sport- és kulturális tevékenység támogatása, ösztöndíj-támogatás). Ezen túlmenően egyes felsőoktatási intézményeknek pályázati rendszerben vagy egyedi megállapodások alapján további forrásokat adhat. Lásd erről bővebben Eurydice: Magyarország: A felsőoktatás finanszírozása. 25 March, 2021. (https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-35_hu.) Figyelemre méltó, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem finanszírozása eltér az általánostól: állami támogatására külön keretet biztosít a költségvetési törvény.

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

bevett formulák szerint a kulturális jogok közös jellemzője, hogy nem csupán a mindenkori hatalom tartózkodását igénylik, hanem érvényesülésük érdekében az államnak tevőleges módon, támogatási formák kidolgozásával kell segítenie megvalósulásukat. E támogatási formák eltérő igazgatási mechanizmusok kifejlesztésére, illetőleg kifejlődésére adnak lehetőséget, ennek okán a kulturális alapjogok megvalósításáért és érvényesítéséért felelős igazgatási szerveknek, illetve a támogatás formáinak csoportosítása többféle módon történhet, amiről való döntés az állam diszkrecionális hatáskörébe tartozik. Ennek megfelelően az egyes államokban eltérő modellek alakulnak ki, amelyek azonban illeszkednek adott állam egyéb állami, szervezeti stb. struktúrájához, illetve értelemszerűen a kulturális jogokkal kapcsolatos közpolitikáihoz.¹² Mindezek súlyát a mindenkori kormány is felismerte, így az állami irányítás felsőoktatásban való jelenléte politikai-stratégia kérdéssé vált – amit az is mutat, hogy az egyre súlytalanabbá váló humán-minisztériumtól 2019-ben az innovációs kérdésekkel foglalkozó tárca vette át a terület politikai felügyeletét, majd (a legutóbbi fejlemények szerint) a felsőoktatási intézmények fenntartóváltásának hatékony és gördülékeny végrehajtása érdekében önálló kormánybiztost is kapott.

Negyedik hipotézisem, hogy Magyarországon a rendszerváltoztatást követően létrejött megosztott politikai szintér, valamint az Alkotmánybíróság szigorú autonómiaszemlélete közel két évtizedig nem tette lehetővé a felsőoktatás ténylegesen betöltött szerepéhez igazodó, azt szabályozni képes jogi környezet megteremtését, azonban az alkotmányos környezet megváltozása lehetőséget biztosított a politikai döntéshozóknak arra, hogy szélesebb eszközrendszer igénybe vételével kezdjenek hozzá a terület átalakításához.

Értekezésemben tehát – a megfogalmazott hipotézisek mentén – arra törekszem rámutatni, hogy a felsőoktatás társadalmi szerepének növekedése, és gazdasági potenciáljának erősödése indokoltta tett-tesz olyan állami magatartásokat, amelyek a dinamikusan megnövekedett szféra szabályozásához szükségesek. *Keresztes Éva* tárgyban dolgozatának egyik alapgondolatával egyetértve kijelenthető, hogy oktatási befektetésen egyrészt értendő a humán tőkébe való mindazon befektetés, amely a tudásépítés folyamatára utal az idődimenzió mentén, valamint az oktatás pénzügyi finanszírozása révén eszközölt befektetés. A humán tőkébe való oktatási befektetés mind a felsőoktatás, mind a gazdaság versenyképességének szükséges feltétele. Az élethosszig tartó tanulás folyamatában a felsőoktatási időszakban szerzett tudás meghatározó jelentőségű a tudásbázis gyarapításában. *Keresztes* szerint a téma

¹² Lásd erről részletesen Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia a kulturális jogok rendszerében. MMA MMKI, Budapest 2021.

jelentőségét az mutatja, hogy a felsőoktatás versenyképessége fontos szerepet játszik a társadalmi-gazdasági folyamatokban. Ezek a folyamatok nemzetközi szinten zajlanak, mivel globális együttműködés és verseny határozza meg a gazdaság működését. Az általa is idézett *Chikán Attila* szerint egy nemzetgazdaság versenyképessége abban áll, hogy úgy tud létrehozni, felhasználni, illetve a globális verseny keretei között értékesíteni termékeket és szolgáltatásokat, hogy ennek során állampolgárainak jóléte és saját termelési tényezőinek hozadéka fenntartható módon növekszik. Ezen – *Keresztes* által használt – gazdasági meghatározás mögött sokrétű társadalmi jelenség áll, amely támaszkodik a nemzeti sajátosságokra és intézményekre. A téma gazdaságelméleti aspektusának aktualitását az adja, hogy az átalakulóban lévő felsőoktatás intézményrendszere mennyiben tud versenyképesen megfelelni a globális kihívásoknak.¹³

A kérdés az, hogy az adott társadalmi-gazdasági helyzetben lévő állam – a vizsgált esetben: Magyarország – konkrétan milyen eszközöket választ a helyesnek vélt cél elérésére, azok alkalmazásával milyen eredményre jut, és az esetleges nem szándékolt hatásokat milyen új módszerekkel törekszik a továbbra is helyesnek tartott cél érdekében kiküszöbölni.

2. Az értekezés módszertana

A disszertáció elkészítése során a módszertani kiindulópont a társadalomtudományi megközelítést lehetővé tevő politikaelemzés és értékelés módszertana, amely az egyes részegységek tekintetében kiegészül a történeti vizsgálat, a jogforrások dogmatikai, logikai értelmezések, valamint elemző, kritikai és konstruktív módszerek alkalmazásával. Ezen túl az

¹³ Lásd erről részletesen *Keresztes Éva* munkáját, aki elemzi a témát: *Keresztes Éva: Az oktatási befektetések kiemelt szerepe a felsőoktatás versenyképességében, Doktori értekezés, 2017.* <http://phd.szie.hu/?docId=15651>, 2021. február 3. Figyelmet érdemel továbbá: *Ulrich Teichler: The Conditions of the Academic Profession: an international comparative analysis of the academic profession in Western Europe, Japan and the USA.* In: *Peter Maassen – Frans v. Vught (szerk.): Inside Academia. New challenges for the academic profession.* De Tijdstroom, Utrecht 1996; *Székely Mózes: Diploma – van-e piaca? Előadás-vázlat, Budapest, 2013.* (<http://tudkomam.elte.hu/2013/04/19/a-kurzusrol/szekely-mozes-diploma-erteke/>, 2021. február 3.); *Luciano Modica: More Autonomy, More Accountability.* In: *Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005.* Bononia University Press, Bologna, 2005.; *Gilly Gyula: A felsőoktatás finanszírozása. Előadás-vázlat, Budapest 2013.* (<http://tudkomam.elte.hu/2013/04/19/a-kurzusrol/gilly-gyula-finanszirozasa/>, 2021. február 3.) Külön figyelmet érdemel továbbá a *Temesi József* által szerkesztett *Felsőoktatás-finanszírozás* c. kiadvány, amelynek célja, hogy a magyar felsőoktatás finanszírozásának helyzetét nemzetközi háttér előtt mutassa be. A kötetben szereplő írások azonban, miközben a finanszírozás módjáról, tényeiről és lehetőségeiről szólnak, óhatatlanul érintenek a felsőoktatás gazdasági szerepével, szerkezetével, az esélyegyenlőséggel vagy a munkaerő-piacjal kapcsolatos gondolatokat is. A tanulmányokból kirajzolódó helyzetkép azt mutatja, hogy a felsőoktatás kiemelt stratégiai jelentőségét minden kormányzat elismeri ugyan, azonban az aktuálisan követett gazdaságpolitika gyakran hozzá nehéz helyzetbe ezt a jövőnkét hosszú távon meghatározó területet. Lásd erről bővebben: *Temesi József [Szerk.]: Felsőoktatás finanszírozás. Nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet.* AULA Kiadó Kft. Budapesti Corvinus Egyetem, 2012. (<http://mek-oszk.uz.ua/11300/11399/11399.pdf>, 2021. február 4.)

értekezés jelentős mértékben támaszkodik a hazai- és külföldi szakirodalom megállapításaira, amelyek a felsőoktatást – a felsőoktatás-kutatás interdiszciplináris jellegéből adódó módon – eltérő tudományági megközelítésből vizsgálják, így eredményeik is eltérő problémákat elemeznek, és kínálnak megoldási javaslatokat.¹⁴ Így a vizsgálat során szociológia, közigazgatási, nemzetközi- és Európa jogi, pénzügyi (kötségvetés-politikai), szakpolitikai szempontok is felszínre kerültek.

Dolgozatom szintetizáló jellegű. Célom, hogy az elmúlt évtizedek jogszabályi változásainak, politikai reformtörekvéseinek és szakirodalmi eredményeinek komplex értékelésével kimutassam, hogy azok a folyamatok, amelyek a felsőoktatásra az elmúlt évtizedekben hatottak, nem elszigetelt jelenségként, hanem egységes rendszer részeként értékelendők, és bármennyire is ellentétes irányba hatónak tűnnek, valójában egy irányba mutatnak. Célom, hogy a (csak) részben jogi vizsgálódások mellett olyan következtetéseket fogalmazhassak meg, amely a huszonegyedik századi komplex társadalomtudomány művelőitől elvárható, egyben alkalmas arra, hogy a politikai döntéshozók vezetői munkájuk során hasznosítani tudják.

¹⁴ „A klasszikus bölcsészettudományok művelői elsősorban az „egyetem eszméjét” teszik vizsgálat tárgyává, a történettudományok beavatottjai a felsőoktatás történetét írják meg, a pedagógiával foglalkozó szakértők didaktikus munkákat készítenek (Hochschulpädagogik). A közgazdaság-tudományok művelői elsősorban az irányítási-vezetési problémákkal, illetőleg az intézmények finanszírozhatóságával kapcsolatos nézeteiket fogalmazzák meg. Az empirikus társadalomtudományok művelői elsősorban nevelépszichológiai, nevelésszociológiai munkákat készítenek. A felsőoktatás kutatása végső soron tehát olyan tudomány, amelyet főleg azok művelnek, akikről szól.” In: Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Doktori értekezés. Pécs, 2010. 13. o. (<https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf>, 2020. október 22.) Kocsis Miklós mentén lásd még: Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás korszakában. Oktatókutató Intézet, Budapest, 1999. (<http://mek.oszk.hu/09300/09397/09397.pdf>, 2020. október 22.)

II. A FELSŐOKTATÁS POLITIKA MINT HUMÁNIGAZGATÁSI TERÜLET

1. Fogalmi keretek

Értekezésem témájából adódóan többször is előkerülnek olyan közigazgatási, közpolitikai alapfogalmak, amelyek megkülönböztetését még a dolgozat elején szükségesnek tartom rögzíteni annak érdekében, hogy e fogalmak jelentéstartalmának eltérő (többes vagy átfedő) értelmezése ne vezessen olyan fogalmi zavarokhoz, amelyek akadályozhatják az értekezés gondolatmenetének és azok eredményeinek megértését.

1.1. Általános politikai keretrendszer

Az emberi közösségekben a közös (vagy közösségi) élet alapjainak megszervezése, a közösség fizikai biztonságának megőrzése, a rendelkezésre álló javak valamilyen elvi szempont alapján történő (újra)felosztása, a legmagasabb közösségi törekvések meghatározása, az állam ügyeinek intézményes módon történő vitele azoknak a tevékenységeknek – nem kizárólagos – összessége, amelyet legkifejezőbbben mai szóhasználatával élve, a politika kifejezéssel tudunk definiálni. A politikai tevékenységek összességét ma már szinte egyöntetűen (más nyelvek szókészletében is) a politika szóval fejezzük ki, amely szó ókori görög eredetű, de az évezredek során jelentése változott, többes értelmet nyert, így szóhasználata nem egyértelmű a mindennapokban. Dolgozatomban politika kifejezés alatt a közügyek rendezéséhez (mint célhoz) szükséges módszereket és azok gyakorlatát (mint eszköz) értem.

1.2. Társadalompolitikai keretrendszer

A társadalom működésének mikéntje régóta foglalkoztatja a gondolkodókat. A rászorulókkal szembeni szolidaritás (szociális juttatások formájában) és a társadalom működésének stabilizálására való törekvés már az ókori Görögországban és az antik Rómában is megfigyelhető volt. Később pedig a keresztény könyörületesség értékén alapuló karitatív szociális tevékenység a középkor jellemzőjévé vált.

A társadalompolitika kezdetleges intézményesedett megjelenése a XIX. század utolsó harmadában figyelhető meg.¹⁵ Első történeti előfordulása a bismarckiánus állam, amelyet a

¹⁵ A Sozialpolitik (társadalompolitika) kifejezést elsőként egy müncheni professzor, Wilhelm Heinrich Riehl (1823–1897) alkalmazta az irodalomban. A kifejezés legjelentősebb műve – a *Naturgeschichte des Volks als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik* („Az emberek természetes története mint a német társadalompolitika alapja”, 1851–1855) – címében tűnik fel. Riehl a társadalmi kötelek felbomlását a gazdasági kizsákmányolás helyett inkább a társadalom szétforgácsolódása és újjáépítése középponti problémájaként magyarázta. Ráébredt, hogy a társadalompolitikának a társadalom egészére kell irányulnia, de alig volt tudatában az általa leírt társadalmi változások megfordíthatatlanságának. Vele ellentétben Lorenz von Stein (1815–1890) dialektikus gondolkodó

szakirodalom egyöntetűen a jóléti állam csíraformájának tekint. Majd a XIX. századi ipari forradalom, és az ezzel párhuzamosan kibontakozó társadalmi feszültségek – a jólét általános, társadalmi méretű növekedése helyett növekvő szociális különbségek, tömegnyomor jött létre, amely poláris társadalmi feszültségeket eredményezett – tették szükségessé a modern társadalompolitika kialakulását. A piaci redisztribúció mellett megindult az állami redisztribúció kiépítése, amely olyan egységes és átfogó célok megvalósítására irányult, mint a szociális feszültségek mérséklése a tömegnyomor enyhítésével, a munkavállalók termelő képességének növelése az iskolázottsági színvonal emelésével és a közegészségügyi állapotok javításával. Az állami szerepvállalás tehát különböző területeken bontakozott ki (mint oktatás, egészségügy, szociális gondoskodás), de céljai, alapelvei, értékalapjai egységesek voltak.¹⁶ Ezek egységességének kifejezése a társadalompolitika, amely „közege nem homogén. A társadalompolitika számára a társadalom nem monolit tömb, hanem társadalmi csoportok és szervezetek strukturált összessége.”¹⁷ A társadalompolitika tehát a jóléti állam indukálta társadalmi problémák sokféleségét ragadja meg, és a cselekvésre összpontosít a társadalmi körülmények megváltoztatása, javítása érdekében.¹⁸ Dolgozatomban e fogalmi megközelítést veszem alapul. Az állami intézményrendszer differenciálódott, eszközrendszere gazdagodott, de emellett – hol kiegészítő, hol rivalizáló jelleggel – kiépült a régiók, az autonóm hálózatok, bennük a civil szervezetek társadalompolitikai szerepvállalása is. Ezzel egyidejűleg a nemzetközi intézmények társadalompolitika szerepvállalása is erősödött. Az egyes társadalmak gazdasági versenyképességének erősítésében a társadalompolitika szerepe stratégiai távlatokban meghatározóvá vált. Napjainkban tehát a társadalompolitika célrendszerének középpontjában a gazdasági versenyképesség fokozása került, és a gazdasági-társadalmi

volt, aki felismerte, hogy a rangot osztályok váltották fel, és a társadalom gazdaságilag ellentétes érdekű felek uralmának veszélyével került szembe. Megoldási javaslata egy független hivatalnoki kar felállítása és a Sozialpolitik szociális közigazgatásban való bevezetése volt. Albert E. Schäffle (1831–1903) álláspontja összetettebb. Egyrészt hangsúlyozta a társadalmi összefüggések teljességének fontosságát, a kor manchesteri liberalizmusát uraló gazdasági tényező elszigetelt felfogásával szemben, másrészt a társadalombiztosítási törvényalkotás egyik fő teoretikusa volt. In: Werner J. Cahman – Carl M. Schmitt: A társadalompolitika fogalma. Esély 2008/2. 73. o. (http://www.esely.org/kiadvanyok/2008_2/CAHNMAN.pdf, 2020. november 10.)

¹⁶ A jóléti állam kialakulása előtt nem az állam, hanem az egyházak, közösségi intézmények, valamint a család töltötték be a szociális, gondoskodó funkciókat, azonban ezek elkülönült tevékenységként és egyes területeken működtek, átfogó és egységes alapelveken nyugvó rendszer csak az állami szerepvállalással épült ki.

¹⁷ Jenei György: Bevezetés a társadalompolitikába. Aula Kiadó, 2008. 11. o., 16. o. A következő hasonlattal szemlélteti Jenei ezt a viszonyt: a különböző, úgynevezett kötőjeles politikák megfelelnek az almának, a körtének, a szilvának, vagyis az egyes gyümölcsfajtáknak. A gyümölcs, mint olyan, azaz a társadalompolitika azonban konkrétan nem jelenik meg csak, mint olyan értékek, célok és alapelvek összessége, amely kifejezi az almában, a körtében, a szilvában, azaz az egyes kötőjeles politikákban rejlő közösséget, általános vonásokat.

¹⁸ Otto von Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik. In: Cahman – Schmitt: i. m.

modernizáció egyik alapvető tényezőjévé vált a társadalom környezeti feltételeket számos fontos területen befolyásoló modern társadalompolitika, vagyis felértékelődött a gazdaságpolitikához kapcsolódó viszonyrendszerben.¹⁹

1.3. Gazdaságpolitikai keretrendszer

A gazdasági rendszer és a politikai rendszer kapcsolata a társadalmak történeti fejlődése során végtelen variációkban öltözik testet. A gazdaság mint a társadalom túlsúlyos alrendszere meghatározza a politikai rendszer mozgásterét, konkrét lehetségszféráját. Egyúttal az állami szerepvállalás révén a mindenkor érvényesülő politikai nézetek, elhatározások, döntések a társadalmi és politikai célok megvalósítása érdekében jelentős befolyással bírnak a gazdaságra.²⁰ Értekezésemben az említett befolyásolás eszközeit és módjait, a Kormányzat (állam) szabályozó, irányító vagy befolyásoló célirányos tevékenységét értem gazdaságpolitika alatt,²¹ figyelemmel arra, hogy az állami szándék egyértelműen arra irányul, hogy a gazdasági szereplők a korábbinál jelentősebb befolyással legyenek a felsőoktatás kimeneti oldalára.²²

1.4. A felsőoktatás mint ágazati politika

Az olyan összetételek, mint az oktatáspolitikai, arra utalnak, hogy az adott politika nem az egész társadalmat, hanem egyes társadalmi szférák relatív elkülönüléséből kiindulva, csak egy-egy ágazatot, területet meghatározó kerete, tehát adott szakterületen elérni kívánt célok megvalósításához szükséges szakmai „eszközök”²³, koncepcionális jellegű elképzelések összefoglaló elnevezése, vagyis az adott ágazat tartalmi értelemben vett politikáját fejezik ki. Az egyes ágazati politikák a legtöbb esetben szorosan kapcsolódnak más ágazathoz, így az oktatáspolitikában meghatározó tényező többek között a kulturális politika, az ifjúságpolitika, a foglalkoztatáspolitikai, de érintheti a költségvetés-politika, nemzetiségpolitika is. Ezek közül e szempontból a legjelentősebb a költségvetési oldal vizsgálata, hiszen nehezen vitatható az a

¹⁹ Jenei György: Társadalompolitika. BCE Közszoigalati Tanszék, Budapest, 2011. 8. o.

²⁰ A gazdaságpolitika fogalmáról, az állam és gazdaság kapcsolatáról lásd bővebben: Bod Péter Ákos: Bevezetés a gazdaságpolitikába. Akadémia Kiadó, Budapest, 2014. 11-19. o.

²¹ A témában a közelmúltban megjelent munkák közül különös figyelmet érdemel Kováts Gergely – Rónay Zoltán [Szerk]: In search of excellence in higher education, 2019. (<https://www.uni-corvinus.hu/ona/publikaciok/nfkk-altal-kiadott-konyvek/kovats-gergely-ronay-zoltan-szerk-in-search-of-excellence-in-higher-education/>, 2021. február 12.) A kötet a 2nd Danube Conference for Higher Education Management konferencián elhangzott előadások írott, átdolgozott és lektorált változatait tartalmazza.

²² E kijelentés természetesen számos kérdést vet fel, amelyek jelentősnek bizonyulhatnak. Ezek közül az értekezés szűkebb témája szempontjából a legjelentősebbnek azt tartom, hogy számos magyar egyetem intenzív piaci kapcsolatokat épített ki, amelyek tudományos tevékenységét is érdemben formálják (lásd pl. a győri Széchenyi István Egyetemet).

²³ Ilyen szakmai eszköz lehet a kormányzati stratégia, a stratégia megvalósításához szükséges döntéshozókészítési és megvalósítási mechanizmust, az ágazaton belüli egyes szakterületek érdekérvényesítési törekvései.

nézet, amely szerint a felsőoktatás alapstruktúráját annak társadalmi hasznossága miatt alapvetően közfinanszírozással kell fenntartani. Ugyanakkor a felsőoktatásban való részvétel jelentős egyéni hasznot is hajt, indokolt tehát, hogy a hallgató is részt vállaljon a felsőoktatás költségeivel kapcsolatos terhekből.²⁴ Tekintettel arra, hogy az állami finanszírozott (állami ösztöndíjas) férőhelyek száma felülről korlátozott, a felsőoktatás tömegessé válásához az út csak a költségtérítéssel rendszeren keresztül vezethet.²⁵

1.5. Sajátos szakpolitikai jellemzők

A szakpolitika – álláspontom szerint – az ágazati politikához képest egy szűkebb fogalommeghatározás. Magában foglalja az adott ágazaton, területen belül az elérni kívánt ágazatpolitikai cél, szándékolt fejlesztési irány megvalósításához szükséges közép vagy hosszú távra kidolgozott stratégiai terveket, konkrét szakmai cselekvéseket.²⁶

Jelen disszertációban az oktatáspolitikát a kulturális ágazati politika egyik elemeként jelenik meg, a felsőoktatás(politika) pedig az oktatáspolitikának egy szakpolitikája, úgymint a köznevelés, a szakképzés vagy a felnőttképzés. Dolgozatomban tehát a továbbiakban a felsőoktatás mint önálló szakpolitikai területet teszem a vizsgálat fő tárgyává, térben és időben konkretizálva: a hazai felsőoktatás politika megvalósulását elemzem a rendszerváltoztatástól kiindulva napjainkig.

2. Nemzetközi és európai uniós hatások a felsőoktatás politikára

Az egyetemi sajátosságok és értékek megőrzése minden korban elsődleges feladatnak számított. Ezt támasztja alá az 1988-ban Bolognában aláírt Magna Charta Universitatum is, amely rögzíti az egyetemek működésének legalapvetőbb követelményeit. A Charta már az Európai Közösséghez tartozó országok közötti határok végleges megszüntetését megelőzően Európa valamennyi népének együttműködését remélve hitet tett az egyetemek átalakuló és mind nemzetközibbé váló társadalomba játszott szerepének jelentőségébe. A Charta deklarálja,

²⁴ A tandíj bevezetése önmagában azért nem jelent megoldást, mert hallgatói források hiányában nem a hallgatót, hanem annak családját terhelte meg elsősorban, megnövelve a társadalom kettészakadásának esélyeit – túl azon, hogy politikai feszültséget gerjesztett.

²⁵ Ezért elengedhetetlen olyan hallgatói hitelrendszer kialakítása, amely megadja minden tanulni vágyó fiatalnak a hozzáférés/bejutás lehetőségét. A hitel-ösztöndíj-tandíj rendszerének kimunkálásakor rendkívül fontos a megfelelő sorrend betartása, tehát előbb megfelelően megtervezett hitelrendszer, és az arra épített ösztöndíjrendszer, majd erre gondos előkészítés nyomán esetleg ráépülhet rendszerelemként a tandíj is. Itt azonban egy hibás, elszármazott döntés ismét csak veszélyezteti az általános hozzáférést/bejutást.

²⁶ Vö. Cseporán Zsolt: Kulturális jogok – kulturális igazgatás – kultúrpolitika. Valóság, 2021/2. sz. 8-9. o.

hogy „küldetésének teljesítése érdekében nem vesz tudomást földrajzi vagy politikai határokról, és hangsúlyozza a kultúrák kölcsönös ismeretének és kölcsönhatásának parancsolószükségességét”, továbbá, hogy „– mint történelmük kezdeti időszakában – előmozdítják a tanárok és hallgatók mobilitását, és a nemzeti diplomák megtartása mellett a végzettségek, címek és vizsgák egyenértékűségének, valamint az ösztöndíjak adományozásának általános politikáját fontos tényezőnek tekintik küldetésük teljesítésében.” Bár a Magna Charta Universitatum nem nemzetközi jogi érvényű dokumentum, hiszen azt nem az államok, hanem az európai egyetemek rektorai fogadták el, irányadó voltát mégis alátámaszsa az a tény, hogy az államok – köztük Magyarország is – factum concludenssekkal tanúsították, hogy azt maguk is irányadónak tekintik.

Az európai egység megteremtése, továbbá a téma szempontjából jelentős, a térség felsőoktatására gyakorolt hatása okán fontos kiemelni a Római Szerződést, amely Franciaország, az NSZK, Olaszország és a Benelux államok által 1957. március 25-én Rómában aláírt, és 1958. január 1-jén hatályba léptetett nemzetközi szerződés. A Szerződés legjelentősebb „vívmánya” a 3. cikk c) pontjában rögzített, az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlésére irányuló tevékenység. A jelenleg hatályos az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (a továbbiakban: EUSZ, EUMSZ) 4 cikke ekként rögzíti a Római Szerződés e pontját: „[a] tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”²⁷ A szolgáltatásnyújtás szabadságáról pedig az alábbiak szerint rendelkezik az EUSZ: „[...] tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében e fejezet rendelkezéseit kiterjesztheti harmadik országok olyan állampolgáira, akik szolgáltatásokat nyújtanak és az Unió területén letelepedettek.”²⁸

²⁷ Bevezette: Római Szerződés 3. cikk c) pont. Jelenleg hatályos: EUSZ I. cím, 4. cikk. HL C 326., 2012.10.26., 18. o.

²⁸ Bevezette: Római Szerződés 59. cikk. Jelenleg hatályos: EUMSZ 3. fejezet, 56. cikk. HL C 326., 2012.10.26., 70. o.

Az Európai Unió (EU) jelenlegi működésének keretét adó Lisszaboni Szerződésben a tagállamok – többek között – az oktatáshoz való széles körű hozzáférés és az ismeretek folyamatos frissítése által, hogy elősegítsék népeik számára a lehető legmagasabb szintű tudás elérését az alábbiakban állapodtak meg: „[a]z Unió a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez, ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket.”²⁹ Az Unió fellépésének célja az európai dimenzió fejlesztése az oktatásban, különösen a tagállamok nyelveinek oktatása és terjesztése útján; a diákok és a tanárok mobilitásának ösztönzése, többek között az oklevelek és résztanulmányok tanulmányi célú elismerésének ösztönzésével; az oktatási intézmények közötti együttműködés előmozdítása; a tagállamok oktatási rendszereit egyaránt érintő kérdésekre vonatkozó információ- és tapasztalatcsere fejlesztése; a fiatalok és a szociálpedagógusok csereprogramjainak ösztönzése, valamint a fiatalok ösztönzése arra, hogy vegyenek részt Európa demokratikus életében; a távoktatás fejlesztésének ösztönzése. Fentiekén túl a Szerződés kiemeli az Unió és a tagállamok együttműködését az oktatás területén harmadik országokkal, valamint nemzetközi szervezetekkel.

A 2009. december 1-je óta jogilag kötelező erejű Alapjogi Charta azokat az alapvető jogokat sorolja fel, amelyeket az EU-nak és a tagállamoknak az uniós jogszabályok végrehajtása során tiszteletben kell tartaniuk. A Charta 13. cikkében rendelkezik arról, hogy a tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani, a 15. cikk (2) bekezdésében pedig az uniós polgárokat az unió bármely tagállamában megillető szabad álláskeresést, munkavállalást, letelepedést és szolgáltatásnyújtás jogát rögzíti. Bár a Charta ennél részletesebben nem utal az oktatás határokon átnyúló voltára, azonban mind a korábban idézett Szerződések egyes rendelkezéseiből, mind pedig az Alapjogi Charta biztosította jogokból egyértelműen levezethető, hogy a tagállamoknak a nemzeti szabályozásuk kialakítása során törekednie kell arra, hogy az oktatást se úgy, mint igénybe vehető „szolgáltatást”, se pedig mint „alapvető jogosultságot” ne korlátozza a szolgáltatást nyújtó vagy az azt igénybe vevő „származására” nézve.³⁰

²⁹ EUMSZ. XII. cím, 165. cikk (1) bekezdése. HL C 326., 2012.10.26. 120. o.

³⁰ Ennek egyik iskolapéldája a szabadon mozgó munkavállaló gyermekének részvétele az adott tagállam oktatásában. Az első nevezetes eset (9/74. sz.) 1974-ben volt, amikor egy Németországba települt olasz munkás a müncheni városi hatóság ellen indított pert azért, mert a gyereke nem kapta meg azt az iskolai ösztöndíjat, amit a többi német származású gyerek megkapott. A Bíróság a dolgozók szabad mozgásáról szóló 1968-as tanácsi jogszabályra hivatkozva az olasz munkásnak adott igazat. E jogszabály ugyanis többek között arról rendelkezik, hogy a más tagállamból jövő dolgozó családtagjait a befogadó ország polgáraiéhoz hasonló iskolázási feltételek

Nemzetközi volta miatt kiemelendő az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) közgyűlése által 1960-ban elfogadott, az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény³¹, amelyet Magyarországon az 1964. évi 11. törvényerejű rendelet³² hirdetett ki.

A felsőoktatás nemzetközi dimenziója tekintetében nagy jelentőséggel bír az UNESCO 1997-es, a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló egyezménye, amelyet 54 tagállam ratifikált, köztük Magyarország³³, valamint szintén az UNESCO égisze alatt, 2019 novemberében elfogadott, a felsőoktatási képesítések elismeréséről szóló globális egyezmény, amelynek célja, hogy elősegítse a nemzetközi tudományos mobilitást, és előmozdítsa az egyének azon jogát, hogy felsőoktatási képesítéseiket tisztességes, átlátható és megkülönböztetéstől mentes módon értékeljék.³⁴ Az egyezmény jelenleg nyitva áll a tagállamok ratifikálására. Ez idáig 4 tagállam csatlakozott az egyezményhez, amely a huszadik megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirat letétbe helyezése után három hónappal lép hatályba, de csak azon részes államok tekintetében, amelyek addig a napig

illetik meg. Ezt tartják az első olyan döntésnek, amely az oktatás területén a közösségi jog követésére kötelezett egy tagállamot.

Egy másik esetben (293/83. sz.), egy Gravier nevű francia polgár egy belga főiskolára iratkozott be, hogy ott rajzfilmkészítést tanuljon. A Bíróságnál amiatt adott be keresetet, mert a belga hatóságok magasabb tandíjat kértek tőle, mint saját állampolgáraiktól. A Bíróság itt is helyt adott a panasznak. A Bíróság abból indult ki, hogy a felsőfokú oktatás mint szakképzés a Római Szerződés (128. cikkely) hatálya alá tartozik. Itt született meg a szakképzés gyakran emlegetett "Gravier féle" definíciója, amelynek értelmében a felsőoktatás szakképzésnek minősült: *"minden olyan oktatási forma, amely valamely egy meghatározott hivatásra, szakmára vagy foglalkozásra készít fel vagy amely valamely hivatás, szakma vagy foglalkozás gyakorlásához szükséges képzést és képességeket nyújt szakképzésnek tekinthető, függetlenül attól, hogy milyen a képzés szintje, illetve a tanulók vagy hallgatók életkora"*.

Később, az un. Blaizot ügyben (24/88. sz.) már nem főiskolai, hanem egyetemi képzéssel kapcsolatban hoztak hasonló ítéletet: itt az egyetemi állatorvosi képzést minősítették szakképzésnek és csak azokat a felsőoktatási kurzusokat vették ki ez alól, amelyek nyilvánvalóan az általános műveltség növelését szolgálják. Lényegében ezek az ítéletek teremtették meg a jogalapját annak, hogy a Közösség a nyolcvanas évek végén a felsőoktatás területén is programokat indítson.

Lásd bővebben: Az oktatás és az Európai Unió. (<https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/oktatas-europai/oktatas-europai-unio>, 2021. október 29.)

³¹ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/DiscriminationInEducation.aspx>, 2021. december 28.

³² 1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről

³³ Az Egyezmény Magyarország vonatkozásában 2000. április 1-jén lépett hatályba. Kihirdette: 2001. évi XCIX. törvény a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt egyezmény kihirdetéséről. Az Egyezmény eredeti szövegét lásd: Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region 1997 (http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13522&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), 2021. december 28.)

³⁴ <https://en.unesco.org/themes/higher-education/recognition-qualifications/global-convention> és <https://en.unesco.org/news/what-global-convention-higher-education>, 2021. december 28.)

vagy azt megelőzően letétbe helyezték megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okiratukat.³⁵

Az egyetemi autonómiához való kapcsolódása okán fontosnak tartom megemlíteni az Európa Tanácsnak az akadémia szabadságról, intézményi autonómiáról és a demokrácia jövőjéről szóló, 2019 júniusában Strasbourgban tartott fórumán elfogadott nyilatkozatot, amely bár nem kötelező érvényű jogi dokumentum, az abban foglaltak jelentős elvi tételeket fogalmaznak meg.³⁶

2.1. A Bologna rendszer

Jóllehet a fent nevezett dokumentumok jelentős mértékben járultak hozzá a nyitott Európai Felsőoktatási Térség létrejöttéhez, azonban a legnagyobb előrelépés a 1999-ben elfogadott Bolognai Nyilatkozatot követően történt. Ennek mintegy közvetlen előzmény dokumentumaként tekinthetünk az 1998-ban a párizsi egyetem megalapításának 800 éves évfordulója alkalmából Franciaország, az Egyesült Királyság, Olaszország és Németország oktatási miniszterei által aláírt Sorbonne Nyilatkozatra, amely több ízben utal a tanulás és

³⁵ Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education 2019. Paris, 25 November 2019. http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, 2021. december 28.)

³⁶ A Nyilatkozat – többek között – rögzíti, hogy 1. az oktatás kulcsfontosságú a demokrácia kultúrájának kialakításában, támogatásában és fenntartásában, amely nélkül a demokratikus törvények, intézmények és választások nem működhetnek a gyakorlatban; 2. a felsőoktatás csak akkor tudja betölteni küldetését, ha az oktatók, a munkatársak és a hallgatók élvezik a tudományos szabadságot, és az intézményi autonómiát; 3. a demokrácia jövője veszélyben van az akadémiai szabadság és az intézményi autonómia hiányában; 4. az oktatóknak, az alkalmazottaknak és a hallgatóknak, valamint a felsőoktatási vezetőknek és a hatóságoknak támogatniuk kell az akadémiai szabadságot és az intézményi autonómiát, és hozzájárulniuk annak megvalósításához; 5. míg az akadémiai szabadság felfogható a tudás és a kutatás normáihoz igazodó véleménynyilvánítás szabadságaként, az akadémiai közösség tagjainak kettős kötelessége van: magas színvonalú kutatás révén megkérdőjelezni a kapott (meglévő) tudást, valamint a tudományos szabadság felhasználásával elősegíteni társadalmaink közös céljait és fejlődését; 6. az egyetemeknek az élénk viták és az igazság őszinte keresésének fórumaként kell szolgálnia; 7. az intézményi autonómia korlátozásának alapvető oktatási vagy jogi szükségleteken kell alapulnia, nem pedig politikai okokon; 8. az akadémia szabadságot és az intézményi autonómiát gyakran azonosnak tekintik, azonban az egyik nem feltétlenül garantálja a másikat; 9. a tudományos szabadság és az intézményi autonómia jelentős megsértése veszélyezteti a demokráciát; 10. az akadémiai szabadságot és az intézményi autonómiát is veszély fenyegeti, ha az egyének, magánvállalatok vagy intézményi adományozók pénzügyi támogatása túlnyomórészt meghatározza a kutatás és az oktatás fókuszát, és csökkenti a felsőoktatás köz- és demokratikus céljait. Általánosságban elmondható, hogy az állami finanszírozás alapvető fontosságú, de a több forrásból származó pénzügyi támogatás és a nem szűken elkülönített finanszírozás erősítheti a tudományos szabadságot és az intézményi autonómiát anélkül, hogy csökkentené a felsőoktatás kulcsfontosságú társadalmi szerepét; 11. a pénzügyi szabályozásokat és rendelkezéseket inkább az intézményi autonómia előmozdítására, semmint korlátozására kell használni. Mindezekre tekintettel a Fórum résztvevői ajánlásokat, kéréseket fogalmaztak meg a tudományos közösségek tagjai és szervezetek; a felsőoktatási intézmények és azok vezetői; az állami hatóságok; az Európa Tanács, az Amerikai Államok Szervezete és más nemzetközi intézmények és szervezetek felé. Lásd bővebben eredeti nyelven: <https://rm.coe.int/global-forum-declaration-global-forum-final-21-06-19-003-/16809523e5>, továbbá: <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/-/global-forum-on-academic-freedom-institutional-autonomy-and-the-future-of-democracy>, 2021. december 28.

tanítás, a hallgató és oktató mobilitásának elősegítésére, az egyetemek közötti együttműködések és megállapodások megteremtésére.³⁷

Európa oktatási minisztereinek közös akarategységét tartalmazó Bologna Nyilatkozat rögzíti, hogy figyelmet kell fordítani az európai felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességének fokozására. A 29 aláíró állam képviselői a Sorbonne Nyilatkozatban lefektetett általános elvek elkötelezett támogatásán túl az Európai Felsőoktatási Térség kialakítása és az európai felsőoktatás világméretű fejlesztése érdekében – többek között az alábbi célok elérése mentén – elhatározták a felsőoktatási politikák rövid időn belüli, még a harmadik évezred első évtizedében megvalósuló koordinációját:

– *„Könnyen érthető és összehasonlítható fokozatot adó képzési rendszer bevezetése, – akár a diplomakiegészítés alkalmazásával – annak érdekében, hogy elősegítsük az európai polgárok elhelyezkedési lehetőségeit és az európai felsőoktatási rendszer nemzetközi versenyképességét.*

– *Kreditrendszer – mint amilyen az ECTS rendszer – bevezetése, amely a legmegfelelőbb módon elősegíti a legszélesebb hallgatói mobilitást. Legyen lehetőség a kreditek megszerzésére felsőoktatáson kívüli, például az élethosszig való tanulás keretei között, feltéve, hogy azt felsőoktatási intézmények is elfogadják.*

– *Segítsük az egyenlő esélyekkel megvalósuló mobilitást a tényleges akadályok leküzdésével, különös figyelemmel:*

– *a hallgatók viszonylatában a tanuláshoz, a gyakorláshoz és az ehhez kapcsolódó szolgáltatásokhoz való hozzájutásra*

– *a tanárok, kutatók és az adminisztratív dolgozók viszonylatában a kutatással, oktatással és gyakorlattal az európai kapcsolatban eltöltött időszakra vonatkozó társadalombiztosítási jogok előítélet nélküli figyelembevételére.*

– *A minőségbiztosítás területén az összehasonlítható kritériumokon és módszereken alapuló európai együttműködés kialakításának támogatása.*

– *A felsőoktatás szükséges európai vonatkozásainak támogatása, különösen a tantárgyfejlesztéssel, intézményközi kooperációval, mobilitási lehetőségekkel és a tanulmányokra, a gyakorlati képzésre, és a kutatásra vonatkozó integrált programokkal.*”³⁸

³⁷ Sorbonne Nyilatkozat (http://www.campushungary.hu/images/SORBONNE_DECLARATION1.pdf, 2017. október 19.)

³⁸ Bolognai Nyilatkozat – (<https://tki.hu/docs/palyazatok/bolognainyilatkozat1410131206.pdf>, 2017. október 19.)

Bologna Nyilatkozatot követően létrejött további megállapodások³⁹, és stratégiai programok a már meglévő alapok mentén, valamint azokra építkezve határozták meg az Európai Felsőoktatási Térség további célkitűzéseit.

Az Európai Unió az oktatás (továbbá a szakképzés, ifjúság és sport) területén a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására rendelkezik hatáskörrel,⁴⁰ tehát a jogi szabályozás kialakítása a tagállamok felelőssége, az Unió ezeken a területeken nem fogadhat el olyan kötelező erejű jogi aktusokat, amelyek megkövetelnék a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

3. A felsőoktatás alanyai, tartalma

Ahhoz, hogy a felsőoktatást, egyrészt mint politikát el tudjuk helyezni a társadalom 1-1 elkülönült szférája között, szükséges áttekinteni azt az alanyi kört, amely valamilyen módon, de kapcsolatban áll a felsőoktatással, így érdekei, törekvései hatást gyakorolnak arra. Másrészt, egy állami (központi) oktatáspolitikát, oktatásirányítást elemző tanulmánynak számot kell vetni arról, hogy milyen törekvések, célok, érdekérvényesítési akciók eredményeként alakul ki az oktatási rendszert makro szinten meghatározó döntés mechanizmus, amelynek vizsgálatához elengedhetetlen a szféra szereplőinek ismerete.

A felsőoktatási intézmények esetében a szereplőket három nagy csoportba oszthatjuk: a külső szféra szereplői, az adminisztratív feladatokat ellátók, valamint az akadémiai szféra – egyben ezek azok a „hatalmi ágak”, amelyek között az egyensúlyt meg kell teremteni, mégpedig úgy, hogy mindegyik csoport érdekei érvényre jussanak.

A külső szféra szereplőinek csoportját az állam (mint tulajdonos, nem állami felsőoktatási intézményeknél mint megrendelő; az adófizetők képviselője; a finanszírozásban jelentős részt vállaló főszereplő), a végső felhasználói szféra (ipar, mezőgazdaság, szolgáltatások, államigazgatás, közigazgatás, stb.), a felsőoktatás működésének szabályozásában, irányításában, ellenőrzésében részt vevő szervek [Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB), Felsőoktatási Tervezési Testület (FTT), rektori és főigazgatói konferenciák, egyéb állami szervek], a lokális és regionális önkormányzatok, a jelentősebb társadalmi szervezetek [kamarák, szakmai tudományos egyesületek mint a Magyar

³⁹ Prágai Kommüniké (2001), Berlieni Kommüniké (2003), Bergeni Kommüniké (2005), Londoni Nyilatkozat (2007), Leuveni kommüniké (2009), Budapest-Bécs Kommüniké (2010), Bukaresti Kommüniké (2012). (<http://www.campushungary.hu/praktikus-tudnivalok/dokumentumok>, 2017. október. 19.)

⁴⁰ EUMSZ 6. cikk

Tudományos Akadémia (MTA) vagy a Magyar Művészeti Akadémia (MMA)], az esetleges szponzorok, támogatók, az intézményhez kötődő fontosabb vállalatok, intézmények, a sajtó, a hallgató családja, valamint egyéb, az adott intézmény céljaira, működési feltételeire jelentős hatást gyakorló külső szereplők alkotják.⁴¹

Az adminisztratív feladatokat ellátók csoportját a menedzsment, az intézmény adminisztratív vezetői alkotják: a rektor, a kancellár, a főigazgató és helyetteseik, a dékánok, a karigazgatók és helyetteseik, belső szervezeti egységek vezetői, a pénzügyi-gazdasági vezetők, amelyek közül néhány átfedésben állhat az akadémiai szféra szereplőivel, mintegy kettős szerepben helyt állva [például a dékánok egyúttal oktatói tevékenységet is ellát(hat)nak].

Az akadémiai szférán belül a legnagyobb lélekszámmal rendelkező csoport a hallgatók közössége.⁴² Bár első gondolatra homogén társadalmi csoportot képeznek, azonban a tömegessé váló felsőoktatás egyúttal magával hozta a hallgatói tömegek heterogenitását is. Olyan csoportok is beléphettek a felsőoktatásba, akiknek korábban erre nem volt lehetőségük. A hallgatókat ma már nem csak a tipikusan 18-25 év közötti korosztály alkotja, egyre nagyobb számban vannak jelen azok, akik később, munka és család mellett kezdenek bele felsőfokú tanulmányaikba vagy másod-, illetve harmad diploma megszerzésért folytatják tanulmányaikat, így a hallgatók változatos képet mutatnak motiváció, előképzettség, de származás, anyagi helyzet és családi háttér tekintetében is.⁴³

Az egyetemi polgárok másik nagy társadalmi csoportja az oktatók közössége,⁴⁴ amely részben kiegészül, részben átfedésben is áll a felsőoktatási intézményekben dolgozó kutatókkal. Míg korábban a felsőoktatásban betöltött oktatói állás előkelő munkahelynek számított, és meghatározó volt az ember életében, úgy mára ez jelentősen átalakult. Az oktatói hierarchiában

⁴¹ Barakonyi Károly (DSc): Egyetemi kormányzás Magyarországon. 2007. nincs o. szám

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

⁴² A hivatalos statisztikai adatok szerint 2018 őszén 281.461 fő hallgató folytatott tanulmányokat a felsőoktatásban. Ez a szám az összes képzési szinten (így a doktori képzés), minden munkarend szerinti hallgatókat tartalmazza. Ebből 243.840 fő állami, 23.467 fő egyházi és 14.154 magán felsőoktatási intézményben folytat tanulmányokat. (Forrás: Felsőoktatási statisztikai adatok, letölthető kimutatások (2018.) 2.2. Felsőoktatási intézményi hallgatói és oktatói létszámadatok összesen. (https://www.oktatas.hu/felsooktatás/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztika, 2020. november 13.)

⁴³ Hrubos [Szerk.] (2012): i. m. 13. o.

⁴⁴ A hivatalos statisztikai adatok szerint 2018 őszén 20.658 fő állt oktatói állományban. (Forrás: Felsőoktatási statisztikai adatok, letölthető kimutatások (2018.) 2.2. Felsőoktatási intézményi hallgatói és oktatói létszámadatok összesen. (https://www.oktatas.hu/felsooktatás/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztika, 2020. november 13.)

elfoglalt pozíció egyre kevésbé bír jelentőséggel, sok oktatónak csupán keresetkiegészítés, vagy szívégye a felsőoktatási intézményben folytatott oktatói tevékenység, és már nem a professzori cím a legfőbb előmeneteli cél.

4. A felsőoktatási autonómia terjedelme

Az 1960-as évek gazdasági fellendülését követő ugrásszerű hallgatói létszám növekedés a felsőoktatási szektor finanszírozási igényét is átalakította. Kulcskérdéssé vált, hogy miközben a társadalom egyre többet áldoz a felsőoktatásra, hogyan biztosítható a források hatékony felhasználása és a társadalmilag kívánatos célok érvényesíthetősége. Így előtérbe került az elszámoltathatóság kérdése is, ami a felsőoktatási autonómia újra fogalmazását, elmélyültebb értelmezését is szükségessé tette.⁴⁵

A felsőoktatási autonómia kérdéskörének elemzése egyrésztől közjogi megközelítésben a tudomány szabadságának kérdését, másrésztől felsőoktatás-elméleti szempontból az állam, a társadalom és a felsőoktatási intézmények kapcsolatát veti fel, oktatáspolitikai vetületben pedig számos más problémára kínálhat megoldást.⁴⁶ Ahhoz azonban, hogy ezekre a közjogi szempontból is releváns és értelmezhető problémákra választ találjunk, az autonómia fogalmán keresztül vezet az út: feldolgozásra és megértésre vár az autonómia tartalmi változásainak alakulása,⁴⁷ mindenekelőtt azonban elengedhetetlen a kifejezés jelentéstartalmának vizsgálata.

4.1. Az autonómia terminus technikusa

Az autonómia görög eredetű szó, etimológiai szempontból két szóból származik: az „*auto*” (jelentése „ön”) és a „*nomos*” (jelentése „törvény, szabály”) szavakból. Az autonómia terminus eredeti jelentése arra a jogra vonatkozott, amely által valaki megalkothatja saját törvényeit. Előrebocsátva: az autonómia nem abszolút fogalom, kialakulása, fejlődése, működése nehezen áttekinthető, tartalma és megjelenési formája koronként, illetve országonként változik, függ a társadalmi berendezkedéstől, nemzeti kultúrától, és annak történelme során, hosszú idő alatt alakult ki.⁴⁸

Napjainkban a kifejezés több tudományterületen is használatos, kiemelten a filozófiában, a természettudományokban és a – témám szempontjából legjelentősebb – jog,

⁴⁵ : Hrubos [Szerk.], 2012: i. m. 253. o.

⁴⁶ Kocsis, 2010: A felsőoktatási autonómia elmélete... 8. o.

⁴⁷ U.o. 20. o.

⁴⁸ Gergely Jenő: Az autonómiáról általában. In: Autonómiák Magyarországon 1848-2000. I. kötet. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L' Harmattan Kiadó. Budapest, 2005. 20. o.

politikatudomány, illetve nemzetközi kapcsolatok terén.⁴⁹ A filozófiában *Machiavelli*, *Kant*, *Mill* és *Hume* munkásságában is találkozunk az autonómia fogalmával. A természettudományok képviselői számára egy másfajta értelemben vett függetlenséget, saját törvényekhez való alkalmazkodást jelent. Az autonómia legsokoldalúbb használata, az autonómia legváltozatosabb megvalósulási területei azonban mégis a jogban és a politikatudományban érhető tetten.⁵⁰ A szakirodalom felhívja a figyelmet arra, hogy válasszuk külön a fogalmat a hozzá tartozó elméletektől, nézetektől, mert miközben a fogalommal kapcsolatban fellelhető valamiféle általános megegyezés, addig az autonómia magyarázatára szolgáló elméletek igen sokfélék és különbözőek.⁵¹

Luis B. Sohn élesen elkülöníti az autonómia fogalmát a függetlenségtől és a teljes önrendelkezéstől, inkább önkormányzásnak (self-rule, self-government) tekinti azt, amely lehetővé teszi bizonyos speciális kérdéskörök esetében a közvetlen kontroll gyakorlását, miközben a politika visszatartja a hatalom egy részét a közös érdekek szolgálatában.⁵² *Rudolf Bernhardt* szűk és tág értelemben határozza meg a definíciót. Tág értelemben az autonómia nem más, mint egy egyén vagy entitás autonóm önmeghatározása, illetve a képessége, hogy saját ügyeit külső behatás nélkül kezelje. A szűkebb meghatározással a kisebbségvédelemre és a kisebbségi önrendelkezésre utal, ilyen értelemben szorosan kötődve az emberi jogok kérdésköréhez.⁵³ *Paul Laband* szerint „törvényhozó hatalmat jelent, de különbözik a szuverenitástól, lévén, hogy a szuverén által meghatározott keretek között működhet.”⁵⁴

Magyar meghatározást említve: *Kiss László* alkotmánybíró a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében az önkormányzatok (autonómiák) öt alappilléjét fogalmazta meg. Ahhoz, hogy valamely szervezet autonóm szervezetként jelenhessen meg, a következők törvényi biztosítására van szükség: „1. Legyen önálló személyisége”; „2. Rendelkezzen saját hatáskörökkel, e hatásköreit önállóan (de törvényességi kontroll alatt állva) gyakorolhassa, érvényesüljön a hatáskörelvonás tilalma”; „3. Szervezeti és működési rendjét – törvény keretei között – maga (önállóan) alakíthassa ki. Személyi ügyeiben maga

⁴⁹ Miklósné Zakar Andrea: Autonómia: elmélet és gyakorlat (Autonomy: Theory and Practice). Tér és Társadalom, XXIV. évf. 2010. 75. o. (<http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/viewFile/1329/2654>, 2015. október.12.)

⁵⁰ Miklósné: i. m. 75. o.

⁵¹ Lapidóth, Ruth. Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996.

⁵² Sohn, L.B. (1981) Models of Autonomy within the United Nations Framework. – Dinstein, Y. (ed.) Models of Autonomy. Tel Aviv University (Faculty of Law) – Transaction Books, New Brunswick – London. 5–22. o. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

⁵³ Bernhardt, R.: Federalism and Autonomy. – Dinstein, Y. (ed.) Models of Autonomy. Tel Aviv University (Faculty of Law) – Transaction Books, New Brunswick – London, 1981. 23–28. o. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

⁵⁴ Lapidóth, R., 1996. Idézi: Miklósné: i. m. 76. o.

dönthessen”; „4. Legyen gazdasági önállósága, rendelkezzen saját vagyonnal”; „5. Illesse meg az önálló (belső) szabályozás joga.”⁵⁵ Mindezek azt jelentik, hogy a szervezet önállóan léphessen jogviszonyokba, törvényben garantált jogai legyenek és vállalhasson kötelezettségeket. A törvénytől kapott hatáskörét egyrésztől ne vonhassák el (pozitív hatáskörrelvonás tilalma), másrésztől pedig hatáskörében érdemi döntésre maga is képes legyen (negatív hatáskörrelvonás tilalma). A gazdasági önállóság tekintetében pedig álljanak rendelkezésre olyan pénzeszközök, amelyek szabad felhasználásáról mindenféle állami megkötés vagy közrehatás nélkül, szabadon dönthet.

Összegzésül elmondható, hogy autonómiával rendelkezők lehetnek egyének, területi és helyi önkormányzatok, kamarák és szakszervezetek, társadalmi csoportok, egyházak és felekezetek, etnikai kisebbségek, közcélú intézmények stb., amelyek önállóak, másoktól függetlenek. *„Az autonómia tehát az állampolgárok kisebb vagy nagyobb létszámú, valamilyen közös cél, adottság, érdek, ideológia vagy vallás mentén önszerveződéssel létrejött közösségeinek sajátja, amelyeknek működését a maguk által alkotott szabályok [...] a hatályos állami törvények keretei között biztosítják, s ehhez függetlenségüket nem, vagy forrásaikat tekintve csak részben korlátozó anyagi eszközökkel rendelkeznek.”*⁵⁶

4.2. A felsőoktatás autonómia története

A felsőoktatási autonómia gondolata egyidős az első egyetemek megalakulásával, amely napjainkig a felsőoktatás központi kérdésének számít.⁵⁷ Ennek igazolásaképpen szükségesnek tartom a különböző korszakok egyetemi „autonómiájának” vázlatos ismertetését.

Az első egyetemek a középkorban spontán módon jöttek létre: ennek iskolapéldája az első valódi egyetem, az 1200 körül Párizsban létrejött Notre Dame, amelyet saját tanárai hoztak létre, de szabályozására csak később, 1215-ben került sor.⁵⁸ Párizst Bologna, majd Padova és Oxford követte, csak hogy a legjelentősebb egyetemeket említsem. Szakirodalmi megállapítások szerint Európa első egyetemei kettős értelemben vett universitasok:⁵⁹ egyrészt

⁵⁵ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

⁵⁶ Gergely: i. m. 19. o.

⁵⁷ Barakonyi, 2007: i. m.

⁵⁸ Barakonyi Károly: Rendszerváltás a felsőoktatásban. Bologna-folyamat, modernizáció. Akadémiai Kiadó. Budapest, 2004. 25. o.

⁵⁹ Kezdetben a tanárok és diákok csoportosulására vonatkozott, és tulajdonképpen azokat a személyeket jelölte, akiket az adott egyetemi szervezet tömörített. Csak a tizennegyedik-tizenötödik század fordulójától kezdik – a collegium, a congregatio vagy a corpus mintájára – az universitas kifejezést az akadémiai testületek megkülönböztető terminusaként használni. In: Ferencz Sándor: A középkori egyetem. Egyetem – universitas – studium generale.

universitas literarum, mert valamennyi tudományt képviseltetik, másrészt *universitas nationum*, mert nem csak egy adott néphez, nemzethez kapcsolódik.⁶⁰ Kocsis Miklós megítélése szerint ez utóbbira vezethető vissza, hogy az autonómia attribútuma a klasszikus egyetemeknek: „*az egyetemek az európai népek közösségének kifejezői voltak évszázadokon keresztül mindaddig, amíg >>nemzetietlen<< jellegüket el nem veszítették.*”⁶¹ Hamza Gábor mindezt a következőképpen fogalmazta meg: „*[e] folyamat következő állomása, hogy az egyetemek autonómiájukat fokozatosan elveszítve tendenciaszerűen állami intézményekké váltak. Ennek oka elsősorban az volt, hogy korábbi, az uralkodóval, vagy az egyházzal szembeni autonómiájuk terjedelme igazodott a társadalmi változások által előidézett fejleményekhez. A testületi, korporációs jelleg egyre inkább háttérbe szorult, veszített súlyából: az egyetem egyre nagyobb mértékben szűnt meg klasszikus értelemben vett universitas lenni.*”⁶²

A mai egyetem fogalmához sokkal közelebb álló *studium generale* elnevezés arra utalt, hogy az előadások nyilvánosak, a világ bármely tájáról érkezhettek a tanulni vágyók.⁶³ E fogalom a XIV. századra azonban már szigorúbb jogi tartalmat is nyert, amelynek alapvető vonásait Ferencz Sándor úgy fogalmazza meg, hogy „*a studium generale lényegében tanárok és diákok jelentős törvénykezési autonómiával, statutumok felállításának és saját tisztségviselőik megválasztásának jogával, valamint pecséttel, a hitelesség elismert attribútumával rendelkező céhszerűen szövetkező szerveződése...*”⁶⁴

Az universitas és a studium generale fogalma alatt tehát a középkorban egyfajta autonóm tevékenység nyert védelmet, köszönhetően annak, hogy a közösség tagjai együttesen léptek fel az egyházi és a világi hatalmasságokkal szemben,⁶⁵ sőt „*a középkori egyetemek kihasználták a pápa és a császár rivalizálását autonómiájuk fenntartása érdekében.*”⁶⁶

A XVIII. század végén – XIX. század elején létrejövő polgári államok már egy újfajta felsőoktatási rendszer iránti igényt mutattak. Szakirodalmi álláspontok szerint ennek az európai

(http://www.ortvostortenet.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/2.4/ferencz_sandor_kozepkori_egyetem.pdf, 2015. október 07.)

⁶⁰ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről. Jogi Fórum, 8. o. (http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20090122kocsis_miklos-felsookt_autonomia%5Bjogi_forum%5D.pdf, 2015. október 13.)

⁶¹ Kocsis, 2015: i. m. 8. o.

⁶² Hamza Gábor: Az egyetemi autonómiáról I. Magyar Felsőoktatás 1995. 5-6. sz. 10. o.

⁶³ Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemről a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány, 2004/4. sz.

⁶⁴ Ferencz: i. m. 38. o.

⁶⁵ Bónis György: A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában. Értekezések a történeti tudományok köréből. Új sorozat 63. sz. 14. o.

⁶⁶ C. G. Andren – U. J. Dahre: Academic Freedom and University Autonomy. In: Carin Berg [Szerk.]: Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers On Higher Education. Bucharest 1993. 50-56. o.

felsőoktatás-történet szempontjából jelentős folyamatnak (részbeni) következménye a hagyományos egyetemek „halála” és a modern egyetemek „születése”.⁶⁷ Friedrich Carl von Savigny szerint a két különböző kor egyetemét a *Lehr- und Lernfreiheit*⁶⁸ kapcsolja össze. „*In diesem Hauptstück also standen die Universitäten des Mittelalters den gegenwärtigen gleich, in vielen andern Stücken aber waren sie von diesen sehr verschieden*”⁶⁹ („Ebben a legfontosabb kérdésben tehát – a tanszabadságra utalva – a középkori egyetemek a jelenlegivel egyenlők voltak, de sok más kérdésben nagyon eltérők”).

Az egyetemi sajátosságok és értékek megőrzése minden korban elsődleges feladatnak számított. Ezt támasztja alá az 1988-ban Bolognában aláírt Magna Charta Universitatum is, amely rögzíti az egyetemek működésének legalapvetőbb követelményeit. A Magna Charta Universitatum többek között az egyetemi autonómiáról is rendelkezik, első alapelve szerint: „*A földrajzi helyzetből és a történelmi hagyományokból fakadóan különbözőképpen megszervezett társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégíthesse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai és gazdasági hatalommal szemben erkölcsi és szellemi vonatkozásban függetlennek kell lennie.*”⁷⁰ A Magna Charta Universitatum tartalmazza tehát az egyetemek kutatási és oktatási tevékenységek politikai és gazdasági hatalommal szembeni függetlenség követelményét. Bár a Magna Charta Universitatum nem nemzetközi jogi érvényű dokumentum, mivel azt nem az államok, hanem az európai egyetemek rektorai fogadták el, irányadó voltát mégis alátámasztja az a tény, hogy az államok – köztük Magyarország is – *factum concludensekkel*⁷¹ tanúsították, hogy azt maguk is irányadónak tekintik.

⁶⁷ Hans-Werner Prah – Ingrid Schmidt-Harzbach: Die Universität. Eine Kultur- und Sozialgeschichte. Bucher Verlag. München und Luzern, 1981.; Thomas Ellwein: Die deutsche Universität. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Fourier Verlag. Wiesbaden, 1997; Harold Perkin: „History of Universities”. In: International Higher Education. An Encyclopedia. 1. köt. (szerk. Philip G. Altbach) Garland Publishing Inc. New York & London, 1991. 169-204. o. In: Kocsis, 2010: A felsőoktatási autonómia elmélete... 26. o.

⁶⁸ *Lehrfreiheit*: tanszabadság, kutatási- és tanítási szabadság; *Lernfreiheit*: tudomány, tudományos élet szabadsága

⁶⁹ Savigny, Friedrich Carl von: Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter. I–III. 2. Auflage. Heidelberg, 1834. 153-154. o.

⁷⁰ Magna Charta Universitatum (http://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasiaruhely/magna_charta_magyar.pdf, 2014. július 12.)

„The university is an autonomous institution at the heart of societies differently organized because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching. To meet the needs of the world around it, its research and teaching must be morally and intellectually independent of all political authority and economic power.” U.o.

⁷¹ (lat.) ráutaló magatartás. Az európai oktatásügyi miniszterek bolognai (1999. június 19.), prágai (2001. május 19.), berlini (2003. szeptember 19.) értekezleteik közös nyilatkozatában kifejezték kötődésüket a Magna Charta elveihez.

A felsőoktatási intézmények autonómiájának mértéke történeti és földrajzi értelemben is rendkívül változatos. A téma kutatói a legáltalánosabb jellemzők és legfontosabb elemek között a saját ügyek önálló intézését, öngazgatást, „*az intézmény erkölcsi-szellemi függetlenségét, a döntési mozgásteret, az oktatási és kutatási szabadságot, a hallgatók szabad tantárgy- és tanárválasztását, a hatékony önkormányzati testületek létezését, a gazdasági jogköröket említik.*”⁷² A felsőoktatási autonómia kérdésének jelentős voltát támasztja alá Barakonyi Károly megfogalmazása is, amisperint „*a szenvedélyes megnyilatkozások alapján a szemlélő néha azt hiszi, hogy valamilyen szent, parttalan egyetemi szabadságról van szó, aminek a magasztossága a keresztes háborúk céljaival vagy Petőfi lángoló szabadságszeretetével áll közeli rokonságban*”.⁷³

Mindezek alapján jól látható, hogy mennyire sokféleképpen értelmezhető az egyetemi autonómia. Valójában egy sajátos privilégiumról van szó, ami a különböző történelmi korokban más és más formákat öltött. „*Kétségtelen azonban az, hogy a felsőoktatás hagyományos, több évszázados, lassan évezredes autonómiája elengedhetetlen feltétele a tevékeny, produktív oktató- és kutatómunkának. Az autonómia nem jelent, nem jelenthet abszolút függetlenséget. Az autonómiának összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményeivel.*”⁷⁴ Nem véletlen tehát, hogy a felsőoktatási intézmények számára az autonómia korlátozása mindig is érzékeny pont volt és az is maradt.⁷⁵

4.3. A hazai felsőoktatási autonómia alapjogi háttere

A felsőoktatási autonómia alapjogi hátterét a korábbi Alkotmány 70/F. §-a, valamint 70/G. §-a fektette le. A 70/F. § rendelkezik a művelődéshez való jogról, a második bekezdése rögzíti, hogy az állam a művelődéshez való jogot – többek között – képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, és az oktatásban résztvevők anyagi támogatásával valósítja meg. A 70/G. § deklarálja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot, valamint a tanítás szabadságát. Rögzíti továbbá, hogy „*[t]udományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.*”⁷⁶ Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Alkotmány

⁷² Rácz Kálmán: Az egyetemi autonómia Magyarországon 1848 és 1998 között. In: Gergely Jenő [Szerk.] Autonómiák Magyarországon 1848-2000 I. kötet. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2005. 223. o.

⁷³ Barakonyi, 2004: Rendszerváltás ... 48. o.

⁷⁴ Hamza Gábor: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. Magyar Tudomány, 2014. február, 133. o. (http://epa.oszk.hu/00600/00691/00125/pdf/EPA00691_mtud_2014_02_130-139.pdf, 2015. október 07.)

⁷⁵ Barakonyi, 2007: i. m.

⁷⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/G. § (2) bekezdés

70/F. §-ában foglalt művelődéshez (oktatáshoz) való jog biztosítja a felsőoktatási intézmények létrehozását és működését, az Alkotmány 70/G. §-a pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát garantálja.

Az alkotmánybíróági értelmezés nyomán rögzítendő, hogy az oktatási jog és azon belül a felsőfokú tanulmányok folytatásához való alanyi jog közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések kifejleszthetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantáló összetevőjéhez.⁷⁷ A testület – több határozatában is megerősítve – a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusa közé sorolta, és ezzel összefüggésben levezette, hogy „[a]z Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értékeket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanítás szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magában foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni.”⁷⁸

Az állam 2011-től szakítani kívánt a korábbi felsőoktatási törvények autonómiakoncepciójával és a bennük kialakított állami szerepfelfogással, amely a törvényhozás mellett az alkotmányozó hatalom tevékenységében is megmutatkozott.⁷⁹

Magyarország Alaptörvényének X. cikk első bekezdése rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás, valamint a tanulás szabadságát, továbbá – törvényben meghatározott keretek között – a tanítás szabadságát. A harmadik bekezdés

⁷⁷ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat. Idézi: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2006. 575. o.

⁷⁸ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

⁷⁹ Lásd bővebben: Cseporán Zsolt: A művészeti élet alkotmányjogi keretei Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2018. 158-161. o.

második mondata a felsőoktatási intézmények vonatkozásában ezt tovább részletezi: „[a] felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”⁸⁰ Ez utóbbi fordulat az Alaptörvény negyedik módosításával került a szabályozásba. Az Alaptörvény eredeti szövege szerint „a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.”

A „felsőoktatási intézmények” szókapcsolat megjelenése az Alaptörvényben feltételezi a felsőoktatási autonómia közjogi szerepének változását. Az állam a felsőoktatási intézményeket „jelöli ki” az autonómia biztosítására, rajtuk keresztül látja el intézményvédelmi kötelességét. Bár maga az intézmény nem képes kutatni, oktatni, „*mégis garantálni kell számára olyan mértékű autonómiát, amely a tudományos folyamatok háttéréül szolgáló szervezeti szabályok alapja lehet.*”⁸¹

Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése expressis verbis rögzíti a kutatás és a tanítás tartalmának, módszereinek önállóságát, ezáltal a felsőoktatási intézmények tudományos autonómiája – ti. a kutatás és tanítás tartalma, módszerei – az állami beavatkozásoktól – tartalmi értelemben – függetlenül, a lehető legszélesebb körben érvényesül.⁸²

A felsőoktatási intézmények szervezeti rendjére vonatkozó alkotmányos kitétel, ami szerint „szervezeti rendjüket törvény szabályozza” két aspektusban jelent újítást a korábbi Alkotmányhoz képest: egyrészt a tartalmi vizsgálatot követően megállapítható: az állam saját diszkrecionális hatáskörébe telepíti a felsőoktatási intézmények strukturális felépítésének meghatározását, másrészt ennek eljárási követelményét is biztosítja: az Országgyűlés jogalkotói (törvényhozói) hatáskörében dönt erről. E rendelkezés előre vetíti a felsőoktatási intézmények felépítésében bekövetkező változásokat (lásd kancellári, majd konzisztórium rendszer bevezetése).

Az Alaptörvény negyedik módosításával bevezetett rendelkezés „*rövidre zárja és az alkotmányozó hatalom útján dönti el a felsőoktatásról szóló tudományos és szakmai dialógusban hosszú évek óta állandó szereplőként jelen levő autonómiakérdés költségvetési*

⁸⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) X. cikk (3) bekezdés Módosította: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.), 6. cikk

⁸¹ Cseporán, 2018: i. m. 158. o.

⁸² Cseporán, 2018: i. m. 159. o.

fejezetét”,⁸³ és a Kormány közvetlen befolyása alá helyezi az intézmények gazdálkodásának felügyeletét. A felsőoktatási intézmények és az állam viszonyában a legkardinálisabb kérdés, az Alkotmánybíróság által a felsőoktatási autonómia harmadik összetevőjeként deklarált gazdasági önállóság kérdése. Másként fogalmazva: kiterjed-e az autonómia tartalma az intézmény gazdálkodására is, avagy sem. Az Alkotmánybíróság korai határozatai egyértelműen a teljes autonómia biztosítása mellett foglaltak állást, míg a 2000-es évek közepétől – a társadalmi, kulturális és gazdasági változásokat mérlegelve – elismerték a gazdasági önállóság korlátozhatóságának lehetőségét.⁸⁴ Szakirodalmi megállapítás szerint „[a]z Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból levezethető felsőoktatási autonómia fogalmából nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének a vizsgálatát.”⁸⁵ Szintén ezt a megállapítást támasztja alá az Alaptörvény X. cikkének már idézett fordulata, ami egyértelműen – a törvény keretei között – korlátozza a gazdálkodási autonómiát.

Fontosnak tartom megemlíteni azt az álláspontot, ami szerint az állami felsőoktatási intézmények tekintetében gazdasági, pénzügyi autonómiáról nem lehet szó. Barakonyi Károly szerint az állami egyetemek az állami vagyon kezelőiként működnek, önálló vagyonnal nem rendelkeznek, így az intézmények mozgástere csupán a rendelkezésre bocsátott költségek felhasználására korlátozódik, ami nem tekinthető valódi gazdálkodási autonómiának.⁸⁶ Az egyetemek működésének finanszírozása túlnyomórészt állami forrásokból történik, a fontosabb beruházásaikról felső szinten döntenek, és ott biztosítanak hozzá forrásokat.⁸⁷

Az Alaptörvény negyedik módosításával tehát a felsőoktatási intézmények gazdálkodási autonómiájáról szóló vita parttalanná vált. A módosítás ugyanis nem csak az intézmények gazdálkodásának törvényi szabályozását teszi lehetővé, hanem a szabályozási szint lejjebb szállításáról (is) szól. Ezzel a Kormány közvetlen befolyása alá helyeződött az intézményi gazdálkodás, amely kiterjed arra, hogy a Kormány – törvényi keretek között – szabályokat állapítson meg az intézmények gazdálkodására, valamint arra, hogy a gazdálkodást érintően

⁸³ G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. A felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata. Doktori értekezés. 71. o. (http://szerep.sze.hu/JaDoX_Portlets/displayContent?docId=46689&secId=873, 2020. december 15.)

⁸⁴ Cseporán, 2018: i. m. 160. o.; Lásd még: II. fejezet 3. pont 3.4. alpont 3.4.1.-3.4.5. pontjai

⁸⁵ Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a felsőoktatási autonómiáról. Jogesetek Magyarázata 2010. 3. sz. 2-3. o.

⁸⁶ Barakonyi, 2007: i. m.

⁸⁷ Barakonyi, 2007: i. m.

fenntartói jogkör keretében a Kormány feladatkörrel rendelkező tagja, illetve jogszabállyal létrehozott intézmények, kormányzati szervek útján felügyeleti jogkört gyakoroljon. A gazdálkodási jogkörök e szabályozása – az alkotmányozó hatalom értelmezése szerint – a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti, így az megfelel az Alkotmánybíróság mércéjének.⁸⁸

4.4. A felsőoktatás igazgatás alkotmányos keretei

Magyarország Alkotmánybírósága mint a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és a mindenkori alkotmányban biztosított jogok védője számos eljárásában, határozatában foglalkozott már a felsőoktatási intézmények szervezetével, működésével, önkormányzatiságával, a tanulás és tanítás szabadságának kérdésével, a tudomány és művészet szabadságával.

Véleményem szerint a taláros testületnek ezek a döntései jelentős állításokat fogalmaznak meg. Így ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: '05. évi Ftv.) előzetes normakontroll eljárása során tett megállapításait vizsgálhassuk, szükségesnek tartom a témában született korábbi határozatok tételgondolatait áttekinteni, majd az előzetes normakontroll eljárás során kimunkált álláspontot elemezni, végül pedig a későbbi, pálfordulást jelentő autonómia értelmezéseket bemutatni, így komplex képet kapva az Alkotmánybíróság felsőoktatási autonómia gyakorlatáról.

A testület gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepel, amellyel már több határozatában is foglalkozott. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/F. §-ába foglalt művelődéshez (oktatáshoz) való jog értelmezése során arra a megállapításra jutott, hogy: „*[a]z államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező állampolgár számára biztosítsa.*”⁸⁹ A testület egy másik határozatában rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 70/F. §-a alapján „*az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában.*”⁹⁰ Más határozatában pedig kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy az „*oktatáshoz való jog részeként a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog gyakorlása*

⁸⁸ Cseporán, 2018: i. m. 160-161. o.

⁸⁹ 1310/D/1990. AB határozat

⁹⁰ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat

(...) csak úgy biztosítható, ha az állam megteremti a felsőfokú tanulmányok folytatásának a feltételeit.”⁹¹ A tudomány szabadságának kérdésével az Alkotmánybíróság már egy 1994. évi határozatában is foglalkozik részletesen: „[a]z Alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításának szabadságát, mint az ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni. Minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése. Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között – gyakorolhassák. [...] Mindannyiszor, amikor a történelem során az állam a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásnak vetette alá, az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítója, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója [...]”⁹²

A taláros testület a '93. évi Ftv. kapcsán azt is megállapította, hogy annak negyedik része, amely a felsőoktatási intézmények önkormányzatát (autonómiáját) fejti ki részletesen, az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésében deklarált tudományos élet szabadságát, valamint a tan- és

⁹¹ 51/2004. (XII. 8.) AB határozat

⁹² 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182-183.

tanítás szabadságát valósítja meg. Az intézményi autonómia hordozóival kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a '93. évi Ftv. 32. § (1) bekezdése „nem szűkíti le a tudományos élet szabadságához fűződő jogosultságok kedvezményezetti körét az egyetemi tanárookra, ellenkezőleg; azt kifejezetten az egyetemi autonómiát megtestesítő személyi körre terjeszti ki (»A felsőoktatási intézmények az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók számára biztosítják az oktatás, a tudományos kutatás, a művészi alkotó tevékenység és a tanulás szabadságát.«). Az autonómia hordozója pedig az intézmény, az egyetem; ennek adja meg az Ftv. az önkormányzati jogokat, vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is.”⁹³

4.4.1. Az előzetes normakontroll során kimunkált megállapítások

A köztársasági elnök az Alkotmány 70/G. §-ával ellentétesnek találta a '05. évi Ftv. 25. § (1) bekezdését, ami szerint „[a]z irányító testület fogadja el a stratégiai, foglalkoztatási, üzleti tervet (a továbbiakban: intézményfejlesztési terv). Az intézményfejlesztési tervben kell meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat. Az intézményfejlesztési terv része a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia. A kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiát meg kell küldeni a regionális fejlesztési tanács részére, hogy figyelembe lehessen venni a régió társadalmi, gazdasági fejlesztését szolgáló középtávú program elkészítésénél és végrehajtásánál. Az intézményfejlesztési tervet középtávra, legalább négyéves időszakra kell elkészíteni, évenkénti bontásban meghatározva a végrehajtás feladatait. Az intézményfejlesztési terv része a foglalkoztatási terv. A foglalkoztatási tervben kell meghatározni azt a létszámot, amelynek keretei között a felsőoktatási intézmény megoldhatja feladatait.” és 25. § (2) bekezdésének fg) pontját, amely rögzíti, hogy „[a]z irányító testület a jogszabályok keretei között [...] f) dönt [...] fg) gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről”. A köztársasági elnök álláspontja – az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt tudományos élet szabadságával kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatra való hivatkozással –, hogy az állami felsőoktatási intézmények léte önmagában még az alapvető jog érvényesülését nem garantálja. A tudomány művelői, akik fent idézett jog jogosultjai, csak akkor tudják indokolatlan befolyástól mentesen folytatni tudományos tevékenységüket, ha azt

⁹³ 861/B/1996. AB határozat

a felsőoktatási intézmény szervezete, azon belül is a tudományt – kutatást és oktatást – közvetlenül érintő döntések meghozatalának rendje kellő módon biztosítja. Ennek érdekében a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben a felsőoktatási intézménynek a végrehajtó hatalommal szemben autonómiával kell rendelkeznie. Ez pedig a kutatással és oktatással közvetlenül összefüggő kérdésekben feltételezi a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjait, a tudomány művelőinek közössége önálló döntési jogát. A tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát pedig a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg. Így tehát a felsőoktatási intézmény autonómiájának olyan korlátozása, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, amelyet az adott felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak az Alkotmány 70/G. §-ából következő intézményvédelmi kötelezettségbe ütközik. A köztársasági elnök sérelmezte továbbá, hogy a '05. évi Ftv. 25. § (2) bekezdés fg) pontja feljogosítja az irányító testületet arra is, hogy döntsön *„gazdaságtalan tevékenységének és az ahhoz kapcsolódó szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről.”* Ezzel pedig döntési jogosultságot kap arra is, hogy tudományos, kutatási tevékenységet, és az azt végző szervezeti egységet pusztán gazdaságossági szempontok alapján átalakítsa, vagy akár meg is szüntesse, ezzel alapjaiban meghatározva a tudomány művelőinek tevékenységét.

A '05. évi Ftv. 20. § (1) bekezdése szerint az irányító testület a felsőoktatási intézmény stratégiai döntést hozó, s annak végrehajtását ellenőrző szerve, amelyet a 23. § (1) bekezdése szerint az állami fenntartású felsőoktatási intézményben létre kell hozni. A 23. § (6) bekezdés f) pontja – a rektor kivételével – kifejezetten kizárja az irányító testületi tagságból azokat, akik az adott felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatási, hallgatói jogviszonyban állnak. A 23. § (5) bekezdése – a rektor kivételével – nem követel meg tudományos fokozatot vagy oktatói tapasztalatot az irányító testület tagjaitól, és még a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettség is csak összesen három tagnál feltétel. A köztársasági elnök szerint mivel az irányító testület tagjai nem állnak jogviszonyban a felsőoktatási intézménnyel, így nem tagjai az intézmény tudományos közösségének sem, s nem vesznek részt az intézmény tudományos tevékenységében, ezért nem szükségszerűen rendelkeznek a tudomány mindennapi működésére vonatkozó ismerettel. Ennek hiányában pedig az irányító testület nem tekinthető olyan önkormányzati szervnek, amely a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjait, a tudomány művelői számára az Alkotmány 70/G. §-ának megfelelő beleszólási jogot ad a tudomány művelését közvetlenül érintő kérdésekbe.

A köztársasági elnök indítványában kifogásolta a '05. évi Ftv. 32. § (11) bekezdés c) pontját, amely szerint „[a] Kormány határozza meg [...] c) a doktori fokozat megszerzésének feltételeit, a doktori iskola létesítésének eljárási rendjét, továbbá az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágakat, amelyeken a doktori képzés folyhat.” valamint 153. § (1) bekezdés 5. pontját, amely rögzíti, hogy „[a] Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza [...] 5. a többciklusú képzés és a felsőfokú szakképzés rendjét, a képesítési keretet, a képzés indításának eljárását, a doktori képzés szabályait, a tudományterületeket, tudományágakat [...]”, mert az – álláspontja szerint – tudományos kérdésben döntési jogot ad a Kormánynak. A köztársasági elnök az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdését idézve rámutatott arra, hogy tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Ez a szabály nem pusztán az egyes tudományos eredmények értékelését tartja fenn a tudomány művelői számára, hanem általában kizárja az államot annak meghatározásából, mely konkrét tevékenység tekinthető a tudomány művelésének, milyen módszerekkel működhet a tudományos kutatás, egyáltalán mi tekinthető tudománynak. Ezért – a köztársasági elnök véleménye szerint – az elfogadott tudományágak meghatározása az Alkotmány 70/G. § (2) bekezdése szempontjából éppúgy tudományos kérdésnek minősül, mint az egyes tudományos eredmények megállapítása.

Az Alkotmánybíróság a sérelmezett jogszabály vizsgálata során először a felsőoktatási intézmények autonómiáját járta körbe. Megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiáját mind a '93. évi Ftv., mind pedig a '05. évi Ftv. deklarálja, utalva az európai egyetemek Magna Chartájában megfogalmazott szellemi értékek védelmére. A Magna Charta 3. Alapelve kimondja, hogy „[a] kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve; az államhatalomnak és az egyetemeknek saját illetőségükön belül biztosítaniuk kell ennek az alapvető követelménynek a tiszteletben tartását. A türelmetlenséget elutasító, a párbeszédre mindig kész egyetem a tanárok és diákok együttműködésének kivételezett helye. A tanároké, akik képesek ismereteik átadására és rendelkeznek mindazon eszközökkel, amelyek tudásuk kutatással és innovációval való továbbfejlesztéséhez szükségesek; a diákoké, akik feljogosítottak, alkalmasak és készek ismereteik gyarapítására.”⁹⁴ A '05. évi Ftv. 1. §-a kimondja, hogy a „tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg”. Az ehhez fűzött miniszteri indokolás szerint „[a] művelődéshez való jog és az Alkotmány 70/G. §-a szerinti tanítás és tanulás szabadsága a tudományos és művészeti élet külső beavatkozástól való

⁹⁴ Magna Charta Universitatum

*mentességének biztosításában, a tudományos, művészeti kérdéseknek a tudomány, illetve a művészeti ág művelői vagy ezek testületei általi értékelésében nyilvánul meg. Ezt a célt szolgálja a felsőoktatási intézmények számára biztosított intézményi autonómia, a függetlenség törvényi szintű garanciáinak megteremtése, az autonómia, a függetlenség céljának, tartalmának és korlátjainak meghatározása. (...) Ez az autonómia az oktatás, kutatás, az intézmény belső szervezetének kialakítása, a működtetés és gazdálkodás önállósága területén nyer értelmet, alanyai az intézmény, az oktató, a kutató, a hallgató, illetve ezek közössége. Az autonóm joggyakorlás egyéni vagy közösségi formája azonban nem sértheti más jogosultak ilyen igényét.*⁹⁵ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a tudományos tevékenység nem másoktól elzárt, egyéni, hanem kollektív tevékenység, amelyhez nem elegendő a tudomány művelői számára egyéni jogokat biztosítani, valamint az állami beavatkozások elleni védelmet garantálni, hanem – a tartózkodás mellett – pozitív cselekvési kötelezettsége is van az államnak, ezért olyan, törvényben szabályozott megoldásokat kell nyújtania, amelyek megfelelően biztosítják a külső befolyástól mentes, szabad, – professzionalizálódott – tudományos tevékenység folytatását, amelynek intézményi kereteit az állam köteles megteremteni.⁹⁶ Ez azt jelenti, hogy az állam köteles gondoskodni olyan intézményekről, szervezetekről, a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad, külső befolyástól mentes folytatását garantálják. Biztosítani kell egyúttal a tudomány művelőinek önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját, amely az önkormányzati jogokon keresztül valósul meg. A tudományos, oktatási és kutatási tevékenység függetlenségének alapvető biztosítója a fenti jogokkal rendelkező felsőoktatási intézmények megteremtése. Ezt az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat mellett a '93. évi Ftv. és a '05. évi Ftv. is elismer.

A felsőoktatási intézmények – épp a felsőoktatás autonómiájából következően – a kormánytól, államigazgatástól függetlenek, amely nemcsak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki, hanem – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint – szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti a felsőoktatási intézményeket. Az önálló működés pedig úgy biztosítható, ha „*törvény rögzíti a felsőoktatási intézményekre vonatkozó alapvető szabályokat, s az Országgyűlés határozza meg a felsőoktatási intézmények létét és működését érintő alapvető döntéseket (létrehozás, megszüntetés, felsőoktatási intézetek központi költségvetési támogatása, stb).* Az országgyűlési döntés keretében pedig a felsőoktatási intézmény belső életét, szervezetét és működését a saját

⁹⁵ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény indokolása – Részletes indokolás az 1. §-hoz

⁹⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

maga által elfogadott intézményi szabályzat állapítja meg. Ezekről a kérdésekről tehát az Országgyűlésen és a felsőoktatási intézményeken kívül más szervek és szervezetek nem dönthetnek.”⁹⁷

A felsőoktatási intézmény mint minden önkormányzatisággal rendelkező szervezet választott, autonóm képvisellel kell rendelkezzen, amelyet fel kell hatalmazni a saját működéshez szükséges szabályalkotáshoz, valamint egyedi döntéshozatalhoz szükséges joggal. A felsőoktatási autonómia alanya a felsőoktatási intézmény, végső soron az oktatók, tudományos kutatók és a hallgatók közössége, ezért az ő részvételüket biztosítani kell az autonóm képviselői szervezetben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában. Ebbe a tevékenységbe – a testület véleménye szerint – külső szakembereket, az alapító vagy a fenntartó szervezet képviselőjét is be lehet vonni, de csak a felsőoktatási intézmény autonómiájának biztosítása mellett. A felsőoktatási intézmények autonómiája magában foglalja a gazdálkodási autonómiát is, így a felsőoktatási intézmények a törvény keretei között maga határozhat költségvetéséről, pénzeszközeinek szabad felhasználásáról. Az intézmények állami támogatása pedig mintegy biztosíték a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatásához. A jogalkotó azonban – a felsőoktatási intézmény autonóm működését nem veszélyeztetve „*jogosult az állami támogatást úgy meghatározni, hogy a felsőoktatási eszközök elosztásánál a tudomány szempontjainak megfelelő teljesítménykritériumok érvényesüljenek. Az értékelési kritériumok meghatározásánál semmiképpen sem szabad pusztán piaci hasznossági és politikai célszerűségi szempontokat figyelembe venni.*”⁹⁸ Ez nem jelenti azonban, hogy a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat ne lehetne megállapítani. Az Alkotmánybíróság ugyanis kimondta, hogy nem alkotmányellenes a felsőoktatási intézmények „*tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése, gazdaságossági követelmények előírása a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása. Nem alkotmányellenes továbbá az intézmény működéséhez, tudományos, kutatási és oktatási feladatainak ellátásához szükséges alapot meghaladó költségvetési támogatások – előre pontosan meghatározott, a tudomány szempontjainak megfelelő – teljesítménykritériumok szerinti elosztása sem.*”⁹⁹

⁹⁷ U. o.

⁹⁸ U. o.

⁹⁹ U. o.

Az Alkotmánybíróság a sérelmezett jogszabály által létrehozandó irányító testület összetételét és jogosítványait áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy irányító testületnek a sérelmezett jogszabály szerinti „*létrehozása, jogköre és összetétele eleve ellentétes a tudományos élet szabadságával*” és „*az nyilvánvalóan nem a felsőoktatási intézmény önkormányzati szerve*”, így „*[a] felsőoktatási intézményektől ily módon idegen irányító testületet nem lehet felhatalmazni a felsőoktatási intézmények autonómiájával védett, az intézményi autonómia hordozói számára biztosított önkormányzati jogosultságok gyakorlására, mert ez az autonómia elvonását jelentené.*”¹⁰⁰ A testület határozott arról is, hogy a felsőoktatási autonómia alapján követelmény, hogy a felsőoktatási intézmények létét (létesítését, megszüntetését) érintő kérdésekben kizárólag törvény, illetve az Országgyűlés határozzon, továbbá, hogy az önkormányzati jogköröket csak az intézményi autonómia alanyai gyakorolhassák. A támadott jogszabály azonban a fenntartónak (oktatási miniszter) adna felhatalmazást a felsőoktatási intézmény autonóm működését közvetlenül érintő diszkrecionális jogkörök gyakorlására. Az ilyen széles körű felhatalmazás azonban – a testület álláspontja szerint – a felsőoktatási intézmény autonómiájának, önállóságának és függetlenségének a megszűnését vonná maga után, ezért megállapította fenntartói irányítási jogkörök alkotmányellenességét. A fenntartó (oktatási miniszter) a felsőoktatási intézmény működtetését, átszervezését, megszüntetését, valamint a felsőoktatási intézménynek nyújtott normatív költségvetési támogatás felfüggesztését érintő döntési jogkörökkel nem rendelkezhet.

A taláros testület normakontroll eljárásban hozott döntése kapcsán fontosnak tartom kiemelni Kiss László alkotmánybíró különvéleményét, amelyben az autonómia meghatározó elemeinek számbavételét, és velük kapcsolatban annak vizsgálatát hiányolja, hol húzódhatnak az állami beavatkozás határai. Álláspontja szerint a többségi határozat eltérő mércét alkalmaz a települési önkormányzatok autonómiáját érintő állami beavatkozások, valamint a felsőoktatási intézmények működését érintő fenntartói jogosítványok tekintetében. Különvéleményében úgy fogalmaz: „*itt >> [értsd: felsőoktatási intézmények autonómiájának kérdésében<<] az Alkotmány két §-ából (70/F. §, 70/G. §) lényegesen több „védelem” olvasható ki, mint egy egész fejezetből amott: az az érzésem, hogy az egyetemek, főiskolák puszta „megérintése” is már alkotmányellenes. (Hiszen a fenntartó pl. fel sem hívhatja az intézményeket törvényben írt kötelességük teljesítésére.) Az okot abban látom, hogy az Alkotmánybíróság felsőoktatást érintő eddigi határozatai ezeknek az intézményeknek gyakorlatilag teljes függetlenséget iparkodtak biztosítani. Magam ezért elérkezettnek láttam*

¹⁰⁰ U. o.

*volna az időt arra, hogy a testület ebből a szempontból felülvizsgálja (legalább a korai) határozatait, s a szükséges esetekben és irányokban azoktól „ellépjen”.*¹⁰¹ A különvélemény kitér arra, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiájának lényeges eleme a gazdasági autonómia, de önmagában nem alkotmányellenes az, ha az állam – a felsőoktatási intézményrendszer működőképességére törekvésként – a jelenleginél hatékonyabbnak tűnő, új szervezetet hoz létre. Kötelessége viszont az, hogy az új szervezetet úgy helyezze el a felsőoktatás szervezetrendszerében, hogy azzal ne sértse meg az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit. Egy új szervezet alkotmányosságának, alkotmányellenességének voltát azonban nem pusztán léte, hanem az dönti el, hogy a neki szánt hatáskörök nem lehetetlenítik-e el az intézményi testületek Alkotmányban biztosított szerepkörének érvényesülését. Erre pedig a választ – a különvélemény szerint – csak az indítvánnyal támadott rendelkezések egyenkénti vizsgálatával lehet megadni. Az államnak mint fenntartónak jogában áll a képzés alapvető rendjét meghatározni, sőt törvényi szabályozásban rögzítve aszerint is differenciálhat, hogy milyen képzéseket támogat és melyeket hagy szabadon, az intézményekre bízva, beleértve azok intézmények általi finanszírozását is. A fenntartó e jogkörének gyakorlása nem sérti az Alkotmány 70/F. §-át, épp ellenkezőleg ez ebből fakadó kötelezettsége. A felsőoktatási intézményekben egyidejűleg kell biztosítani a tudományos kutatás szabadságát, a tanszabadságot, a tanítás szabadságát, valamint az állampolgárok művelődéshez való jogát, e jogának érvényesülési feltételeit. Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az állampolgárok számára képességeik alapján hozzáférhetővé kell tenni a felsőfokú oktatásban való részvételt. Ebből következik, hogy az állam kötelessége az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésének megfelelő felsőfokú intézményrendszer működtetése, ugyanakkor – ebből fakadóan – az állam joga is egyben a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. Ebben az összefüggésben tehát a felsőoktatási intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, az állam – a szükséges mértékben és módon – beavatkozhat azok felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.¹⁰²

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott törvényben valóban sérült a felsőoktatási intézmények autonómiája és a tudományos élet szabadsága, az oktatási kormányzat – a képzési szerkezet változása miatt – rövid határidőn belül a jogszabály átdolgozására kényszerült. Az alkotmánybírósági határozatból következik, hogy az irányító testület – amely döntéshozó szervként a fenntartói jogosítványokból eredő, gazdasági irányítási

¹⁰¹ 514/A/2005. ABH Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

¹⁰² Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz, ABH 2005, 459, 498

jogköröket gyakorolta volna – létrehozására nem kerülhetett sor. Ennek helyébe lépett (volna) az a megoldás, ami szerint ezeket a jogköröket a szenátus mint a felsőoktatási intézmény legfőbb döntéshozó szerve, továbbá a fenntartó gyakorolja, valamint létrejön egy úgynevezett gazdasági tanács, amely gazdasági kérdésekben döntés-előkészítő, véleményezési jogkört gyakorolt (volna). Az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján fogadta el a '05. évi Ftv. módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Ftmód.). A tervezett törvényszöveg szerint „A gazdasági tanács a) közreműködik a szenátus döntéseinek előkészítésében, egyetértésével nyújtja be a rektor a szenátus részére: aa) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét, ab) a felsőoktatási intézmény számviteli rendjét, ac) fejlesztés indítását; ad) gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzését, gazdálkodó szervezettel történő együttműködést, ae) a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, valamint a tulajdonában lévő ingatlan vagyon hasznosítását, elidegenítését, af) az e törvényben meghatározottak szerinti hitelfelvételt, ag) együttműködési megállapodás megkötését, ah) a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egysége létesítését, átalakítását, megszüntetését, ai) a felsőoktatási intézmény költségvetését és a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját.”¹⁰³

4.4.2. A második normakontroll határozat megállapításai

A köztársasági elnök – a részére előírt határidőn belül – az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény 2. § (1) bekezdése – a '05. évi Ftv. 25. § (1) bekezdésének a) pontját megállapító részében – alkotmányellenes.

A köztársasági elnök indítványában kifejtette, hogy az Ftmód. 2. § (1) bekezdése – a '05. évi Ftv. 25. § (1) bekezdésének a) pontját megállapító részében – ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával, mert az érintett rendelkezés „egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára teszi lehetővé a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását”.

Az államfő álláspontja szerint a gazdasági tanács nem tekinthető a felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének, ugyanis a gazdasági tanácsban az oktatási és kulturális miniszter által delegált tagok szavazati joggal bírnak, továbbá ezen túlmenően a gazdasági tanács csak egyetlen tagjánál feltétel a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos, kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettség. A köztársasági elnök – korábbi alkotmánybírósági határozatokra figyelemmel – azt állította, hogy „a gazdasági tanács

¹⁰³ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LXXIII. törvény 2.§ (1) bekezdése. Idézi: 39/2006. (IX. 27.) AB határozat

egyetértési joga alá rendelt döntések a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységét érintő, alapvető döntések”. Az alkotmánybíróági gyakorlatot szem előtt tartva ugyanakkor megállapítható, hogy „*a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységet érintő alapvető döntések meghozatala nem tartozhat a felsőoktatási intézménytől idegen, önkormányzati szervnek nem tekinthető testület hatáskörébe.*” Ezért az erről szóló rendelkezés az Alkotmány 70/G. §-a szerinti felsőoktatási autonómia korlátozásának minősül.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök által kifogásolt rendelkezés a felsőoktatási autonómiát érintő érdemi döntési lehetőséget biztosít a gazdasági tanács számára. A felsőoktatási intézmény autonóm képviseleti szervének nem minősülő gazdasági tanács számára biztosított előzetes egyetértési jog ugyanis megbénítja a rektor kezdeményezési jogát, így közvetve a szenátus döntési jogát, hiszen rektori kezdeményezés nélkül az előterjesztés nem is kerülhet a szenátus elé. Az egyetértési jog felhatalmazza a gazdasági tanácsot arra, hogy a rektori kezdeményezést pusztán gazdaságossági szempontok alapján is meggátolhassa, s így a tudományos minőség érvényesülését esetlegesen megakadályozza. Így a gazdasági tanács a saját maga által megállapított érdekeknek rendelheti alá a rektori kezdeményezést, ezzel közvetve a szenátusi döntéshozatalt, amely utóbbi „*a tudományos, az oktatási és a kutatási tevékenységet, vagyis a felsőoktatási intézmény alaptevékenységét döntéseivel alakítja.*”¹⁰⁴ Mindezek alapján megállapítható, hogy „*a gazdasági tanács számára a szenátusi döntéshozatal rektori kezdeményezéséhez biztosított előzetes egyetértési jog alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza. A felsőoktatási autonómiába tartozó önkormányzati jogok szabad gyakorlásának megakadályozása a felsőoktatási intézmény önállóságának és függetlenségének korlátozását, megszűnését jelentheti, s a felsőoktatási autonómia sérelmét vonja maga után*”¹⁰⁵, ezért a felsőoktatási autonómiát sértő szabályozás alkotmányellenes.

Kiss László alkotmánybíró – csakúgy, mint a 41/2005. (X. 27.) AB határozat tekintetében – nem osztotta maradéktalanul a többség álláspontját. Véleménye szerint nincs alkotmányos alap arra, hogy a hivatkozott rendelkezések közvetlenül kapcsolatba hozhatóak legyenek a felsőoktatási intézmény autonóm működésével (és vele együtt a tudomány szabad művelésével). A különvéleményben Kiss László kitér arra, hogy a magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával

¹⁰⁴ 39/2006. (IX. 27.) AB határozat

¹⁰⁵ U. o.

is), hogy pusztán a kollegialitás alapelvén működő, javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást. A többségi határozat indokolásával ellentétben a különvélemény szerint a gazdasági tanács nem minősíthető „külső” szervnek. Azzal pedig, hogy a határozat általánosságban alkotmányellenesnek nyilvánította a gazdasági tanács egyetértési jogát, „>>megszabadította<< a felsőoktatási intézményeket a szervezetektől, s gyakorlatilag az autonómia biztosítására hivatkozással olyan függetlenséget teremtett a fenntartó-finanszírozó államtól, amelyhez fogható még egy nem található a magyar igazgatási és intézményi rendszerben. (Ebben a konstrukcióban a fenntartó államnak csak a finanszírozás kötelezettsége marad: az általa nyújtott források felhasználásához azonban már nincs köze.)”¹⁰⁶

4.4.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának értékelése

Az Alkotmánybíróság – fent idézett határozatainak útján – részletesen kibontotta az Alkotmány 70/F. §-ában foglalt művelődés való jog, valamint a 70/G. §-ában rögzített tudomány szabadságának tartalmát. A ’05. évi Ftv. nagyrésztében hasznosította a jogalkotó az addig megszületett alkotmánybírósági döntésekben kifejtetteket, de „az ezt követő előzetes normakontroll-eljárások következtében az eredeti jogalkotói szándékhoz képest »felpuhult« törvény a későbbiekben számos szakmai vita – és ennek folyományaként újabb alkotmánybírósági eljárás – forrása lett”.¹⁰⁷

A két előzetes normakontroll-eljárás keretében megszületett – a 41/2005. (X. 27.) AB határozat és a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat – alkotmánybírósági döntés több ízben is kritikai észrevételek tárgya lett a felsőoktatási autonómia kérdésével összefüggésben.

A taláros testület által megfogalmazott autonómia-felfogás „annál is inkább hátrányosnak minősíthető, mert az alaptétel olyan felfogásra épít, amely napjaink felsőoktatási szférájának tekintetében egyre kevésbé tűnik tarthatónak. A többségi határozat azt a nosztalgikus autonómia-képet tükrözi, amely összetéveszti az öngazgatást a teljes szabadsággal, ami a jelenlegi társadalmi feltételek között legalábbis illuzórikus elképzelés”¹⁰⁸ – írja Kocsis Miklós. A köztársasági elnöki indítványok tekintetében Barakonyi Károly úgy fogalmaz: „meglepő a köztársasági elnök tájékozatlansága a világ felsőoktatásában érvényesülő trendek, valamint az ezek hatására a fejlett országokban végbement változásokat illetően. Megállapításai, kifogásai a 19. század közép-európai egyetem eszméjének

¹⁰⁶ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz

¹⁰⁷ Kocsis, 2010: A felsőoktatási autonómia elmélete... 80. o.

¹⁰⁸ Kocsis, 2010: A felsőoktatási autonómia elmélete... 81. o. A témában lásd még: Barakonyi, 2004: Rendszerváltás...57-62. o.

*fetiszizálásából vezethetőek le, nincsenek összhangban a globalizált világban zajló felsőoktatási forradalom változásaival, változtatási és megújulási kényszerével. Egyetem-felfogása a 19. század elitegyetemeire érvényes humboldti megközelítést tükrözi”.*¹⁰⁹

Az Alkotmánybíróság tehát a normakontroll-eljárások során hozott döntéseiben függetlenítette az intézményeket az alapítói és fenntartói jogokat gyakorló államtól annak ellenére, hogy az állam intézményfenntartási kötelezettsége továbbra is fennáll, így a felsőoktatási intézmények működőképességét finansziális szempontból (is) biztosítani kell, beleszólása azonban az intézmények gazdálkodásába gyakorlatilag nem lehet. Véleményem szerint ez már önmagában előrevetítette újabb jogalkotói kísérletek, valamint Alkotmánybírósági döntések létét a felsőoktatási intézmények önigazgatása tekintetében.¹¹⁰

4.4.4. Fordulat az AB autonómia felfogásában

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában fordulatot hozott a testület 62/2009. (VI. 16.) AB határozata, amelyből leszűrhető, hogy a testület – elmozdulva korábbi merev autonómia felfogásától – a kor követelményeihez egy sokkal inkább igazodó autonómia fogalmat igyekezett megfogalmazni.

A felsőoktatási törvény egyes, támadott rendelkezéseinek vizsgálata előtt az Alkotmánybíróság áttekintette addigi, a felsőoktatás jogszabályi környezetét érintő gyakorlatát. Korai döntéseiből arra a következtetésre jutott, hogy *„kizárt a felsőoktatási törvény rendelkezéseinek megsemmisítése a felsőoktatási autonómia sérelme miatt, hiszen az autonómia csak a törvényben rögzítettekre terjed ki.”*¹¹¹ Mindemellett a testület e döntéseiben elismerte a *„törvényben rögzített autonómia”* és az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak összefüggését. Később, egy 2004-es határozatában a testület már az Alkotmányból és nem a

¹⁰⁹ Barakonyi Károly: Az egyetemirányítás bukdácsoló reformjai. In: Barakonyi Károly (Szerk): Bologna „Hungaricum”. Diagnózis és terápia. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2009. 197-198. o.

¹¹⁰ Legfrissebb tárgybani döntésében ezt az Alkotmánybíróság akként fogalmazta meg, hogy *„a felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási önállósága akkor tud érvényesülni, ha ehhez megfelelő garanciarendszer társul. A garanciarendszer elsősorban a felsőoktatási intézménnyel szemben érvényesül, valamint ezt maga az intézmény a belső működésében önmaga is biztosítani köteles, ezért a felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási önállósága szükségképpen feltételezi olyan szabályok létét, amelyek ezt képesek garantálni. A felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási autonómiájának tiszteletben tartása az állam részéről tehát nemcsak azt követeli meg, hogy a kutatási-tanítási önállóság egyéni szinten megvalósuljon, hanem pozitív kötelezettsége is van az államnak; olyan intézményi rendszert kell kiépítenie, amely az önállóság érvényesülését a felsőoktatási intézményekkel szemben és a felsőoktatási intézményben biztosítja. Az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli, amely a felsőoktatási intézmények olyan szabályozásában ölt testet, amely a kutatási-tanítási autonómia külső befolyástól mentes érvényesülését biztosítja.”* Lásd erről részletesen: 21/2021. (VI. 22.) AB határozat (<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2B2471ADF0AE9F5EC1258709005BB84B?OpenDocument>, 2021. augusztus 13.)

¹¹¹ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

felsőoktatási törvény vonatkozó rendelkezéseiből¹¹² eredeztette a felsőoktatási autonómiát. Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte az első normakontroll eljárásban tett megállapítását, ami szerint *„a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.”*¹¹³ A felsőoktatási autonómia célja a művelődéshez való jog és az állam tudományos kérdésekben való semlegességének biztosítása, ennek érdekében kell biztosítani a végrehajtható hatalomtól való függetlenséget. Ebben a kontextusban a felsőoktatási autonómia szintén az Alkotmányból levezetett jogosultsága a felsőoktatási intézményeknek, ennek következtében az Alkotmánybíróságnak lehetősége van a (felsőoktatási) törvényi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a felsőoktatási autonómia három elemét különítette el: *„egyrészt a tudomány autonómiáját, amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni, másrészt a szervezeti autonómiát, amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja, és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát, amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé.”*¹¹⁴ A felsőoktatási autonómia fent nevezett elemei közül elsősorban a tudomány autonómiája és a gazdálkodási autonómia tekintetében fogalmazott meg újszerű megállapításokat a taláros testület a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatában.

A felvételi eljárás szabályozásának vizsgálata során az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiájából nem vonható le olyan következtetés, hogy a felsőoktatási intézmények jogszabályi kötöttségek nélkül dönthetnék el, hogy milyen képzéseket indítanak és azokra kiket vesznek fel. Az oktatáspolitikai meghatározása a Kormány feladata, *„a felsőoktatási felvételi rendszer normatív szabályozása mindaddig megfelel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ának, amíg a szabályozás objektív kritériumokon alapul, és kizárja a Kormány, az államigazgatás önkényes beavatkozását.”*¹¹⁵ Az Alkotmánybíróság rögzítette továbbá, hogy a művelődéshez való jog alapjogi jellegéből következik, hogy a felvételi eljárás rendszeréről normatív jelleggel, legfelsőbb szinten

¹¹² Értsd: '93. évi Ftv. 64-65. §-ai

¹¹³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

¹¹⁴ Lásd bővebben: ABH 2005, 459, 470; ABH 2005, 459, 474; ABH 2005, 459, 475. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat.

¹¹⁵ U. o.

törvényben kell rendelkezni, annak érdekében, hogy sem a kormány, sem az államigazgatás más szerve ne sérthesse a felsőoktatás tudományos autonómiáját, azonban nem jelenti a tudományos autonómia sérelmét, ha a Kormány törvényben felhatalmazást kap a felvételi rendszer részletszabályainak rendeleti szinten történő szabályozására.

A felsőoktatásban folytatott tanulmányok állami támogatásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Alkotmányban deklarált képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőoktatás és az oktatásban részesülők anyagi támogatása nem jelenti, hogy a felsőoktatási képzésben való részvétel állami finanszírozása alapjog lenne. Az államnak tehát nem alkotmányos kötelezettsége, hogy ingyenes oktatást biztosítson a felsőoktatásban, az viszont igen, hogy anyagi támogatással ténylegesen lehetőséget teremtsen a felsőoktatási intézményben folytatott tanulásra, amelynek a jogalkotó számos módon eleget tehet, de fontos követelmény, hogy a tudomány szempontjait kell érvényesíteni, és nem lehet kizárólag piaci hasznossági és politikai célszerűségi szempontokat figyelembe venni. A testület alkotmányos követelményként fogalmazta meg az állami támogatáshoz kapcsolódóan, hogy *„[a]mennyiben a törvényhozó a mesterképzés, szakirányú továbbképzés, doktori képzés állami támogatását pályázati rendszer útján kívánja megvalósítani, akkor a szabályozás kialakítása során biztosítani kell a felsőoktatási intézmények autonómiáját, továbbá a hallgatók képesség szerinti hozzáférését a felsőoktatáshoz.”*¹¹⁶

Ezt követően az Alkotmánybíróság a gazdasági tanáccsal kapcsolatban felidézte korábbi határozataiból, hogy a *„felsőoktatási intézmény, mint minden autonómiával, vagyis önkormányzatisággal rendelkező intézmény, választott képviseleti szervvel, önkormányzattal kell, hogy rendelkezzen. Az érintettek joga az autonóm képviseleti szervek megalakítása, s ezek a szervek gyakorolhatják a felsőoktatási intézményt megillető önkormányzati jogköröket”*¹¹⁷, valamint, hogy a felsőoktatási autonómia hordozója maga az intézmény, az egyetem¹¹⁸. Ezért az oktatók, kutatók, hallgatók részvételét biztosítani kell az autonóm képviseleti szervezetben és jogosultságok gyakorlásában.¹¹⁹ Mivel a gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény autonómiájába tartozó önkormányzati jogokat nem gyakorolhat, ezért – az Alkotmány 70/G. §-ából levezethető követelmény – az önkormányzatisággal bíró szervezetben való részvétel joga a gazdasági tanácsra nem vonatkozik. Így nem alkotmányellenes, hogy a hallgatóknak csak szűk

¹¹⁶ U. o.

¹¹⁷ ABH 2005, 459, 474. Idézi: U. o.

¹¹⁸ ABH 1998, 650, 654. Idézi: U. o.

¹¹⁹ ABH 2005, 459, 474. Idézi: U. o.

körben van lehetőségük (ti. akik már felsőfokú végzettséggel rendelkeznek, ez ugyanis többek között tagsági feltétel a gazdasági tanácsban) a gazdasági tanácsban való részvételre.

A testület vizsgálta a gazdasági tanáccsal összefüggésben a szenátus gazdálkodó szervezet alapításához, abban való részesedéshez, az azzal való együttműködéshez fűződő jogkörét, ami szerint fentiekhez a gazdasági tanács kétharmados támogatása szükséges. Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott arra, hogy a gazdasági tanács nem tartozik a felsőoktatási autonómiával rendelkező szervek közé, ebből következően nem akadályozhatja meg az önkormányzati szervek döntéshozatalát, az önkormányzati jogok gyakorlását.¹²⁰ Hangsúlyozta továbbá a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban tett megállapítását, ami szerint a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti, tehát az intézményi autonómiához hozzá tartozik a gazdálkodási autonómia is, ezért – törvény keretei között – megállapíthatja saját költségvetését és pénzeszközeivel szabadon gazdálkodhat. A pénzeszközökkel való szabad gazdálkodás körébe esik a gazdálkodó szervezet alapításának, illetve az abban való részvételnek a joga. A támadott rendelkezés szerint a szenátus ilyen jellegű döntést csak akkor hozhat, ha azzal a gazdasági tanács minősített többsége egyetért. Tehát e rendelkezés a gazdasági tanácsnak előzetes hozzájárulási jogot biztosít, ezáltal korlátozza a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiáját. Az Alkotmánybíróság – újszerű – nézőpontja szerint azonban e jogszabályi rendelkezés nem vonja el a szenátus döntési jogosultságát, illetve nem kényszeríti döntésre. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogkör nem a gazdálkodási autonómia megvonásának, hanem korlátozásának tekintendő, ami pedig – tehát a gazdálkodási autonómiát korlátozó szabály – nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aival. Az autonómia ugyanis – a testület megállapítása szerint – nem zárja ki „*az autonóm jogkörök megengedett törvényi korlátozását.*” Az Alkotmánybíróság már egy korábbi határozatában kitért arra, hogy „*[t]örvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat. [...]* Nem alkotmányellenes a felsőoktatási intézmények tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzése, gazdaságossági követelmények előírása a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítása.”¹²¹ A testület a vizsgált határozatában azt is rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem lehet öncélú. Határozatában abból indult ki, hogy a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudomány

¹²⁰ 39/2006. (XI. 27.) AB határozat. ABH 2006, 498, 504.

¹²¹ ABH 2005, 459, 476. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

szabadságának garanciája. „Minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez. Ha viszont a felsőoktatási intézmény gazdasági tevékenysége csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is – az Alkotmány 70/G. §-ából eredő – követelmény, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál.”¹²² Némileg ellentmondásosnak találom a testületnek fenti idézetben foglalt azon követelményét, hogy „a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg”, azzal a korábban megfogalmazott állításával, hogy „a gazdasági tanács nem tartozik a felsőoktatási autonómiával rendelkező szervek közé, ebből következően nem akadályozhatja meg az önkormányzati szervek döntéshozatalát, az önkormányzati jogok gyakorlását”¹²³. Álláspontom szerint jelen helyzetben nem – a felsőoktatási autonómiával rendelkező – szenátus lesz az, aki a tényleges döntést meghozza, végső soron ugyanis a gazdasági tanácson múlik, hogy adott felsőoktatási intézmény gazdálkodó szervezettel kapcsolatba kerülhet-e.

Az Alkotmánybíróság a gazdasági tanáccsal kapcsolatos korábbi határozatát¹²⁴ is újra értelmezte, amire szükség is volt, hiszen korábban differenciálás nélkül minősítette alkotmányellenesnek a gazdasági tanács hatásköreit, szemben a fenti határozatában foglaltakkal. A testület frissített álláspontja szerint a gazdasági tanács átfogó, a gazdasági kérdések széles körére kiterjedő egyetértési joga volt az, ami miatt korábbi határozatában a gazdasági tanács hatásköreinek alkotmányellenességét állapította meg. „Ha ugyanis a gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény valamennyi gazdálkodási kérdésére kiterjedő tartalmi jogkörrel rendelkezik, akkor az sérti az autonómia Alkotmány 70/G. §-ából eredő más elemeit is. E határozatból azonban nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadálya lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés célszerűségének vizsgálatát. Ilyen kérdésben az előzetes hozzájárulás megkövetelése mindaddig nem veti fel az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ainak a sérelmét, amíg a korlátozás az autonómia egyéb elemeit, a tudományos és szervezeti önállóságot nem veszélyezteti.” – olvasható a testület 62/2009. (VI. 16.) határozatában. A gazdálkodó szervezet alapítása, valamint az abban való részesedés

¹²² U. o.

¹²³ 39/2006. (XI. 27.) AB határozat. ABH 2006, 498, 504.

¹²⁴ U. o.

vállalkozási tevékenység, amely lehetővé teszi a felsőoktatási intézmény számára a piacon való megjelenést, segíti az intézmény hatékony gazdálkodását, végső soron a tudományos tevékenység fejlesztését, de annak kapcsolata azonban csak közvetett a tudományos szabadsággal. Az Alkotmánybíróság határozatában példaként hozta, hogy a felsőoktatási intézmény együttműködési szerződést köthet gazdálkodó szervezetekkel hallgatói szakmai gyakorlat teljesítéséről vagy az oktatáshoz kapcsolódó kiegészítő tevékenységek ellátásáról, azonban ilyen – a tudományos autonómiával véleményem szerint szorosan összefüggő (!) – esetekben sem jelenti a hozzájárulás megkövetelése a felsőoktatási autonómia alkotmányellenes korlátozását. A testület nem látta igazoltnak, hogy a szabad tudomány, oktatói, kutatói tevékenység csak úgy volna biztosítható, ha a felsőoktatási intézmény a gazdálkodó szervezettel való együttműködés terjedelmét, formáit törvényi kötöttségek nélkül választhatná meg.

Az Alkotmánybíróság – szintén a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatában – részletesen vizsgálta a felsőoktatási intézmények fenntartói szerepvállalásának alkotmányosságát. A testület ehhez kapcsolódóan felidézte 2005-ös határozatát, amelyben rögzíti, hogy a felsőoktatási intézmény autonómiával rendelkező szerv, ahol az autonómia hordozója, alanya végső soron az oktatók, kutatók és hallgatók közössége. Ebből adódóan az ő részvételüket biztosítani kell az autonóm képviseleti szervekben és az autonómiából eredő önkormányzati jogosultságok gyakorlásában. Ebbe a tevékenységbe az oktatókon, kutatókon és hallgatókon kívül külsős szakembereket vagy az alapító, fenntartó szervezet képviselőjét is be lehet vonni, de csak a felsőoktatási intézmény autonómiájának biztosítása mellett.¹²⁵ A felsőoktatási intézmények önkormányzatisága tehát a fenntartóval szemben is érvényre kell jusson, azonban a fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/G. §-ával. Fentiek nem jelentik, hogy törvény ne állapíthatná meg a fenntartói irányítás kereteit, amelyek között az intézmények jogszerű működése ellenőrizhető – áll a testület döntésében.

A fentiek tükrében jól látható, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatától elmozdult, a köztársasági elnök által kezdeményezett normakontroll eljárásban született korábbi autonómia-határozatokhoz képest az Alkotmánybíróság a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatában a felsőoktatási autonómiát már jóval szűkebben értelmezi, megtéve ezzel az első jelentős lépést afelé, hogy a jövőben a fenntartó – a tudományos autonómia biztosítása mellett

¹²⁵ ABH 2005, 459, 474-475.

– jogszerű keretek között ellenőrizhesse felsőoktatási intézmények működését vagy szükséges esetén avatkozhatson be.¹²⁶

A határozat – az alapállításokat részben megfordítva – akár akként is értelmezhető, hogy a parttalan szabadság biztosítása paradox módon az autonómia korlátozásához vezethet, és tapasztalati úton bizonyítható, hogy napjainkban ahhoz is vezet.¹²⁷

A 2011-ben hatályba lépő Alaptörvény – az Alkotmánybíróság szűkebb autonómia értelmezése mentén – lehetőséget biztosít, hogy a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjét és gazdálkodását törvény szabályozza,¹²⁸ majd az Alaptörvény negyedik módosításával¹²⁹ 2013-ban bevezetett rendelkezés a Kormány számára ad felhatalmazást, hogy a törvény keretei között meghatározza a gazdálkodás rendjét, valamint felügyelje azt.

A módosítást követően *Prof. Dr. Szabó Máté*, az Alapvető Jogok Biztosa indítványozta az Alaptörvény – X. cikk (3) bekezdés – és más módosítással érintett részek – közjogi érvénytelenségének és ezért alaptörvény-ellenességének Alkotmánybíróság általi megállapítását és megsemmisítését, arra hivatkozással, hogy a beépíteni szándékozott X. cikk (3) bekezdésének új harmadik mondata „*egyértelműen és tételes módon ellentétes az Alkotmánybíróság által az Alkotmány 70/G -ában, valamint az Alaptörvény X. cikkében lényegileg azonos módon rögzített, a tudományos élet szabadságából következően levezetett, kiemelt felsőoktatási intézményi autonómia védelmének követelményével. Az Alaptörvény eredeti X. cikk (3) bekezdésének második mondata ugyancsak rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, ugyanakkor garanciaként tartalmazta, hogy szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.*”¹³⁰ A Biztos indítványában kiemelte az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában rögzített és oly sokszor hivatkozott, valamint – az indítványozó meglátása szerint¹³¹ – az alkotmánybírósági gyakorlatban következetesen képviselt álláspontját, ami szerint „*a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben*

¹²⁶ Lásd bővebben: Kocsis, 2010: Az egyetemi autonómia elmélete... 88. o.

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) X. cikk (3) bekezdése. Hatályos: 2013. április 1-ig

¹²⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) X. cikk (3) bekezdése. Hatályos: 2013. április 1-től Módosította: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.), 6. cikk

¹³⁰ Az Alapvető Jogok Biztosának Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványa. ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/\\$FILE/ATTHHCNG.pdf/II_6_48_0_2013.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/$FILE/ATTHHCNG.pdf/II_6_48_0_2013.pdf), 2021. szeptember 21.)

¹³¹ Visszaulva az Alkotmánybíróság fent részletesen elemzett 62/2009. (VI. 16.) AB határozatra, ahol egyértelműen az Alkotmánybíróság korábbi merev autonómia értelmezésének enyhülése látszik, nem tudok egyetérteni az indítványozó álláspontjával.

vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti.”¹³² Szintén e határozatból idézi Szabó Máté az Alkotmánybíróságnak azt a megállapítását, hogy „az intézményi autonómiához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is”, továbbá, hogy ez az autonómia „elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatás szerveivel szemben nyújt alkotmányos garanciát”. Az Alapvető Jogok Biztosa kitért arra is, hogy a beadvány kapcsán alaposan megvizsgálta az alkotmánybírósági határozatok „érvénytelenítése” kapcsán felmerült alkotmányos aggályokat. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság maga mondta ki, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”¹³³, nem csak formai oldalról teremtet folytonosságot, hanem tartalmi oldalról is azt jelenti, hogy a régi és új alkotmány elvi alapja közös, támogatva ezzel a már meglévő alkotmánybírósági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását.

Az Alkotmánybíróság a 12/2013. (V. 24.) AB határozatában visszautasította az Alapvető Jogok Biztosának indítványát. Határozatában a taláros testület kifejtette, hogy „az Alkotmánybíróság nem alkothatja, és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mérceként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az alkotmány, annak módosításai és egyes rendelkezései vizsgálatától. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az alkotmányt és az azt módosító új normák felülvizsgálatát kifejezett felhatalmazás nélkül. Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott alkotmányt, hanem annak – úgy is mint az alkotmányozó hatalom akaratának – a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.” Tekintettel arra, hogy az alkotmányozó hatalom egyértelművé tette az álláspontját az Alaptörvény és az azt módosító rendelkezések alkotmányossági vizsgálatával összefüggésben,

¹³² 41/2005. (X. 27.) AB határozat

¹³³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat

ti. az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése akként rendelkezik¹³⁴, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül, tehát az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alapvető jogok biztosának indítványa tartalmilag ezzel megegyezik-e. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság a módosításokat tartalmilag vesse össze az Alaptörvény más rendelkezéseivel, illetőleg az ezekből levezetett, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban kifejtett érvekkel és követelményekkel. A testület arra a megállapításra jutott, hogy hatásköre erre nem terjed ki: az Alaptörvény módosított rendelkezéseinek felülvizsgálata ugyanis – az indítványozó állításával szemben – szükségképpen tartalmi jellegű lenne, ráadásul a korábbi Alkotmány és az azon alapuló alkotmánybírósági gyakorlat alapján, ezért az alapvető jogok biztosának erre irányuló indítványát az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította. Határozatában azonban az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy *„[a]z Alaptörvény felhatalmazása alapján megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróság dönten fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott – alaptörvényi rendelkezések értelmezését. [...] Anélkül tehát, hogy jelen ügyben a szóban forgó alkotmányi rendelkezések egymáshoz való konkrét viszonyáról állást foglalna, szükségesnek tartja az Alkotmánybíróság hangsúlyozni, hogy – mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés] – hatáskörei (pl. előzetes és utólagos normakontroll eljárás, alkotmányjogi panaszok vizsgálata, Alaptörvény értelmezése) gyakorlása során az Alaptörvényt – célkitűzésének megfelelően – továbbra is koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza, és az Alaptörvény valamennyi, az adott ügy elbírálása szempontjából releváns rendelkezését figyelembe veszi és összeméri. Az adott alkotmányossági kérdés elbírálása során – az irányadó szabályok szerint eljárva – tekintetbe veszi továbbá Magyarország nemzetközi szerződéseiben vállalt, az uniós tagsággal együtt járó kötelezettségeit, valamint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, az azokban megjelenő alapvető elveket és értékeket. Mindezen szabályok ugyanis – különös tekintettel az Alaptörvénybe is beépített értékeikre – olyan egységes rendszert (értékrendet) képeznek, melyek*

¹³⁴ Megállapította: Magyarország Alaptörvényének 4. módosítása (2013. március 25.) 12. cikk (3) bekezdése. Hatályos: 2013. IV. 1-től.

sem az alkotmányozás, sem a jogalkotás, sem pedig az Alkotmánybíróság általi alkotmányossági vizsgálat lefolytatásakor nem hagyhatók figyelmen kívül.”¹³⁵

¹³⁵ Az Alkotmánybíróság többségi határozatához többen csatlakoztak párhuzamos indokolással, valamint tettek különvéleményt. Bragyo András alkotmánybíró különvéleményében hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény negyedik módosításának alkotmányosságát az Alaptörvény negyedik módosítása előtti állapota szerint kell vizsgálni. Ez különösen fontos, mert a negyedik módosítás változtatott az Alaptörvény módosításának szabályain is, aminek nagy jelentősége van. Álláspontja szerint „[a]z Alaptörvény módosításának alkotmánybírósági felülvizsgálatára a negyedik módosítás előtt és után más normák irányadók – mint ezt az Alaptörvény-módosítás ténye maga mutatja. A negyedik módosítás sem zárja ki, sőt feltételezi, hogy az Alaptörvény módosítása lehet tartalmilag alkotmányellenes: ha nem lehetne, nem kellene kizárni ennek alkotmánybírósági vizsgálatát. Tehát az Alaptörvény negyedik módosításának elfogadása előtt – e feltevés nélkül nincs értelme a tiltásnak – nem tiltotta meg az Alaptörvény-módosítás tartalmi alkotmányellenességének (alaptörvény-ellenességének) vizsgálatát. Ha ez igaz, akkor a korábban kifejtett elvek szerint a negyedik Alaptörvény módosítás alkotmányellenességének vizsgálatában a tartalmi alkotmányellenesség vizsgálata nem lehet tilos. Az eddig kifejtettek ellen felvethető, hogy az Alaptörvény alkotmányellenességének vizsgálata a negyedik módosítás előtt is kizárt volt, tehát a negyedik módosítás csak megerősítette e szabályt. Az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatát tiltó norma azonban az Alaptörvény negyedik módosításáig sem az Alkotmányban, sem az Alaptörvényben nem volt, így megengedettsége, mint erről szó volt, alkotmányértelmezési kérdés volt. Az alkotmány értelmezése viszont éppúgy nem tartozik az alkotmánymódosító hatalom hatáskörébe, mint ahogyan a törvény értelmezése sem a törvényhozóéba. A legkevesebb, mi mondható e tekintetben, hogy az Alaptörvény negyedik módosításáig az Alaptörvény- (és Alkotmány-) módosítás alkotmány- és alaptörvény-ellenességének alkotmánybírósági felülvizsgálata alaptörvény- (korábban alkotmány) értelmezési kérdés volt. A negyedik alkotmánymódosítás alkotmányosságának mércéje az Alaptörvény-módosítás elfogadásának pillanatában érvényes állapota lévén, az Alaptörvény-módosítás alkotmányellenességének kérdése a negyedik módosítás érvényessége tekintetében továbbra is nyitottnak tekintendő.” Kiss László alkotmánybíró különvéleményében arra helyezte a hangsúlyt, hogy amíg a hatalommegosztás elvét tartalmazó Alaptörvény az Alkotmánybíróságot nyilvánítja az Alaptörvény védelmének legfőbb szervévé, azaz a végső alaptörvény-értelmezés monopóliumát biztosítja a számára, addig éppen az Alaptörvény védelme érdekében nem módosítható úgy az Alaptörvény, hogy ezt az elvet áttörje. Ha – legyen szó akár államszervezeti, akár emberi jogi kérdésekről – az eddigi szabályalkotással és alkotmányértelmezéssel kialakított tartalmi követelmények érvényesítésétől el van zárva az Alkotmánybíróság, akkor alaptörvényi feladatának sem tud eleget tenni, mivel – végső soron akár a normamegsemmisítés eszközével is – nem tudja megakadályozni az olyan esetek előfordulását, amikor az Alaptörvény egyik normájából fakadó tartalmi követelménynek egy másik alaptörvényi rendelkezés ellentmond (és ezzel például az alapjogok elért védelmi szintje csökken). Az Alkotmánybíróság abból a megdönthető vélelemből indul ki az alaptörvény-értelmezés során is, hogy ilyen eset nem fordulhat elő. Álláspontja szerint az Alaptörvény csak akkor érvényesülhet a jogrendszer alapjaként, ha abban nincsenek önellentmondó, egymás érvényesülését lerontó normák – függetlenül attól, hogy azok akár az eljárásra, akár a tartalomra vonatkoznak. Ezt a koherencia-követelményt elsődlegesen értelmezéssel, ha ez nem lehetséges, akkor pedig normamegsemmisítési hatáskörben, a végső alaptörvény-értelmezési és a normakasszáció hatáskörével rendelkező Alkotmánybíróságnak kell biztosítania. Mivel az Alaptörvény 24. cikkének (5) bekezdése ezt az alkotmánybírósági feladatellátást (és vele együtt a fent említett mércék érvényesítését) kizárja, ezért szoros összefüggés okán ezt a rendelkezést – és a hatásköri-eljárási részletszabályokat tartalmazó 24. cikk (6) bekezdést – is meg kellett volna semmisíteni. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében szintén az alkotmányossági felülvizsgálat mércéjét és az Alaptörvény-módosítás tartalmának felülvizsgálhatóságát elemezte. Álláspontja szerint „egy Alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg, hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Egyrészt azért nem, mert ha ezt a mércét egy módosítás meghatározhatná, akkor még a formai szempontból nem megfelelő – így akár nem megfelelő eljárásban elfogadott – Alaptörvény-módosítás is kizárhatná saját felülvizsgálatának lehetőségét. Másrészt pedig azért nem, mert ilyen módon az Alaptörvény által explicit vagy implicit módon meghatározott tartalmi módosítási korlátokat egy Alaptörvény-módosítás útján semlegesíteni lehetne.” Ez a megközelítés azonban végső soron akár az Alaptörvény eredeti szövegében rögzített (eljárási) követelmények módosítás útján történő leépítésére is lehetőséget ad. Ha ugyanis a módosítással beiktatott új szabályok azonnali hatállyal és az adott alaptörvény-módosításra nézve is kizárólagos mércévé válnak, akkor ezúton az Alaptörvény-módosítás feletti kontroll kizárásával akadálytalanul kiüresíthető az Alaptörvény.

4.4.5. Az AB legfrissebb autonómia-felfogásának lényegi elemei

Komoly polémia kiváltó ügyben a Fővárosi Törvényszék az előtte folyamatban lévő közigazgatási jogvita elbírálása iránti perben az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel élt a Színház- és Filmművészeti Alapítványról, a Színház és Filmművészetért Alapítvány és a Színház és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: SZFE-törvény), az Nftv. 94. § (6) bekezdése ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a támadott jogszabályok perbeli alkalmazhatóságának kizárását kérve. Az indítványozó bírói tanács előadta, hogy az előtte folyamatban lévő ügy előzménye, hogy az Országgyűlés 2019. március 19-én elfogadta az Nftv. módosításáról szóló 2019. évi XIX. törvényt, amely akként módosította az Nftv. 94. § (6) bekezdését, hogy a magán felsőoktatási intézmény alapító okirata az Nftv. általános szabályaitól eltérően úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó hagyja jóvá a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot. Ezt követően az Nftv., valamint az egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXIII. törvény szintén módosította az Nftv. ugyanezen szakaszát és a „*fenntartó hagyja jóvá*” szövegrész helyébe a „*fenntartó fogadja el*” szöveg lépett, majd a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény alapján az Nftv. 94. § (6) bekezdésében az „intézményfejlesztési” terv szövegrész hatályát veszítette. Az Alapítvány feladata oktatási intézmény, kiemelten a Színház- és Filmművészeti Egyetem (a továbbiakban: SZFE) alapítói, fenntartói jogainak gyakorlása, működési feltételei, intézményfejlesztési céljai megvalósításának biztosítása, amelynek érdekében gazdasági tevékenysége keretében az alapító által rendelt, valamint az Alapítványhoz csatlakozók által nyújtott vagyont kezeli. Az SZFE-törvény 2020. szeptember 1-jén hatályba lépett 3. § (1) bekezdése az SZFE fenntartói jogát alapítói vagyoni juttatásként az Alapítvány tulajdonába adta.¹³⁶ Az Alapítvány 2020. augusztus 24-én elfogadta az SZFE Alapító Okiratát, valamint ugyanazon a napon a 2020. szeptember 1-jétől hatályos Szervezeti és Működési Szabályzatát (a továbbiakban: SZMSZ), amelyet ezt követően több alkalommal módosított. Az SZFE

¹³⁶ Az alapítói jogok gyakorlása tekintetében az SZFE-törvény 8. §-a az innovációért és technológiáért felelős minisztert jelöli ki, aki ezt a jogát 2021. december 31-ig gyakorolja, 2022. január 1. után az Alapítvány kuratóriuma is gyakorolhatja az alapítói jogok teljes körét (SZFE-törvény 8. §).

Hallgatói Önkormányzata keresettel támadta a kezdeményező bíróság előtt az SZMSZ-t, valamint kérte, hogy a bíróság kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását az SZFE-törvény, valamint az Nftv. 94. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe és a X. cikk (3) bekezdésébe ütközés miatt. A kezdeményező bíróság álláspontja szerint az Alaptörvény és az Alkotmány egyetemi autonómiát érintő rendelkezései érdemben nem változtak, ezért a kezdeményezés szempontjából irányadónak tekinti elsősorban a 41/2005. (X. 27.) AB határozatban megfogalmazott megállapításokat.¹³⁷ A kezdeményező bíróság szerint az egyetemi autonómia megvalósulásához nélkülözhetetlen, hogy a felsőoktatási intézmény a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben autonómiával rendelkezzen a végrehajtó hatalommal szemben. Ezen autonómia alapvető feltétele a bíróság szerint, hogy az intézmény független képviseleti szervvel rendelkezzen, a fenntartó képviselője nem veszélyeztetheti az intézmény autonómiáját, az egyetemi autonómia alanyai ugyanis az intézmény, az oktató, a kutató és a hallgató, illetve ezek közössége. Az egyetemi autonómiából kifolyólag a képviseleti szervet kell felhatalmazni norma- és szabályalkotásra, és garantálni kell emellett az érintettek jogorvoslathoz való jogát is. A szervezeti függetlenség a döntési jogosultságok, szervezeti hatáskörök összességének gyakorlását jelenti. Az intézményi autonómiához tartozik a gazdálkodási autonómia is. A jogosultak, azaz a tudomány művelői, csak akkor tudják indokolatlan befolyástól mentesen folytatni a tevékenységüket, ha azt a felsőoktatási intézmény szervezete, illetve az oktatást, a tudományt érintő döntések meghozatalának rendje kellő módon biztosítja. Nem tekinthető alkotmányosnak az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzás jogának kiüresedéséhez vezet: a fenntartó számára az autonóm működést közvetlenül érintő jogosítványok adása, a túl széles körű felhatalmazás az intézményi autonómia megszűnését vonja maga után – áll az eljárást indítványozó bíróság végzésében. A kezdeményező bíróság utalt továbbá a *Magna Charta Universitatum* alapelveire, amely deklarálja az egyetemek autonómiáját és függetlenségét minden politikai, gazdasági és ideológiai hatalommal szemben. Az Alkotmánybíróság – az indítvány formai vizsgálatát követően – megállapította, hogy az indítvány nem megalapozott. Az Alkotmánybíróság az Nftv. 94. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére valamint alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói indítványt elutasította, továbbá a Színház- és Filmművészeti Alapítványról, a Színház és Filmművészetért Alapítvány és a Színház és Filmművészeti Egyetem részére történő

¹³⁷ Megjegyzést érdemel, hogy a kezdeményező bíróság alább idézett érvelése már ezen a ponton nyilvánvalóan megdőlt, hiszen nem is vesz tudomást az előző pontban idézett 62/2009. (VI. 16.) AB határozatról.

vagyonjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság 21/2021. (VI. 22.) AB határozatában kifejti, hogy „[a]z Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése biztosítja a felsőoktatási intézmények tudományos-oktatási autonómiáját, amikor kimondja, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. A felsőoktatási intézmények önállóságát, autonómiáját a kutatás (tudományos) és tanítás (oktatás) tartalmára nézve mondja ki az Alaptörvény. Ezt az önállóságot a felsőoktatási intézmények kutatási szabadságát illetően kiteljesíti az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése, mely szerint tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Az állam számára az Alaptörvény ezen szakasza a tudományos kutatások értékelésére vonatkozó általános tartózkodási kötelezettséget mond ki, amely értelemszerűen vonatkozik a felsőoktatási intézmények kutatási tevékenységével szembeni tartózkodásra is.”¹³⁸ Az Alkotmánybíróság szerint a felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási önállósága akkor tud érvényesülni, ha ehhez megfelelő garanciarendszer társul. A garanciarendszer elsősorban a felsőoktatási intézménnyel szemben érvényesül, valamint ezt maga az intézmény a belső működésében önmaga is biztosítani köteles, ezért a felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási önállósága szükségképpen feltételezi olyan szabályok létét, amelyek ezt képesek garantálni. A felsőoktatási intézmények kutatási-tanítási autonómiájának tiszteletben tartása az állam részéről tehát nemcsak azt követeli meg, hogy a kutatási-tanítási önállóság egyéni szinten megvalósuljon, hanem pozitív kötelezettsége is van az államnak; olyan intézményi rendszert kell kiépítenie, amely az önállóság érvényesülését a felsőoktatási intézményekkel szemben és a felsőoktatási intézményben biztosítja. Az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli, amely a felsőoktatási intézmények olyan szabályozásában ölt testet, amely a kutatási-tanítási autonómia külső befolyástól mentes érvényesülését biztosítja. Az Alkotmánybíróság szerint az intézményi, szervezeti garanciarendszer kiépítése nem csak a kutatási-tanítási autonómia biztosításának a kerete. A kutatási-tanítási autonómia érvényesüléséhez szükséges intézményrendszer az Alaptörvény XI.

¹³⁸ 21/2021. (VI.22.) AB határozat

(<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2B2471ADF0AE9F5EC1258709005BB84B?OpenDocument>, 2021. augusztus 13.)

cikk (2) bekezdése alanyai számára, azaz a felsőoktatást igénybe vevők számára a felsőfokú oktatás igénybevételének intézményi garanciája, ugyanis a felsőfokú oktatás lehetőségét az állam felsőoktatási intézményeken keresztül biztosítja. Ugyancsak kiemelte az Alkotmánybíróság, hogy a befolyásolástól mentes kutatási-oktatási autonómia és a felsőoktatáshoz való jog biztosítása a felsőoktatási intézményeken keresztül valósul meg. A felsőoktatási intézmények akkor tudják garantálni a felsőoktatás alanyai számára a külső befolyásolástól mentes kutatási-tanítási tevékenységet, ha ehhez megfelelő garanciák társulnak. A felsőoktatási intézményeken belüli garanciarendszer érvényesülését a szervezetrendszer, a szervezeti rend képes eredendően biztosítani. Leszögezte a testület, hogy az intézményi kereteken belül olyan szervezeti szabályozást kell megalkotni, amely biztosítja az autonómia hordozója álláspontjának kifejtését, artikulálását és azt, hogy a kutatási-oktatási önállóság gyakorlójaként a működésükre vonatkozó szabályok megalkotásában részt vegyen. A szervezeti keretnek tehát alkalmasnak kell lennie arra, hogy a felsőoktatási intézmények Alaptörvényben biztosított önállóságának jogosultjai az önállóság biztosítékaként érdemi befolyással bírjanak a működésükre vonatkozó szabályok kialakításában. Az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlata szerint – összhangban az erre vonatkozó korábbi szakirodalmi megállapításokkal¹³⁹ – az Alaptörvényben foglalt felsőoktatási intézményt megillető kutatási-oktatási autonómia gyakorlóit a felsőoktatási intézmény oktatói és kutatói; továbbá a művelődéshez való joggal fennálló szoros összefüggés okán a felsőoktatási autonómia gyakorlóit a felsőoktatásban nyújtott képzéseken részt vevő hallgatók. A felsőoktatási intézmények szervezeti rendjével szemben az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből következő követelmény, hogy az biztosítsa azt, hogy a felsőoktatási autonómia alanyai befolyással bírjanak a felsőoktatási intézmény működésére, a kutatási-oktatási autonómia kapcsán kifejthessék álláspontjukat, véleményeiket ütköztethessék egymással és a kutatási-oktatási autonómiához kapcsolódó kérdésekben döntési jogosultságokkal rendelkezzenek. Ezen jog gyakorlására az intézményen belül olyan szervezeti rendet kell működtetni, amelyben a felsőoktatási intézménnyel kapcsolatos döntésekben az autonómia gyakorlóinak befolyásolása van. Amennyiben ez képviseleti elven kerül megszervezésre, akkor a képviseleti elven (például választás útján) felépülő intézményi szerv összetételének képviselnie kell az autonómia gyakorlóit, azaz az ilyen szerv felhatalmazása az autonómia gyakorlóitól kell származzon. A felsőoktatási intézményekre vonatkozó hatályos ágazati jogszabály, az Nftv. ezt a követelményt teljesíti akkor, amikor kimondja, hogy a szenátust illetik

¹³⁹ Kocsis, 2010: Az egyetemi autonómia elmélete...

meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai.¹⁴⁰ Az Alkotmánybíróság szerint az állam szabályozási kötelezettsége olyan törvényi rendelkezések megalkotása, amely a felsőoktatási intézmények kutatási-oktatási önállóságát biztosítja.¹⁴¹ Kiemelendő, hogy a döntés szerint az Alaptörvény X. cikke a fenntartó szempontjából nem tesz különbséget felsőoktatási intézmények között, kivéve a gazdálkodás tekintetében, amikor kimondja, hogy az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

Végezetül az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a felsőoktatási autonómia lényegi tartalma az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése alapján a kutatási-oktatási tevékenység önállósága, amelyhez szükségképpen hozzátartozik az ezt érvényesítő és garantáló szervezeti szabályozás, amely a kutatási-oktatási tevékenységhez kapcsolódó kérdésekben döntési jogot, befolyásolási lehetőséget biztosít az autonómia letéteményesének, a felsőoktatási intézmény hallgatóinak, oktatóinak és kutatóinak. Másképpen megfogalmazva: a kutatási-oktatási autonómia nem gyakorolható szervezetrendszer és szervezeti jogok nélkül. Összefoglalva: a művelődéshez való jog felsőoktatási érvényesülésének biztosításaként az állam feladata olyan szabályozási környezet kiépítése, amely a felsőoktatási intézmények számára külső befolyásolástól mentes kutatási-oktatási önállóságot nyújt, és ennek szervezeti biztosítékát a szervezeti rend törvényi szabályozása nyújtja.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a bírói kezdeményezéshez kapcsolódó szervezeti szabályozást tekintette át. A kezdeményezés alapjául szolgáló eljárás alperese a Színház- és Filmművészeti Egyetemért alapítvány kuratóriuma (a továbbiakban: kuratórium). A kuratórium az SZFE fenntartója. Az Nftv. különbséget tesz alapítói és fenntartói jogok között.¹⁴² A felsőoktatási intézmény fenntartói irányításának célja a felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges feltételekről való gondoskodás [Nftv. 73. § (1) bekezdés]. A felsőoktatási intézmény folyamatos működési feltétele – többek között – a fenntartó általi működtetés, amelynek hiánya a felsőoktatási intézmény megszűntetését jelenti. A testület álláspontja szerint a felsőoktatási intézmény fenntartói feladata a stratégiai irányításban való közreműködés, a működés jogszerűségi felügyelete és a működtetés finanszírozása. A fenntartói irányítás – mint irányítási

¹⁴⁰ Nftv. 12. § (2) bekezdés

¹⁴¹ Vö. Nftv. 1. § (1) bekezdés

¹⁴² Felsőoktatási intézményt önállóan vagy más jogosulttal együttesen a magyar állam, országos nemzetiségi önkormányzat; az egyházi jogi személy (a továbbiakban: egyházi fenntartó); a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság; a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület alapíthat. Az alapítói jogok gyakorlásának joga az Nftv.-ben meghatározottak szerint átruházható. Az, aki az alapítói jogot gyakorolja, ellátja a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (fenntartó). Nftv. 4. § (1)-(2) bekezdése

jogkör – a felsőoktatási intézményen kívül irányítást jelenti. Az Alaptörvényben biztosított autonómia a felsőoktatási intézményt illeti meg, ezért a fenntartói irányítás nem terjedhet ki olyan területen való kizárólagos döntésre, amelyben a felsőoktatási intézményt önállóság illeti meg. Ezt a követelményt képezi le az Nftv. is, amely kimondja, hogy a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A felsőoktatási intézményi autonómia letéteményesét pedig, azaz a szenátust, perindítási jog illeti meg arra az esetre, ha a fenntartói intézkedés a felsőoktatási intézmény Nftv-ben biztosított önállóságát sérti. A bírói kezdeményezés tárgya az Nftv. azon rendelkezése, amely az egyes fenntartókhoz képest speciális rendelkezéseket ír elő a magán felsőoktatási intézmények számára. A magán felsőoktatási intézmények alapító okirata úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot, tehát lehetőséget ad arra az alapítónak (fenntartónak), hogy olyan tárgyban hozzon – az alapító okirat felhatalmazása alapján – döntést, amely az Nftv. főszabálya szerint a szenátus hatásköre. A kezdeményező bíróság álláspontja szerint az érintett döntési hatáskörök a felsőoktatási autonómia érvényesülését biztosító hatáskörök, ezért az olyan döntés, melyben az autonómia letéteményese nem működik közre, sérti a felsőoktatási intézmény autonómiát.

Az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálat során észlelte, hogy a kezdeményezéssel kapcsolatban az Országgyűlés elfogadta a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvényt (a továbbiakban: Kvatv.), amely rögzíti, hogy ha fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot, „*a szenátusnak az alapító okiratban véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani*”¹⁴³ Az új szabály a kezdeményezéssel érintett közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványra is vonatkozik. Az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémára okot adó jogszabályi környezetet tehát a jogalkotó időközben megváltoztatta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a módosított törvény alapján a szenátus az Nftv-ben nevesített azon jogkörökkel kapcsolatban, amelyek

¹⁴³ Kvatv. 22. § (4) bekezdés

korábban a kuratórium hatáskörébe tartozhattak – az alapító okirat rendelkezései szerint – véleményezési vagy egyetértési jogot gyakorol. Az eljáró bíróság azért tartotta alaptörvény-ellenesnek a támadott rendelkezést, mert a kuratóriumot a támadott szabály olyan jogkörök gyakorlására hatalmazta fel, amely a felsőoktatási intézményi autonómia által védett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységét érintik. Abból fakadóan, hogy a felsőoktatási intézmény oktatási-kutatási önállóságának letéteményesei a döntésre jogosult testületben nem rendelkeznek képviselettel, a hatáskörök gyakorlására feljogosító Nftv-beli szabály az indítványozó szerint sérti a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben védett autonómiáját.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„a fenntartói jogkör gyakorlása és a felsőoktatási intézmény szenátusának döntési hatásköreinél az Nftv. olyan szabályozást követ, amely egyes kérdésekben a fenntartó (kuratórium) önálló döntését, más esetekben a szenátus önálló döntését, végül a fenntartónak a szenátus közreműködésével hozott közös döntését írja elő. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében biztosított intézményi autonómia és a felsőoktatási intézményrendszer fenntartásának kötelezettsége egy közös célt követ: a felsőoktatáshoz való jog biztosítását. Ebből következően az állam feladata olyan intézményrendszert kialakítani, amely a felsőoktatás működését és az autonómia érvényesülését egyaránt biztosítja. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből következően az intézményi megoldások több fajtája levezethető azzal a feltétellel, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében biztosított felsőoktatási oktatási-kutatási önállóság nem sérülhet.”*¹⁴⁴

A fenntartói jogkört gyakorló kuratórium és a felsőoktatási intézmény közös feladata és közös felelőssége a felsőoktatási intézmény működési hatékonyságának és oktatási-kutatási minőségének biztosítása. A bírói kezdeményezéssel érintett felsőoktatási intézmény kuratóriuma és a szenátus ebben a tekintetben azonos érdekállású testületeknek tekinthetők. Nem létezhet fenntartó autonóm felsőoktatási intézmény hiányában, és olyan autonóm felsőoktatási intézmény sem, amelynek a működését a fenntartó nem tudja biztosítani.

A taláros testület szerint az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében biztosított felsőoktatási autonómia védelmét olyan szervezeti szabályozás biztosítja, amely az autonómia letéteményesének érdemi befolyást biztosít az autonómia által érintett döntésekre. Ezzel csak olyan szabályozás állhat összhangban, amely a felsőoktatási autonómiát biztosítja, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a felsőoktatási intézménnyel kapcsolatos minden döntés szükségképpen a felsőoktatási autonómia alanyainak képviselői hozhatnak csak meg. A döntések különböző módon érinthetik a felsőoktatási autonómiát, így a szenátus hatásköre is

¹⁴⁴ 21/2021. (VI. 22.) AB határozat

hatásköréről hatáskörre vizsgálándó, ezért az Alkotmánybíróság ezt követően a támadott szabályozásban érintett egyes hatáskörök és a felsőoktatási intézmények autonómiájának kapcsolatát tekintette át.

Az Nftv. általános szabályai szerint a fenntartó közli a felsőoktatási intézmény költségvetésének kereteit (főösszegeit), amely alapján a szenátus megtudja határozni a felsőoktatási intézmény költségvetését. Ebből fakadóan az általános szabályok szerint is a szenátus legfeljebb a költségvetés keretein belül rendelkezik döntési kompetenciával. Az Nftv. támadott szabálya ehhez képest rendelkezik akként, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését. A felsőoktatási autonómia oktatási-kutatási oldalához szükségképpen hozzátartozik az, hogy a felsőoktatási intézmény költségvetésének kialakítása során az autonómia letéteményesei befolyással rendelkezzenek, tehát a felsőoktatási intézmény oktatási-kutatási feladataihoz rendelt költségvetési tételek megalkotása során a szenátusnak érdemi befolyást kell biztosítani megismerési és javaslattevési, konzultatív jogosítványokon keresztül, a szenátus közreműködése a költségvetés megalkotása során nem zárható ki. A felsőoktatási intézmény működtetéséért a fenntartó felelős, és a működtetés szükségképpen feltételezi azt, hogy az a mindenkori gazdálkodási keretek között észszerűen valósuljon meg. Az Alkotmánybíróság fentiekre tekintettel megállapította, hogy *„a költségvetés végleges elfogadása a kuratórium részéről nem sérti a felsőoktatási intézmény autonómiáját, amennyiben a költségvetés részletes megalkotásában a szenátus érdemi megismerési, javaslattevési és véleményezési lehetőséggel bírt, ha ez biztosított, akkor van befolyása a szenátusnak a költségvetésre, mert annak tartalma változhat a szenátus javaslata, véleménye alapján.”*¹⁴⁵ Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámoló fenntartó általi elfogadása ugyanezen okokból szintén nem ütközik az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésébe. A szervezeti és működési szabályzat a felsőoktatási intézmény működési rendjét döntően, de nem kizárólagosan meghatározó dokumentum. A felsőoktatási intézmény autonómiája szükségképpen feltételezi azt a szervezeti keretet, amely az autonómiát garantálni képes. A szervezeti keret megalkotása ugyan az Nftv. általános szabályai szerint olyan hatáskör, amelyet a szenátus gyakorol, ugyanakkor a fenntartó a szervezeti és működési szabályzat egységességét, teljességét, törvényességét és hatékonyságnak való megfelelőségét vizsgálja. Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése és XI. cikk (2) bekezdése alapján alkotmányos követelmény, hogy a szervezeti és működési szabályzat megalkotásában a felsőoktatási autonómia letéteményese érdemi módon közreműködjön.

¹⁴⁵ U. o.

A szervezeti és működési szabályzat tekintetében az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy annak kialakítása nem önmagáért való szabályozási hatáskör, hanem a felsőoktatási intézmény belső felépítését és működését biztosítja, a különböző intézményen belüli érdekeket összehangolja, ezzel együtt olyannak kell lennie, ami a felsőoktatási intézmény működtetésére alkalmas. A felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata, azonban ezt nem gyakorolhatja úgy, hogy a felsőoktatási autonómiát biztosító szervezeti keretet ellehetetleníti, működésképtelenné teszi. A kuratórium és a szenátus közös érdeke tehát a felsőoktatási intézmény sikeres és hatékony működtetése. Ez szükségképpen feltételezi, hogy az azonos érdek melletti konfliktusokat a két szerv kölcsönös együttműködése során képes legyen feloldani a felsőoktatási intézmény működőképességének biztosítása érdekében. Bármely szerv is jogosult kizárólagosan dönteni a szervezeti és működési rend elfogadásáról, az Alaptörvény XI. cikk és X. cikk (3) bekezdéséből fakadó felsőoktatási intézményrendszer fenntarthatóságának biztosításából és a felsőoktatási intézményi autonómia garantálásából következő alkotmányos követelmény, hogy a két szerv kölcsönösen együttműködve, a döntés érdemi előkészítésével és az ellentétes vélemények kifejtésének teret adva, azok megtárgyalásával tudja biztosítani – áll a testület határozatában.

A vagyongazdálkodási terv elfogadása, a gazdasági társaságban való részvétel és gazdasági társaság alapítása – az Alkotmánybíróság szerint – mind olyan jogkörök, melyek az intézményi működtetéshez szorosan hozzátartoznak, és a felsőoktatási autonómia Alaptörvényben védett elemei közül leginkább a kutatási önállósággal hozható összefüggésbe. A kutatási eredmények mint szellemi alkotások felhasználhatósága és hasznosításai kapcsolatban állnak a vagyongazdálkodási tervvel, ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája és a támadott szabályozás közötti kapcsolat közvetett, az intézmény működtetése és fenntartása mint feladat és felelősség a fenntartóé, a szenátus véleményezési jogosítványa e jogkörök gyakorlása során biztosítja azt, hogy a felsőoktatási intézmények önállósága ne sérüljön.

Végül, de nem utolsó sorban Az Alkotmánybíróság határozatából kiemelendő az az elvi tétel, amely szerint a Kvatv. 22. § (4) bekezdésének és az Nftv. 94. § (6) bekezdésének alkalmazása esetén az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből és XI. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy *„a fenntartó köteles a felsőoktatási intézmény szenátusát – mint a felsőoktatási intézmény oktatási-kutatási autonómiájának letéteményesét – megillető véleményezési jog gyakorlására kellő időt biztosítani, továbbá lehetőséget kell biztosítania érdemi javaslattétel megfogalmazására, amelyet a fenntartónak nyomon követhető*

*módon figyelembe kell vennie döntéshozatala során.*¹⁴⁶ Az alkotmányos követelmény alapján a fenntartónak a döntéshozatali eljárása során a mérlegelése körébe kell vonnia a szenátus indokolt javaslatát.

Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolásában a felsőoktatási autonómia tartalmát illetően arra hívta fel a figyelmet, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése – a korábbi Alkotmány hatálya alatt elfogadott 62/2009. (VI. 16.) AB határozattal egyezően – az egyetemek tudományos (a határozat szóhasználatában: oktatási-kutatási) autonómiáját állítja középpontba. Az indokolás rögzíti, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéséből nem vonható le olyan következtetés, hogy szervezeti kérdésekben a törvényhozónak, gazdálkodási kérdésekben pedig a Kormánynak szabad keze van; ha ugyanis a szervezeti és gazdálkodási kérdések érintik a felsőoktatási intézmény tudományos, oktatási vagy épp művészi tevékenységét, akkor az autonómia nem hagyható figyelmen kívül. Az autonómiát korlátozó gazdasági vagy szervezeti rendelkezés csak akkor alkotmányos, ha e rendelkezés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített feltételeknek eleget tesz. Ha viszont a szervezeti vagy gazdálkodási kérdés nem érinti a felsőoktatási intézmény tudományos önállóságát, a törvényhozónak, illetve a Kormánynak szabad keze van a kérdés eldöntésére. Minél szorosabb tehát a kapcsolat a szervezeti vagy gazdálkodási kérdés és a felsőoktatási intézmény oktatói, kutatói, művészi tevékenysége között, annál nagyobb teret kell adni az autonómiának, ugyanakkor kevésbé védett az autonómia, ha a szervezeti, gazdálkodási kérdés azzal csak érintőlegesen van kapcsolatban.¹⁴⁷

¹⁴⁶ U. o.

¹⁴⁷ Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 21/2021. (VI. 22.) AB határozat

III. A FELSŐOKTATÁS-POLITIKA TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON

1. A rendszerváltoztatást megelőző felsőoktatás

1.1. Az első hazai egyetemek létrejötte

A magyar felsőoktatás időszámítása fél évezrednél is régebbre nyúlik vissza, ám a kedvezőtlen történelmi körülmények annak folytonosságát hosszú évszázadokra megszakították. Ez idő alatt a magyar fiatalok külföldi egyetemeken tanultak, ami ugyan életben tartotta a hazai művelődés európai szellemi élethez kötődését, de egyúttal fájdalmasan érezte a hazai egyetemi műhelyek hiányát.

A XIV. században a virágzó magyar királyságnak egyre több európai műveltségű ifjúra volt szüksége az egyházi és világi hivatalokban. Valószínűleg Vilmos pécsi püspök és királyi kancellár közbenjárásának volt köszönhető, hogy az első egyetem nem Budán, a királyi székhelyen, hanem Pécs városában alakult meg 1367-ben.¹⁴⁸ A magyar fővárosban elsőként Óbudán, Luxemburgi Zsigmond uralkodása alatt létesült egyetem 1395-ben, tehát alig harminc évvel a pécsi egyetem létrejötte után.¹⁴⁹

A XVI. században számos új intézmény alakult. Szintén kiemelkedő korszak kezdődött a kiegyezés után, a felsőoktatási képzés bővülésével. Az első világháború után a nehéz időket

¹⁴⁸ Az egyetemalapító levelet (bullát) – Lajos király kérésére – V. Orbán pápa adta ki az itáliai Viterbóban 1367. szeptember 1-én. A levél szabályozta az univerzitás működési rendjét is, így a korabeli szokásokhoz híven nem adott engedélyt a teológiai fakultás létrehozására; ezt csak a párizsi egyetemnek engedélyezték, ezzel biztosítva egységes nézeteket a hittudományban. A pécsi egyetemen római és kánonjogot és filozófiát oktattak, a végzett hallgatók – ha sikerrel vizsgáztak – magiszteri vagy doktori fokozatot nyertek el, és a továbbiakban maguk is taníthattak bármely egyetemen. A XIV. századi Pécs Magyarország egyik leggazdagabb városaként – a pápai bulla szerint is – különösen alkalmas volt a tudomány művelésére, hiszen a városban káptalani iskola és a tanításra nagy figyelmet fordító koldulórendi kolostorok is működtek. Valószínű, hogy az egyetem csak rövid ideig működött, Nagy Lajos király halála után válságba került. Erre utal az a tény, hogy 1380 után egyre több magyar diákkal találkozhatunk a bécsi és prágai egyetemen. A XV. században a török hódoltságig püspöki főiskolává, schola maiorrá alakult. In: Az első magyar egyetemek. 2-3. o. (<http://magyarutca.org/nyeomszsz/orszavak/pdf/KozepkoriMagyarEgyetemek.pdf>, 2021. január 7.)

¹⁴⁹ Óbudán IX. Bonifác pápa 1395. október 6-án kiadott engedélyével létesült egyetem teljes, vagyis négy fakultással. Ez az egyetem szoros kapcsolatot tartott fenn a bécsi egyetemmel: az óbudai bölcsészeti fakultáson bécsi magiszterek oktattak – 1396-ban a bécsi univerzitás egyik magisztere kért engedélyt, hogy a budai egyetemre távozhasson –, a bécsi egyetemen pedig budai bakkalaureusok is tanítottak. Ez az egyetem is a helyi székesegyházi iskolából fejlődött ki. 1402-ben budai polgárok vezetésével ellenállási mozgalom indult Zsigmond ellen – a polgárok Anjou László trónra kerülését akarták elérni –, melybe feltételezhetően az egyetem tanárai is belekeveredtek, ezért Zsigmond, miután a felkelést 1403-ban leverte, az egyetemet is bezáratta. A belviszályok elültével és a pápasággal való viszonya rendezése után Zsigmond az egyetem újraalapítását kérte. Kérésére 1410. augusztus 1-én XXIII. János ellenpápa aláírta az óbudai egyetem újraalapítására vonatkozó bulláját. Az intézmény négy fakultással – teológia, kánon- és polgári jog, orvostudomány és szabad művészetek – működhetett, tehát mindazokkal a kiváltságokkal, melyekkel a párizsi, bolognai, oxfordi és kölni intézmények élveztek. Ez az egyetem sem állt fenn sokáig, 1418 után már nincsenek adatok az óbudai studium generale működéséről. In: U. o.

élő ország igyekezett fenntartani az egyetemeit és főiskoláit, és otthont adni az elcsatolt területekről áttelepült intézményeknek. A második világháború után jelentősen bővült a felsőoktatási intézmények száma, alkalmassá vált nagyobb létszámú hallgatóság befogadására és különösen a műszaki, valamint az agrárfelsőoktatás gazdagodott új egyetemekkel és főiskolákkal.

A felsőoktatás átfogó törvényi szabályozása Magyarországon (eltekintve a Mária Terézia királyi dekrétumába foglalt Ratio Educationis-tól, illetőleg ennek későbbi megújított változatától) sokáig váratott magára, azonban egyes felsőoktatási intézményekről, egyetemekről különböző alapító oklevelek, külön-külön törvények rendelkeztek és maradtak fent. A teljes körű, átfogó törvényi szabályozásra a kiegyezést követően Eötvös József, majd Trefort Ágoston készített javaslatot, de ezek országgyűlési elfogadására nem kerülhetett sor.

1.2. Felsőoktatás irányítás 1900-tól a rendszerváltásig

A XIX-XX. század fordulóját követően a hazai felsőoktatási autonómia még meglehetősen korlátozott volt mind személyi, tanulmányi és gazdasági kérdésekben egyaránt. Az oktatók kinevezése az uralkodó hatáskörébe tartozott, a rektorok, dékánok megválasztását miniszteri megerősítés követte, „*a miniszter határozta meg a tanulmányi rendet, a szigorlati és vizsgálati szabályzatot, sőt, ő hagyta jóvá a félévenként kiadott tanrendeket is, gazdasági kérdésekben pedig az egyetemeknek jóformán semmi önállósága nem volt.*”¹⁵⁰ Az egyetem kizárólag a belső szervezet kialakításában, a működési mechanizmusok megszervezésében élvezhetett önállóságot, „*[a] vezetők menedzseri hozzá nem értése miatt azonban többnyire nehézkes, szakszerűtlen és bürokratikus működés alakult ki. Különösen sok problémát jelentett az egyetemi tanács működése: már a kortársak is rendkívül nehézkesnek, az ügyek intézését késleltetőnek ítélték meg tevékenységét, olyan szervezetnek tartották, amely sajnálatos módon befolyásol olyan ügyeket, amelyekre nézve nem illetékes, amellet a megkívánt szakszerűséggel sem rendelkezik. A szakszerűtlen, »hozzá nem értő többség« dilettáns döntései miatt feltorlódtak az adminisztratív teendők, gyakoriak voltak a vég nélküli ülésezések – mindezek nem vitték előbbre az egyetem ügyét.*”¹⁵¹

1919-ben a Tanácsköztársaság hatalomra jutásával egyidejűleg az egyetemek belső irányítási önállóságukat is elvesztették, az egyetemek élére politikai biztost állítottak, szervezetéről és ügyrendjéről is rendelkeztek, a rektort, dékánokat, a kari bizottságok tagjait is

¹⁵⁰ Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1999. 27. o.

¹⁵¹ Barakonyi, 2004: Rendszerváltás... 47. o.

mind a politikai biztos nevezte ki, ezáltal az egyetemi önállóság teljességgel megszűnt.¹⁵² A Tanácsköztársaság bukása után az intézkedéseinek hatályon kívül helyezésével, valamint az in integrum restitutió alkalmazásával visszaállt a régi rend. Ezt követően az egyetemek életében – legalábbis ami a szervezeti és vezetési struktúrát illeti – hosszú ideig nem történt jelentős előrelépés. Az egyetemi autonómia vonatkozásában még a magyar felsőoktatás történetben új fejezetként emlegetett Klebersberg Kuno miniszteri tevékenysége sem hozott változást.¹⁵³

A Gömbös-kormány felsőoktatási kongresszusának¹⁵⁴ középpontjában a tanulmányi reform kérdései, a reform általános problémái álltak, a felsőoktatás számos más kérdése, különösen a felsőoktatás irányítása, az intézmények szervezeti és vezetési struktúrája, a felsőoktatás finanszírozása nem szerepelt a kongresszus napirendjén, sem a megalkotandó törvények között.¹⁵⁵ 1948 tavaszától a politikai struktúra a felsőoktatás irányítására, az intézmények szervezetére is hatást gyakorolt. A felsőoktatás-politikai döntéseket a vezető pártszervezetek hozták, a felsőoktatást az állami irányítás jellemezte, az intézmények csak minimális önállósággal rendelkeztek. A vezetőket a pártközpont nevezte ki, a rektor és a dékán hatáskörét nagymértékben meghatározta az intézményi párttitkár, akinek jelenlétével kettős irányítás működött az intézmény falain belül. Az egyetemi és kari tanácsok döntési jogkörrel nem rendelkeztek, csak konzultatív testületek voltak. A hallgatói létszám emelése részben szociális, részben ideologikus célok mentén indult meg, a bővülés mögött a paraszti és munkás származású fiatalok felvétele állt. A felvételi eljárásokon a szakmai rátermettség, felkészültség másodlagos volt, alapvetően „káderezés” zajlott. A hallgatói létszám bővülésével együtt a képzési kínálat is kiszélesedett, (de voltak ideológia alapján betiltott szakok is, mint például a szociológia és a pszichológia). A létszámbővülés mellett azonban az intézményfejlesztés elmaradt, továbbá az állami felügyelet is elaprózottá lett: 1953-ra 32 intézményt 11 minisztérium vagy főhatóság felügyelt.¹⁵⁶

Az 1956-os forradalom idején az irányítást a felsőoktatási intézmények többségében a forradalmi bizottságok gyakorolták, a felsőoktatást érintő követelések középpontjában a tanítás és tanulás szabadságának biztosítása, valamint az egyetemi autonómia szerepelt.

¹⁵² U. o.

¹⁵³ Bárány V. Fanny: A felsőoktatás igazgatás átszervezésének tendenciái. Scriptura, 2016/1. 6-23. o. (https://onszak.pte.hu/userfiles/cikk/105/scriptura16i_barany.pdf, 2017. 01. 15.)

¹⁵⁴ A Gömbös-kormány a felsőoktatás helyzetének, reformja fő kérdéseinek megtárgyalására 1936. december 10-16. között nagyszabású, országos felsőoktatási kongresszust tartott.

¹⁵⁵ Ladányi, 1999: i. m. 65. o.

¹⁵⁶ Ladányi, 1999: i. m. 79-85. o.

A „nagy ugrást” az 1960-as évek hozták meg, kiemelve az egyetemek szervezetére és működésére vonatkozó 1969. évi rendelkezéseket,¹⁵⁷ amelyek következtében nőtt az egyetemek önállósága: minden olyan egyetemi ügyben döntési jogkört kaptak, amelyet jogszabály nem utalt más szerv hatáskörébe, vagy a felügyeleti hatóság magának nem tartotta fenn. Bár az 1970-es években rövid időre megtorpanni látszott a változás, azonban az 1985-ben összeülő utolsó népköztársasági törvényhozás elfogadta az 1985. évi I. törvényt az oktatásról, amely még egységesen kezeli a köz- és felsőoktatás témáját. A felsőoktatási politikában 1988 közepétől már jelentős változások történtek: a Művelődésügyi Minisztérium jelentős hatáskör-átruházásba kezdett, intézményi hatáskörbe került többek között a rektorhelyettesek, dékánok, főigazgatók és tanszékvezetők megbízása, megszűnt a pártirányítás.¹⁵⁸ Több, mint két évtized után, 1989. január 1-jétől új felvételi jogszabály lépett életbe, amely eltörölte a 35 éves korhatárt a nappali tagozatokon, továbbá elrendelte, hogy mindenkit fel kell vennie az intézményeknek, aki a felvételi szintet eléri.¹⁵⁹ A fenti változások átfogó jogi szabályozását az 1990. évi XXIII. törvény jelentette. Az Országgyűlés 1990 tavaszán a Németh-kormány kezdeményezésére módosította az oktatási törvényt és megszüntette az állam mintegy 40 évig fennálló oktatási intézményalapítási monopóliumát, így a kilencvenes évek első felétől megindulhatott a nem állami köz- és felsőoktatási intézmények megalapítása, fejlesztése.

2. Felsőoktatás igazgatás a rendszerváltoztatás után

A hazai felsőoktatási intézmények rendszere a korábbi évtizedek politikájának következtében szétforgácsolódott, 1990-ben mintegy 60 állami felsőoktatási intézmény, köztük 25 egyetem működött. Az egyes egyetemek és különösen némely főiskolák csak kislétszámú hallgató befogadására voltak képesek, részben ezért a felsőoktatási intézményekbe felvettek aránya alacsonyabb volt, mint a fejlett európai országokban. A felsőoktatási intézmények befogadó képessége alacsony számának másik oka, hogy a továbbtanulás lehetőségét nem kezelték alanyi jogként, ami mesterségesen alacsonyan tartott felvételi keretszámokban nyert kifejezést. A felsőoktatás részesedése az állami költségvetésből éveken keresztül 1% alatt

¹⁵⁷ Az 1969. évi 14. törvényerejű rendelet, a 25/1969. (VI. 20.) Korm. rendelet és a 3/1969. (VII. 4.) MM rendelet

¹⁵⁸ Ladányi, 1999: 120. o.

¹⁵⁹ Kucsera Tamás Gergely: Az országos felsőoktatási hallgatói képviselő és a magyarországi hallgatói önkormányzati modell fejlődéstörténete 1988-2008. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola A kormányzás területi, történeti és társadalmi dimenziói Politikatudomány Program Pécs, 2010. 42. o. (<https://idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/kucseratamasgergelyphd.pdf>, 2021. augusztus 28.)

maradt, ami nem tette lehetővé sem a hallgatói létszám emelését, sem a felsőoktatási intézmények korszerűsítését.¹⁶⁰

A rendszerváltoztatást követő években a hallgatói létszám ugrásszerű növekedése magával hozta a felsőoktatási intézmények látványos expanzióját is. Az állami intézmények mellett megjelentek a magán vagy alapítványi, valamint a valamely egyház vagy felekezet által fenntartott intézmények, továbbá a külföldi székhelyű, de Magyarország területén telephellyel rendelkező és ott képzést folytató külföldi felsőoktatási intézmények is.

A rendszerváltoztatás óta eltelt – lassan – három évtized politikai, gazdasági és társadalmi változásai elkerülhetetlenül maguk után vonták a felsőoktatás struktúrájának, működésének és igazgatásának reformját.

Az e kényszerítő kívánalmaknak való megfelelésre törekvés egyik eredménye a magyar felsőoktatás első önálló törvényi szabályozását adó, a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: '93-as Ftv.) megalkotása, amely közel tizenhárom éven át (1993. szeptember 1-től – 2006. március 1-ig) szabályozta a felsőoktatási intézmények rendszerét, működését, autonómiáját, az állam szerepvállalását; rendelkezéseivel biztosítva a tanítás, a tanulás, a tudomány és a művészet szabadságát.

Ezt követően – annak érdekében, hogy a magyar felsőoktatás az Európai Gazdasági Térség felsőoktatási rendszerének részeként a megváltozott körülmények között úgy legyen képes ellátni a korszerű ismeretek létrehozásában, közvetítésében és átadásában, a társadalmi kohézió, a fenntartható fejlődés érdekében, a nemzetközi versenyképesség, a technológiai innováció kívánatos mértékének fenntartásában kijelölt feladatait, hogy javuljon versenyképessége, erősödjék az oktatással, a kutatással és a gazdasággal való együttműködésének hatékonysága, a képzés minősége, a társadalom, a gazdaság és a környezeti fenntarthatóság igényeihez, a költségvetés feltételeihez való alkalmazkodás képessége, megvalósuljon a hallgatói és oktatói mobilitás, növekedjék a hallgatói esélyegyenlőség, továbbá, hogy a felsőoktatási rendszer és az egyes intézmények működésében a tanulás, tanítás, tudományos kutatás szabadsága, valamint a minőségre való törekvés folyamatosan és egyre fokozottabban érvényesüljön¹⁶¹ – az Országgyűlés megalkotta a felsőoktatásról szóló '05. évi Ftv-t.

¹⁶⁰ Több főiskolán a nappali hallgatók létszáma nem haladta meg a 400 főt, és egyedül a Budapesti Műszaki Egyetem és az Eötvös Loránd Tudományegyetem méretei tették lehetővé 10.000 főnyi hallgató képzését, amely szám közelített az európai egyetemeken megszokott számokhoz. A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény indokolása. Általános indokolás.

¹⁶¹ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Preambulum)

Végül 2012. január 1-jével hatályba lépett az Nftv., amelynek deklarált célja a felsőoktatás színvonalának emelése, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése.¹⁶²

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

2.1. Az első önálló felsőoktatási törvény

A rendszerváltoztatás éveként megjelölt 1990-ben az egyetemekről szóló 30/1990. (III.21.) OGY határozat az állami egyetemeket az irányító miniszter szerinti csoportosításban sorolta fel, amelynek jelentősége finansiális szempontú: az egyes csoportok ugyanis az irányító minisztertől (vonatkozó minisztériumtól) függően eltérő finanszírozásban részesültek, egységes finanszírozási rendszer nem volt. A nem állami fenntartású intézmények mind egyházi felsőoktatási intézmények voltak.¹⁶³

A Felsőoktatási Törvényelőkészítő Bizottság 1992. április 22-i keltezésű, egy új felsőoktatási törvényre vonatkozó koncepciója szerint a felsőoktatási intézmények finanszírozása során az állami pénzeszközök elosztását egy testület segítené. Veres Pál az alábbiakban lényegre törően foglalja össze a koncepció tartalmát: *„Az alaptámogatást a hallgatói létszámhoz kötött differenciált normatívák alapján osztanák el, figyelembe véve a munkaerő-szükséglet alakulását. A bővítésre és technikai fejlesztésre külön (fejlesztési) pénzalapot képeznének, ami az új karok, szakok, programok induló feltételrendszerét biztosítaná. Javaslatot tesznek továbbá egy normatív létesítmény-fenntartási alapra is, amely a meglévő intézmények fenntartása mellett bővítést is (beleértve új intézményeket is)*

¹⁶² A felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény indokolása

¹⁶³ 30/1990. (III. 21.) OGY határozat az egyetemekről. A művelődési miniszter alá tartozó állami egyetemek: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapesti Műszaki Egyetem, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest), Janus Pannonius Tudományegyetem (Pécs), József Attila Tudományegyetem (Szeged), Kossuth Lajos Tudományegyetem (Debrecen), Liszt Ferenc Zeneművészeti Főiskola (Budapest), Magyar Iparművészeti Főiskola (Budapest), Magyar Képzőművészeti Főiskola (Budapest), Magyar Testnevelési Egyetem (Budapest), Miskolci Egyetem, Színház- és Filmművészeti Főiskola (Budapest), Veszprémi Egyetem. A honvédelmi miniszter alá tartozó állami egyetem: Zrínyi Miklós Katonai Akadémia (Budapest). A mezőgazdasági és élelmiszerügyi miniszter alá tartozó állami egyetemek: Agrártudományi Egyetem (Debrecen), Állatorvostudományi Egyetem (Budapest), Erdészeti és Faipari Egyetem (Sopron), Gödöllői Agrártudományi Egyetem, Kertészeti és Élelmiszeripari Egyetem (Budapest), Pannon Agrártudományi Egyetem (Keszthely). A szociális és egészségügyi miniszter alá tartozó állami egyetemek: Debreceni Orvostudományi Egyetem, Orvostovábbképző Egyetem (Budapest), Pécsi Orvostudományi Egyetem, Semmelweis Orvostudományi Egyetem (Budapest), Szent-Györgyi Albert Orvostudományi Egyetem (Szeged). Hittudományi egyetemek: Pázmány Péter Római Katolikus Hittudományi Akadémia (Budapest), Budapesti Református Teológiai Akadémia, Debreceni Református Teológiai Akadémia, Evangélikus Teológiai Akadémia (Budapest), Országos Rabbiképző Intézet (Budapest).

finanszírozna. Pályázati rendszerű feladatfinanszírozási külön alapot is javasolnak, oktatási, kutatási programok támogatására. A hallgatói létszám várható jelentős emelkedésére és a költségvetési korlátra tekintettel, minden diákra kiterjedő, részleges tandíjfizetési kötelezettség bevezetését vetik fel, ami az intézményi bevétel részét képezné. A megnövekedett hallgatói terheket megfelelő ösztöndíj- és hitelrendszerrel ellensúlyoznák. (A hitel forrása nem feltétlenül állami, de állami garancia lehetséges.) Egyes képzési és oktatási formákban megemlítik a teljes tandíj (a teljes képzési költséget fedező tandíj) bevezetésének a lehetőségét is. Kiemelendő, hogy nem jelenik meg külön alapként vagy pillérként a hallgatók támogatása, ugyanakkor szerepel az elosztásra, továbbá a Nemzeti Ösztöndíj Alap létrehozására vonatkozó javaslat.”¹⁶⁴

A magyar felsőoktatás fejlesztési tervének előkészítése már 1992 júniusában, az új, átfogó felsőoktatási törvény elfogadása előtt megkezdődött. A Magyar Rektori Konferencia, a Főiskolai Főigazgatói Konferencia és az Országos Felsőoktatási Érdekvédelmi Szövetség együttes kezdeményezésére a Kormány a felsőoktatási szervezetek, a felsőoktatási intézmények irányításáért felelős tárcák és érdekképviselői szervezetek bevonásával Felsőoktatási Tárcaközi Vegyes Bizottságot hozott létre. E Bizottság feladata egy a pénzügyminiszter megbízásából történő döntéselőkészítő tanulmány elkészítése volt, amely a Magyar Felsőoktatás Fejlesztése 2000-ig címet viselte. A tanulmány felvázolja a felsőoktatás korszerűsítésének részletes koncepcióját, a kapcsolódó fejlesztési javaslatokat, azok költségvonzatait és a megvalósítás tervezett időprogramját. A Felsőoktatási-fejlesztési Tárcaközi Vegyes Bizottság által készített tanulmány¹⁶⁵ rögzítette, hogy a felsőoktatás szervezetét át kell alakítani a gazdaságosság, hatékonyság és minőség, az ellenőrzés és irányítás, az autonómia és nem utolsó sorban a hazai és európai konvertálhatóság biztosítása érdekében. Kiemelten fontosnak tartotta a költségvetésen kívüli források meglétét, javaslatot tett fejlesztési programtervezetre, kutatás-fejlesztési kapacitások növelésére és finanszírozására, szervezeti integrációra, továbbá mindezeket elősegítő jogszabály elkészítésére.^{166,167}

¹⁶⁴ Veres Pál: Az 1988-2014 közötti korszak áttekintése a felsőoktatási stratégiai dokumentumok alapján. In: Derényi András és Temesi József [Szerk.]: A magyar felsőoktatás 1988 és 2014 között. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet. Budapest, 2016. 15. o.

¹⁶⁵ „A Magyar Felsőoktatás Fejlesztése 2000-ig” c. tanulmány előkészítésében, vitáiban, véglegesítésében – Kocsis Károly MRK elnök irányításával – több mint száz felsőoktatási és más, pl. pénzügyi szakember vett részt. A tanulmány minden lényeges kérdéssel – intézményszerkezet, autonómia, képzési struktúra, hallgatói felvételek és létszámok, finanszírozás stb. – foglalkozott.

¹⁶⁶ Kocsis Károly [Szerk.]: A magyar felsőoktatás fejlesztése 2000-ig. Összefoglalás. Döntéselőkészítő javaslatok. Felsőoktatásfejlesztési Tárcaközi Vegyes Bizottság. Budapest, 1992.

¹⁶⁷ A dokumentum rögzíti, hogy „a felsőoktatásban részt vevő hallgatók számát lényegesen emelni kell, ugyanakkor a kiadott diplomák számát kisebb mértékben kell növelni, miközben lényegesen meg kell változtatni

Az 1990-1993. közötti évek a felsőoktatás fejlesztési irányát megalapozó, előkészítő időszakként jellemezhető. A hazai felsőoktatás első önálló és átfogó törvényi szabályozását az 1993. június 13-án elfogadott 1993. évi felsőoktatási törvény¹⁶⁸ jelentette, amely autonóm jogokat deklarált a felsőoktatási intézmények számára. A törvény előkészítés az egyetemi-akadémiai közösség rendkívül aktív szerepével zajlott, amelynek „*koherens, kimunkált és rendszerszintű képze volt a saját megújulásáról.*”¹⁶⁹ Finanszírozás szempontjából az eddigi gyakorlattal szemben újdonság, hogy a költségvetés felsőoktatásra vonatkozó része nem épül be a különböző tárcák költségvetésébe, hanem egyösszegben a Művelődési és Köznevelési Minisztérium fejezetébe kerül, így lehetővé válik a felsőoktatás finanszírozás szerinti egységes kezelése.¹⁷⁰

A szabályozás értelmében a felsőoktatási intézmény alapításának, megszüntetésének joga a parlamenté lett, de az egyetemek szervezeti és működési szabályzatukat önállóan alakíthatták ki. A vizsgált jogszabályok, valamint azok tervezetei alapján szembetűnő, hogy az egyetemet vezető rektor, valamint a főiskolát vezető főigazgató mellett nevesítésre került a felsőoktatási intézmény igazgatási szervezetének vezetését ellátó főtitkár és az intézmény gazdasági (pénzügyi, műszaki, szolgáltatási stb.) szervezeteinek vezetését ellátó gazdasági főigazgató, akik az intézmény vezetőjének voltak alárendelve, de mégis önálló feladat- és hatáskört láttak el. Megbízásuk határozott időre történt, a főtitkári feladatokat – a felsőoktatási intézmények Szervezeti- és Működési Szabályzatának ilyen rendelkezése esetén – a gazdasági főigazgató is elláthatta.

Hazánkban tehát nem új keletű¹⁷¹ az egyetemek életében az akadémiai és gazdasági vezetés egymástól való elválasztása, korábban is történtek hasonló szeparációs kísérletek. Az állami felsőoktatási intézményekben működő kancellári rendszerhez hasonló kancellári funkció bevezetését először 1991-ben vetették fel, majd szerepelt a készülő felsőoktatási törvény 1992. és 1993. évi javaslataiban is. Az 1993. évi törvényjavaslat egy szövegváltozata szerint – amelyet

azok szintbeli és szakok szerinti arányát. Lényeges fordulatot kell elérni az oktatás szabadságösszetevőinek megvalósulása terén (bekerülés, szakválasztás, átjárhatóság, pályakorrekció, továbbképzés stb.). A felsőoktatás szervezetét az oktatásszervezés és a gazdaságossági hatékonyság, a minőség, az igazgatás és ellenőrzés, az autonómia és irányítás, a hazai és európai konvertálhatóság együttes biztosítása érdekében át kell alakítani, miközben egyetértés van abban, hogy a magyar felsőoktatás minőségi mutatói helyenként jók, másutt elfogadhatóak, s ezeket az értékeket meg kell őrizni.

¹⁶⁸ 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

¹⁶⁹ Czibere Károly – Fertő Imre – Gém Erzsébet – Halász Gábor – Kovács Flórián – Lakatos László – Mocsári János [Szerk.]: Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006. 189. o.

¹⁷⁰ 1993. évi LXXX. törvény indokolása a felsőoktatásról

¹⁷¹ Utalva a kancellári rendszer 2014-ben történt bevezetésére. Lásd III. fejezet 2. pont 2.3.1. alpont

végül a kormány nem fogadott el – a felsőoktatási intézmény igazgatási, szervezési, pénzügyi, gazdasági, műszaki és egyéb szolgáltatási részlegeinek irányítását „*az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el*”.¹⁷² Három év múlva a felsőoktatási törvény módosításának munkálatai során ismét felmerült ez a kérdés, miszerint „*az intézmény irányításának operatív feladatait az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el.*”¹⁷³ Ugyanakkor a gazdasági (fő)igazgató kinevezését – aki a törvény szerint a felsőoktatási intézmény gazdasági szervezeteinek (pénzügyi, műszaki, szolgáltatási, stb.) vezetője – miniszteri hatáskörbe helyezik, ezzel jelentősen erősítve pozícióját. Ezzel párhuzamosan az államháztartás szabályozásáról szóló törvény egyértelművé tette, hogy a korábbi elképzelésekkel szemben a felsőoktatási intézmények költségvetési szervek, amelyeknek gazdálkodása jelentősen kötött.¹⁷⁴

Az Állami Számvevőszék 1994. évi jelentése kiemeli „*[a] felsőoktatási intézmények gazdasági önállóságának szabadságfoka csak szűk határok között gyakorolható. A gazdasági jogosultság belső szabályozása az intézmények nagyobb részében elmaradt az állami szabályozástól és a FTV-től. [...]*”¹⁷⁵ A problémát fokozta, a '93. évi Ftv-hez kapcsolódó további törvények, rendeletek és egyéb végrehajtási jogszabályok megjelenésének késedelve. Szintén a fent idézett számvevőszéki jelentés hívja fel a figyelmet arra, a felsőoktatási intézmények működésében és működtetésében még éveken keresztül fennálló menedzsment problémára, hogy „*kivételes ma még a felsőoktatás szakmai és gazdasági vezetői körében a menedzsment mentalitás és törekvés, ehhez a feltételek is csak kezdetlegesen adottak. Megszűntek, vagy alacsony hatékonysággal működnek azok a belső kontroll szervezetek, amelyek hivatása lenne a gazdaságtalan megoldások kiszűrése (pl. műszer bizottságok). Jellemző gazdálkodási magatartásnak tekinthető ma még a kellő öntevékenység hiánya, a saját lehetőségek kihasználása helyett az irányító szervek állásfoglalásaira várás. A helyzet megváltoztatásában az érvényben lévő gazdálkodási szabályok sem teszik érdekeltté az egyetemek vezetését. A nagyobb gazdálkodási szabadságot (felelősséget) biztosító szabályozáson kívül a gazdasági önállóság növekedésének további feltétele az intézmények*

¹⁷² Ladányi Andor: Előörténet. Élet és irodalom, LVIII. évfolyam, 28. szám (http://www.es.hu/ladanyi_andor;elotortenet;2014-07-10.html, 2014. július 11.)

¹⁷³ Ladányi, 2014: i. m.

¹⁷⁴ Polónyi István: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. Iskolakultúra, 25. évfolyam, 2015/5-6. szám, 5. o. (<http://www.iskolakultura.hu/ikultura-folyoirat/documents/2015/05/01.pdf>, 2015. október 14.)

¹⁷⁵ Állami Számvevőszék: JELENTÉS a magyar egyetemi felsőoktatás ellenőrzéséről. 1994. augusztus. (a továbbiakban: 1994. évi ÁSZ jelentés) 8. o. (<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/1996/218j000.pdf?download=true>, 2021. január 3.)

bevételeinek bővülése és olyan viszonyok kialakulása, ami vonzó lehet a más területeken is eredményes menedzserek megnyerésére, vagy az ilyen képességű vezetők megtartására.”¹⁷⁶

Az új, önálló felsőoktatási törvény megszabta a felsőoktatási intézmények autonómiájának, önkormányzatiságának kereteit. A szabályozás szerint a felsőoktatási intézmény döntött minden olyan intézményi ügyben, amelyet törvény vagy felhatalmazása alapján más jogszabály nem utal állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe. Az oktatás, a tudományos képzés, a művészeti tevékenység, a kutatás és a tanulás szabadságának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézmények önkormányzati joga különösen, de nem kizárólagosan az alábbiakra terjedt ki: „a) szervezeti és működési rendjük önálló kialakítása; b) az oktatók, a tudományos kutatók és a vezetők kiválasztása, törvényben foglalt kivétellel; c) a költségvetési támogatásra is figyelemmel a felvehető hallgatók számának megállapítása, továbbá a felvétel feltételeinek meghatározása, a hallgatók kiválasztása és felvétele; d) tantervek, tananyagok, képzési programok meghatározása, valamint bizonyítványok, diplomák, végzettséget, illetőleg szakképesítést tanúsító oklevelek kibocsátása; e) tudományos kutatási programok kidolgozása, tudományos kutatási feladatok meghatározása és szervezése; f) a részére jóváhagyott pénzügyi eszközök, források és előirányzatok feletti rendelkezési jog, valamint a kezelésükben lévő vagyontárgyakkal kapcsolatos jogok gyakorlása; g) nemzetközi oktatási és kutatási kapcsolatok kialakítása és fejlesztése. Az egyetemek joga kiterjed a doktori képzésre és a doktori (PhD) fokozat odaítélésére, a habilitációs eljárás kidolgozására és lefolytatására.”¹⁷⁷ Az állam pedig a felsőoktatással kapcsolatos feladatai ellátása során köteles volt tiszteletben tartani a felsőoktatási intézményeknek az Alkotmányban és a felsőoktatási törvényben szabályozott, valamint ezek alapján megalkotott intézményi Szervezeti-és Működési Szabályzatukban megállapított jogokat, kötelezettségeket és hatásköröket. Amennyiben a felsőoktatási intézmény e jogát sérelem érte, a sérelmesnek vélt jogszabályt, döntést az Alkotmánybíróság előtt támadhatta meg.

A '93. évi Ftv. deklarálta a hallgatók tandíjfizetési kötelezettségét, amelynek 1994. szeptember 1-jén kellett volna hatályba lépnie, a részletszabályokat kormányrendeletben megállapítva. Az 1994-es parlamenti választások és a kormányalakítás után tekintettel arra, hogy a tandíj 1994. szeptember 1-jei bevezetése komoly hallgatói ellenállásba ütközött, és az ügyben érdemi előrelépés nem történt, augusztus 29-én az Országgyűlés módosította a '93. évi Ftv-t, megszüntetve a törvényi kényszerét a tandíj szeptemberi bevezetésének, majd az 1995.

¹⁷⁶ 1994. évi ÁSZ jelentés. 8. o.

¹⁷⁷ '93. évi Ftv. 64. §

évi 2024-es Korm. határozat¹⁷⁸ a felsőoktatási tandíjrendszer bevezetésének időpontját legkésőbb 1996. szeptember 1-jében határozta meg.

Az ország gazdasági válsága következtében azonban a Kormány 1995. március 12-én bejelentette a gazdasági stabilizációt szolgáló ún. Bokros-csomagot¹⁷⁹, amely intézkedéssorozat egyik eleme – az általános költségvetési megszorítások mellett – a főiskolai-egyetemi hallgatók négyötödét érintő havi 2000 forintos, általános tandíj kötelezettség 1995. szeptember 1-jétől történő, előrehozott bevezetése¹⁸⁰, juttatási és tandíj vonatkozású kormányrendelet megalkotása¹⁸¹, a megfelelő törvényi szabályozás előírása, a hallgatói hitel bevezetésének felfüggesztésével. A nem minden előzmény nélküli – de a korábbi kormányzati kommunikációval ellentétben – döntés mozgósította az országos hallgatói képviselőket, amely bár nem zárkózott el a tandíj gondolatától, de annak mértékét alacsony szinten kívánta tartani.¹⁸² A Magyar Rektori Konferencia (MRK) szintén kemény állásfoglalást tett közzé a források és az autonómia védelmében.

A hallgatói szervezetek részéről a folyamatos érdekvédelmi tevékenység és kormányzattal folytatott párbeszéd, az országsszerte zajló hallgatói megmozdulások szervezése és koordinálása mellett az 1995-ös év második felében a tandíj bevezetésével kapcsolatosan több beadvány is beadtak az Alkotmánybírósághoz, *„amelyeknek a meghatározó érvei a szociális esélyegyenlőség alkotmányos jogának megsértése, valamint az oktatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos, ennek növelését célzó nemzetközi egyezmények semmibevétele voltak; december 19-én a tandíj bevezetésével kapcsolatban beadott alkotmánybírósági beadványokat a taláros testület elutasította.”*^{183,184}

¹⁷⁸ A felsőoktatási tandíjrendszer bevezetésének időpontjáról szóló 2024/1995. (II. 2.) Korm. határozat [Közlönyállapot 1995. II. 2.]

¹⁷⁹ A csomag végleges formában, illetve szöveggel a gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről szóló 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozatban jelent meg.

¹⁸⁰ '93. évi Ftv. [1995.VI.30. időállapottól] 125. § (3) bekezdése: „A törvény tandíjfizetésre vonatkozó rendelkezései 1995. szeptember 1-jén lépnek hatályba, egyidejűleg a törvény 31. §-a (6) bekezdésének c) pontja hatályát veszti.” Megállapította: a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 125. §

¹⁸¹ A felsőoktatási intézmények hallgatói részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 83/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet

¹⁸² Lásd részletesen Kucsera: i. m. 133-163. o.

¹⁸³ Kucsera: i. m. 140. o.

¹⁸⁴ Az Alkotmánybíróság 1995. december 9-én kelt, 711/B/1995/6-os számú határozatában kimondta, hogy sem a felsőoktatáshoz való hozzáférés esélyegyenlőségét, sem a jogbiztonság elemét nem sértette a tandíj bevezetése. A 607/C/1996. AB határozatában az AB kiegészítve megismételte korábbi döntését; határozatai alapján a felsőoktatáshoz való alapvető jog sérelme abban az esetben állhat(na) fenn, ha a tandíjra, különösen annak mértékére vonatkozó szabályozás – az állami támogatás formáira is figyelemmel – szükségtelenül és aránytalanul korlátozná a jog érvényesülését. A felsőoktatásban résztvevő hallgatók számára támogatásokat biztosít az állam, amelyek igénybevétele esetén azok számára sem teszi elérhetetlenné a felsőoktatásban való részvételt, akiknek

1996. szeptember 5-én a Kormány elfogadta az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló rendeletét,¹⁸⁵ amely felmenő rendszerben – 1997 szeptemberétől – rendelkezett a differenciált tandíj bevezetéséről (ez az összeg az éves hallgatói normatíva 10-20 százalékát is jelentethette havonként a jogszabály szerint).¹⁸⁶

Az 1996 májusában közzé tett kormányhatározatban új fogalmi elemként jelenik meg az önköltséges képzés, amely feltételrendszerének kidolgozására egy hónap állt rendelkezésre.¹⁸⁷ Ugyanebben a kormányhatározatban határoztak a kreditrendszer bevezetésének elvi és gyakorlati kérdéseinek kidolgozásáról, figyelembe véve az European Credit Transfer System (ECTS) ajánlásait, a szakterületi kreditrendszer bevezetéséhez szükséges, országosan egységes számítási és működési elvek meghatározásáról, a szakterületen belüli átjárhatóság és a tanulmányok folytatásának konkrét feltételeinek kidolgozásáról a kreditrendszer bevezetése után.¹⁸⁸ A kormányhatározat rendelkezett továbbá a felsőoktatás normákon alapuló finanszírozási rendszerének kialakításáról, amelynek során a szakterületenkénti normatívát is meg kell határozni, továbbá az ehhez szükséges jogszabály megalkotásáról.¹⁸⁹ A normatív támogatás kapcsán már az 1994. évi ÁSZ jelentés arra a megállapításra jutott, hogy „[a] bázis számok, az ún. normatív támogatások semmiféle

anyagi lehetőségeit ez önmagában meghaladná. Az AB megítélése szerint, azt, hogy az ország gazdasági helyzete a felsőoktatásban részt vevő hallgatók támogatási rendszerének és e rendszer összetevőinek mértékét milyen módon szükséges megváltoztatni, az az Országgyűlés – és felhatalmazás alapján a Kormány – diszkrecionális jogköre. Minderről bővebben: Kocsis Miklós: A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről, In: De Jure 2007. 12. sz., 36-40. o.

¹⁸⁵ Az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 144/1996. (IX. 17.) Korm. rendelet

¹⁸⁶ Az államilag finanszírozott oktatásban részt vevő hallgatók – e rendelet keretei között, a Szabályzat szerint – tandíjat, egyéb díjakat és térítéseket fizetnek. Az első évfolyamra beiratkozott hallgatók az első két félévben havi tandíjként a hallgatói normatíva 3%-át, de legalább 2000 forintot fizetnek. A tandíjat az előző félévi tanulmányi eredmény alapján differenciáltan – a tanulmányi ösztöndíj megállapításával egyidejűleg – féléves oktatási időszakonként kell megállapítani. Ha az oktatási időszak nem félévekre tagozódik, a tandíjat az oktatási időszakra eső – félévi tandíjakhoz igazodó, arányos – összegben kell megállapítani. A hallgatók tandíjának összegét – e rendelet keretei között - a Szabályzat határozza meg. 144/1996. (IX. 17.) Korm. rendelet 10. § (1)-(4) bekezdése

¹⁸⁷ 1049/1996. (V. 22.) Korm. határozat a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat végrehajtását szolgáló feladattervről és jogalkotási programról (a továbbiakban: 1049/1996. (V. 22.) Korm. hat.) I. fejezet 1. pont c) alpont: „Állást kell foglalni a felsőoktatási intézmények által folytatható önköltséges képzés elveiről és a költségvetési forrásból - normákon alapuló finanszírozással - megvalósuló felsőfokú képzéshez való viszonyáról. Ki kell dolgozni az önköltséges képzés feltételeit az alapképzésben, a szakirányú továbbképzésben és a felsőoktatásba integrált felsőfokú szakképzésben. Felelős: művelődési és közoktatási miniszter; földművelésügyi miniszter; munkaügyi miniszter; népjóléti miniszter; pénzügyminiszter; a szakképesítésért felelős miniszterek. Határidő: 1996. június 30.”

¹⁸⁸ Lásd bővebben: 1049/1996. (V. 22.) Korm. hat. I. fejezet 5. pont a)-f) alpont

¹⁸⁹ Lásd bővebben: 1049/1996. (V. 22.) Korm. hat. I. fejezet 7. pont a) alpont, II. fejezet 2. pont

közgazdasági jellemzőt nem hordoznak, valójában nem érvényesül a normativitás. A működtetett rendszer annak nyújt nagyobb támogatást, aminek valami okból nagyobb bázis nívója volt, a valódi vagy indokolt szükségletektől teljesen függetlenül.”, továbbá konkrét javaslatot is megfogalmazott a Kormány számára: „[a] normatív és nem normatív támogatások szétosztását, azok felhasználásának szabályozását és ellenőrzését célszerűnek tartjuk – egyes nyugat-európai országok gyakorlatának megfelelően-egy erre létrehozott állami bizottságra, testületre bízni, amelynek feladatát képezhetné – többek között – a felsőoktatási intézmények szakmai és gazdasági tevékenységének folyamatos felügyelete és ellenőrzése, az oktatás minőségi követelményeinek meghatározása és mérése, a gazdaságtalan szerveződések felszámolásának kezdeményezése. A testület tevékenysége során az MKM-mel és más minisztériumokkal szoros összhangban járna el, de azoktól szervezetileg függetlenül működne.”¹⁹⁰ Ilyen jellegű testület felállítására azonban nem került sor. Előljáróban utalnom kell itt a 2010-ben bevezetett kancellári, majd azt követően 2014-ben létrehozott konszisztórium rendszerre, amely egynéhány elemében ugyanúgy visszatükrözi az Állami Számvevőszék több mint 15 évvel korábbi gondolatát, de a kancellárok, valamint a konszisztórium testület az egyes intézmények szervezetbe integrálódva, és nem állami szinten végzi – többek között – gazdasági felügyeleti tevékenységét, továbbá az oktatás minőségi vagy akár mennyiségi mutatóiba nincs beleszólása.¹⁹¹

A későbbi évek felsőoktatás politikai döntései, intézkedései ismeretében a fenti kormányhatározatból fontosnak tartom kiemelni az alábbi feladatokat is: 1. „A felsőoktatási intézmények gazdasági önállóságának növelése érdekében felül kell vizsgálni és meg kell szüntetni a gazdálkodás indokolatlan kötöttségeit.”, 2. „A felsőoktatás intézményirányítási és működtetési rendszerének továbbfejlesztése.” „Ki kell dolgozni az intézményirányítás rendszere és az intézményi autonómia fejlesztésére vonatkozó javaslatokat.”, 3. „Meg kell vizsgálni a központi költségvetési támogatás és az egyéb források viszonyát az intézmények működtetésében. Ki kell dolgozni az egyéb források felhasználási rendszerének szabályait.”, 4. „Meg kell vizsgálni és hosszabb távon ki kell dolgozni a közalapítványi tulajdonba adás feltételeit.”¹⁹²

Az 1998 és 2002 közötti időszakban az oktatási politikát erős hatalmi koncentráció jellemezte. Az önálló kulturális tárca, a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma létrehozásával az oktatási szakterületen megerősödött az a megközelítés, amely az oktatási

¹⁹⁰ 1994. évi ÁSZ jelentés. 11-12. o.

¹⁹¹ Lásd III. fejezet 2. pont 2.3. alpont

¹⁹² 1049/1996. (V. 22.) Korm. hat. I. fejezet 7. pont d) alpont, 9. pont a)-c) alpont

politikát a gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás kérdései körében kezeli, és nem a kultúrával kapcsolatos politikaterület részeként. A kormányváltást követően újabb törvényhozási folyamat indult el, amelynek célja a korábbi kormányzati ciklus alatt született felsőoktatási törvény módosítása, valamint új joganyagok megalkotása volt. Kiemelendő a 140/1998. és 141/1998. számú kormányrendeletek, amelyek kiszélesítették a tandíjmentesség alanyi körét, megszüntetve gyakorlatilag az általános tandíjkötelezettség rendszerét,¹⁹³ a 1157/1998. (XII. 9.) Korm. határozat az OM felügyelete alá tartozó felsőoktatási intézményekben végrehajtandó intézményi integráció elviról, amely jelentősen felgyorsította az intézményi integráció folyamatát.

A kormányváltás után elkészült Felsőoktatási Fejlesztési Program a nagyobb intézmények önálló gazdálkodása, de egyúttal a gazdaságossági követelmények erősítése és a nem állami források mobilizálása mellett az alábbi elveket és gyakorlatokat helyezi előtérbe: *„normatív finanszírozás + pályázati céltámogatás + oktatáspolitikai alapú fejlesztés. Normatívák: képzési + kutatás-fenntartási + tehetséggondozási + létesítmény-fenntartási + amortizációs + hallgatói támogatási. Céltámogatások: tankönyv- és programfinanszírozási + kutatási + felsőoktatás-fejlesztési + informatikafejlesztési alapok. Fejlesztési-beruházási támogatások intézményfejlesztési tervek alapján.”*¹⁹⁴

1999 nyarán a Világbank által finanszírozott felsőoktatási fejlesztési program keretében felállított munkacsoportban intenzív munka indult a diákhitel bevezetése kapcsán¹⁹⁵, majd a hallgatói hitelrendszer elveiről és a bevezetés érdekében elvégzendő feladatokról szóló 1105/2000. (XII. 8.) Korm. határozat rögzíti az alanyi jogú hallgatói hitelrendszer alapelveit.

A felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 120/2000. (VII. 7.) Korm. rendelet új finanszírozási körülmények közé

¹⁹³ 140/1998. (VIII. 25.) Korm. rendelet az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 144/1996. (IX. 17.) Korm. rendelet módosításáról; 141/1998. (VIII. 25.) Korm. rendelet a doktori képzés, a doktori fokozat odaítélésének eljárási szabályairól, valamint a képzésben résztvevők egyes jogairól és kötelességeiről, az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 14/1997. (I. 30.) Korm. rendelet módosításáról

¹⁹⁴ Oktatási Minisztérium: A felsőoktatási fejlesztési program összefoglaló tézisei (1996. július 6.) (Munkaanyag) Idézi: Veres In: Derényi – Temesi, 2016: i. m. 18-19. o.

¹⁹⁵ Az egyeztetés résztvevői közt volt a hallgatók érdekvédelmét ellátó Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája (HÖÖK). Álláspontjuk egy nem piaci kamatozású, jövedeleमारányos visszafizetést biztosító rendszer kialakításáról szólt, amely az alacsonyabb jövedelmű már diplomás visszafizetők esetén kedvezményeket nyújt, illetve figyelembe veszi a családi állapotot (gyermekvállalást) is. A HÖÖK későbbi álláspontja szerint „a diákhitel-konstrukciót először kísérleti jelleggel a költségtérítéses hallgatók körében kellett volna bevezetni, majd a tapasztalatok ismeretében 2001-től az állami finanszírozású hallgatók körében is lehetőség nyílt volna a rendszer bevezetésére.” Végül 2001-ben került bevezetésre a diákhitel, az államilag finanszírozott, nappali tagozatos, graduális hallgatók körében. Lásd bővebben: Kucsera: i. m. 143. o.

helyezte a hazai felsőoktatást. Az úgynevezett „bázis alapú” finanszírozás helyett képzéshez és fenntartási normatívához kötött finanszírozás lépett életbe. A normatív támogatás mutatói pedig az egyenértékű finanszírozott hallgatói létszám és a minősített (doktori, illetve mesterfokozattal rendelkező) oktatók és az államilag finanszírozott képzésben részt vevő doktoranduszok száma. E támogatási rendszer továbbfejlesztését célozza a Kormány 2002-es határozata, amely célul tűzte ki az oktatáspolitikát támogató új, alapvetően normatív ágazati finanszírozási rendszer kidolgozását és bevezetését, valamint a felsőoktatási intézményeket költséghatékony, felelős gazdálkodásra készítő gazdálkodási szabályozás kialakítását.¹⁹⁶ E cselekvési terv tartalmazta a Bolognai Nyilatkozathoz kapcsolódó nemzetközi folyamatokra figyelemmel a kétciklusú képzés előkészítésének (2003. június 30-i határidővel), valamint bevezetésének (2006. szeptember 1-ig, felmenő rendszerben) célkitűzését, a 2002/2003-as tanévtől felmenő rendszerben a kreditrendszer bevezetését, az Európai Kreditátviteli Rendszerrel összhangban történő általánossá tételét, az egyéni képzési utak kialakítását.¹⁹⁷

A 2002-es kormányváltás után a tárcavezetés kettősége (szabaddemokrata miniszter, szocialista államtitkárok) és a szaktárca Kormányon belüli gyenge pozíciója, továbbá, az Operatív Munkacsoport által a szakmapolitikai és társadalmi közvélemény elé több változatban tárt, a magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozást célzó felsőoktatási fejlesztési koncepciók erős vitatottsága jellemezte az oktatáspolitikát. A 2002-ben kezdődő kormányzati ciklusban nagy vitát kiváltó, önálló törvényhozási aktushoz vezető kormányzati beavatkozás a felsőoktatási rendszer hatékonysági problémáinak kezelését, valamint az európai felsőoktatási térség kialakulását célzó ún. Bologna folyamathoz való csatlakozást célozta. A jelentős változáson átesett és az az eredeti verzióhoz képest jóval szelídebb tartalmú kormány-előterjesztés három normatív támogatási formát határozott meg: képzési, tudományos és fenntartói támogatás. Ezen kívül szerződéses alapon nyújtott, pályázatok útján elosztandó és beruházási támogatásokat javasolt az előterjesztés.¹⁹⁸

¹⁹⁶ 2173/2002. (V. 24.) Korm. határozat - a felsőoktatás fejlesztésének kiemelt céljairól szóló 101/2001. (XII. 21.) OGY határozat megvalósítása érdekében kidolgozott cselekvési tervről és jogalkotási programról (a továbbiakban: 2173/2002. (V. 24.) Korm. hat.) Cselekvési terv 5. pont a) alpont

¹⁹⁷ 2173/2002. (V. 24.) Korm. hat. Cselekvési terv 2-3. pont

¹⁹⁸ „A korszerűsítés egyik leglényegesebb eleme és feltétele a finanszírozási rend megváltoztatása. A felsőoktatás finanszírozás új modelljének egyik legfontosabb célja az intézményi teljesítmények, valamint a szolgáltatások színvonalának elismerésén alapuló költségvetési finanszírozási rendszer kialakítása és működtetése. Az új állami finanszírozási rendszerrel szemben támasztott követelmények: a) Normatív mutatókon és teljesítmény-indikátorokon alapuljon. b) Ösztönözze a minőség javítását, a hatékonyság növelését. c) A munkaerő-piaci (a felvevőpiaci) igényeknek megfelelő képzési kínálatot finanszírozzon. d) Ágazati szinten biztosítsa, intézményi szinten támogassa, ösztönözze a felsőoktatás tartalmi, szerkezeti korszerűsítését. e) Biztosítsa a finanszírozás, a támogatások, illetőleg a főbb költségelemek teljes körű nyilvánosságát f) Biztosítson forrást a hatékony

Ezt kiegészíti a hallgatói támogatási és a diákhitelrendszer, amely utóbbi az EU területén is igénybe vehető.

Magyarországon a bolognai folyamat eredményeként 2004-től megkezdődött a fokozatos áttérés az egyetemi vagy főiskolai végzettséget adó felsőoktatási rendszerről az egymásra épülő három cikluson alapuló felsőoktatási rendszerre. A felsőoktatás egymásra épülő, felsőfokú végzettséget adó képzési ciklusai az alapképzés, a mesterképzés és a doktori képzés. Az alap- és a mesterképzés egymásra épülő ciklusokban, osztott képzésként, illetve jogszabályban meghatározott esetben egységes, osztatlan képzésként folyhat. A felsőoktatási intézmények – a fentiek mellett – felsőfokú szakképzést és szakirányú továbbképzést is folytathatnak, valamint az élethosszig tartó tanulás keretében felnőttképzést is szervezhetnek.

A hazai felsőoktatási intézmények az Európai Kreditátviteli Rendszerre épülő kreditrendszert használnak, amely bevezetését a felsőoktatási tanulmányi pontrendszer (kreditrendszer) bevezetéséről és az intézményi tanulmányi pontrendszerek egységes nyilvántartásáról szóló 90/1998. (V. 8.) Korm. rendelet írta elő és tette kötelezővé minden felsőoktatási intézmény számára.

Az egymással összehasonlítható és átjárható képzési rendszer megvalósítását szolgálta az Európai Parlament és a Tanács 2004. december 15-én kiadott, 2241/2004/EK számú, a képesítések és a szakmai alkalmasság átláthatóságának egységes közösségi keretéről (Europass) szóló határozata, amelynek IV. számú melléklete az oklevél-kiegészítés kötelező tartalmi elemeit sorolja fel. Az Europass oklevél-kiegészítés a felsőfokú oklevélhez csatolt olyan dokumentum, amelynek célja, hogy harmadik személyek számára – különösen más országokban – megkönnyítse az oklevél tartalmának megértését az oklevél tulajdonosa által megszerzett tudás és szakmai alkalmasság tekintetében.¹⁹⁹ Az oklevél és oklevélmelléklet tartalmi és formai követelményeit az Nftv. szabályozza, amely többek között már rögzíti azt is, hogy az oklevél tartalmazza az oklevél által tanúsított végzettségnek, szakképzettségnek a

tudományos-kutató-fejlesztő, a szakmai-alkotó munkára. g) A saját bevételek egyaránt szolgálják a tudományos-kutató-fejlesztő, a szakmai-alkotó munka, valamint az infrastruktúra fejlesztését, illetve a realizálásában közreműködők jövedelmének növelését. h) Rögzítse az állami, illetve a nem állami fenntartású intézmények finanszírozásának, támogatásának követelményeit, szabályait. i) Javítsa a magyar felsőoktatási intézmények nemzetközi versenyképességét. j) Költséghatékony működésre kényszerítsen.” Oktatási Miniszter – Igazságügyi Miniszter 8262-9/2004. Előterjesztés a Kormány részére a Magyar Universitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról. (<https://docplayer.hu/18626679-Eloterjesztes-a-kormany-reszere-a-magyar-universitas-programrol-valamint-az-uj-felsooktatasi-torveny-koncepciojarol.html>, 2021. január 9.)

¹⁹⁹ Certificate Supplement examples. (<https://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/europassdecision-hu.pdf>, 2017.november 19.)

Magyar Képesítési Keretrendszer, az Európai Képesítési Keretrendszer szerinti besorolását (ezt a '05. évi Ftv. még nem rögzítette).²⁰⁰

A felsőoktatás piac orientált átalakulása a nemzetközi trendek szintjén is egyre erőteljesebben hatott, amely megmutatkozott az Európai Unió „elvárásaiban” is. Az Európai Bizottság már a kétezres években olyan elvárásokat fogalmazott meg a tagországok felsőoktatási rendszerével szemben, amelyek hazánkban (és több Nyugat-Európai országban) csak jóval később kezdett érvényre jutni. A Bizottság rögzítette, hogy az európai egyetemeken folyó oktatás és kutatás fő finanszírozási forrása hagyományosan az állami költségvetés, de felhívta a figyelmet az alternatív bevételi források erősítésére.²⁰¹

A Bologna-folyamat elindulását követően, a 2000-es évek elején kezdődött meg egy leendő új felsőoktatási törvény alapjainak kimunkálása, amely folyamat és az annak nyomán megszülető vitaanyag a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” (a továbbiakban:

²⁰⁰ Fentiekén túl a Bologna-rendszer hazai megvalósításához jelentős mértékben hozzájárul(t) – ezért fontosnak tartom tanulmányomban megemlíteni – a már hatályon kívül helyezett, az Európai Képesítési Keretrendszerhez való csatlakozásról és az Országos Képesítési Keretrendszer létrehozásáról szóló 2069/2008. (VI. 6.) Korm. határozat, valamint a jelenleg hatályos az Országos Képesítési Keretrendszer létrehozásáról és bevezetéséről szóló 1004/2011. (I. 14.) Korm. határozat; a hallgatói mobilitást ösztönző és elősegítő programokhoz (pl. Erasmus, DAAD, stb.) való csatlakozás; az életen át tartó tanulás lehetőségének megteremtése; a felsőoktatási minőségbiztosítás létrehozása amelynek keretében a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB) a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység minőségének ellenőrzését, biztosítását és értékelését látja el. A MAB feladatainak ellátása során következetesen alkalmazza a minőségbiztosítás európai sztenderdjeit és irányelveit (ESG) és az European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) által követett értékeket.

²⁰¹ Az Európai Bizottság alternatív bevételi lehetőségként tekint egyrészt az európai egyetemek kutatási és oktatási kiválóságának megerősítésére, ennek érdekében „felhívja az európai egyetemeket, hogy határozzák meg azokat a területeket, ahol az egyes egyetemek elérték vagy ésszerű elvárások alapján elérhetik az európai vagy világszinten szükségesnek ítélt kiválóságot annak érdekében, hogy a tudományos kutatási támogatásokat ide összpontosíthassák. A kutatásra szánt finanszírozási források kevesebb területre és intézményre való összpontosítása eredményeképpen az egyetemek tevékenysége célzottabbá válik, ami nemzeti szinten egyes területeken lehetővé teszi a megfelelő színvonal elérését, ezzel egyidejűleg biztosítva az európai szintű kiválóságot.” Másik alternatív bevételi forrás lehet a Bizottság álláspontja szerint az egyetemek fokozott megnyitása a külvilág felé és nemzetközi vonzerejük növelése: „[a] nemzetközi szintű nyitás az európai egyetemek számára erősebb versenyt jelentene más kontinensek egyetemeivel, különösen az amerikai egyetemekkel szemben a tekintetben, hogy ki tudja magához vonzani és megtartani a világ legkiemelkedőbb tehetségeit. Még ha az európai egyetemek közel azonos számú külföldi hallgatót fogadnak is, mint az amerikaiak, arányosan kevesebb magasan képzett hallgatót és a kutatók alacsonyabb hányadát vonzzák. Az európai egyetemek által kínált feltételek összességükben kevésbé vonzóak: a pénzügyi és tárgyi feltételek, valamint a munkakörülmények kevésbé jók, a tanulói, tanári és kutatói vízumokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó rendelkezések pedig nem megfelelőek és elégtelenül harmonizáltak. Ezen túlmenően az Európai Unió régióit felszólítja, hogy technológiai központok és tudományos parkok létrehozásával, az üzleti szféra és az egyetemek közötti regionális együttműködési struktúrák számának növelésével, az egyetemi regionális fejlesztési stratégiák bővítésével és az egyetemek regionális hálózatépítése révén vállaljanak központi szerepet az európai kohézió megerősítésében.” A Bizottság közleménye [2003. február 5.] – Az egyetemek szerepe a tudás Európájában [COM(2003)]. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11067&from=HU> 2021. február 10.)

CSEFT) elnevezést viselte. A vitaanyag tartalmában – a többszörös szakértői konzultációk alkalmával – ugyan jelentős módosításokon esett át, de elemezve a tömegoktatásban már előttünk járó államok gyakorlati tapasztalatait és azt a hazai viszonyokra igyekezvén alakítani, – több más jelentős javaslat mellett – felvázolta egy professzionális egyetemi vezetés modelljét.

Tekintettel arra, hogy a '93. évi Ftv. eddig is „csak” az akadémiai autonómiát deklarálta, a CSEFT a gazdasági autonómia tekintetében lényegesen nagyobb beleszólási jogot deklarált az államnak: a társadalom képviselői révén beleszólást kapott volna az intézmény fontosabb stratégiai jelentőségű ügyeibe, gazdálkodásába. A professzionális menedzsment megvalósítása egy ún. *board of trustees* modell formájában történt volna, így például stratégiai kérdésekkel kapcsolatos döntések, a pénzügyi-beruházási döntések, vagy az adminisztratív vezetők kinevezési joga kikerült volna az akadémiai szféra hatásköréből. Az egyetemi tanácsok és a szenátus ezekben a kérdésekben legfeljebb tanácsadó szerepet töltött volna be.²⁰²

Amennyiben az elképzelés szerinti megvalósítás sikeres, „*a lépcsős tömegképzést megvalósító fejlett országokban már működő irányítási rendszerekhez hasonló struktúra jönne létre. Ennek pozitív hatásaként létrejön az a professzionális vezetés, amely képes a társadalmi érdeket az akadémiai szférában érvényesíteni, az érdekeket összehangolni. A felsőoktatási szférában ezáltal mérséklődik a „szervezett anarchia”. A professzionális vezetési rendszer várhatóan képes lesz végrehajtani a Bologna folyamat megvalósításából eredő átstrukturálási feladatokat. A professzionális irányítási rendszer várhatóan hatékonyabban birkózik meg a tömegoktatás feladataival, a létrejött hatalmas szervezetek irányítási problémáival. A reform eredményeként az akadémiai szféra olyan kérdésekkel fog foglalkozni, amelyek megoldásában nagyobb kompetenciával bír. A hazai felsőoktatásban jobban érvényesül a személyi felelősség, a viszonyok áttekinthetőbbek lesznek, a társadalmi ráfordítások hatékonyabban hasznosulnak.*” – írja Barakonyi Károly.²⁰³

Már a javaslat megfogalmazásakor látható volt, hogy számolni kell olyan negatív hatásokkal is mint a költségtebblet, nagyobb kockázat, a konzervatív közeg fokozott ellenállása. A vázolt board típusú irányítás egy más jellegű és tartalmú menedzsment tudást igényel, mint amilyenel addig a vezetők rendelkeztek. A stratégiai gondolkodás általános hiánya, a felsőoktatási integráció végrehajtásának nehézségei, a veszteséges felsőoktatási intézmények viszonylag nagy száma, és a rövidlátó intézményi döntések gyakorisága azt jelzi, hogy „*a jelenlegi vezetési struktúra változatlansága egyben a Bologna elvek hazai*

²⁰² Barakonyi, 2007: i. m.

²⁰³ U. o.

*megvalósulásának kudarcat is előrevetíti. Ekkor viszont nemcsak a magyar felsőoktatás versenyképessége nem alakul ki, hanem az EU felsőoktatás pozícióját is gyengítjük. A magyar felsőoktatás az EFT-ben perifériára szorul. Hasonló a helyzet az ország gazdasági versenyképességével is: a mobil munkaerő megteremtése a Bologna folyamat végső célja – ennek elmulasztása súlyos stratégiai hátrányt jelent az országnak, de az EU-nak is.*²⁰⁴ – folytatja Barakonyi a CSEFT kapcsán.

A javasolt intézményirányítási modell részleteinek kidolgozása – a CSEFT szerint – jelentős mértékben függ az intézmények tulajdonviszonyainak alakulásától. A tervezett *board* típusú modell feltételezi – az állam hathatósabb beleszólása ellenére is – az intézmények szélesebb gazdálkodási mozgásterét.

A 14 szakértői csoport által kidolgozott végső CSEFT koncepció tartalmában jelentős változásokon ment keresztül a kezdeti elképzelésekhez képest, de még a 2003-ban lezárt változattól is hosszú út – és további módosítások – vezettek a 2005. évi felsőoktatási törvényhez. A szakértők által lektorált mintegy 200 oldal terjedelmű CSEFT anyag (elemzésekkel, hatástanulmányokkal, javaslatokkal) nem kerülhetett nyilvánosságra, így annak érdemi megvitatása is elmaradt, a minisztérium az anyagot titkosította, publikálásukat megtiltotta, ennek tartalma kapcsán csak a folyamatokban részt vevő szakértők, szakemberek későbbi leírásaira, elemzéseire támaszkodhatunk. A teljes szakértői anyagból egy – nem túl színvonalasan összeállított –, kb. 70-80 oldalas vitaanyag került a nagyközönség elé, amely a folyamatos támadások hatására szinte hetente módosult, így eredeti szerepének betöltésére alkalmatlanná vált.²⁰⁵

A CSEFT „vita” lezárását követően az a jogszabály előkészítői munka nem állt meg: 2004. végére elkészült a *„Magyar Universitas Program, az új felsőoktatási törvény koncepciója”*²⁰⁶ elnevezésű stratégiai dokumentum (a továbbiakban: MUP 2004), ami a CSEFT jelentősen szelídített változatának is tekinthető. A Kormány fent nevezett koncepciót a 1068/2004. (VII. 9.) sz. határozatával fogadta el. Az előterjesztés vezetői összefoglalója átfogó stratégiai célt fogalmaz meg: *„a felsőoktatás rugalmasságának és versenyképességének javítását, a képzés és működés minőségének, gazdasági hatékonyságának biztosítását, a finanszírozás diverzifikálását, a gazdálkodási és vállalkozási önállóságot és szabadságot,*

²⁰⁴ U. o.

²⁰⁵ Lásd bővebben: Barakonyi, 2009: Az egyetemirányítás... In: Barakonyi, 2009. 187-192. o.

²⁰⁶ Oktatási Minisztérium: A Magyar Universitas Program és az új felsőoktatási törvény koncepciója. Budapest, 2004. február. 12. o. (<http://phys.chem.elte.hu/forum/MagyarUnivProg.pdf>, 2021. január 13.)

valamint az esélyegyenlőség feltételeinek további javítását.”²⁰⁷ A Kormány egyúttal rögzítette, hogy „a felsőoktatási intézményrendszer, a képzési szerkezet átalakítása, a költségvetési források hatékonyabb felhasználása, a magyar felsőoktatásnak az Európai Felsőoktatási Tér kialakításában való aktív részvétele, a versenyképes XXI. századi felsőoktatás megteremtése, valamint az oktatási és a munkaerőpiaci igények összehangolása érdekében”²⁰⁸ új felsőoktatási törvény elfogadására van szükség.

A MUP 2004. felvázolja egy professzionális intézményi menedzsment modelljét, amelyet minden költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény számára kötelezően előírna. A javaslat szerint a költségvetési intézményként működő felsőoktatási intézménynél kettéválna az akadémiai (képzés és kutatás) és menedzsment (intézményműködtetés) tevékenység irányítása: előbbi mint tudományos tevékenység a szenátus irányítása alatt működne, utóbbi irányítását az Irányító Testület (a továbbiakban: IT) látná el. Az akadémiai kérdéseket érintő stratégiai ügyekben (képzési terv, kutatási terv, akadémiai szolgáltatási terv, oktatói/kutatói pályázatok elbírálása stb.) kizárólag a szenátus előzetes egyetértését követően lehetne döntést az IT elé terjeszteni. Az intézmény vezetője és képviselője továbbra is a rektor maradna, aki egy személyben felelős az IT által meghozott döntések végrehajtásáért, az intézmény hatékony működéséért. Az új törvény tervezete a minisztériumi delegáltak túlsúlyát megakadályozva egyrészt 50%-nál alacsonyabb arányban szabja meg a minisztérium delegáltjainak számát, másrészt szigorú összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg az IT tagjaira, harmadrészt lehetővé teszi, hogy a Szenátus 2/3-os többséghez kötött döntés útján vétőjoggal élhet a minisztérium jelöltjével szemben.²⁰⁹

Az Országgyűlés 2005. május 23. napján fogadta el az új felsőoktatási törvényt ('05. évi Ftv.), amely megteremtette a fenti strukturális átalakításhoz szükséges jogszabályi környezetet. Elfogadását követően azonban a köztársasági elnök előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – a részére előírt határidőn belül – 2005. május 31-én az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint az Ftv. egyes rendelkezései alkotmányellenesek.²¹⁰ A 41/2005. (X. 27.) AB határozatban az AB a köztársasági elnöknek az

²⁰⁷ Veres Pál: A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben. TÁMOP-4.1.3-08/1-2008-0004 A felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése. 2009. január 4. (https://ofi.oh.gov.hu/sites/default/files/ofipast/2010/01/1_6_5_veres_pal.pdf, 2021. szeptember 15.)

²⁰⁸ 1068/2004. (VII. 9.) Korm. határozat - a Magyar Universitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról

²⁰⁹ MUP 2004.

²¹⁰ Lásd bővebben II. fejezet 4. pont 4.4.1. alpont: Az előzetes normakontroll során kimunkált megállapítások.

Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján megállapította, hogy a felsőoktatásról szóló, az Országgyűlés 2005. május 23-i ülésnapján elfogadott törvény számos rendelkezése alkotmányellenes. Erre tekintettel az oktatási tárca a jogszabály rövid időn belüli átdolgozására kényszerült. Az IT helyett egy ún. Gazdasági Tanács jött (volna) létre, azonban az Alkotmánybíróság 39/2006. (IX. 27.) AB határozatában megállapította, hogy a bevezetni szándékolt módosítás szintén alkotmányellenes.²¹¹

2.2. A '05. évi felsőoktatási törvény időszaka

A '05. évi Ftv. Alkotmánybíróság által hozott határozatok következtében történő átdolgozás után elindulhatott az új törvény szerinti átállás a felsőoktatás számos területén.

Ezzel egy időben az Európai Bizottság közleményt adott ki Európa szellemi tőkéjének mozgósítása érdekében: *„Európának a tudásháromszög mindhárom csúcsát meg kell erősítenie: ezek pedig az oktatás, a kutatás és az innováció. Az egyetemek mindhárom téren alapvető fontosságúak.”* A Közlemény szerint a Bizottság három irányba látta szükségesnek a cselekvést: 1. a minőség és a vonzerő fokozása; 2. egy jobb irányítási rendszer és intézményi vezetés igénye; 3. nagyobb és hatékonyabb befektetés iránti igény. Ezek megvalósítása érdekében felkérte a tagállamokat, hogy tegyék meg lehetőségeikhez mérten a szükséges intézkedéseket.²¹²

A törvény célul tűzte a felsőoktatás körüli feszültségek oldásához és az európai közösségi vállalásaink teljesítéséhez szükséges jogi környezet megteremtését, ezáltal segíteni *„a növekvő hallgatói létszámból adódó feladatok megoldását; a létszámarányukban, költségvetésük nagyságában, képzési kínálatukban lényegesen megváltozott regionális és városi felsőoktatási szellemi központok szervezetének és irányításának átalakulását; a megváltozott piacgazdasági környezetben a költségvetési intézményként működő felsőoktatás hatékony és eredményes gazdálkodási rendjének kialakítását; a szükségszerű extenzív felsőoktatás-fejlesztés ellentmondásainak kiküszöbölésével a minőségelvű fejlesztést.”*²¹³

Az új törvény terjedelme csaknem háromszor akkora, mint az azt megelőző '93. évi Ftv-nek, így keret jellegét egyértelműen elveszítette, sokkal inkább túlszabályozottság, részletesség,

²¹¹ Lásd bővebben: II. fejezet 4. pont 4.4.2 alpont: A második normakontroll határozat megállapításai.

²¹² Lásd részletesen: A Bizottság közleménye - Európa szellemi tőkéjének mozgósítása: tegyük lehetővé az egyetemek teljes körű hozzájárulását a lisszaboni stratégiához! {SEC(2005) 518}. /COM/2005/0152 végleges. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0152>, 2021. február 10.)

²¹³ Lásd részletesen a '05. évi Ftv. általános indokolását.

sok esetben eljárási kérdések szabályozása jellemezték. Ezt fokozta a törvényhez kapcsolódó számtalan végrehajtási rendelet.

A törvény egyik legfontosabb újdonsága a kétszintű képzési szerkezet bevezetése (lényegében a '93. évi Ftv. 2005-ös ezzel kapcsolatos módosításának szószerinti átvétele). A törvény másik – az értekezés szempontjából – jelentősebb újítása az az új vezetési szisztéma, amelyben a szenátus és a rektor mellett megjelenik az ún. Gazdasági Tanács, amely külső tagokat is bevonva „*a felsőoktatási intézmény feladatainak végrehajtása megalapozásában, a rendelkezésére bocsátott források, eszközök, a közpénz, a közvagyon hatékony és felelős használatát segítő gazdasági stratégiai döntéseket előkészítő és végrehajtásuk ellenőrzésében részt vevő, a fenntartói döntések előkészítésében – a törvényben meghatározottak szerint – közreműködő testület*”^{214,215}, de feladatkörét az évek során többször is módosították.²¹⁶ A Gazdasági Tanácsok azonban a legtöbb felsőoktatási intézmény esetében nem tudtak átütő hatást gyakorolni a gazdasági cselekvésekre. Az új kormány 2010-ben jelentős személycserét hajtott végre a Gazdasági Tanácsok összetételében, érdemi változást azonban ez sem hozott. 2013-tól pedig a Gazdasági Tanács létrehozása már csak lehetőség az állami felsőoktatási

²¹⁴ '05. évi Ftv. 23. § (1) bekezdése. A gazdasági tanács a) közreműködik a szenátus döntéseinek előkészítésében, így különösen véleményezi: aa) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét, ab) a felsőoktatási intézmény költségvetését és a számviteli rendelkezések szerinti beszámolóját, ac) a felsőoktatási intézmény számviteli rendjét, ad) fejlesztés indítását, ae) gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzését, gazdálkodó szervezettel történő együttműködést, af) a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, valamint a tulajdonában lévő ingatlanvagyon hasznosítását, elidegenítését, ag) az e törvényben meghatározottak szerinti hitelfelvételt, ah) együttműködési megállapodás megkötését, ai) a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egysége létesítését, átalakítását, megszüntetését; b) - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben - gazdasági szempontból véleményezi a felsőoktatási intézmény által készített pályázatokat; c) dönt azokban az ügyekben, amelyek ellátására a szenátus felhatalmazta. A gazdasági tanács figyelemmel kíséri a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítését. Rendszeresen - de évente legalább két alkalommal - áttekinti a felsőoktatási intézmény működését, gazdálkodását, az alapító okiratában meghatározott feladatok végrehajtását. Figyelemmel kíséri, hogy a felsőoktatási intézmény szervezeti rendje igazodik-e a feladatok hatékony ellátásához. A gazdasági tanács a szenátusnál, annak eredménytelensége esetén a fenntartónál jelzéssel élhet, ha megítélése szerint a felsőoktatási intézmény a gazdálkodásával, a rendelkezésére bocsátott vagy tulajdonában lévő ingatlanvagyon működtetésével, hasznosításával, elidegenítésével kapcsolatosan hozott döntésével veszélyezteti a felsőoktatási intézmény működését. A szervezeti és működési szabályzatban meg kell határozni azt az összeget, amely felett a gazdasági tanács véleményét a kötelezettségvállaláshoz be kell szerezni. '05. évi Ftv. 25. §

²¹⁵ Az alkotmánybírói határozatokból következik, hogy nem jöhetett létre az irányító testület, a korábbi javaslat szerinti döntéshozó szerv, amely a fenntartói jogosítványokból eredő, gazdasági irányítási jogköröket gyakorolta volna. Ennek helyébe lépett az a megoldás, hogy az ezeket a jogköröket a szenátus, mint a felsőoktatási intézmény legfőbb döntéshozó szerve, továbbá a fenntartó gyakorolja, továbbá létrejött a Gazdasági Tanács, amely gazdasági kérdésekben döntés-előkészítő, véleményezési jogkört gyakorolt, de érdemi hatáskörrel valójában nem rendelkezett.

²¹⁶ Lásd A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló 2008. évi XCVII. törvény 4. §; a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXXXVIII. törvény 6. §

intézményekben is (a nem állami fenntartásúak esetén korábban is létre „*lehetett*” hozni, nem pedig „*kellett*”), így mód nyílt megszüntetésükre is.

A '05-ös Ftv-ben a vezetési struktúrát és hatáskörmegosztást illetően lényeges változás nem történt, de több más tekintetben jelentős módosításokat tartalmazott. 2006-tól kezdően eltörölték a felsőoktatási intézményekre vonatkozó adókedvezményeket, majd az intézmény önálló társaságalapítási jogosultságát korlátozták.²¹⁷ 2007-ben megszüntették a képzési normatíva nemzetgazdasági átlagkeresethez való kötését, de ezt részben ellensúlyozta, a három éves fenntartói megállapodás bevezetése.²¹⁸ A módosítások nyomán az intézményi gazdálkodással, tulajdonlással kapcsolatos, továbbá kormányzati feladatok egyre részletesebb szabályozás alá kerültek. Egy 2010-ben hozott törvénymódosítási kísérlet a felsőoktatási intézményeket az államháztartási törvényben akkor létrehozott vállalkozó közintézet kategóriába sorolta volna, ezzel szélesebb gazdasági önállóságot biztosítva, azonban az államháztartási és felsőoktatási törvénynek ezt a módosítását az új kormány még tárgyév őszén eltörölte.²¹⁹

A kormányváltást követően az új kormány csak néhány alapvető változtatást eszközölt a törvényen. Ezek közül kiemelendő a gazdasági vezető és belső ellenőr kinevezésének, megbízásának az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter hatáskörbe helyezése.

A hangzatos célok ellenére a 2005 és 2010 közötti időszak nem bővelkedett kiemelkedő, stratégiaileg átgondolt, hosszútávra szóló felsőoktatási reformokban. Ennek oka egyrészt az IT létrehozásának Alkotmánybíróság általi megghiúsítása és a felsőoktatási autonómia széleskörű megerősítése, továbbá – nem elhanyagolható módon – az a tény, hogy az országban 2006 őszét követően válságkormányzás folyt, a hatalmon lévő Kormány gyakorlatilag az életben maradásáért küzdött. Az ezzel az időszakkal foglalkozó szakpolitikai elemzések²²⁰ arra mutatnak rá, hogy lényegében nem voltak érdemi szakpolitikai keretek – egyik szakpolitikai szektorban sem –, az elsődleges cél annak megakadályozása volt, hogy időközi választásokra kerüljön sor. A gazdasági-pénzügyi válság 2008-as bekövetkezte, és ezzel részben

²¹⁷ Lásd az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény 9. § (2) bekezdése

²¹⁸ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi CIV. törvény 30. §. Lásd bővebben: Hegedűs Anita – Polónyi István: Az egyetemvezetés hazai útvesztői. Közgazdaság 2015/2. 78. o. (http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2035/1/KG_2015n2p67.pdf, 2021. február 3.)

²¹⁹ Lásd részletesen III. fejezet 3. pont 3.1. alpont.

²²⁰ Lásd erről részben Körösenyi András – Hajdú András – Ondré Péter: Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény (http://real.mtak.hu/30566/1/korosenyi.2_polvezkaetalsaved0317mzs.kerdesft0827.pdf, 2021. október 05.) valamint Ványi Éva – Galambos László: Szakértői Kormány magyar módra. A Bajnai-kormány szakértői jellegéről. Politikatudományi Szemle, 2019. évi 4. szám. (http://www.poltudszemle.hu/szamok/2019_4szam/vg.pdf, 2021. október 05.)

összefüggésben az új miniszterelnök 2009-ben történt hivatalba lépése ezt a folyamatot nem akasztotta meg, hiszen sem gazdasági racionalitása, sem ideje nem volt a felálló kormánynak arra, hogy érdemi átalakításhoz fogjon annak ellenére, hogy saját szakpolitikusai is rendszeresen sürgették a felsőoktatás reformját – túl azon, hogy az átalakítási szükségessége tekintetben szakmai konszenzus is kialakulni látszott.

2.3. Szemléletváltás a felsőoktatásban – az új, a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény

A felsőoktatást alakító jelentős tényezőket számba véve, 2011-re kimerülni látszott az ágazat: „*az államháztartás mozgástere egyre korlátozottabb, a gazdaság húzóereje gyenge, a tudásalapú szektorok kicsik és távoliak, a régiók igényei kevésbé megfogalmazódtak, a demográfiai folyamatok lehangolóak, a középiskola expanziója utánpótlás hiányában megállni látszik, a bevándorlás közpolitikai tabu, a hallgatók és családjaik fizetőképessége pedig erősen korlátozott.*”²²¹ Ezzel párhuzamosan az Európai Felsőoktatási Térségben zajlott a felsőoktatás fejlesztések kidolgozása. A magyar felsőoktatás a társadalmi-gazdasági megfelelés kényszerén túl, egy fokozott nemzetközi minőségfejlesztési versenyben találta magát. A felsőoktatási intézmények költségvetése 2010-ben nagyságrendileg 372 Mrd Ft volt, amelynek közel fele költségvetési támogatás, másik része intézményi bevétel, de ennek jelentős része (~100 Mrd Ft) szintén az államtól származott, és kis hányada csupán az, ami valóban államon kívüli, vállalkozásból, piaci szereplőktől, hallgatóktól származó bevétel volt.²²² Ennek következtében nagy kihívást jelentett az ágazat fenntartható finanszírozásának megteremtése.

A 2011-ben elfogadott Nftv. – ahogy arra már tanulmányom bevezetőjében is utaltam – jelentős változásokat, és nem utolsó sorban újításokat hozott, amelyek szűkítették nem csak az egyetemi, de az oktatói és hallgatói autonómiát is.²²³ Az Nftv. vezette be az államilag finanszírozott hallgató helyett az ösztöndíjas hallgató elnevezést, valamint a hallgatói szerződést.²²⁴ Az Nftv. szerint a felsőoktatási képzésben részt vevő hallgató a költségviselés

²²¹ A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása. Az FTT stratégiai ajánlása a felsőoktatás törvényi szabályozásának előkészítéséhez. A Felsőoktatási és Tudományos Tanács számára készítette az Expanzió Humán Tanácsadó. Budapest, 2011. március-április. 4. o. (A továbbiakban: A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása) (<http://www.innovacio.hu/download/StrategiaimegalapozasFTT.pdf>, 2020. december 15.)

²²² U. o. 71. o.

²²³ A felsőoktatási intézmények autonómiájáról többféle értelemben beszélhetünk: így az egyetemek autonómiájáról (egyetemi önkormányzatról), az oktatók autonómiájáról (az oktatók kutatási és oktatási szabadságáról), a hallgatók autonómiájáról (hallgatók szabad tanár, tantárgy stb. választásáról.) Lásd bővebben: Barakonyi, 2004: Rendszerváltás... 57-62. o.

²²⁴ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXXIII. törvény 9. §-a egészíti ki az Nftv-t, 2012. VIII.1-jétől hatályos.

formája szerint magyar állami ösztöndíjjal vagy részösztöndíjjal támogatott hallgató (korábbi elnevezése: államilag támogatott hallgató), valamint önköltséges hallgató (korábbi elnevezése: költségtérítéses hallgató) lehet. A magyar állami ösztöndíjjal támogatott hallgató képzésének teljes költségét, a magyar állami részösztöndíjjal támogatott hallgató képzési költségének felét az állam, az önköltséges képzés költségeit a hallgató viseli.²²⁵ A magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgató ösztöndíjszerződést köt a Magyar Állammal²²⁶, amelyben a hallgató, az adott képzésen igénybe vett támogatási idő alatti képzési költségeinek viselésért „cserébe” – többek között – vállalja, hogy 1. adott képzésen a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott tanulmányi idő alatt, de legfeljebb a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott képzési idő másfélszeresén belül megszerezni az oklevelet;²²⁷ 2. az oklevél megszerzését követő húsz éven belül az állami ösztöndíjas tanulmányok idejével megegyező időtartamban hazai munkaviszonyt tart fent;²²⁸ 3. az általa magyar állami (rész)ösztöndíjjal folytatott tanulmányok idejével megegyező időtartamban hazai munkaviszonyt fenntartani az adott képzés megszűnésének napjától számítva a magyar állami (rész)ösztöndíjjal folytatott tanulmányi idővel megegyező időtartamot követő két éven belül, ha az 1. pontban meghatározott határidőn belül nem szerzi meg a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben az oklevelet;²²⁹ 4. visszafizet az adott képzésére tekintettel fennálló tartozás összegét a magyar államnak, ha az oklevél megszerzését követően nem tart fenn a 2. pont szerint hazai munkaviszonyt, illetve visszafizetni a tartozás ötven százalékának megfelelő összeget a magyar államnak, ha nem tart fenn a 3. pont szerint hazai munkaviszonyt.²³⁰

A felsőoktatási intézmények vezetési struktúrája 2013-ra jelentős párhuzamokat mutatott az 1993-as felsőoktatási törvény szerinti intézményi vezetéssel, a különbség leginkább

²²⁵ Nftv. 46. § (1)-(3) bekezdése

²²⁶ A Magyar Állam nevében az Oktatási Hivatal jár el.

²²⁷ Nftv. 48/A. § a) pont

²²⁸ Magyar joghatóság alatt álló munkáltatónál a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 6. §-ában meghatározott biztosítási jogviszonyt eredményező munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt fenntart vagy magyar joghatóság alatt vállalkozási tevékenységet folytat. Nftv. 48/A. § b) pont (Hatályos szöveg: 2020. VII. 1-jétől). 2012. VIII. 1-jén hatályba lépő szövegváltozat szerint a tanulmányi idő kétszeresének megfelelő időtartamban kellett hazai jogviszonyt fenntartani, ez 2013-ban módosult a tanulmányi időnek megfelelő időtartamra.

²²⁹ Nftv. 48/A. § c) pont (Hatályos szöveg: 2019. I. 1-jétől). 2012. VIII. 1-jén hatályba lépő szövegváltozat szerint, amennyiben az állami (rész)ösztöndíjas hallgató az 1. pontban leírtaknak határidőben nem tesz eleget, átalányként megfizeti az adott képzésre tekintettel az állami ösztöndíj 50%-ának megfelelő összeget a Magyar Államnak.

²³⁰ Nftv. 48/A. § d) pont. (Hatályos szöveg: 2021. I. 1-jétől). A 2012. VIII. 1-jén hatályba lépő szövegváltozat szerint visszafizetni a hallgató adott képzésére tekintettel a Magyar Állam által folyósított 48/C. § (1) bekezdés a) pontja szerinti állami ösztöndíjnak a visszatérítés esedékessé válásának naptári félévét megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamatot három százalékponttal meghaladó kamattal megnövelt összegét a Magyar Államnak, ha az oklevél megszerzését követően nem létesít, nem tart fenn a b) pont szerint hazai munkaviszonyt.

abban volt figyelemre méltó, hogy 2013-ra az állam (mint fenntartó) az intézményi vezetésben kulcspozíciókat betöltő szereplők (rektor, gazdasági főigazgató, belső ellenőr) kiválasztási és kinevezési jogát magához delegálta. Fontos újdonság volt tehát a rektor kiválasztásának – a szenátus általi véleményezési jog megtartása mellett – fenntartói (miniszteri) hatáskörbe utalása,²³¹ azonban az Nftv. következő jelentős módosításkor, ami 2014-ben következett be, a rektor megválasztásának joga visszakerült a szenátushoz. A felsőoktatási intézményekben ekkor került bevezetésre a kancellári pozíció, majd ezt követte a konzisztórium rendszer létrehozása 2015-ben.

2.3.1. A kancellári rendszer bevezetése

Az Nftv. módosítását kezdeményező törvénytervezet²³² a Kormány 2014 június közepén terjesztette az Országgyűlés elé. A koncepció rögzítette, hogy „*meg kell teremteni a megfelelő viszonyt egyrészt a kutatás és oktatás szabadságának biztosítása érdekében fontos akadémiai autonómia, másrészt a közpénzekkel való professzionális gazdálkodás és szervezeti menedzsment között.*”²³³ Az Országgyűlés elfogadta az eléje terjesztett javaslatot, ezáltal 2014 őszétől lehetővé vált a kancellári rendszer bevezetése a felsőoktatási intézményekben.²³⁴ Az új vezetői pozícióhoz kapcsolódó funkció célja már fenti rendelkezésből is adódik: egyrészt ezzel a megoldással a jogalkotó a fenntartói joggyakorlástól külön közjogi státuszhoz rendelte a működtetést, másrészt meghúzza az új egyetemi irányítás határait, mivel csupán az állami felsőoktatási intézményekre vonatkozik a citált rendelkezés.²³⁵ A kancellárok feladata, hogy az egyetemek gazdálkodásában az állam mint fenntartó érdekeit képviseljék. Az Nftv. szövege szerint „*[á]llami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi.*”²³⁶ Elsősorban a gazdasági, pénzügyi, vagyongazdálkodási tevékenységekért felelős, de illetékes számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai kérdésekben, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is. Mindez azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló források felhasználásával biztosítani kell a felsőoktatási intézmény alapfeladatainak ellátását, ezen felül

²³¹ Nftv. 37. (4) bekezdése (Közlönyállapot) „*A rektori megbízásra benyújtott valamennyi pályázatot a szenátus véleményezi. A fenntartó dönt a rektorjelölt személyéről.*”

²³² Az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény

²³³ Az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló T/311. számú törvényjavaslat általános indokolása 26. o. In: Cseporán Zsolt: Divergens intézményi modell és alulról építkező kormányzás. A magyar kulturális szféra közpolitikai és közigazgatási tendenciái. Nemzeti Közzolgálati Egyetem. Budapest, 2020. 59-60. o.

²³⁴ A témával kapcsolatban lásd Kováts Gergely [Szerk.]: A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. (<https://www.uni-corvinus.hu/ona/publikaciok/nfkk-altal-kiadott-konyvek/kovats-gergely-szerk-a-kancellari-rendszer-bevezetese-a-magyar-felsooktatásban/>, 2021. szeptember 28.)

²³⁵ Cseporán, 2020: i. m. 60. o.

²³⁶ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés

– az oktató, kutató, tanár jogállású személyek kivételével – munkáltatói jogkört gyakorol a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott alkalmazottak felett, gondoskodik a pénzügyi-szakmai kompetencia fenntartásáról, valamint a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról is.²³⁷

Jól látható tehát, hogy a kancellárok némileg nagyobb hatalommal bírnak, mint a korábbi gazdasági főigazgatók. Elviekben a fenntartói beavatkozás és kontroll a miniszter által kinevezett – de a szenátus által is jóváhagyott – gazdasági főigazgatókon, valamint a gazdálkodási szabályokon keresztül is közvetlenül érvényesült. Az Nftv. módosítás előtti szövege szerint: a fenntartó ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét. Gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről, a fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló alapján értékeli és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményez. A gyakorlat ezzel szemben mégis azt mutatta, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági főigazgatóinak pozíciói gyengék voltak, az intézményi tanácsokban szavazati jog nélkül vettek részt, így az esetleges egyéni erőfeszítéseik ellenére sem voltak abban a pozícióban, hogy a felsőoktatási intézményeket hatékonyságra kényszerítsék.²³⁸

Az oktatók, kutatók, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat továbbra is a rektor gyakorolja. A kancellár személye felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, de a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban.²³⁹ Kinevezéséhez legalább három éves vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie, amelyet felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban, a központi vagy területi közigazgatásban szerzett, valamint a törvény előírja a felsőfokú végzettséget,²⁴⁰ de azt már nem határozza meg, hogy milyen szakterületről kell felsőfokú képesítéssel rendelkeznie. A szerény feltételeket azzal indokolták, hogy professzionális menedzsereket keresnek az egyetemek gazdasági vezetéséhez, így nem a papír, sokkal inkább a gazdasági élet más területein bevett gyakorlathoz hasonlóan a hozzáértés, az alkalmasság, a kompetencia és a tapasztalat számít.

²³⁷ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés e) pont

²³⁸ KPMG Consulting munkaanyaga (2001). Idézi: Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar. Budapest 2008. 116. o. (http://www.omikk.bme.hu/collections/phd/Gazdasag_es_Tarsadalomtudomanyi_Kar/2009/Szabo_Tibor/ertekez-es.pdf, 2014. július 15.)

²³⁹ Nftv. 13/A. § (4) bekezdés

²⁴⁰ Nftv. 13/A. § (3) bekezdés

Érdekességgként megemlítendő, hogy a nyugati országok egyetemein sem jellemző a korlátlan gazdasági önállóság, az oktatók közvetlenül nem szólhatnak bele intézményük stratégiai fejlesztéseibe, pénzügyeibe. A beruházási és pénzügyi döntések egy zömében kívülállókban szerveződő, úgynevezett „board” hatáskörébe tartozik, nem bízzák a professzori karra, mivel nem kompetensek e területen, és jellemzően saját érdekeik erősebbek a társadalmi érdeknél.²⁴¹

A felsőoktatási intézmények első számú felelős vezetője és képviselője továbbra is a rektor marad, aki mindazokban az ügyekben eljárhat, amelyeket jogszabály, szervezeti és működési szabályzat, kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. A nagymértékű kormányzati beavatkozás persze indokolható azzal, hogy *„ma már nem egyetemi belügy és nem az egyetemi autonómia körébe tartozik, hogy mi folyik az egyetem falain belül”,*²⁴² de ez ismételten ahhoz a folyton visszatérő kérdéshez vezet, hogy mi tartozik a felsőoktatási intézmények önigazgatása körébe, és mi az, amibe már az állam – jelentős közérdekből – beleszólhat.

A kancellári rendszer bevezetésének (egyik) indoka a sokmilliárdos költségvetéssel működő felsőoktatási intézmények professzionális menedzsmentjének és gazdálkodásának megteremtése, fejlesztése, a közpénzekkel való felelős, hatékony és elszámoltatható gazdálkodás biztosítása, amely régóta megoldásra váró feladat (volt) a magyar felsőoktatásban.²⁴³ Gyakran hangoztatott érv volt a pazarló, nem hatékony és szabálytalan intézményi működés, amelynek okaként az intézményvezetés gyengeségét jelölték meg. Az intézmények vezetői, a fő döntéshozó testületek tagjai nem voltak elég felkészültek gazdasági és pénzügyi területen, a gazdasági igazgató ugyanakkor – a rektortól való függése okán – ezt nem tudta pótolni. Fentieket az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vizsgálatainak eredményeivel, valamint az intézmények adósságállományával is igyekeztek alátámasztani.²⁴⁴ Egyes szakirodalmi álláspontok szerint azonban fenti céltételezés téves, nem valós alapon állt, hiszen az intézmények gazdálkodási nehézségeit kizárólag az intézményi felelőtlenségre vezette vissza, nem vizsgálta például a jelentős mértékű forráskivonás okozta finanszírozási problémákat, vagy a túlszabályozás miatti jogkövető magatartás elvárhatóságát,

²⁴¹ Barakonyi, 2007: i. m.

²⁴² Az idézett szöveg Barakonyi Károlytól származik. Idézi: Szabó: i. m. 197. o.

²⁴³ Nftv. indoklás a 19. §-hoz

²⁴⁴ Rónay Zoltán: Az intézményvezetés átalakulása. In: Kovács Gergely – Temesi József [Szerk.]: A magyar felsőoktatás egy évtizede 2008-2017. Budapest Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. NFKK Kötetek 2. 2018. 104. o. (http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3302/1/MF_2008-2017.pdf, 2021. január 6.)

annak célszerűségét.²⁴⁵ A viták ellenére sokan egyetértenek abban, hogy a felsőoktatási intézmények tudományos és gazdasági vezetésének ilyen éles szétválasztásában lehet ráció, mivel az integrációval létrejött intézmények összetett és bonyolult szervezetek, amelyek nagy részben közpénzekből működnek. Ezeknek a szervezeteknek a vezetésére azonban nem mindig alkalmasak a tudós rektorok.²⁴⁶ A felelős és elkötelezett vezetők felkutatása és megtalálása komoly kockázati tényező mindamellett, hogy a professzionális vezetés megteremtése kulcskérdés.

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

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

2.3.2. A konzisztórium létrehozása

A Kormány által közzétett „*Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016*” dokumentum szerint bár az intézmények optimális működése megvalósult, a kancellári rendszer bevezetése nem oldott meg minden „problémát”. Az intézmények legfelsőbb irányító szerve továbbra is a szenátus maradt, amely az intézményt érintő legfontosabb kérdésekben döntési jogkörrel rendelkezik. A kancellár ugyan egyetértési jogot gyakorol a szenátus gazdasági következményekkel járó döntéseit illetően, „*azonban az egyetem legfelsőbb szervének döntéseiben a fenntartó képviselője továbbra sem jelenik meg, illetve csak bizonyos ügyekben szükséges a fenntartó egyetértése. Ez a helyzet részben elvi problémát jelent (miért nem vehet részt a fenntartó képviselője döntési jogkörrel az intézmény bizonyos ügyeiben), részben egy sor gyakorlati ügyet fog felvetni a kancellár és a rektor-szenátus viszonyában.*” – áll a „*Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás*

²⁴⁵ Lásd bővebben: Rónay i. m. 104-105. o. In: Kováts – Temesi, 2018.

²⁴⁶ „[A] magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvén működő javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.” KISS LÁSZLÓ alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz.

fejlesztésének irányvonalai” elnevezésű stratégiai dokumentumban.²⁴⁷ Erre hivatkozással a Kormány célul tűzte ki az ún. külső érdekeltségi körök (fenntartó, társadalom) megjelenítését az intézmény irányításában, ezáltal megvalósítva az akadémiai és gazdasági-stratégiai döntési kompetenciák szétválasztását. A stratégiai dokumentum indokolása szerint: „*A rektor és a Szenátus kompetenciája elsősorban az akadémiai és tudományos ügyekre vonatkozó, stratégiai szintű döntések meghozatalára terjed ki, miközben az intézmény gazdálkodásával és napi működtetésével kapcsolatos jogkörök a kancellár hatáskörébe tartoznak. A fenntartó által delegált gazdasági-társadalmi megbízottakból álló 5-7 tagú >>Konzisztórium<< – amelynek szavazati jogú tagja a rektor és a kancellár, és tanácskozási joggal részt vesz a hallgatók képviselője – véleményt nyilváníthat bármely általa szükségesnek tartott tárgykörben, de egyetértési joggal rendelkezik az intézményfejlesztési terv és az éves költségvetési terv elfogadása, valamint a rektorválasztás ügyében. A fenti szétválasztás biztosítja a fenntartó, és a külső érdekeltségi kör (gazdaság, közösség, stb.) érdekeinek megjelenítését, valamint a szerepvállalását az intézmények működésében. Az önkormányzati módon választott testületek biztosítják az oktatás és kutatás Alaptörvényben rögzített autonómiáját.*”²⁴⁸

A 2015 áprilisában közzétett az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló előterjesztés a Konzisztóriumra részletes rendelkezéseket tartalmaz.

Az Országgyűlés elé terjesztett és általa elfogadott módosítás szerint a konzisztóriumnak öt tagja van, amelyből hármat a fenntartó delegál, a felsőoktatási intézmény rektora és kancellárja pedig hivatalból tagja a testületnek. A delegált tagok megbízatása öt évre szól, a rektor és a kancellár magasabb vezetői megbízása idejéig tölthetik be a tisztséget. A tagokat az oktatásért felelős miniszter a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervei, az érintett felsőoktatási intézmény és a hallgatói önkormányzat által javasolt személyi körből delegálja, tevékenységüket társadalmi munkában végzik, újraválaszthatók. Nem lehet tagja a konzisztóriumnak polgármester, központi államigazgatási szervek delegáltja, kormánytag, államtitkár, politikai pártban tisztséget betöltő személy, vagy aki más felsőoktatási intézmény konzisztóriumának a tagja, valamint az adott felsőoktatási intézményben hallgató.

²⁴⁷ Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. 57. o. (<https://2015-2019.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20koncept%C3%B3.pdf>, 2021. február 12.)

²⁴⁸ U. o. 56. o.

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

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

Az egyes felsőoktatási intézmények Konzisztórium testületei 2016 februárjában kezdhették meg működésüket. A tagok iránt a szakértelem és a tapasztalat az elvárás. Az egyes kérdésekben a végső döntést továbbra is a szenátus hozza, de egy-egy téma csak akkor kerülhet a szenátus elé, ha az egyeztetés megtörtént.

Fontos hangsúlyozni, hogy a strukturális feszültségek vagy strukturális változások mögött nem csak politikai, hanem társadalmi és szervezeti folyamatok is meghúzódnak. Jelentős szerepe van többek között a demográfiai változásoknak, amelyek abban az esetben is generálhatnak strukturális változásokat, ha egyébként ezeket a politikai szintér egyik szereplője sem akarta.²⁴⁹

²⁴⁹ Czibere et al., i. m. 216. o.

A kancellári, majd konzisztórium rendszer létrehozásával 2016-ra megtörtént az intézmények irányításában az akadémiai és intézményműködtetési felelősség elválasztása. Az intézmények optimális üzemeltetése – a „*Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016*” tanúsága szerint – a kancellárok személyének köszönhetően biztosítottá vált, így megteremtődött a lehetőség a gazdálkodási kötöttségek feloldására. A felsőoktatási intézményekkel szemben ugyanakkor elvárás, hogy alaptevékenységük ellátása során egyre nagyobb mértékben támaszkodjanak a saját bevételekre, külső, piaci forrásokra, ezáltal csökkentve függőségüket a mindenkori költségvetési helyzettől. E cél elérését azonban a költségvetés szigorú szabályozásában fellelhető anomáliák, problémák (vagyongazdálkodás, eszközbeszerzések korlátozásai, a saját bevételek felhasználására vonatkozó kötöttségek stb.) jelentős mértékben megnehezítik, továbbá sok esetben ellenérdekelte teszik az intézményeket a hatékony gazdálkodás megvalósításában. A hatékony gazdálkodás és a külső, piaci források nagyobb mértékű bevonása mint stratégiai cél azt igényelte, hogy az intézmények gazdálkodásában elválasztásra kerüljön a költségvetési forrásokból végzett közfeladat-ellátás, valamint a közösségi forrásokból végzett, illetve a külső, piaci forrásokból fedezett „vállalkozási” tevékenység.²⁵⁰ Az elsősorban költségvetési forrásból végzett közfeladat-ellátást és a közösségi forrásokból végzett projektek finanszírozását szigorú célhoz-kötöttség és szoros elszámolási kötelezettség kell jellemezze, ezzel szemben a piaci bevételek felhasználására, az azokkal való gazdálkodásra egy jóval rugalmasabb, a gazdasági környezethez illeszkedő pénzügyi szabályozást kell kialakítani. Ennek megvalósítása érdekében a Kormány célul tűzte ki egy új üzleti modell megteremtéséhez szükséges jogszabályi környezet kialakítását, amely lehetőséget teremt az államháztartási gazdálkodási kötöttségek lazítására (saját bevétel felhasználása, zárolás, éven túli felhasználás, beszerzési stop, vagyongazdálkodás, vagyonkezelés, szellemi tulajdonkezelés, vállalkozás); a foglalkoztatási kötöttségek feloldására; valamint az intézmények fenntartásában és működtetésében való részvétel feltételeinek biztosítására a vállalatok és helyi közösségek számára.²⁵¹ Ezzel, a már többször idézett stratégia rendkívül árnyaltan ugyan, de előrevetíti a felsőoktatási intézmények – ma csak modellváltásként emlegetett – struktúrájának, működési kereteinek, fenntartóhoz való viszonyának változását. Ez a változás elsősorban azért jelentős, mert szétválasztja a fenntartói és ágazati irányítói feladatokat, amelyek eddig a területért felelős miniszter kezében összpontosultak.

²⁵⁰ „Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016” 52. o. (https://2015-2019.kormany.hu/download/c/9c/e0000/Fokozatvaltas_Felsooktatásban_HONLAPRA.PDF, 2021. február 12.)

²⁵¹ Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű... 59-60. o.

3. Fenntartói modellváltás a felsőoktatásban

A felsőoktatási intézmények fenntartásával kapcsolatos jelen- és közelmúltbeli kormányzati felsőoktatás politikai döntések és intézkedések – a korábban e téma iránt csekély érdeklődést mutató – közvélemény figyelmét is ráirányítottak a felsőoktatási intézmények irányítására, a fenntartó személyében bekövetkezett változásokra. Elsőként 2019-ben a Budapesti Corvinus Egyetem jogi státusának és gazdálkodási rendjének átalakításával kapcsolatosan jelentek meg az ehhez kapcsolódó szakmai-szakértői-, valamint laikus vélemények és állásfoglalások, azonban a legnagyobb politika vitát és egyúttal sajtóvisszhangot is kiváltó ügy a Színház- és Filmművészeti Egyetemen történő fenntartóváltás volt.

Azt már kevesen tudják, hogy a magyar felsőoktatás-politika már jóval korábban, közvetlenül a rendszerváltoztatást követően dolgozni kezdett a felsőoktatási intézmények megfelelő jogállásának kialakításán. A költségvetési intézményként történő működtetés gondolatával egyidejűleg, illetve a későbbi évek során is több tervezet, koncepció látott napvilágot a felsőoktatási intézmények jogállásának ki- illetve átalakításáról.

1991-ben a készülő '93. évi Ftv. koncepció egyik változata szerint a felsőoktatási intézmények köztestületi vagy alapítványi formában működtek volna, ez az önálló gazdálkodás megteremtése szempontjából is előnyös jogállása lett volna az egyetemeknek, de végül ez nem került elfogadásra.

Ezt követően a Művelődési és Közoktatási Minisztérium Felsőoktatás-fejlesztési Bizottsága 1994 decemberében mutatta be a felsőoktatási-fejlesztési törvény/kormányrendelet koncepció tervezetét. A tervezet szerint egyetemi és főiskolai központok kerültek volna kialakításra, amelyek saját tulajdonnal rendelkező közalapítványi formában és teljes gazdálkodási önállósággal működtek volna. Törvény vagy kormányrendelet elfogadására végül nem került sor, azonban a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről Országgyűlési határozat mégis született, amely célként fogalmazza meg, hogy *„[h]atékonyági vizsgálatok elvégzése mellett bővíteni kell az intézményirányítás és -működtetés jelenlegi formáit, hosszabb távon ki kell dolgozni a közalapítványi tulajdonba adás feltételeit, hogy mód nyíljon a ráfordításigény mérséklésére, és központi költségvetési támogatáson túli források fokozottabb bevonására. [...]* Bővíteni kell az önálló intézményi gazdálkodás közgazdasági és jogi kereteit a biztonságos gazdálkodás követelményének egyidejű erősítése mellett, korszerűsíteni kell az intézményi szervezeti és vezetési struktúrát, kialakítva a hatékonyan működő, professzionális intézményi menedzsmentet.” Az Országgyűlés a Kormány számára feladatul szabta, hogy az irányelvekben megfogalmazottakat munkája során tartsa szem előtt és érvényesítse; továbbá a célkitűzések

megvalósítása érdekében a határozat kihirdetésétől számított 60 napon belül dolgozza ki a rövid és hosszú távú feladatokra vonatkozó cselekvési tervét és jogalkotási programját, valamint azok megvalósulásáról kétévenként számoljon be az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés által megfogalmazott célkitűzésekkel gyakorlatilag saját maga megy szembe a '93. évi Ftv. 1996. szeptember 1-jétől hatályba lépő módosításával: az állami felsőoktatási intézményeket költségvetési szervként definiálja, ezzel egyúttal az intézmények tulajdonosának személyét és jogi státuszát is deklarálja.

1998-ban a Művelődési és Köznevelési Minisztérium a felsőoktatási intézmények köztestületi jogállásának kialakítását a „*felsőoktatási intézmények gazdálkodási és szakmai tevékenységének átláthatóságát és elszámoltathatóságát eredményező gazdálkodási és vezetési rendszer kialakításáig [...] levette a napirendről*”.²⁵²

2002-03-ban, a CSEFT program keretében ismét felmerült a felsőoktatási intézmények gazdasági autonómiájának bővítése. Erre vonatkozóan több alternatíva is felmerült, amelyből kettő kidolgozásra került: egy, az államháztartás rendszerén belül kialakítandó, sajátos jogállású, speciális költségvetési intézmény terve, valamint az állam által alapított közhasznú társaság fenntartásában működő intézmény.

A tervezet nyomán kibontakozó heves politikai viták és a felsőoktatási érdekszervezetekkel folytatott alkufolyamatok jelentősen enyhítettek a CSEFT program keretében kidolgozott kezdeti elképzelésekhez képest, így a 2004-ben a MUP néven megjelent dokumentum – amely egyúttal egy új felsőoktatási törvény tervezete is – az állami fenntartású akkreditált felsőoktatási intézményeket speciális jogállású költségvetési szervként határozza meg, amely speciális jogállás „*a felsőoktatás sajátos működési jellegének figyelembe vételéből adódik (pl.: ÁFA visszatérítés, adókedvezmények, szellemi alkotás preferálása, tudástranszfer ösztönzése, versenyszférával való kooperáció)*”.²⁵³ A tervezet szerint e speciális státust csak olyan felsőoktatási intézmény nyerhetné el, „*amelyben a képzés szakmai, szervezeti, személyi feltételei a képzési ciklus teljes időtartamára tartósan biztosított, ha megfelelő küldetésnyilatkozattal, képzési és fejlesztési tervvel, valamint a minőségirányítási program végrehajtásának koordinálásához belső szervezettel rendelkezik.*”²⁵⁴ Ennek érdekében a lehetséges fenntartók köre is kiszélesedne: az állam mellett gazdasági társaság vagy gazdálkodó

²⁵² A Művelődési és Köznevelési Minisztérium 1994-98 között végzett tevékenységéről készült beszámoló. 1998. február 17. Kézirat. In: Derényi András: Az Intézményi működési keretek átalakítási kísérletei a magyar felsőoktatásban. *Educatio* 29 (1). 2020. 66. o. (<https://akjournals.com/view/journals/2063/29/1/article-p64.xml>, 2021. szeptember 28.)

²⁵³ Oktatási Minisztérium, i. m., 12. o.

²⁵⁴ U. o.

szervezet, alapítvány, közalapítvány, egyházi jogi személy, országos kisebbségi önkormányzat, helyi önkormányzat, kivételes esetben magánszemély tarthatna fenn felsőoktatási intézményt.

Az elfogadott új felsőoktatási törvénybe a speciális jogállás azonban nem került be, az állam által alapított felsőoktatási intézményeket továbbra is költségvetési szervként definiálja, így ezúttal sem született új intézményi státus.

Az Országgyűlés az államháztartási rendszer megújítása keretében a közpénzek felhasználásának, a közfeladatok ellátásának átláthatóbbá, hatékonyabbá tétele, és a költségvetési gazdálkodás modernizálásának megalapozása céljából 2008 decemberében fogadta el a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényt, amely a költségvetési szerveket a tevékenységük jellege alapján két kategóriára osztotta: közhatalmi vagy közszolgáltató költségvetési szerv. A témám szempontjából releváns közszolgáltató költségvetési szervnek négy típusát különböztette meg a törvény: 1. a közintézményt, 2. a közintézetet, 3. a vállalkozó közintézetet, és 4. a közüzemet. A felsőoktatási intézmények alapesetben a közintézet kategóriába kerültek, azonban az Ftv. 2010. január 1-jétől hatályba lépő módosítása szerint a költségvetési szervként működő közintézetként besorolt felsőoktatási intézmény kezdeményezhette fenntartójánál a vállalkozó közintézetévé történő átsorolást, ha teljesíti a költségvetési szervek jogállásáról szóló törvényben és az Ftv-ben meghatározott feltételeket.

A vállalkozói közintézet jogosítványai között szerepelt a tulajdonában lévő vagyonnal történő önálló gazdálkodás, amely lehetőséget teremtett volna a felsőoktatási intézmények számára a gazdasági autonómia korlátlan megteremtésére, ennek ellenére azonban egyetlen felsőoktatási intézmény sem élt a törvény adta lehetőséggel, és nem kezdeményezte az intézmény sorsának saját kézbe vételét. Ennek magyarázatát idézve *Derényi András* megfogalmazását az alábbiakban kereshetjük: *„[e]z akár tekinthető a konstrukció kudarcának és így a korábbi hasonló jellegű kezdeményezések visszamenőleges kritikájának is, ám az intézmények passzivitására magyarázatot jelenthet az is, hogy a törvény szerint a vállalkozó közintézetévé válás esetében kötelező egy vezető testület létrehozása, amely konstrukciót az intézmények a 2005-ös törvény esetében sikerrel támadták meg az Alkotmánybíróságnál; illetve az ekkor már nyíltan kormányzásra készülő – és arra esélyesnek is tartott – parlamenti ellenzék jelezte: nem ért egyet ezzel az átalakulási iránnyal.”*

A 2010-es kormányváltást követően az új parlamenti többség még a nyár folyamán hatályon kívül helyezte a költségvetési szervek jogállásáról szóló törvényt, valamint az Ftv. vonatkozó rendelkezéseit, így tulajdonképpen – a felsőoktatási intézmények jogállását illetően – visszaállt az Ftv. hatálybalépése kori állapot.

3.1. Fenntartóváltásra irányuló kísérletek és beteljesedés

A 2010-es kormányváltást követően megkezdődött az egyetemek működési modelljének átalakítása, amely folyamat első jelentős lépése a kancellári rendszer bevezetése volt, majd a konzisztóriumok megbízásával folytatódott. Ezzel a politikai vezetés az ágazatirányító szakmai testületekbe és az intézmények vezetésébe gazdasági szereplőket vont be, azzal a hangzatos szándékkal, hogy közelebb hozza az egyetemi képzésekhez a munkaerőpiaci igényeket, valamint új együttműködési formák jöhessenek létre a piac és az egyes felsőoktatási intézmények között, továbbá, a tulajdonosi vagy fenntartói érdekek az intézmény működésében napi szinten is érvényre jussanak. Mindezek ellenére 2019-ig nem volt jelentős változás a tekintetben, hogy a fenntartói jogok gyakorlása és az ágazati irányítási szerepkör gyakorlatilag egy kézben összpontosult: a fenntartói jogokat az alapító – aki az állami intézmények esetében a miniszter²⁵⁵ – gyakorolja, ahogy az ágazatirányítás is az oktatásért felelős miniszter²⁵⁶ hatáskörébe tartozik. A kancellári rendszerhez való viszony tekintetében indokolt kiemelni, hogy a miniszter – a munkáltatói jogok gyakorlója révén – közvetlen utasítással is befolyásolni tudja az egyetemek működését, ezzel pedig az ágazatirányítás eszközeinek fenntartói jogosítványokon keresztül történő gyakorlását segít(het)i elő.²⁵⁷

3.1.1. Pilot modell: a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem

A Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (a továbbiakban: MOME) 2015-ben tette köze Integrált Intézményfejlesztési Program címmel a kiemelt kormányzati beruházásként induló campusátépítésének szakmai előkészítő dokumentumát, amelyben több ízben is megfogalmazásra került, hogy a felsőoktatás területén világviszonylatban is érzékelhető az útkeresés, az átfogó változásokra való igény, az új megoldások kipróbálása, amelyek a jogi környezet merevsége és az innovációt gátló hatása ellenére Magyarországon is tapasztalhatók. Bár a nemzetközi színteret áttekintve számos válaszlépés született, azonban ezeket adaptálni közvetlenül nem lehet, egy olyan új modell kialakítása szükséges, amely képes a folyamatos megújulásra, szisztematikusan rákérdezve a saját alkalmasságára, korszerűségére és

²⁵⁵ Nftv. 4. § (4) bekezdése. Miniszter alatt az oktatásért felelős minisztert kell érteni.

²⁵⁶ A felsőoktatással összefüggő feladat- és hatáskörök tekintetében jelenleg az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Kormány felelős tagja. A miniszter az oktatásért való felelőssége keretében előkészíti a felsőoktatásra vonatkozó jogszabályokat, felel a felsőoktatás irányításáért, kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket, megkötöti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcamegállapodásokat, valamint az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben képviseli a Kormányt. Lásd részletesen a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet

²⁵⁷ Lásd bővebben: Kováts Gergely – Rónay Zoltán: Ágazatirányítás 2008 és 2017 között. In: Kováts – Temesi [Szerk.], 2018: i. m. 61. o.

eredményességére.²⁵⁸ A dokumentum kitér arra – a felsőoktatási szférában régóta ott lebegő, de ezidáig megválaszolatlan – kérdésre, hogy miként maradhat államilag fenntartott és finanszírozott egy egyetem, jelen esetben a MOME-ra vetítve a kérdést, úgy, hogy közben a célként kitűzött kreatív központ funkció megvalósulásához és hosszú távú megmaradásához szükséges partnerségi szerepeket, működési módokat rugalmasan, ugyanakkor átláthatóan és felelősen töltsse be? Az előkészítő anyag szerzői egyenes választ is adnak a maguk által megfogalmazott kérdésre: *„a jelenlegi státusz és a belőle adódó megoldási lehetőségek erre elégtelenek. Az elmúlt évek fenntartói irányításának váratlan fordulatai, a finanszírozás kiszámíthatatlanságából fakadó tervezhetetlenség, a működési formából következő külső kooperációs nehézségek, a hazai és külföldi nagyvállalati partnereknek a szakmai együtt működésben támasztott világos igényei egy sor olyan strukturális és működési diszfunkciót mutatnak, amelyek mellett a jelenlegi, nehezen elért eredmények sem fenntarthatók. A távlati cél, egy nemzetközileg is látható és értékelhető kreatív és innovációs tudásközponttá válás, amit jelentős infrastrukturális beruházás is támogat, ilyen feltételek mellett nem elérhető. Új modellre van szükség. Miközben a felsőoktatási intézményként való működés – különösen a képzési és kutatási alaptevékenységek vonatkozásában – nem kérdőjelezhető meg, a többi funkció esetében a tervezett tevékenységekhez (egyenként) legjobban illeszkedő működési formák kiválasztása kerül előtérbe. Az egyszerre több működési forma alkalmazásának számos előnye lehet, miközben az esetleges hátrányokat gondos értékelés mentén kell csökkenteni. Olyan rugalmasan alakítható működési modell létrehozására van szükség, amely flexibilisen igazodik egyrészt a külső környezet mindenkori változásaihoz, másrészt a MOME portfóliója belső feladatellátásának folyamatos megújításához.”*²⁵⁹ Bár az előkészítő anyag specifikusan a MOME helyzetét elemzi, az abban foglaltak szinte kivétel nélkül adaptálhatóak az egyes felsőoktatási intézményekre, így a megfogalmazott problémák, megoldási javaslatok általánosságban is érvényesek a magyar felsőoktatásban.

A MOME Intézményfejlesztési Programja a megfogalmazott célok és jövőkép, valamint a jelenlegi hazai felsőoktatás helyzetképe alapján három lehetséges működési modellt vázol fel, amelyeket azonos tényezők²⁶⁰ mentén elemez. Ezek a modellek a következők: 1. tradicionális, 2. progresszív, 3. innovatív.

²⁵⁸ Kopek Gábor – Barcza Dániel – Derényi András – Halasi Rita Mária – Juhász Ákos – Kovács Dániel: Integrált Intézményfejlesztési Program. I. kötet. MOME Laboraty – Kreatív Innovációs Tudáspark, 2015. 57. o. (https://mome.hu/storage/Downloadable/modellvaltas/MOME_Laboratory.pdf, 2021. szeptember 29.)

²⁵⁹ U. o. 59. o.

²⁶⁰ Vizsgált tényező az állami, fenntartói kontroll erőssége; az intézményi belső kontroll lehetőségei; a modellhez kapcsolódó várható finanszírozási lehetőségek; a modell által biztosított szervezeti-működési rugalmasság és a

A *tradicionális modell* lényegében a program összeállításakorinak modellnek felel meg. E modell szerint a MOME állami felsőoktatási intézményként működő egyetem, amelynek szervezeti egységei látják el az oktatási-kutatási alaptevékenységet, emellett minden további belső feladatot, és csak olyan szolgáltatás kerül kiszervezésre, amihez nincs megfelelő belső kompetencia és kapacitás. Ebben az esetben az állami kontroll erőteljesen érvényesül, mind a fejlesztő, mind a támogató területeken, a MOME funkciói és tevékenységei az állam mint fenntartó által felügyelt, meghatározott szervezeti működésen belül helyezkednek el. Az egyetemi költségvetés tartalmazza minden szervezeti egység költségvetését, a finanszírozás tekintetében elsődleges az állam által kiírt pályázatok, a többlet piaci források beépítése nehézkes, számos feltétellel és adminisztratív kötöttséggel jár. A szervezeti érdekeltség korlátozottan, csak belső forrásallokációs mechanizmusokkal, hatékony költségfelosztással, illetve a saját bevételekre vonatkozó gazdálkodási szabályokkal érvényesíthető. A szervezeti egységek és az intézményi célok összhangja nehezen teremthető meg, az egyéni teljesítmény értékelését korlátozza a közalkalmazotti státusz, illetve az állami finanszírozásból adódó szűkös jutalmazási keret. Mindez összességében „nem teszi érdekeltté sem az intézményt, sem a munkavállalókat abban, hogy az intézmény keretei között nyújtsanak többlet teljesítményt, ott adják át innovációikat. Csak az egyéni elhivatottság eredményezhet társadalmi-piaci sikereket, de ezek nem rendszerszintű megoldások, eredmények.”^{261,262}

A *progresszív modell* szerinti működés során a MOME továbbra is állami felsőoktatási intézmény formájában működő egyetem, amelyben az oktatási-kutatási alaptevékenységet a meglévő akadémiai szervezeti egységei látják el, azonban a „tudásközpontba”²⁶³ szervezett funkciókat az intézményi tulajdonban lévő nonprofit gazdasági társasággal/társaságokkal végezteti el, a különböző szolgáltatásokat pedig szatelittársaságokban vagy kiszervezve működteti. E modellben az egyetemi funkciók tekintetében továbbra is erőteljes állami,

külső környezethez (piachoz) való alkalmazkodás képessége; a modellhez kapcsolódó érdekeltségi rendszer kialakításának lehetősége (vezetői, szervezeti, egységvezetői és egyéni nézőpontból).

²⁶¹ MOME Integrált Intézményfejlesztési Program, 64. o.

²⁶² A tradicionális modellről Lásd részletesen u. o. 61-64. o.

²⁶³ A MOME célja, hogy 2030-ra több legyen, mint oktatási és kutatási intézmény, sokkal inkább egy olyan tudásközpont, ahol az erős oktatási és kutatási tudásbázis biztosítása mellett jelen van az intellektuális és kreatív teljesítmény ösztönzése, az innovációs kapacitás fejlesztése, az innovációmenedzsment és a termékfejlesztés, a globális stratégiai partnerhálózatok kiépítése és a professzionális nemzetközi projektmenedzsment is. A hagyományos képzéseket kiegészíti továbbképzések, előkészítők és rövid idejű tanfolyamok változatos, sokszínű kínálatával, ami leendő, aktuális és volt hallgatói, továbbá piaci és társadalmi partnerei, valamint minden más érdeklődő számára kurrens szakmai kompetenciákat nyújt. A kutatás, a fejlesztés, a művészeti alkotómunka és kísérletezés a MOME számára nagyobb jelentőségűvé válik, megerősödik, és az autonómia elismerése mellett innovációra tör, társadalmi hasznosulást, továbbá piaci bevezetést is célzó. Az elméleti kutatások, a horizontális és alkalmi feladatokat végző pop-up laborok, a K+F+I folyamatok mellett a létrejövő új tudás, az innováció belső, illetve külső hasznosulását tervezett tevékenységek, valamint dedikált szervezeti keretek fogják támogatni. U. o. 31., 53. o.

fenntartói kontroll érvényesül, a tudásközponti tevékenységek felett azonban elsősorban az egyetem kontrollja érvényesül, az állam csak az egyetemen keresztül tudja befolyásolni annak működését, így az állam befolyása inkább az alaptevékenységekben érvényesül, a támogató-szolgáltató területeken kevésbé. A tudásközponti tevékenységeket önálló ügyvezetés és igazgatótanács irányítja, amely nem áll közvetlen irányítás alatt, azonban rendszeres beszámolási kötelezettséggel tartozik az egyetem vezetése felé. A finanszírozás tekintetében az alkotás, alap kutatás esetén továbbra is az állami finanszírozás a meghatározó, azonban az értékesíthető termékek és szolgáltatások hatékonyabb működtetésén keresztül erőteljesebben megjelenhetnek a saját bevételek. Az eltérő szervezeti működés következtében a társasági formában végzett tevékenységekhez a vezetők számára hatékony és motiváló, célhoz kötött rendszert lehet kidolgozni, az alaptevékenységek tekintetében azonban fennmarad a korábbi (eszköztelen) rendszer.²⁶⁴

Az innovatív, kísérleti modellben a MOME egy olyan új működési formában történő működésre tenne kísérletet, amely egyben új intézményi státuszt is feltételez, egyúttal szükséges hozzá, hogy a fenntartó (pilot jelleggel vagy az új intézményi működési forma definiálásával) lehetőséget ad a felsőoktatási feladatok társasági formában történő ellátására (a korábbi terminológiában ezt vállalkozó közintézetként jelölték meg). Az új működési forma speciális állami, tulajdonosi kontrollmechanizmusokkal operál, az irányítás közvetlenül a MOME kezében lenne, de már nem a felsőoktatási, államháztartási keretek között, így a fenntartó kontrollja is csak közvetetten érvényesülhet mind az alaptevékenység, mind a tudásközpont funkciói felett. E modellben a saját bevételek képeznék az elsődleges forrást, az állam a MOME felé mint piaci szereplő, megrendelő lépne fel. A finanszírozás így kockázatosabbá válik, kihívást jelenthet a folyamatos működés biztosítása, ezért szükséges az állammal hosszú távú finanszírozási szerződés kötése. E konstrukcióban adott a lehetőség, hogy a társadalmi-piaci igényekre reflektáló, rugalmas működési modell jöjjön létre, a vállalkozói környezet pedig lehetővé teszi a folyamatos megújulást, az innovatív eszközök alkalmazását, a teljesítmény- és eredményalapú működést. Az intézményben egységes érdekeltségi rendszer hozható létre mind az akadémiai alaptevékenységek, mind a tudásközpont funkciók tekintetében. A modell kapcsán fontos megjegyezni, hogy bizonyos kérdések terén – például az ingatlanvagyon használata-hasznosítása, a foglalkoztatás szabályrendszere, az állami finanszírozás mikéntje – további tervezést igényel, illetve számos megállapodás, szerződés kidolgozása szükséges, ahol mind a fenntartó, mind a MOME szempontjait kölcsönösen

²⁶⁴ A progresszív modellről Lásd részletesen u. o., 64-66. o

figyelembe kell venni.²⁶⁵ Az előkészítő anyag szerint nem magánvállalkozásként tekintenek a kreatív központra, „hanem olyan vegyes fenntartású egyetemre, amelynek tulajdonosi testületében az állami fenntartó képviselői, delegáltjai mellett legnagyobb partnereink szempontjainak megjelenítésére hivatott képviselők is helyet kapnak: helyi kormányzat, közszféra, nagyvállalatok, kreatív kis- és középvállalkozások képviselői. Ugyanakkor a MOME által képviselt szellemi kiválóság és sajátos látásmód – mint vagyoni érték – elismerésével a MOME oktatóinak-kutatóinak és menedzsmentjének közössége is képvisellel rendelkezik, és ez által érintetté, érdekeltté is válik a hatékony és eredményes működésben.”²⁶⁶

A MOME tehát már 2015-ben mintegy pilot jelleggel, célul tűzte ki a jelenlegi irányítási és működési modell megújítását, várható előnyei miatt már rövid távon (1-3 éven belül) a progresszív modell szerinti működésre átállást, majd – ennek sikeres bevezetése és működése esetén – 3-5 éven belül akár az innovatív modellre való áttérést, amely kísérleti modellváltás tapasztalatai fontos hozadékokat jelenthetnek mind az állam, mint fenntartó, mind a többi felsőoktatási intézmény számára.

3.1.2. Az első modellváltó intézmény: a Budapesti Corvinus Egyetem

Ezt követően tárgyalások kezdődtek a MOME és a felsőoktatás irányításáért felelős államtitkár között egy modellváltási mintaprojektről, majd 2016 elején a minisztérium egy szabályozási koncepciót is kidolgozott, amely az állami humán-köszolgáltatások átalakításának egy lehetséges új irányát vázolta fel a köznevelés, a felsőoktatás, az egészségügy, a szociális ellátások, a kultúra és a sport területére vonatkozóan. A koncepció tartalmazott egy költségvetési közintézet és egy köztestületi közintézet kategóriát, amelyben az előbbi a költségvetésen belüli intézményként működött volna, míg utóbbi azon kívül, szabad vagyongazdálkodási rendszerrel, forrásbevonó képességgel rendelkezett volna, azonban a koncepciót hamar elvetették.²⁶⁷ Ennek ellenére szakértői csoportok kezdtek részletes modellváltási koncepciókat kidolgozni és értékelni, valamint az államtitkár további intézményekkel is tárgyalni kezdett egy esetleges modellváltásról. 2018 elejére készült el az a terjedelmes háttéranyag, amely – többek között – felvázolja a felsőoktatási intézmények alapítványi forma, gazdasági társasági forma, alapítói jogokat gyakorló felsőoktatási intézményi forma, költségvetési közintézeti forma szerinti új működési struktúrákat.²⁶⁸

²⁶⁵ U. o., 67-69. o

²⁶⁶ U. o., 70. o.

²⁶⁷ Derényi, 2020, i. m. 69. o.

²⁶⁸ U. o.

A fenti folyamatok fényében 2018 szeptemberében mintegy villámcsapásként jelent meg a Budapesti Corvinus Egyetem fenntartói feladataival kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 1459/2018. (IX. 25.) Korm. határozat, amely az innovációért és technológiáért felelős miniszter, a pénzügyminiszter és a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter feladatául szabta 2018. december 31-ei határidővel, hogy a Budapesti Corvinus Egyetem (a továbbiakban: BCE) által az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés keretében kötött hatályos szerződéseket mérjék fel, készítsenek döntési javaslatot a vállalt kötelezettségek állam általi kiváltása, illetve a vállalt kötelezettségekhez társuló állami garanciavállalás, támogatás további biztosítása érdekében. A háttérben újabb szakértői előkészítő munka kezdődhetett egy új intézményi jogállás kialakításáról, amelynek nyomán az Országgyűlés 2019 áprilisában módosította a felsőoktatási törvényt, amely szövegébe bekerült, hogy a magyar állam mint fenntartó által működtetett felsőoktatási intézmény fenntartói joga mint vagyoni értékű jog – a Kormány külön engedélyével – a Kormány által létrehozott alapítványra átruházható, továbbá, hogy a fenntartóváltás a felsőoktatási intézmény költségvetési szerv jogállását megszünteti, jogi személy jogalanyiságát azonban nem érinti.²⁶⁹ A Kormány által később létrehozott alapítványok az ún. „*közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítványok*” lettek, amelyek létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről és a közfeladat ellátásáról – alaptörvényi felhatalmazás alapján – sarkalatos törvény rendelkezik.²⁷⁰ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok a közfeladat-ellátás körében egyrészt közjogi funkciót látnak el, ugyanakkor státuszukat tekintve magánjogi jogalanyoknak tekintendők. Az Alaptörvény szerint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok szigorú alkotmányossági védelem alatt állnak, amit az általuk ellátott közfeladatok, közérdekű célok indokolnak.

Ezzel a jogalkotó megteremtette a lehetőséget arra, hogy az állami felsőoktatási intézményként működtetett felsőoktatási intézmények a merev államháztartási rendszer alól kikerüljenek, és működésüket egy új intézményi modell mentén tervezhessék újra, a magán felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályrendszer, a magán fenntartó és annak intézménye által meghatározott sajátos rend szerint.

²⁶⁹ Nftv. 117/C. § Beiktatta: a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2019. évi XIX. törvény 6. §-a. Hatályos: 2019. IV. 3-tól

²⁷⁰ Lásd Alaptörvény 38. cikk (6) bekezdés (Beiktatta: Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 7. cikk. Hatályos: 2020. XII. 23-tól.) alapján a Kvatv.

3.2. Az új fenntartói modell

A 2014-ben bevezetésre kerülő kancellári rendszert, kiegészülve a későbbi Konzisztóriummal, azzal a hangzatos céllal hozták létre, hogy a fenntartó és az intézmények között szorosabb együttműködés jöhessen létre; a felsőoktatásra fordított kiadások hatékonyabb módon, piaci szempontok figyelembe vételével kerüljenek felhasználásra; a rektor mint szakmai vezető mellett a kancellár személyében – az őt segítő Konzisztóriummi testületre támaszkodva – megvalósuljon a felsőoktatási intézmények professzionális menedzsmentje és gazdálkodása, így a jövőben a közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás jellemezze az intézményeket. Mindezek ellenére az ágazati irányítás – hivatkozva a változó társadalmi-gazdasági környezetre, valamint a jelenlegi állami rendszer működésének problémáira – szükségesnek látta egy új felsőoktatási finanszírozási modell bevezetését annak érdekében, hogy az egyetemek képesek legyenek a saját minőségelvárásaiknak, valamint a piaci és tudásipari környezet elvárásainak megfelelő feladatellátásra.

Fontosnak tartok rámutatni arra, hogy a szakmapolitikai nyilatkozatok²⁷¹ azt hangsúlyozzák, hogy azt a stratégia irányt, ami végső soron a felsőoktatási intézmények modellváltását eredményezte már a 2016-os „*Fokozatváltás a felsőoktatásban*” c. stratégiában kijelölték, megfogalmazva azokat az ismérveket, hogy hogyan lehetne versenyképesebbé, rugalmasabbá, gazdaság közelebbé tenni a felsőoktatást és hogyan tud a mindennapi elvárásoknak jobban megfelelni, tehát több, mint négy éve ismertek a konszenzussal kialakított irányok. Ezzel szemben azonban a Kormány által elfogadott stratégiát alaposan tanulmányozva megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmények tulajdonosi körének változása nem jelenik meg ilyen élesen, egy esetben találni utalást: „*Érdemes újra definiálni a felsőoktatás üzleti viszonyait, és rendezni az állami és intézményi felelősségi köröket. Szükséges ismételten megválaszolni azt az alapvető kérdést, hogy ki a felsőoktatás tulajdonosa és ki a vevője, a megrendelője.*”²⁷² A stratégia bár valóban hangsúlyozza, hogy a felsőoktatási intézményekkel – a versenyképes képzés és a színvonal emelése érdekében – szükségessé válik annak elfogadtatása, hogy az állami felsőoktatási intézményeknek is lehet és kell piaci elvek szerint működniük, és az intézményeknél meg kell teremteni a nem kizárólagosan közösségi forrásokon alapuló működés képességét és feltételrendszerét, mindezt azonban „*kismértékben növekvő állami szerepvállalás mellett*”.²⁷³

²⁷¹ Lásd például. „Mi a március végén benyújtott modellváltó törvényjavaslatok célja? - Hankó Balázs válaszol” – Unilife felsőoktatási portál, 2021. április 05., (<https://unilife.hu/egyetem/20210405-modellvalto-torvenyjavaslatok-celja-hanko-balazs-interju.html>)

²⁷² Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű... 5.o.

²⁷³ U. o.

Véleményem szerint az új modell ezzel ellentétes: az állami szerepvállalás végső soron csökken, az állam, kormányzat az e modell szerint működő felsőoktatási intézmények tekintetében megmarad ágazatirányító szerepben, amelynek egyik eszközét a hosszú távú stratégiai és finanszírozási szerződések jelentik. Ennek keretében az ágazatirányító meghatározhatja, hogy – meglátása szerint – milyen nemzetstratégiai és gazdaságpolitikai feladatok ellátására van szükség. (Ez az eszköz az állami fenntartású felsőoktatási intézmények esetében is megvan, azonban ott az állam a fenntartó számára biztosított eszközökkel is élhet annak érdekében, hogy „beavatkozzon” az intézmény működésébe.)

A felsőoktatás szereplői tehát részben változatlanok: a finanszírozásból nem vonul ki az állam, hiszen hosszú távú szerződésekkel fogja biztosítani a hallgatói keretszámokat, illetve a kutatás, és a minőség-ellenőrzés terén is kulcsszerepben marad. Továbbra is a felsőoktatás nagyszámú résztvevője marad a tudományos szféra, az oktatók és hallgatók közössége, akik rendelkeznek az Alaptörvényben is biztosított oktatás (kutatás) és tudomány szabadságával. „*A mostani modellváltás, részben követ nyugat-európai – például finn vagy portugál – mintákat, de kétségkívül jórészt azt a logikát követi, [...] hogy hogyan lehet az üzleti szférának mint megrendelőnek nagyobb szerepet adni abban, hogy az egyetemi képzés struktúrája és az oktatás maga mobil és versenyképes legyen*”²⁷⁴ – nyilatkozta egy interjúban Stumpf István, aki 2021 februárjától az egyetemi modellváltás koordinációjáért felelős kormánybiztos. A korábbi szereplők mellett tehát új résztvevőként (de legalábbis a korábbiakhoz képest jóval nagyobb befolyásoló erőként) jelenik meg a piac, az üzleti szféra, akik képviselte a kuratóriumokban valósul meg. E három (fő)szereplő között kell egyensúlyt teremteni és tartani, ami nem könnyű, viszont, ha ez a három szereplő nem tud együttműködni egymással, akkor az egyetemek sikeressége komoly veszélybe kerül.²⁷⁵

A BCE 2019-es modellváltását további intézmények követték: 2020. augusztus 1-jétől az Állatorvostudományi Egyetem, a Miskolci Egyetem, a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, a Neumann János Egyetem, a Soproni Egyetem, a Széchenyi István Egyetem; 2020. szeptember 1-jétől a Színház- és Filmművészeti Egyetem; 2021. február 1-jétől új felsőoktatási intézményként a Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem²⁷⁶; 2021. augusztus 1-jétől a Budapesti Gazdasági Egyetem, a Debreceni Egyetem, a Dunaújvárosi Egyetem, a Magyar Táncművészeti Egyetem, a Nyíregyházi Egyetem, az Óbudai Egyetem, a Pécsi

²⁷⁴ Stumpf István: Úgy érzem, átalakulóban van a Fidesz, Orbán próbálja újraformálni a környezetét. Interjú. 2021. február 09. (<https://telex.hu/belfold/2021/02/09/stumpf-istvan-interju-egyetemi-modellvaltas-orban-viktor-fidesz>)

²⁷⁵ A felsőoktatási intézmények életében szerepet játszó további résztvevőket lásd II. fejezet 2. pont: A felsőoktatás alanyai, tartalma

²⁷⁶ Korábban Szent István Egyetem néven működött.

Tudományegyetem, a Semmelweis Egyetem, a Szegedi Tudományegyetem és a Testnevelési Egyetem, valamint új felsőoktatási intézményként a Tokaj-Hegyalja Egyetem; 2021. szeptember 1-jétől a Pannon Egyetem került közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványi fenntartásba. A 21 modellváltó intézményben a felsőoktatásban hallgatók közel 70%-a, több mint 180.000 hallgató tanul.²⁷⁷

Tekintettel arra, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítvány egy egészen új alapítványi forma, amelynek jogszabályi alapjai a felsőoktatási intézmények modellváltási folyamatában kerültek rögzítésre, egészen kevés ismeret áll rendelkezésre működésükről. Létrejöttéhez mindenekelőtt az szükséges, hogy az Országgyűlés²⁷⁸ – előzetesen – közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítvánnyá minősítse; az alapító (megfelelő összegű²⁷⁹) vagyont rendeljen az alapító okiratban megjelölt közérdekű célok, illetve közfeladatok megvalósítása, valamint kedvezményezettként megjelölt személy, illetve személyek javára történő vagyoni juttatás céljából (alapítói vagyonrendelés); végül pedig, hogy a bíróság nyilvántartásba vegye. Közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrejöhet úgy is, hogy egy már meglévő alapítványt, közalapítványt vagy közérdekű vagyonkezelő alapítványt az Országgyűlés előzetesen közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyá minősíti, amelynek alapján az alapítói jogok gyakorlására jogosult módosítja az alapító okiratot, és azt a bíróság közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványként nyilvántartásba veszi.

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány – ahogy az a nevéből is következik – kizárólag közérdekű célra alapítható. A közérdekű célokat a törvény taxatív felsorolja: „*az alapítvány 1. mellékletben meghatározott közfeladata, illetve a nevelési-oktatási, tehetséggondozási, felsőoktatási, alap- és alkalmazott kutatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális, amatőr- és ifjúsági*

²⁷⁷ Magyarország Kormánya: Augusztustól tíz újabb egyetem csatlakozik a modellváltó intézmények közé. (<https://kormany.hu/hirek/augusztustol-tiz-ujabb-egyetem-csatlakozik-a-modellvalto-intezmenyek-koze>, 2021. október 26.) (Az Oktatási Hivatal honlapján szereplő legfrissebb hivatalos statisztikai adatok alapján /2018/19. ősz/ az ezidáig modellt váltó felsőoktatási intézményben 165.513 hallgató tanult, míg a teljes felsőoktatásban hallgatók létszáma 281.461 fő. E statisztika alapján 58,8 % a modellváltó intézményben tanulók száma. Az eltérést magyarázhatja, hogy hivatalos statisztika a 2019/20. évről, illetve a 2021. szeptemberében kezdett hallgatói létszámról még nem állt rendelkezésre adat a kézirat lezárásakor.)

²⁷⁸ A vonatkozó jogszabály részlet idézve: „*e törvény az 1. mellékletben előzetesen a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyá minősítse*”, később „*a közérdekű vagyonkezelő alapítványt az 1. melléklet előzetesen közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyá minősíti*”. Lásd Kvatv. 3. § (1) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése. Dolgozatomban szándékosan tértem el a fenti kifejezések használatától, véleményem szerint ugyanis önmagában sem egy törvény, és kiváltképp nem egy törvény melléklete nem lehet jogalkotói hatáskörrel felruházva. Ahhoz, hogy a törvény erejénél fogva érvényre jusson az abban foglalt, azt megelőzően szükséges a jogalkotói aktus – amely jelen esetben az Országgyűlést illeti.

²⁷⁹ Az alapítvány létesítéséhez az alapítvány javára legalább 600 millió forintnak megfelelő vagyont kell rendelni (tőkeminimum). Kvatv. 4. §

*sporttevékenységek, nemzeti kultúra megőrzése, a hagyományvédelem szempontjából értékkel bíró életmód megőrzésére irányuló tevékenységek, egyházak tevékenységének segítése, támogatása, a tudományos tevékenység, a környezetvédelem, klímavédelem, fenntarthatóság és körkörös gazdaság céljainak elérését támogató tevékenységek, örökségvédelem, az épített és természeti kultúra, környezet védelme, illetve ezek körébe tartozó építmények, területek kulturális célú látogathatóságának, megismerhetőségének biztosítása, e bekezdés szerinti célok elérésére létrehozott civil szervezetek vagy nonprofit gazdasági társaságok finanszírozása, illetve támogatása vagy ilyen tevékenységet ellátó intézmények, jogi személyek fenntartása és működtetése.*²⁸⁰ A jogszabályból következik tehát, hogy az új alapítványi forma nem csak a felsőoktatási intézmények életében hozhat változásokat. Amennyiben azonban az alapítvány közfeladatként felsőoktatási tevékenységet is ellát, úgy azt felsőoktatási intézménye útján látja el. Ebben az esetben az adott felsőoktatási intézmény fenntartója és tulajdonosa az alapítvány lesz. A tulajdonos alapítvány – a felsőoktatási intézménynek a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatban, az Alaptörvényben és az e törvényben biztosított önállóságát nem sértve – gyakorolja a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény alapján megillető jogokat.

Az alapítvány a javára rendelt, illetve általa bizalmi vagyonkezelésbe vett, valamint egyéb forrásból származó vagyona kezelését alapítványi céljaként végzi, és azzal a felelős gazdálkodás követelményének sérelme nélkül szabadon gazdálkodhat. Az alapítói jogok gyakorlása az alapítót illeti, de azt átengedheti az alapítvány ügyvezető szervének, a kuratóriumnak, amely egy legfeljebb öt természetes személyből álló testület. A kuratórium mellett kötelező felügyelőbizottság kijelölése és állandó könyvvizsgáló megbízása. A kuratórium és a felügyelőbizottság tagjai tekintetében a törvény nem határoz meg végzettségi és egyéb szakmai követelményeket, annak lehetőségét az alapító okiratra bízta.²⁸¹ Az alapító, illetve a csatlakozó az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó kijelölését, illetve e jogainak átruházását nem vonhatja vissza, az alapítvány kuratóriuma a rá vonatkozó kijelölésről nem mondhat le, az alapítói jog gyakorlására mást nem jelölhet ki, valamint a rá átruházott alapítói jogokat – az alapító halála, jogutód nélküli megszűnése vagy az alapító okiratban meghatározott feltétel bekövetkeztének kivételével – nem ruházhatja át.²⁸²

Az alapító köteles az alapító okiratban vagyonellenőrt kijelölni, abból célból, hogy figyelemmel kísérje a kuratórium alapító jogok szerinti joggyakorlását, valamint az alapítvány

²⁸⁰ Kvatv. 5. §

²⁸¹ Kvatv. 6. §

²⁸² Kvatv. 7. §

vagyongazdálkodási tevékenységének jogszerűségét. A dolog „érdekessége”, hogy az alapító e joggal az alapító okiratban az alapítványt is feljogosíthatja, ez esetben a kuratórium és a felügyelőbizottság együttesen határoz, a kijelöléshez, illetve a megbízáshoz kizárólag a nyilvántartó bíróság jóváhagyása szükséges. Összegezve tehát: amennyiben az alapító az alapító okiratban az alapítványt jogosítja fel a vagyonellenőr kijelölésére, úgy a kuratórium és a felügyelőbizottság együttesen határoz arról, ki legyen az a (természetes vagy jogi) személy, aki az alapítói jogok gyakorlását, valamint az alapítvány vagyongazdálkodását – tehát e két szereplő törvényben foglalt kötelességeit – ellenőrzi. Alapítványi vagyonellenőrként csak könyvvizsgáló társaság, könyvvizsgáló, ügyvédi iroda, ügyvéd vagy más büntetlen előéletű és az alapító okiratban meghatározott szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező személy jelölhető ki, illetve bízható meg. Nem lehet alapítványi vagyonellenőr az alapítvány alapítója, kuratóriumának és felügyelőbizottságának tagja, elnöke, illetve az alapítvány egyéb tisztségviselője, alkalmazottja, könyvvizsgálója, kedvezményezettje és ezek hozzátartozója. Az alapító okirat e tisztség betöltésének további összeférhetetlenségi szabályait is meghatározhatja. Ha az alapítói jogokat gyakorló kuratórium, illetve a felügyelőbizottság működése vagy eljárása nem felel meg a törvényben vagy az alapító okiratban foglaltaknak, a vagyonellenőr felhívja az érintett alapítványi szervet a szabályszerű működésre. Amennyiben az érintett szerv a felhívásnak nem tesz eleget, a vagyonellenőr törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet a nyilvántartó bíróságnál. Ha az alapító okirat erre felhatalmazást ad, a vagyonellenőr az alapító okiratban meghatározott esetekben bíróságtól kérheti a kuratórium, illetve a felügyelőbizottság által hozott törvényt sértő, alapító okiratba vagy a befektetési szabályzatba ütköző határozat hatályon kívül helyezését.²⁸³

Mindezek ismeretében jogosan merül fel a kérdés, hogy ki a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítója, aki végső soron – többnyire közvetett módon, a kuratóriumon és felügyelőbizottságon keresztül – dönt az alapítvány működéséről, és ki az, aki legalább a tőkeminimumnak megfelelő összeget biztosítja az alapítvány működéséhez. A válasz pedig: a magyar állam. A Kvatv. sorolja fel az állam által alapított közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat és azok közfeladatait. Jelenleg 21 olyan közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány van bejegyezve, amely közfeladatként felsőoktatási intézmény alapítói, tulajdonosi, fenntartói jogainak gyakorlását, működési feltételeinek, intézményfejlesztési céljai megvalósításának biztosítását látja el. Mind a 21 alapítvány esetében az állam az alapító. A felsőoktatási intézményeket fenntartó alapítvány által végezhető cél

²⁸³ Kvatv. 8-9. §

szerinti tevékenységekhez – adott felsőoktatási intézmény alapítói, tulajdonosi, fenntartói jogok gyakorlása, működési feltételek biztosítása, intézményfejlesztési célok megvalósítása, továbbá felsőoktatási tevékenység folytatása, egyéb képzési tevékenység, oktatási, tudományos kutatási, hallgatói, tanulói, oktatói, kutatói, tanári támogatási program és tehetséggondozó program működtetése stb. – szükséges pénzügyi forrást az állam biztosítja: a tőkeminimumként meghatározott vagyonjuttatással; megállapodás útján nyújtott pénzbeli és nem pénzbeli vagyoni juttatással; támogatással; adománnyal és közfeladat-finanszírozási szerződéssel. Ha az alapítvány közfeladat ellátása közfeladat-finanszírozási szerződéssel is történik, akkor az érintett közfeladat hosszú távon történő biztosítása érdekében az alapítvány finanszírozásának alapvető elveit és biztosítékait, valamint az alapító, az alapító intézményei mint szolgáltató és az állam mint megrendelő együttműködésének rendjét az állam és az alapítvány hosszú távú, legalább tizenöt, legfeljebb huszonöt év időtartamra szóló keretmegállapodásban rögzítik, amelynek hatálya alatt kötelesek három-hat év időtartamra szóló részletes feladatfinanszírozási megállapodásban megállapítani a megállapodással érintett tevékenység vállalt volumenét, indikátorrendszerét, a támogatás mindezekhez igazodó mértékét, a közfeladat-ellátás időszakos közös értékelését, felülvizsgálatát és a szükséges részletszabályokat.²⁸⁴

Kiemelkedő fontosságú, hogy az indikátorrendszer megalkotásakor a fenntartók vegyék figyelembe a) azokat a változtatási folyamatokat, amelyeket maguk indítottak el, b) ezeknek az általuk fenntartott intézmény kiválósági folyamataira gyakorolt hatását, c) a munkahelyi elégedettségnek a változásmenedzsmentre fókuszáló reakcióit, és ennek megfelelően dolgozzák ki a következő (legalább középtávra irányuló) fejlesztési folyamatokat.

3.2.1. A fenntartói irányítás jogszabályi keretei

A következő alfejezetekben (3.2.1.-3.2.3.) a hazai felsőoktatási intézmények működésének a fenntartói irányítás szemszögéből történő vizsgálatára fókuszálunk, részletes elemzéssel bemutatva, hogy a miként érvényesül az Nftv. és a vonatkozó ágazati jogszabályokban foglalt, a jogalkotó által a fenntartóra ruházott feladat: a felsőoktatási intézmények működtetése. A fenntartói irányításban bekövetkező változások megértéséhez elengedhetetlen a már hatályon kívül helyezett szabályozás ismerete, így a hatályos szabályozáson túl a korábbi jogi környezet is az elemzés részét képezi.

²⁸⁴ Kvatv. 17-19. §, 1. melléklet; a felsőoktatási intézmények versenyképes működését elősegítő szabályokról, valamint egyes vagyongazdálkodási, kormányzati igazgatási és büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CIII. törvény 2-3. §

A hazai felsőoktatás első önálló, átfogó törvényi szabályozását adó '93. évi Ftv. olyan öngazgatással rendelkező intézményekként, szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személyként definiálta a felsőoktatási intézményeket, amely *„a társadalom egésze számára végez közfeladatokat és ezen feladatok ellátását mind a feladat szakmai tartalmát, mind a tevékenység formai, szervezeti kereteinek kialakítását, működtetését, külső beavatkozástól mentesen végzi.”*²⁸⁵ Működésénél a saját és a rendelkezésre bocsátott állami költségvetés meghatározott részéből, továbbá az egyéb, nem állami bevételeiből szerzett, kiegészítő pénzügyi és vagyoni forrásokkal önálló gazdálkodást folytathatott.²⁸⁶

A '93. évi Ftv. elfogadását követő több mint tíz év alatt harmincnál is több alkalommal került sor a módosítására, amely előrevetítette egy új, a megváltozott felsőoktatási tendenciákhoz alkalmazkodó törvény megalkotását. A '05. évi Ftv. – tekintettel a hatékony és eredményes gazdálkodási rend kialakításának követelményére²⁸⁷ – a '93. évi Ftv.-hez képest már egy jóval részletesebb szabályozási környezetet teremtett a felsőoktatási intézmények fenntartása vonatkozásában, azonban a '93. évi Ftv.-ben használt „önigazgatás”, „szakmai önállóság”, „önkormányzatiság” fogalmakat kivezeti a szabályozásból, helyette az autonómia terminus technicusát vezeti be: *„[...] A tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg.”*²⁸⁸ A törvény meghatározta az autonómia elemeit – úgy, mint oktatási, kutatási, szervezeti és működési, valamint gazdálkodási autonómia –, és azok tartalmát, amellyel a felsőoktatási intézmények a törvények által meghatározott keretben élhettek.

Az Nftv. megalkotásakor az egyik legfontosabb szabályozási célként tűzte ki – az állami vagyon védelme, és az átlátható gazdálkodás érdekében a magyar állam – mint fenntartó – felsőoktatásban betöltött irányító szerepének tisztázását, világos meghatározását anélkül, hogy a felsőoktatási intézményeknek az Alaptörvény X. és XI. cikkében rögzített jogosultságai csorbulnának. Magyarország Alaptörvényének X. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy *„[a] felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány*

²⁸⁵ '93. évi Ftv. 2. § (1) bekezdése. A szó szerinti idézet a '93. évi Ftv. indokolásából származik.

²⁸⁶ '93. évi Ftv. 2. § (2) bekezdése

²⁸⁷ '05. évi Ftv. indokolás

²⁸⁸ '05. évi Ftv. 1. § (1) bekezdése

felügyeli.”²⁸⁹ Ennek alapján a felsőoktatási intézmények gazdálkodásával kapcsolatos szabályokat törvény által szabott keretek között kormányrendelet határozza meg.

3.2.2. Fenntartói irányításra jogosultak köre

A Magyarországon működő felsőoktatási intézményeket a fenntartó személye alapján két nagy csoportra bonthatjuk: állami fenntartású, valamint az állam által elismert, nem állami fenntartású intézmények csoportjára. A két fenntartói típus közötti egyik alapvető és „kézzelfogható” különbség a felsőoktatási intézmények működéséhez szükséges pénzügyi feltételek biztosításának forrása.²⁹⁰

A ‘93. évi Ftv.-ben kevés szó esik a felsőoktatási intézmények fenntartásáról, a fenntartó személyéről vagy szerepéről, azonban azt már rögzítette, hogy a Kormány – mint az állam végrehajtó hatalma lényeges részének birtokosa – a felsőoktatással kapcsolatos feladatai körében – többek között – „biztosítja az állami felsőoktatási intézményhálózat fenntartási, működtetési feltételeit, meghatározza a felsőoktatás-fejlesztés és a tudományos kutatás fejlesztésének állami >>később: államilag finanszírozott<<²⁹¹ feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket.”²⁹² A ‘93. évi Ftv. rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmények az állami és az állam által elismert nem állami egyetemek és főiskolák²⁹³, azonban utóbbiaknál a fenntartó személye nem jelent meg közvetlenül a szabályozásban, arra csak a törvény 1. számú mellékletében tett felsorolásból, majd pedig az 1998. január 1-jétől hatályba lépő 9/H. §-ból következtethetünk, ahol a nem állami egyetemeken és főiskolákon belül magán- illetve alapítványi, valamint egyházi főiskolák és egyetemek kategóriákat határozott meg.

A ‘05-ös Ftv. alkalmazkodva a megváltozott piacgazdasági környezethez és a költségvetésük nagyságában lényegesen megnőtt felsőoktatási intézményi struktúrához, a fenntartóra nézve szélesebb feladat- és hatáskört telepített.²⁹⁴ Általánosságban rögzítette, hogy a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, míg az adott felsőoktatási intézmény

²⁸⁹ A felsőoktatási intézmények autonómiáját leginkább leszűkítő, az Alaptörvény 4. módosításával bevezetett rendelkezés Magyarország Alaptörvényének X. cikk (3) bekezdésében került rögzítésre. Így a korábbi Alkotmánnyal ellentétben, az Alaptörvényből levezethető az az elvi tétel, ami szerint a felsőoktatási intézményeket nem illeti meg teljes önállóság, az csak a kutatás és tanítás tartalmára és módszereire terjed ki, míg szervezetüket és gazdálkodásukat illetően az állam meghatározó tényezővé vált.

²⁹⁰ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az eredeti tanulmány írásának időpontjában a felsőoktatási intézmények jelentős hányadát az állami felsőoktatási intézmények tették ki, ahol az állam egyszerre fenntartói és irányítói szerepkört töltött be. Az átdolgozott tanulmány írásának idejére azonban a felsőoktatási intézmények jelentős része egy ún. vagyongazdálkodási alapítvány fenntartásába került, és mindösszesen 6 felsőoktatási intézmény maradt az állam fenntartásában, amelyből várhatóan a jövőben további intézmények válnak fenntartót.

²⁹¹ Lásd ‘93. évi Ftv. 72. § a) pont (Hatályos: 1993.IX.1-től)

²⁹² ‘93. évi Ftv. 70. § a) pont Közlönyállapota

²⁹³ ‘93. évi Ftv. 2. § (3) bekezdése

²⁹⁴ Lásd ‘05. évi Ftv. 115. §

működtetése a fenntartó feladata.²⁹⁵ A felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat az látja el, aki az adott felsőoktatási intézmény alapítói jogait gyakorolja.²⁹⁶ Az alapítói jogok gyakorlásáról akként rendelkezett, hogy felsőoktatási intézményt önállóan vagy más jogosulttal együtt a magyar állam, helyi önkormányzat, országos kisebbségi önkormányzat, vagy a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, beleértve a jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét is, vagy a Magyar Köztársaság területén székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezet, vagy a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett alapítvány illetve közalapítvány alapíthat.²⁹⁷ Az állami felsőoktatási intézményeknél az állam nevében a fenntartói jogokat az oktatási – később: oktatásért felelős – miniszter gyakorolta, amennyiben e törvény nem rendelkezett másként.²⁹⁸

Az Nftv. 2. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy *„[a] felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata.”*²⁹⁹ A fenntartó fogalmának meghatározásban az Nftv. 4. § (2) bekezdése ad támpontot. Eszerint – a ‘05. évi Ftv-ben foglaltakhoz hasonlóan – *„[a]z alapítói jogok gyakorlásának joga az e törvényben meghatározottak szerint átruházható. Az, aki az alapítói jogot gyakorolja, ellátja a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (a továbbiakban: fenntartó).”*³⁰⁰ A hatályos szabályozás szerint felsőoktatási intézmény alapítói jogával – önállóan vagy más jogosulttal együttesen – a magyar állam, országos nemzeti önkormányzat vagy egyházi jogi személy – ide nem értve a vallási egyesületet –, vagy Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, vagy Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelői alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület rendelkezik.

Az állam, valamint az országos nemzeti önkormányzat által fenntartott felsőoktatási intézmények költségvetési szervként működnek, a jogalkotó rájuk nézve nem adott ennél konkrétabb definíciót. A nem állami fenntartású intézményeket tovább kategorizálhatjuk aszerint, hogy a fenntartója egyházi jogi személy (a továbbiakban: egyházi felsőoktatási intézmény) illetve a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, vagy Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelői alapítvány, közalapítvány továbbá vallási egyesület.³⁰¹

²⁹⁵ ‘05. évi Ftv. 7. § (5) bekezdés Közlönyállapota

²⁹⁶ ‘05. évi Ftv. 7. § (2) bekezdésének Közlönyállapota

²⁹⁷ ‘05. évi Ftv. 7. § (1) bekezdés a-d) pontjai

²⁹⁸ ‘05. évi Ftv. 7. § (4) bekezdése

²⁹⁹ Nftv. 2. § (2) bekezdése

³⁰⁰ Nftv. 4. § (2) bekezdése

³⁰¹ Nftv. 4. § (1)-(3) bekezdése

Némi fogalmi zavart jelent, hogy a jogalkotó az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított (és fenntartott) felsőoktatási intézményeket explicit módon kizárta az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények köréből, a törvény szövegében pedig folyamatosan az állami felsőoktatási intézmény kategóriában kezeli azokat, annak ellenére, hogy nem alapító, így nem is fenntartó az állam. Az országos nemzetiségi önkormányzat által fenntartott felsőoktatási intézményeket a jogszabály költségvetési szervként definiálja, azonban arról nem rendelkezik, hogy az önkormányzat nevében ki jogosult a fenntartói jogok gyakorlására (ellentétben az állam által alapított felsőoktatási intézményekkel, ahol rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.) A Magyarországon működő, államilag elismert felsőoktatási intézmények között jelenleg nincs olyan intézmény, amelynek fenntartója országos nemzetiségi önkormányzat lenne, így a szabályozásban fellelhető joghézag egyelőre csak elméleti problémát vet fel.

A szabályozásból jól látszik, hogy az állami felsőoktatási intézmények fenntartását már a '93. évi Ftv. alapján is – a Kormányon keresztül – a magyar állam biztosította, és ez a későbbi felsőoktatási törvények alatt sem változott. Az állam azonban nemcsak mint fenntartó, hanem – ebből következően – mint alapító is részt vett, illetve vesz a mai napig a felsőoktatási intézmények működtetésében. A '93. évi Ftv. rendelkezése szerint „[a]z Országgyűlés állami felsőoktatási intézményt létesít, alakít át és szüntet meg”,³⁰² '05-ös Ftv. és az Nftv. alapján „[f]elsőoktatási intézményt [...] a magyar állam [...] alapíthat.”³⁰³ Ezen túl a magyar állam számos jogosítvánnyal (állami elismerés, ágazati irányítás, kapcsolódó nyilvántartási feladatok és eljárások) rendelkezik a felsőoktatási intézmények működése kapcsán, amely nemcsak az állami, hanem az egyházi és magán felsőoktatási intézményekre is kiterjed, furcsa kettősséget („többséget”) kialakítva ezzel az állam szerepére. Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) egy 2009-es jelentésében ezt úgy fogalmazta meg, hogy „az állami irányítás terén az állam egyszerre jelenik meg ágazati irányítóként és ellenőrzést lefolytatóként, szabályozóként, megrendelő finanszírozóként és fenntartóként (tulajdonosként). Az Ftv. az állam XXI. századi szerepvállalását és felelősségét nem határozta meg egyértelműen, az állami feladatok végiggondolása nem történt meg.”³⁰⁴ Az ÁSZ 2009-es megállapítása az Nftv. hatályba lépését követően is fennáll, annak ellenére, hogy a jogalkotó az Nftv. megalkotásakor az egyik legfontosabb szabályozási célként határozta meg a magyar állam – mint fenntartó –

³⁰² '93. évi Ftv. 70. §

³⁰³ '05. évi Ftv. 7. §, Nftv. 4. §

³⁰⁴ Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 13. o. Idézi G. Karácsony, 2014: i. m.

felsőoktatásban betöltött irányító szerepének tisztázását, világos meghatározását. Az állam ágazati irányító szerepét a későbbiekben részletesen is vizsgálom.

3.2.3. *A fenntartói feladatok gyakorlása, a fenntartói irányítás keretei a felsőoktatási törvényekben*

A '93. évi Ftv. még nem tartalmazott taxatív rendelkezéseket a fenntartó feladataira és kötelezettségeire nézve, arra nézve csak a törvény szövegében találunk utaló rendelkezéseket, míg a '05. évi Ftv. és az Nftv. külön fejezetben rendelkezik e jogosítványokról.

A '93. évi Ftv. úgy rendelkezett, hogy „[a] felsőoktatási intézmény alapító okirat alapján működik”³⁰⁵, a nem állami felsőoktatási intézmények a fenntartó által meghatározott alapító okirat keretei között feladataikat maguk határozzák meg,³⁰⁶ tehát a jogalkotó a fenntartó feladataként határozta meg a felsőoktatási intézmény alapító okiratának elkészítését, legalábbis a nem állami felsőoktatási intézmények vonatkozásában. Az állami felsőoktatási intézmények esetén a jogalkotó arról rendelkezett, hogy „[a]z állami felsőoktatási intézmény költségvetési szerv, amely kincstári vagyonnal rendelkezik, a központi költségvetés meghatározott előirányzataiból, valamint más kiegészítő forrásokkal gazdálkodik”,³⁰⁷ a fenntartó kilétéről azonban nem esett szó, így „jogai” sem lehetettek a felsőoktatási intézményekkel szemben. A törvény indokolásából arra következtethetünk, hogy nem jogalkotói hiányosságról van szó, mivel – ahogy arról már korábban szó volt – a felsőoktatási intézményeket olyan öngazgatással rendelkező intézményként definiálta, amelyek – a közfeladatuk ellátásához szükséges – tevékenységük és szervezetük kialakítását illetően önállóak, külső befolyástól mentesek voltak, így „fenntartásuk” is saját feladatuk volt, amelyhez az állam a rendelkezésre bocsátott pénzügyi eszközökkel járult hozzá.³⁰⁸ Az egyházi és magán felsőoktatási intézmények feladatai ellátásához szükséges feltételek biztosításának pénzügyi forrásait a fenntartó – illetve saját bevételeiből az intézmény – volt köteles biztosítani, de az állam is hozzájárult. A fejlesztés feltételeiről való gondoskodás szintén a fenntartó feladata volt, amelyhez az állam hozzájárulhatott.³⁰⁹

A '05. évi Ftv.-ben a jogalkotó az állami (önkormányzati) felsőoktatási intézmények esetében a fenntartó felelősségi körébe telepítette a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézménynél az államháztartás működési követelményeinek érvényesítését és az

³⁰⁵ '93. évi Ftv. 2. § (3) bekezdése

³⁰⁶ '93. évi Ftv. 7. § (7) bekezdése (Hatályos: 1998.I.1-től)

³⁰⁷ '93. évi Ftv. 2. § (4) bekezdése

³⁰⁸ '93. évi Ftv. részletes indokolása a 2-6. §-hoz

³⁰⁹ '93. évi Ftv. 9/H. § (1) bekezdése (Hatályos: 1998.I.1-től)

autonóm működés tárgyi, pénzügyi, személyi feltételeinek biztosítását.³¹⁰ A felsőoktatási intézmény – a fenntartó személyétől függően – a költségvetési gazdálkodás rendje szerint, az egyházi gazdálkodás rendje szerint vagy a magán felsőoktatási intézmény gazdálkodási rendje szerint működhetett.³¹¹ A felsőoktatási intézmény a fenntartó által biztosított és az államháztartás alrendszeréből származó támogatás, átvett pénzeszköz, valamint államháztartáson kívüli forrásból származó bevételei felhasználásával láthatta el feladatait.³¹²

A '05. évi Ftv. az alábbi feladat- és hatásköröket utalta a fenntartói irányítás körébe:

- A felsőoktatási intézmény állami elismerésére, illetve állami elismerésének visszavonására irányuló eljárás kezdeményezése a regisztrációs központnál;
- a felsőoktatási intézmény alapító okiratának kiadása és módosítása;
- felsőoktatási intézmény költségvetési keretének (főösszegének) meghatározása, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolójának értékelése;
- a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzat egységességének, teljességének, törvényességének, hatékonyságának való megfelelés vizsgálat;
- a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervének vizsgálata;
- elemi költségvetésének, kötelezettségvállalási tervének és végrehajtásuk ütemtervének vizsgálata;
- a felsőoktatási intézmény gazdálkodásának, a működés törvényességének, hatékonyságának ellenőrzése, elemi költségvetésének, kötelezettségvállalási tervének és végrehajtásuk ütemtervének időarányos teljesítésének ellenőrzése;
- a szakmai munka eredményességének ellenőrzése
- a rektor megbízásának és felmentésének kezdeményezése, továbbá a munkáltatói jogok gyakorlása felette;
- a rektor javaslatára a gazdasági vezető – költségvetési szervként működő; felsőoktatási intézmény esetén a belső ellenőrzési egység vezető – megbízása, illetve a rektor, a gazdasági tanács vagy saját kezdeményezésére a megbízás visszavonása;
- a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves elemi költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről való gondoskodás.³¹³

A törvényesség biztosítása keretében a fenntartó ellenőrizte az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, valamint a felsőoktatási intézmény

³¹⁰ '05. évi Ftv. 7. § (7) bekezdése

³¹¹ '05. évi Ftv. 10. § (1) bekezdése

³¹² '05. évi Ftv. 10. § (3) bekezdése

³¹³ '05. évi Ftv. 115. § (2)-(3) bekezdése

működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét. Ennek eredményeképpen a fenntartó – megfelelő határidő tűzésével – felhívhatta a felsőoktatási intézmény vezetőjét a jogszabálysértő döntés orvoslására, a szükséges intézkedés meghozatalára. A fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló és az intézményi minőségfejlesztési program végrehajtásáról szóló beszámoló alapján értékelte és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményezhetett. A felsőoktatási intézménynek a szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét, költségvetését, kötelezettségvállalási tervét, és végrehajtásának ütemtervét, valamint ezek módosítását a szenátus döntésétől számított tizenöt napon belül kellett megküldenie a fenntartónak. Ha a felsőoktatási intézmény a költségvetésétől, a kötelezettségvállalási tervétől eltérő döntést kívánt hozni, azt előzetesen meg kellett küldenie a fenntartónak. A fenntartó a szenátus által hozott egyéb döntések megküldését is kérhette. A fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, kötelezettségvállalási tervével, a költségvetés végrehajtásának ütemtervével kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított harminc napon belül, a szervezeti és működési szabályzattal kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított hatvan napon belül, az intézményfejlesztési tervvel kapcsolatos észrevételeit kilencven napon belül közölhette a felsőoktatási intézménnyel. Ez a határidő egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható volt. Ha a fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, kötelezettségvállalási tervével, és végrehajtásának ütemtervével, vagy a szervezeti és működési szabályzatban, illetve az intézményfejlesztési tervben foglaltakkal nem értett egyet – egy alkalommal, megfelelő határidő tűzésével – visszaküldhette azt a felsőoktatási intézménynek, kezdeményezve annak átdolgozását.³¹⁴

Amennyiben a felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának nem tett eleget, úgy a fenntartó bírsági eljárást kezdeményezhetett. A bírsági eljárás a megszabott határidő lejártától számított harminc napon belül volt megindítható, amely jogvesztő határidő volt. A kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya volt. A bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határozott. A bíróság a fenntartó kérésére a felsőoktatási intézmény döntését megváltoztathatta, illetve elrendelhetette, hogy a felsőoktatási intézmény részben vagy egészben tegyen eleget a fenntartó felhívásában foglaltaknak.³¹⁵

A felsőoktatási intézménynek lehetősége volt a költségvetésétől és kötelezettségvállalási tervétől eltérő döntést hozni, azonban ezt megelőzően erről tájékoztatnia

³¹⁴ '05. évi Ftv. 115. § (4)-(8) bekezdése

³¹⁵ '05. évi Ftv. 115. § (9)-(10) bekezdése

kellett a fenntartót, aki kifogással élhetett a tervezett döntés ellen. A felsőoktatási intézményt a fenntartó kifogása nem kötötte, a szenátus valamennyi tagjának egyhangú szavazatával a fenntartó által közölt kifogásba ütköző döntést is hozhatott.³¹⁶ A fenntartó intézkedésével szemben a felsőoktatási intézmény képviselőjében eljáró rektornak is – a szenátus döntése alapján – lehetősége volt bírósági eljárást kezdeményezni, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sértette a felsőoktatási intézmény törvényben biztosított önállóságát. A bírósági eljárás kezdeményezésére a döntéstől számított harminc nap állt rendelkezésre, amely határidő jogvesztő volt. A kérelem benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya van. A bíróság nemperes eljárásban, soron kívül határozott. A bíróság a fenntartó döntését megváltoztathatta.³¹⁷

A '05. évi Ftv. személyi jellegű döntések körében az állami felsőoktatási intézményeknél a fenntartó hatáskörébe utalta a rektor juttatásának – a gazdasági tanács javaslatára – történő meghatározását, továbbá a rektor munkaköri leírásának az oktatói és kutatói feladatoktól elkülönülő részének jóváhagyását. A fenntartó a köztársasági elnök, illetve a miniszterelnök részére a rektorjelölt személyével kapcsolatos szenátusi döntés megküldését akkor tagadhatta meg, ha a jelölt nem felelt meg az előírt feltételeknek, illetve a szenátus döntéshozatali eljárása nem volt jogszerű.³¹⁸

A fenti szabályozásból egyértelműen látható, hogy a jogalkotó a fenntartói jog gyakorlójának felelőségeként rögzíti az adott intézmény működtetéséhez szükséges tárgyi, pénzügyi és személyi feltételek biztosítását, az intézmény törvényes működésének fenntartását. A rendelkezés a felsőoktatási intézmények autonómiájának alkotmányos követelményéből kiindulva határozza meg a fenntartói jogosítványokat. Ennek megfelelően a fenntartó továbbra is megmarad a törvényes működés felelőseként, amelynek érdekében ellenőrzést végezhet az intézményben, vizsgálhatja a felsőoktatási intézmény egyedi döntéseinek, továbbá szabályzatainak a jogszerűségét. Abból az alapelvből kiindulva, hogy a felsőoktatási intézmény autonómiáját biztosítani kell, a fenntartóra közvetlen beavatkozási, döntési, jóváhagyási jogkör – főszabály szerint³¹⁹ – nem telepít a törvény. A '93. évi Ftv-hez képest új elemként jelenik meg, hogy amennyiben a fenntartó felsőoktatási intézményhez intézett felhívása eredménytelennek bizonyult – bíróságtól kérheti a jogsértés megállapítását. Ugyanakkor a törvény a felsőoktatási intézmények részére is biztosítja a bírósághoz való fordulás jogát, annak

³¹⁶ '05. évi Ftv. 115. § (11) bekezdése

³¹⁷ '05. évi Ftv. 115. § (14) bekezdése

³¹⁸ '05. évi Ftv. 115. § (12)-(13) bekezdése

³¹⁹ A '05. évi Ftv. 138. § (1) bekezdésében meghatározott nem állami fenntartó és vállalkozásként működtetett felsőoktatási intézmény esetén biztosított korlátozott jóváhagyási jogkörön túl.

érdekeiben, hogy a fenntartói jogkörök gyakorlása ne vezessen az intézmény döntéshozatalának ellehetetlenítéséhez.³²⁰

A hatályos fenntartói irányítás jogszabályi keretét az Nftv. XIX. fejezete rögzíti. A fenntartói irányítás jogosítványai és kötelezettségei – ha e törvény másképp nem rendelkezik – azonosak, függetlenül attól, hogy ki gyakorolja azt.³²¹ A fenntartói irányítást az gyakorolja, aki a felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. A fenntartói irányítás joga átruházható, azonban csak olyan fenntartó számára, aki szintén rendelkezik a felsőoktatási intézmény folyamatos működéséhez szükséges feltételekkel. E kitétel meglétét az Oktatási Hivatal (a továbbiakban: OH) vizsgálja.

A fenntartó egyik legfontosabb feladata, hogy saját hatáskörben kiadja a felsőoktatási intézmény alapító okiratát. Az alapító okirat kötelezően tartalmazza a felsőoktatási intézmény hivatalos nevét; fenntartójának nevét és címét; székhelyének és valamennyi telephelyének címét; székhelyen kívüli képzés címét; kari, szervezeti tagolását (a rektor és a kancellár megbízási rendjét), fenntartott intézményeit; alaptevékenységét; vállalkozási tevékenységének felső határát; köznevelési, nyilvános könyvtári, közművelődési, közgyűjteményi, egészségügyi, agrár- és vidékfejlesztési, egyéb feladatait; maximális hallgatói létszámát; rendelkezésére bocsátott ingatlanvagyon, a vagyon feletti rendelkezés jogát; azokat a képzési területeket, tudományterületeket, képzési szinteket, amelyeken a felsőoktatási intézmény képzést folytat, illetve folytathat.³²²

Állami felsőoktatási intézmény esetén a fenntartó felsőoktatási intézmény alapító okiratának kiadásáról, (illetve módosításáról) szóló döntését előzetesen az államháztartásért felelős miniszternek továbbítja, aki az alapító okirattal kapcsolatos intézkedésre a fenntartói értesítés beérkezésétől számított tizenöt napon belül kifogást tehet. A kifogásolt intézkedés nem hajtható végre. A határidő eredménytelen eltelte esetén az államháztartásért felelős miniszter hozzájárulását kell vélelmezni.³²³

A költségvetéshez kapcsolódó jogosultsága keretében a fenntartó

- meghatározza a felsőoktatási intézmény költségvetésének kereteit (főösszegeit),
- vizsgálja az intézmény költségvetését,
- gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről, továbbá

³²⁰ '05. évi Ftv. indokolása

³²¹ Nftv. 73. § (1) bekezdése

³²² Nftv. 2. melléklet 1. pont 1.1-1.2 alpontjai

³²³ Nftv. 75. § (5) bekezdése

- értékeli a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját.

Szintén e jogosultsági körbe sorolható, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó jóváhagyásával határozza meg az intézményben folytatott képzés költségét.

A fenntartó ellenőrzési joga keretében vizsgálja a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét³²⁴, ennek hatékonyságát, amely ellenőrzése céljából jogosult az intézmény nyilvántartási adataihoz hozzáférni; a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét³²⁵; a szervezeti és működési szabályzata tekintetében annak egységességét, teljességét, törvényességét és hatékonyságnak való megfelelését; a szakmai munka eredményességét.

A fenntartó személyi jellegű döntései körében kezdeményezi a rektor megbízását és felmentését, továbbá gyakorolja felette és a kancellár felett a munkáltatói jogokat; nem állami felsőoktatási intézményben megbízza az elnököt és a kancellárt – utóbbi hiányában a magasabb vezetőként (vezető állású munkavállalóként) foglalkoztatott gazdasági vezetőt –, illetve visszavonja a megbízásukat; gyakorolja az állami felsőoktatási intézményben a konzisztórium tagjainak delegálásával, megbízásával, visszahívásával, a megbízás megszüntetésével kapcsolatos döntési hatásköröket; hozzájárulása szükséges a felsőoktatási intézmény hatáskörében történő rendszeres pénzjuttatással járó cím, elismerés alapításához; elismerés, és az ez alapján történő rendszeres pénzjuttatás folyósításához.

Az állami felsőoktatási intézményekre nézve a jogalkotó további „jogosultságokkal” ruházza fel a fenntartót. Így az állami felsőoktatási intézmények esetén a fenntartó határozza meg a rektor, kancellár juttatásait; hagyja jóvá a rektor munkaköri leírásának az oktatói, kutatói feladatoktól elkülönülő részét, valamint a kancellár munkaköri leírását; előzetes egyetértése szükséges a belső ellenőrzési vezető megbízási és a megbízása visszavonási jogának gyakorlásához.³²⁶

A felsőoktatási intézmény a szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét, költségvetését, valamint ezek módosítását a szenátus döntésétől számított tizenöt napon belül köteles megküldeni a fenntartónak. Amennyiben a felsőoktatási intézmény a

³²⁴ A törvényesség biztosítása keretében kell ellenőrizni az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét. A fenntartó a törvényesség biztosítására további ellenőrzést is végezhet, az intézményt beszámolóra, tájékoztatásra kötelezheti, a felsőoktatási intézmény működésével kapcsolatosan felhívással, kifogással élhet. Nftv. 73. § (5) bekezdése és 74. § (4a) bekezdése

³²⁵ Az intézményfejlesztési tervben kell meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat. Nftv. 12. § (4) bekezdése

³²⁶ Nftv. 75. § (2) és (4) bekezdése

költségvetésétől eltérő döntést kíván hozni, azt előzetesen meg kell küldenie a fenntartónak, a fenntartó pedig a szenátus által hozott egyéb döntések megküldését is kérheti.³²⁷

Az állami felsőoktatási intézmény esetén az intézményfejlesztési tervet, költségvetést, valamint ezek módosítását tájékoztatás céljából az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek, valamint az államháztartásért felelős miniszternek, továbbá a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter fenntartásába átadott intézmény esetén a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszternek is meg kell küldeni.³²⁸

A fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, a költségvetés végrehajtásának ütemtervével kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított harminc napon belül, a szervezeti és működési szabályzattal kapcsolatos észrevételeit a megküldéstől számított hatvan napon belül, az intézményfejlesztési tervvel kapcsolatos észrevételeit kilencven napon belül közölheti a felsőoktatási intézménnyel. Ez a határidő egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható. Ha a fenntartó a felsőoktatási intézmény költségvetésével, vagy a szervezeti és működési szabályzatban, illetve az intézményfejlesztési tervben foglaltakkal nem ért egyet – megfelelő határidő tűzésével – visszaküldi azt a felsőoktatási intézménynek, kezdeményezve annak átdolgozását.³²⁹

A felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni, a felsőoktatási intézmény kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre.³³⁰

A fenntartó kötelessége, hogy az Alaptörvényben rögzített tudományos kutatás és tanítás szabadságát tiszteletben tartsa, és annak érvényesülését elősegítse, és hogy a fenntartói irányítás ne sértse a felsőoktatási intézménynek a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát. A felsőoktatási intézmény törvényben rögzített önállóságának védelme érdekében a rektor – a felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján – a fenntartó intézkedését a közléstől számított harminc napon belül közigazgatási perben támadhatja meg, amely határidő jogvesztő.³³¹

A fenntartói irányítás körében rögzített feladat- és hatáskörök egy része már a '05. évi Ftv-ben is deklarálásra került, azonban az Nftv. további jogosultságokat is fenntartói hatáskörbe telepített. Jelentős, érdemi változás a '05. évi Ftv-hez képest, hogy a felsőoktatási intézmény a

³²⁷ Nftv. 74. § (3) bekezdése

³²⁸ Nftv. 73. § (3) bekezdése

³²⁹ Nftv. 74. § (4) bekezdése

³³⁰ Nftv. 75. § (5) bekezdése

³³¹ Nftv. 75. § (1) bekezdése (Hatályos:2018.I.1-től) Az Nftv. 75. § (1) bekezdése korábban rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó intézkedésével szemben kérhette annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát, továbbá rögzítette, hogy a bíróság a fenntartó döntését megváltoztathatja.

fenntartó felhívásának köteles eleget tenni, így olyan döntése, amelyet a fenntartó kifogásolt, nem hajtható végre. A fenntartónak már nem kell bírósághoz fordulnia annak érdekében, hogy rábírja a felsőoktatási intézményt, hogy a döntésében foglaltaknak tegyen eleget, ezzel pedig a bíróság mint „kívülálló fél” döntési lehetősége megszűnt.

A felsőoktatási intézménynek továbbra is megmaradt az a lehetősége, hogy bírósághoz forduljon, azonban az már nem terjed ki a fenntartó bármely döntése ellen, amely a felsőoktatási intézmény önállóságát érinti, kizárólag a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát sértő döntések ellen léphet fel bírósági úton. Így gyakorlatilag a felsőoktatási intézmény a fenntartó minden olyan döntését köteles végrehajtani, amely nem közvetlen a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos, jelentős csorbát ejtve ezzel szervezeti, valamint (megmaradt) gazdálkodási autonómiáján.

3.3. A felsőoktatással kapcsolatos egyes állami hatáskörök

Fontosnak tartom elemezni az államot fenntartói szerepéből adódóan megillető feladat- és hatáskörén túli, jogszabályban deklarált jogosítványait, tekintettel arra, hogy az állam – fenntartói funkciója mellett, ahogy az az értekezés előző fejezeteiben is következetesen megmutatkozik – a felsőoktatás működésében számos más feladatot lát el: egyszerre jelenik meg a jogszabályi környezet megteremtőjeként, ágazati irányítóként, hatósági feladatokat ellátóként és finanszírozóként.

3.3.1. *Az állam mint jogalkotó*

A felsőoktatásra vonatkozó alkotmányos alapokat az Alaptörvény rögzíti, amely felhatalmazást ad a jogalkotó számára, hogy a legfontosabb szabályokat maga állapítsa meg. Az Nftv., amely a felsőoktatás szabályozásának gerincét adja, maga is számos, további felhatalmazó rendelkezést tartalmaz: a Kormány több mint 30, a miniszter további 6 tárgykörben kap felhatalmazást, hogy rendelettel szabályozza a felsőoktatás egyes területeit.³³²

Az Nftv-ben rögzített számos felhatalmazás jól mutatja, hogy a hatályos szabályozás szerint az állam kiemelkedő szerepet tölt be a felsőoktatás rendszerének irányításában, a felsőoktatási intézmények működésének szinte nincs olyan szegmense, ahol – legalább mint a jogszabályi környezet megteremtője – ne tudna befolyást gyakorolni. A következőkben ismertetett hatáskörök szintén e megállapítást támasztják alá.

³³² A felsőoktatás rendelettel szabályozott egyes területeit lásd részletesen: Nftv. 110. § (1)-(3) bekezdése

3.3.2. *Az állam ágazati irányító szerepe*

Az állam – nevében eljárva az oktatásért felelős miniszter³³³ (a továbbiakban: miniszter) – ágazati irányítóként működteti a felsőoktatás teljes rendszerét, ellátja a hozzá kapcsolódó szervezési, fejlesztési, nyilvántartási, igazgatási, és adminisztratív feladatokat.

A miniszter felsőoktatás-szervezési feladatai körében működteti az OH-t és az oktatási jogok biztosának hivatalát; meghatározza a pedagógusképzés irányait, megküldi a főiskolai rektor megbízására és felmentésére, a főiskolai tanár kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslatot a miniszterelnöknek, az egyetemi rektori megbízásra és felmentésre, az egyetemi tanár kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslatot a köztársasági elnöknek; javaslatot tesz statisztikai adatszolgáltatásra; hallgatói kompetenciamérést rendel el; a külföldi magyar nyelvű felsőoktatás támogatása céljából felsőoktatási együttműködési programot hirdet meg.³³⁴

Felsőoktatás-fejlesztéssel kapcsolatos – a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter közreműködésével ellátott – feladatai a felsőoktatás rendszere fejlesztési terveinek elkészíttetése, beleértve a középtávú fejlesztési tervet; a felsőoktatásban jelentkező képzési, oktatási problémák vizsgálata, megoldások kidolgoztatása, az országos hallgatói kompetenciamérés szakmai feltételeinek megteremtése; a felsőoktatásban folyó kutatásokhoz szükséges szervezeti és anyagi feltételek biztosítása; új képzési, oktatási módszerek, megoldások, szervezeti formák, az intézményi hálózatfejlesztések támogatása; a felsőoktatási szakképzésben, az alapképzésben és a mesterképzésben a képzési szakok szerkezetének felülvizsgálata; a felsőoktatás és a gazdaság kapcsolatának legalább háromévenkénti értékelése.³³⁵

A miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói tevékenysége felett. A miniszter a törvényességi ellenőrzési jogkörében – megfelelő határidő biztosításával – felhívja a fenntartót, hogy fenntartási kötelezettségének tegyen eleget. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a miniszter mulasztási pert indíthat. Ha a mulasztási ítéletben megállapított mulasztást a fenntartó az ítéletben megállapított határidőn belül nem szünteti meg, a bíróság a miniszter teljesítés kikényszerítése iránti kérelme alapján megállapítja, hogy fennállnak a felsőoktatási intézmény megszüntetésének feltételei. A miniszter a törvényességi ellenőrzés eredményeképpen felfüggesztheti a felsőoktatási

³³³ A felsőoktatással összefüggő feladat- és hatáskörök tekintetében jelenleg az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Kormány (oktatásért) felelős tagja.

³³⁴ Nftv. 64. § (2) bekezdése

³³⁵ Nftv. 64. § (3) bekezdése

intézmény vizsgaszervezési jogát, és a felfüggesztéssel egyidejűleg kezdeményeznie kell a bíróságnál a fenntartó mulasztásának megállapítását.³³⁶

3.3.3. *Az állam mint „felsőoktatási” hatóság*

A felsőoktatási intézmények működéséhez kapcsolódó állami nyilvántartási feladatokat és hatósági eljárásokat az OH látja el. A Hivatal az emberi erőforrások minisztere irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, azonban a felsőoktatással kapcsolatos feladataival összefüggésben meghatározott irányítási hatáskörök az innovációért és technológiáért felelős miniszterhez tartoznak.³³⁷

A Hivatal a felsőoktatási intézmények nyilvántartását vezető szervként elvégzi a magyar és külföldi felsőoktatási intézmények és az állami feladatellátásban résztvevő, valamint a szakmai testületek működéséhez kapcsolódó nyilvántartási feladatokat és lefolytatja az eljárásokat. A Hivatal lebonyolítja a központi felsőoktatási felvételi eljárást; engedélyezi az oklevél-, oklevélmelléklet-formanyomtatvány előállítását, forgalmazását. A Hivatal a magyar állami ösztöndíj feltételei teljesítésének nyilvántartásáért felelős szervként ellátja a magyar állami (rész)ösztöndíj feltételei teljesítésének nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat. A Hivatal hatósági ellenőrzést folytat, közreműködik a nem állami felsőoktatási intézmények és – az Nftv-ben szabályozott kivétellel – a külföldi felsőoktatási intézmények, valamint a felsőoktatási oktatási alaptevékenység körébe tartozó tevékenység feletti törvényességi ellenőrzési eljárásban.³³⁸ A Hivatal lebonyolítja a felsőoktatási intézmények, a közösségi felsőoktatási képzési központok nyilvántartásba vételével, tevékenységének megkezdésével és módosításával, a nyilvántartásban bekövetkezett változások vezetésével, a nyilvántartásból való törlésével kapcsolatos hatósági feladatokat.³³⁹

A Hivatal eljárásai közül – a tanulmány szempontjából – kiemelendők továbbá az alábbiak:³⁴⁰

³³⁶ Nftv. 65. § (1)-(4) bekezdése

³³⁷ Az innovációért és technológiáért felelős miniszter irányítási hatáskörei a következőkre terjed ki: 1. az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése; 2. az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás; 3. jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása; 4. egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására; 5. jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés. Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 1. §, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdés c), e) és f-h) pontjai

³³⁸ Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 16. § (1)-(6) bekezdése

³³⁹ Nftv. 67. § (2) bekezdése

³⁴⁰ Nftv. 67. § (3) bekezdése

1. a felsőoktatási intézmény működésének engedélyezésével és a felsőoktatási intézmény működési engedélyének ötévenkénti felülvizsgálatával,
 2. az alapító okiratban szereplő adatok változásaival,
 3. a képzések indításával,
 4. a felvehető maximális hallgatói létszám megállapításával és módosításával,
 5. a doktori iskola létesítésével és megszűnésével,
 6. a diákotthonok és felsőoktatási szakkollégiumok nyilvántartásba vételével,
 7. a diákotthon működési feltételeinek ötévenkénti felülvizsgálatával,
 8. a közösségi felsőoktatási képzési központ működésének engedélyezésével és működési engedélyének ötévenkénti felülvizsgálatával
- kapcsolatos ügyek.

Fentiekén túl a Hivatal hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja a nyilvántartásában szereplő felsőoktatási intézmények működésének jogszerűségét, és részt vesz a miniszter törvényességi ellenőrzési vizsgálatának lefolytatásában. A hatósági ellenőrzés eredményeként kezdeményezheti a fenntartó intézkedését; javasolhatja, hogy a miniszter folytasson le törvényességi ellenőrzési eljárást; a teljes munkaidőre megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) száz százalékatól a minimálbér ötvenszereséig terjedő mértékű felügyeleti bírságot szabhat ki; külföldi felsőoktatási intézmények esetében ellenőrzésének eredményéről tájékoztatja az intézmény honos országának illetékes szerveit; valamint felhívja a felsőoktatási intézmény figyelmét a jogszabálysértésre, és megfelelő határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel kötelezi annak megszüntetésére, ha megállapítja, hogy a felsőoktatási intézmény a jogszabályban, az intézményi szabályzatban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály, a szabályzat vagy a hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható.³⁴¹

A Hivatal – felsőoktatással kapcsolatos – első fokon hozott döntéseivel szemben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság részére meghatározott jogosítványokat az innovációért és technológiáért felelős miniszter gyakorolja, valamint a Hivatal felsőoktatással kapcsolatos közigazgatási hatósági ügyeiben betölti a felügyeleti szerv szerepét.³⁴²

³⁴¹ Nftv. 68. §

³⁴² Az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 4/A-4/B. §

3.3.4. Az állam finanszírozó szerepe

1990 és 1996 között bázisalapú intézményfinanszírozás folyt, domináltak az alkufolyamatok. A háttérben – stratégiai áttekintésünk tanulsága szerint ez a későbbiekben is így volt – kísérletek előkészítése, új mechanizmusok kidolgozása folyt. 1997 és 2000 között már normatív az intézményfinanszírozás, ahol a piaci tényezőt elsősorban a hallgatói létszám képviseli, majd 2001 és 2005 között költségmodellező elemek is belépnek. 2006 után ugyan folytatódik a képlet szerinti finanszírozás, ám a lefektetett szabályok és a napi gyakorlat nem esik egybe, az intézményfinanszírozás a költségvetés aktuális helyzetéhez igazodik. Mindeközben állandóan jelen vannak az erős alkufolyamatok, az egyéni kijárások.

Az Nftv. a felsőoktatás finanszírozásában jelentős átalakulást³⁴³ hozott: a felsőoktatás állami támogatását az éves költségvetésről szóló törvény állapítja meg, az állami támogatás rendszerét a Kormány határozza meg.³⁴⁴ Rögzíti, hogy *„[a] felsőoktatási intézmény részére pályázati úton, valamint megállapodás alapján is adható támogatás.”*, valamint, hogy *„[a]z állami támogatásra az állami felsőoktatási intézmények azonos feltételek, az egyházi felsőoktatási intézmények és a magán felsőoktatási intézmények – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az állam képviseletében a miniszter és a fenntartó között létrejött megállapodás alapján válnak jogosulttá.”*³⁴⁵ Az Nftv. meghatározza az állami támogatás célját, úgy mint: a hallgatói juttatások; a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos kutatási, művészeti alkotótevékenység alaptevékenységének; nemzetgazdasági, térségfejlesztési feladatok ellátásának; egyes további közfeladatok ellátásának; a hallgatói sport; az egyes speciális felsőoktatási feladatok ellátásának; a kiemelt felsőoktatási intézmények támogatásának és a kulturális és fejlesztési támogatások biztosítása.³⁴⁶

A központi költségvetés a felsőoktatási intézmény alaptevékenységének biztosítását szolgáló támogatás nyújtásával járul hozzá a felsőoktatási intézmény működéséhez.³⁴⁷ Az alaptevékenység biztosítását szolgáló támogatás rendszerét a Kormány külön rendeletben határozza meg, amely deklarálja, hogy az alaptámogatás intézményi összegét milyen szempontok szerint és mutatók figyelembe vételével kell meghatározni.³⁴⁸

³⁴³ Összevetve a '05. évi Ftv. rendelkezéseivel, amely a finanszírozás körében a fenntartó által biztosított és az államháztartás alrendszeréből származó támogatás, átvett pénzeszköz, valamint államháztartáson kívüli forrásból származó bevételeket határozott meg.

³⁴⁴ Nftv. 84. § (1) bekezdése

³⁴⁵ Nftv. 84. § (3) bekezdése

³⁴⁶ Nftv. 84. § (2) bekezdése

³⁴⁷ Nftv. 84/A. (1)-(2) bekezdése

³⁴⁸ A felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet

A 2011-től tehát a normatívnak mondott szabályozásban az intézményfinanszírozási összetevő dominál, az alkufolyamatok pedig benne maradnak a rendszerben. A kormányváltás után a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 50/2008. (III. 14.) Korm. rendeletet 2013-ig négyszer módosították, ezt követően azonban – a 2012-2013-as jelentős felsőoktatási támogatáscsökkentés után – 2017-ig, a hatályon kívül helyezésig változatlanul hagyták, miközben gyakorlatilag intézményfinanszírozásra nem alkalmazták.

Áttekintve a rendszerváltástól 2017-ig tartó időszak felsőoktatás történetét a finanszírozás szempontjából a kezdeti időkben erős ingadozásokkal ugyan, de mégis az állami szerepvállalás csökkentése, ugyanakkor a pénzügyi-gazdálkodási autonómia állami korlátozása emelhető ki a tulajdonosi-fenntartói elszámoltatás erősítésére irányuló átfogó kormányzati törekvések mellett.³⁴⁹

Változást a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet hozott, amelyben már az *„alaptámogatás intézményi összege”* kifejezés szerepel, és amely összeg *„a felsőoktatási intézmény által szakra, felsőoktatási szakképzésre, illetve doktori képzésre (...) megállapított alaptámogatással megegyező magyar állami (rész)ösztöndíj összegének”* és a *„jogosult hallgatói létszám”* szorzatából adódott. Az alaptámogatás összege $\pm 10\%$ -kal eltéríthető a pályakövetési rendszer adatai alapján értékelt végzettek elhelyezkedési jellemzői alapján. Kiegészítő támogatásként pedig megmaradt a fogyatékkal élő hallgatók után járó kiegészítő támogatása. Végül tehát egy viszonylag egyszerű normatív finanszírozást hozott vissza a rendelet.

A Kormány célul tűzte ki, hogy a felsőoktatási intézmények alaptevékenységük, oktatási és kutatási tevékenységük során egyre nagyobb mértékben támaszkodjanak a saját bevételeikre, külső, piaci forrásokra, így a külső bevételi források stabilizálásával csökkenhet függőségük a mindenkori költségvetési forrásoktól.³⁵⁰ A felsőoktatás finanszírozása a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény értelmében 2021. szeptember 1. napjától módosításra került. A módosítással a felsőoktatási tevékenység támogatásának alapvető elveit, rendjét egy az állam képviseletében eljáró miniszter és a fenntartó között létrejövő legalább 15, legfeljebb 25 év időtartamra szóló keretmegállapodásban rögzítik, amelynek hatálya alatt kötelesek 3–5 év időtartamra szóló részletes feladatfinanszírozási megállapodásban megállapítani az

³⁴⁹ Veres i. m. In: Derényi – Temesi [Szerk.]: i. m., 2016. 13. o.

³⁵⁰ Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű... 78. o.

alaptevékenység vállalt volumenét, indikátorrendszerét, a támogatás mindezekhez igazodó mértékét és a szükséges részletszabályokat. A felsőoktatási intézmény alaptevékenységének biztosítását szolgáló támogatás alapja is jelentősen módosult, hiszen a korábbi „*hallgatói alapú*” támogatás kiegészül a tudományos kutatási, művészeti alkotótevékenység támogatásával, valamint a fenntartási, üzemeltetési tevékenység ezekhez igazodó mértékű támogatásával. Míg az oktatási tevékenység támogatása elsődlegesen a hallgatói létszámhoz, addig a tudományos kutatási, művészeti alkotótevékenység támogatása elsődlegesen az oktatók, kutatók létszámához és a megállapodásokban vállalt teljesítményhez igazodik.³⁵¹

Áttekintve a felsőoktatás finanszírozás alapjait rögzítő jogszabályi környezetet, megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmények működéséhez szükséges forrás biztosítása és az elosztás „mikéntje” a Kormány kezében van, amely tovább erősíti a felsőoktatási intézmények kiszolgáltatottságát az állami „akarattal” (elvárásokkal) szemben.

4. Összefoglaló megállapítások

A világ nagy részén, kiváltképp fejlett ipari országokban a felsőoktatás mennyiségi és minőségi tényezőinek alakulását olyan stratégiai kérdésnek tekintik, amely a versenyképesség fenntartásának, növelésének egyik bázis feltétele. Az egyes gazdasági elemzések egyértelműen igazolják, hogy a hosszú távú befektetések egyik leghatékonyabb és leginkább megtérülő módja a magas színvonalú felsőfokú oktatás. Ha egy állam nem tud lépést tartani a rohamosan fejlődő oktatási, felsőoktatási struktúrákkal, a lemaradás később szinte áthidalhatatlan, de legalábbis nehezen áthidalható, és több évtizedre meghatározó hátrányokat konzervál és egész korosztályok adaptációs, alkalmazkodási képességét rontja, ami későbbi, nagyobb mértékű инвестиációkkal sem egyenlíthető ki teljesen.

A XX. második felében, különösen annak utolsó harmadában a hallgatói létszám ugrásszerű növekedése ment végbe világszerte a felsőoktatásban és a diverzifikálódással egyidejűleg a képzési formák és a szakmai szerkezet nagyarányú változását is magával hozta a fejlődés. Magyarország a változások kezdetén igyekezett alkalmazkodni a nemzetközi trendekhez, azonban a '60-as évek második felétől kezdődően fokozatosan lemaradt.

A '80-as évek végére egyértelművé vált, hogy a helyzet nem elfogadható, nem felel meg az ország érdekeinek és fejlődési irányainak. Társadalmi konszenzus alakult ki arról, a több éve hangoztatott megállapításról, hogy a gazdasági fejlődés egyik kulcskérdése a társadalom

³⁵¹ A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény 62. §

iskolázottságának növelése, a szellemi tőke fejlesztése. Az oktatás, jelen esetben a felsőoktatás tehát hosszú távon folyamatosan megtérülő, jövedelmező társadalmi beruházás.

A '93. évi Ftv. hatálybalépéséig a felsőoktatás irányításában a Művelődési és Közoktatási Minisztérium, a Földművelésügyi Minisztérium, a Népjóléti Minisztérium, és a Honvédelmi Minisztérium vett részt a hozzájuk rendelt intézmények vonatkozásában, tehát szakterületi irányítás érvényesült azzal, hogy bizonyos ágazat közti feladatokat a Művelődési és Közoktatási Minisztérium látott el. A széttagolt irányítás nehezítette a felsőoktatás egészét befolyásoló egységes elvek és gyakorlat érvényesítését.

Egy korszerű felsőoktatás megteremtésének előkészületei már a '90-es évek elején megkezdődtek és a szakmai viták eredményeként végül megszületett a '93. évi Ftv., amelynek célja a felsőoktatási intézmények rendszerének, működésének, autonómiájának, valamint az állam szerepvállalásának szabályozása. A '93. évi Ftv. – kezdetleges formában ugyan, de – rendelkezett már a felsőoktatás pénzügyi rendszeréről és támogatásának formáiról, a felsőoktatással kapcsolatos állami hatáskörökről és a végrehajtással kapcsolatos egyes feladatokról.

A '93. évi Ftv. előkészítő munkálatai során a felsőoktatás elé tett fő célkitűzés az eltorzított szakmai, képzési szerkezet megszüntetése; az intézmények széttagoltságának felszámolása, ezáltal a működés hatékonyabbá tétele; az oktatás és a kutatás integrációja; új gazdálkodási és menedzser rendszer kialakítása, párosulva az intézmények autonóm működésével. Fontos elem volt továbbá az átjárás és áthallgatás biztosítása a karok, egyetemek között; a finanszírozás átalakításában pedig a tandíj, az ösztöndíjrendszer, a tanulmányi hitelrendszer bevezetése és az adórendszer szükség szerinti módosítása képezte a főbb elveket. Ezen elvek mentén kezdődött a törvényi szabályozás előkészítése és ezek az elvek, szempontok a felsőoktatási törvényben végül jelentős részben meg is jelentek és érvényesültek annak hatálya alatt.

A törvény deklarált, hogy a tanulás, a tanítás és a tudományos kutatás szabadságából következik a felsőoktatási intézmények autonómiája (önigazgatása, önkormányzata). Indokolása tartalmazta azt a kitételt, amelynek értelmében a szabadságok beteljesülésének olyan intézményi rendszerben vannak jó esélyei, amelyekben a döntés joga *túlnyomóan* a szabadságjogok birtokosainak a kezében van. Az ezzel ellentétes természetű intézményi rendszer – a közhatalmi, közigazgatási jellegű irányítás – könnyen válik érzéketlenné, türelmetlenné a szabadságjogok iránt, és könnyen vállalkozik okatlan korlátozásukra, amint ezt

számos történelmi tapasztalat igazolja.³⁵² A felsőoktatás önigazgatásának terjedelmét ugyanakkor már a '93. évi Ftv. megalkotásától kezdődően behatárolták az állami szervek, vagyis az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány jogosultságai annak okán, hogy a központi állami szervek és az autonóm felsőoktatási intézmények együttműködése által fogalmazódhattak és valósulhattak meg a felsőoktatáshoz fűződő egyetemes érdekek.³⁵³ *Ladányi Andor* utal arra, hogy a törvény egyik lényeges célkitűzése volt a direkt, illetőleg a széttagolt minisztériumi irányítási rendszer megszüntetése, ezért kerültek az irányítási jogkörök az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe;³⁵⁴ másutt megjegyzi, hogy e célkitűzését a törvénynek nem sikerült következetesen megvalósítania.³⁵⁵ Az együttműködés szinterei között kiemelkedően fontos hely illette meg a Felsőoktatási Tanácsot a felsőoktatás fejlesztési programjainak kidolgozásában, a felsőoktatási kutatási tevékenység, a felsőoktatási intézményi rendszer, a hallgatói létszám meghatározásában, s nem utolsósorban a felsőoktatási költségvetés kialakításában. A '93. évi Ftv. létrehozta az akkreditációs bizottságot és a minőség biztosítását szolgálni hivatott egyéb szerveket: a magyar felsőoktatást kódexjelleggel elsőként szabályozó törvény tehát a felsőoktatás állami irányításának új rendszerét alakította ki. A törvény módosítására mintegy harminc alkalommal került sor. E törvényi változások számosságukban is érzékeltetik a felsőoktatás átalakulásának dinamikáját, a társadalmi, felsőoktatási változások és a szabályozás kölcsönös kapcsolatát. E módosítások révén megtörtént az egyházi és magán-fenntartású intézményekre vonatkozó jogi szabályozás kialakítása, a tandíj időről időre visszatérő szabályozása,³⁵⁶ a szakirányú továbbképzésekre vonatkozó joganyag kimunkálása, az integrációs folyamatok jogi kereteinek megteremtése stb.³⁵⁷ E módosítások közül kiemelendő, hogy a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat (a továbbiakban: OGYh.) rendelkezéseinek megfelelően – a felsőoktatásban folyó képzés, kutatás és fejlesztés magas színvonala és hatékonysága elengedhetetlen a gazdaság stabilitása és a gazdasági növekedés biztosítása, a piacgazdaság egészséges működése, az európai integrációban való részvétel és a nemzetközi gazdasági

³⁵² Lásd erről részletesen a '93. évi felsőoktatási törvény indokolását.

³⁵³ Lásd erről részletesen a '93. évi felsőoktatási törvény indokolását.

³⁵⁴ *Ladányi Andor*: A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. Magyar Felsőoktatás 2000. 9. sz. 12-14. o. A „széttagoltságra” magyarázatot ad, hogy a régi Ftv.-t megelőzően nem minden felsőoktatási intézmény tartozott az oktatási ügyekért felelős miniszter hatáskörébe, a honvédelmi és az egészségügyi felsőoktatás az adott szaktárcák alá volt rendelve.

³⁵⁵ *Ladányi Andor*: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás 2005. 8. sz. 532-536. o.

³⁵⁶ *Kocsis*, 2007: i. m. 36-40. o.

³⁵⁷ Ehhez Lásd *Ladányi*, 2005: i. m. 532-536. o.

verseny kihívásaira adandó válaszok megfogalmazása érdekében³⁵⁸ – az 1996. évi LXI. törvény koncepcióján módosította a '93. évi Ftv.-t. Az OGYh. legfőbb alapelveinek (minőség, nyitottság, az esélyek kiegyenlítődése, méltányos tehermegosztás, elszámoltathatóság és hatékonyság, a társadalmi-gazdasági szféra és a felsőoktatás kapcsolatának erősítése, autonómia, versenysemlegesség) megvalósításakor korlátozottak voltak a jogalkotó lehetőségei, mivel a felsőoktatás autonómiája folytán egyes megoldások (pl. az integráció létrehozása összevonások útján) alkotmányossága vitákra adhattak volna okot. E célok elérését ezért az autonómia keretei között ösztönzéssel, érdekeltté tétellel, és nem a kívánt eredmények törvénybe foglalásával látta megoldhatónak a jogalkotó. A felsőoktatás-fejlesztési célkitűzések megvalósíthatósága érdekében a felsőoktatás országos szakmai szervei (Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, Felsőoktatási és Tudományos Tanács) jogállásának és kompetenciájának újradefiniálása is megtörtént. A fő cél olyan szakmai koordinációs rendszer jogi megalapozása volt, amely képes kiváltani a központosított kormányzati rendszer szükségtelen adminisztratív beavatkozásait, ám ugyanakkor megfelelő alapot ad a felsőoktatás stratégiai fejlesztésére és a felsőoktatás minőségének garantálására.

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

A 2005 tavaszán elfogadott új felsőoktatási törvényben³⁵⁹ megkísérelték az akadémiai és a gazdasági irányítás elkülönítését. Az éles vitát kiváltó koncepció lényege az volt, hogy „*két, egyenrangú testület irányítsa az egyetemeket és a főiskolákat: a szenátus a szakmai-oktatási-tanulmányi irányításért feleljen, míg az úgynevezett irányító testületek az intézmény gazdálkodásáért*”.³⁶⁰ Így a gazdasági feladatok irányítását egy, a felsőoktatási intézményeken kívüli menedzserekből, gazdasági vezetők közül álló testületre akarták bízni, az elképzelést azonban akkor az Alkotmánybíróság – hivatkozva az egyetemi autonómia aránytalan korlátozására – alkotmányellenesnek találta.³⁶¹ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az autonómia nemcsak a tudományos, oktatási és kutatási tevékenységnek a Kormánytól való

³⁵⁸ Lásd erről részletesen a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat Mellékletének I. pontját.

³⁵⁹ '05. évi Ftv.

³⁶⁰ Magyar Bálint: Pórázon az egyetemek (http://nol.hu/belfold/magyar_balint_porazon_az_egyetemek-1351359, 2014. július 13.)

³⁶¹ Lásd 41/2005. (X. 27.) AB határozat és 39/2006. (IX. 27.) AB határozat

függetlenségét kell, hogy jelentse, hanem az intézmények szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóságát is. A törvénymódosítást követően a szenátus és a rektor mellett egy ún. gazdasági tanács jelent meg, amely gazdasági kérdésekben döntés-előkészítő, véleményezési jogkörrel rendelkezett, de érdemi ráhatást nem tudott gyakorolni a felsőoktatási intézmények gazdasági működésére. Ebben az időszakban nyertek egyre nagyobb ellenjegyzési hatáskört a pénzügyminisztériumi alkalmazásba került gazdasági főigazgatók, jelentek meg a költségvetési felügyelők, majd 2014-től a kancellárok, illetve állandósult a különböző ellenőrző szervek (Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, fenntartó minisztérium pénzügyi területe) szinte folyamatos vizsgálati jelenléte az intézményekben.³⁶²

A hatályos jogszabályi környezetet vizsgálva megállapítható, hogy az államra széles körben hárulnak szabályozási, működtetési, ellenőrzési, finanszírozási feladatok az állami és – részben – a nem állami felsőoktatási intézmények és a teljes felsőoktatás rendszerének működtetése kapcsán.

Míg a '93. évi Ftv. a felsőoktatási intézményeket az öngazgatás jogával bíró, szakmailag önálló, tevékenységének formai, szervezeti kereteit és működését külső beavatkozástól mentesen meghatározó szervként definiálta, a '05. évi Ftv. a felsőoktatási intézmények fenntartóira már lényegesen szélesebb feladat- és hatáskört ruházott, megkezdve ezzel a felsőoktatási intézmények teljes önállóságának korlátozását. Fenntartói feladattá vált a felsőoktatási intézmény elemi költségvetésének, kötelezettségvállalási tervének és végrehajtásuk ütemtervének vizsgálata, utóbbi időarányos teljesítésének ellenőrzése; a szakmai munka eredményességének ellenőrzése; a rektor megbízásának és felmentésének kezdeményezése, továbbá a munkáltatói jogok gyakorlása felette. Amennyiben a fenntartó döntése sértette a felsőoktatási intézmény törvényben biztosított önállóságát a rektor – a felette munkáltatói jogokat gyakorló (!) – fenntartó intézkedésével szemben – a szenátus döntése alapján – bírósági eljárást kezdeményezhetett, így végső esetben lehetősége volt megóvni saját autonómiáját.

Az Nftv-ben deklarált fenntartói – valamint azon túli állami – hatáskörök még tovább csorbították a felsőoktatási intézmények egyébként is jelentősen szűkített önállóságát. Jelentős, érdemi változás a '05. évi Ftv-hez képest, hogy a felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának köteles eleget tenni, így olyan döntése, amelyet a fenntartó kifogásolt, nem hajtható végre. A fenntartónak pedig már nem kell bírósághoz fordulnia annak érdekében, hogy rábírija a felsőoktatási intézményt, hogy a döntésében foglaltaknak tegyen eleget. Bár a

³⁶² Derényi, 2020. i. m. 69. o.

felsőoktatási intézménynek továbbra is megmaradt az a lehetősége, hogy bírósághoz forduljon, azonban az már nem terjed ki a fenntartó minden olyan döntése ellen, amely a felsőoktatási intézmény önállóságát érinti, kizárólag a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát sértő döntések ellen léphet fel bírósági úton.

Az állam ágazati irányító szerepéből kiindulva – véleményem szerint – a felsőoktatási intézmények tanítással és kutatással összefüggő – megmaradt – autonómia eleme erősen megkérdőjelezhető. A törvényalkotó a Kormányt ruházta fel azzal a joggal, hogy rendeletben szabályozza – csak a legérzékenyebb területeket kiemelve – a kutatói munkakörök létesítésének, betöltésének feltételeit, a tanári munkakörben történő foglalkoztatás besorolási, fizetési szabályait; a képzések szerkezetét, az alap- és mesterképzés képzési területeit; és a doktori képzés szabályait, a doktori tézisek, a doktori értekezés nyilvánosságára, a doktori fokozatszerzési eljárásra vonatkozó általános szabályokat, a doktori fokozat megszerzésének feltételeit; a felsőoktatási szakképzés rendjét, képzési területeit, szakjait, a gyakorlati képzés feltételeit; a szakkollégiumok szervezésének elveit; a tehetséggondozási tevékenység előmozdítását ösztönző támogatási rendszert, a felsőoktatási intézmény tehetséggondozó rendszere elveit; a hallgatói juttatásokkal, támogatásokkal és egyéb kedvezményekkel kapcsolatos részletes szabályokat és nem utolsósorban a kreditrendszerű képzés általános szabályait, ezen belül a tanulmányi előrehaladás kereteit, a kötelezően megszerzendő kreditek minimumát, a hallgatók teljesítményének értékelése elveit és módját; a záróvizsgák szervezésének rendjét és értékelésének elveit. Szintén állami hatáskör – a miniszteren keresztül gyakorolva – a felsőoktatási szakképzés, az alapképzés és a mesterképzés képzési és kimeneti követelményeinek meghatározása.

Határozott álláspontom, hogy a – nem taxatív módon – felsorolt szabályozási területek nem a felsőoktatási intézmények szervezetét vagy gazdálkodását közvetlenül érintő kérdések, így erősen megkérdőjelezhető, hogy az államnak (közvetlenül a Kormánynak) van-e az Alaptörvényből levezethető jogosultsága arra, hogy e tárgykörökben a felsőoktatási intézményekre nézve kötelező érvényű szabályokat alkosson, és ezeket – ha kell – szintén egy állami irányítás alatt álló hivatal útján juttassa érvényre vagy ellenőrizze azt.

Fenti tárgykörök mind szoros tartalmi összefüggésben állnak a felsőoktatási intézményekben folyó oktatói és kutatói tevékenységgel, így, ha e területeken sem a felsőoktatási intézmények rendelkeznek a döntés jogával, akár egyedi, akár közösségi (értsd: felsőoktatási intézmények közösen) szinten úgy az Alaptörvényben biztosított kutatás és tanítás tartalmi és módszerei önállóságuk sem biztosított.

Az állam többfunkciós szerepe a felsőoktatás rendszerében a vizsgált időszak jogszabályaiban jól tükröződik. Összességében, a három felsőoktatási törvény elemzése alapján a vizsgált periódusban az tapasztalható, hogy az államnak – az autonómia kezdeti, nagyfokú kiterjesztése után – viszonylag rövid időn belül és következetesen állt szándékában tulajdonosi szerepe meghatározása és erősítése, egészen a 2019-től kezdődően indult modellváltási folyamatig. Ez abból a szempontból értékelhető következetesnek, hogy a törvényi szabályozás bemutatott változásai révén, a kormányzat próbálta érvényesíteni, illetve hatékonyabbá tenni tulajdonosi-fenntartói szerepét, igyekezett erősebb kontrollt gyakorolni az intézmény stratégiai vezetői (rektor, gazdasági vezető) felett.³⁶³ A vizsgált időszak szinte egészében az irányítás és szervezetirendszer tekintetében a központosítási törekvések jellemzőek, a középpontban a jogosultságok intézményi és kormányzati irányítási szintekre delegálása áll, azonban az irányítási rendszer a szervezeti egységek szintjén kifejezetten elhanyagolt. Az autonómia „problémájára”, a belső és a külső stakeholderek, valamint a tulajdonos-fenntartó indikálta esetleges problémák kezelésére vannak ugyan kísérletek, de ezek nem igazán sikeresek.³⁶⁴

A hazai felsőoktatás nemzetközi versenyképességének növelése érdekében régóta megalapozott volt az igény egy olyan felsőoktatási intézményi működési forma kimunkálására, amely szolgálja az oktatásra, tudományos kutatásra, a felsőoktatási intézmény egyes oktatói, tudományos kutatói, hallgatói közösségeinek demokratikus együttműködésére, a tudományos élet szabadságára, a felsőoktatási intézmény által felhasznált fenntartói támogatás eredményességére, társadalmi hasznosságára, a felsőoktatás társadalmi beágyazottságára vonatkozó, jórészt alkotmányos követelmények megvalósítását. A jogalkotó e kitűzött célok – deklaráltnan legkésőbb 2030-ra történő – elérésére teremtette meg a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok jogszabályi alapjait, amely alapítványok részben közfeladatot látnak el, e tekintetben közjogi funkciót töltenek be, ugyanakkor jogállásukat tekintve magánjogi jogalanyoknak tekintendők. Az újonnan bevezetésre került alapítványok által ellátott közfeladat az adott felsőoktatási intézmény alapítói, tulajdonosi, fenntartói jogainak gyakorlása, működési feltételei, intézményfejlesztési céljai megvalósításának biztosítása. A korábbi tulajdonos és fenntartó állam helyett, tehát e feladatokat egy, az állam által alapított alapítvány látja el a továbbiakban, így az Nftv. által deklarált tulajdonosi-fenntartói jogosítványok is az alapítványhoz kerülnek. Az állam korábbi fenntartói szerepéből, a felsőoktatás mint közfeladat „megrendelőjévé” válik. A modell előnye, hogy a(z) államtól

³⁶³ Veres Pál: Stratégiai irányok és irányváltások a felsőoktatási jogszabályok alapján, 1988–2014. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Budapest, 2016. 43. o.

³⁶⁴ Veres, i. m. In: Derényi – Temesi [Szerk.], 2016: i. m. 15. o.

származó) finanszírozás – minőségi és mennyiségi teljesítmény elvárások meghatározásával – előre rögzített mutatók alapján történik, az intézmények számára kiszámíthatóbb, egyúttal érdekelté teszi őket a hatékonyság és minőség javításában. Ezenkívül az alapítvány a piaci magánbefektető elvével összhangban gazdálkodási tevékenységet végezhet, amennyiben nem veszélyezteti a közfeladat-ellátást. Mind az intézmények, mind a (korábbi) fenntartó egyértelműen azt kommunikálta, hogy a felsőoktatási intézmények számára szabad választás tárgyát képezte/képezi, hogy csatlakozni kívánnak-e az új fenntartói modellhez – azzal, hogy a felhozott érvek a változás szükségességének irányát igyekeztek alátámasztani.

Szót kell ejteni a felsőoktatási intézmények autonómiája és az új fenntartói modell kapcsolatáról is. Az AB – ahogy arról az értekezésben korábban már szó volt – gyakorlatában a felsőoktatási autonómia három elemét különítette el: a tudomány, a szervezet és a gazdálkodás autonómiáját.

A tudományos autonómia – tehát az oktatás és a kutatás szabadsága – tekintetében a modellváltás nem hozott jelentős változást a közelmúlt éveikhez képest. Az Alaptörvény továbbra is kiemelt védelemben részesíti e jogot, az Nftv., valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítványokról szóló törvény kiemeli, hogy a tulajdonos „*a felsőoktatási intézménynek a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatban, az Alaptörvényben és az e törvényben biztosított önállóságát nem sértve*”³⁶⁵ gyakorolhatja az őt megillető jogokat. Probléma ennek gyakorlati megvalósulásával van, ugyanis – álláspontom szerint – lehetetlen egyértelműen szétválasztani az oktatási-kutatási tevékenységet a gazdasági aspektusoktól. A tudományos vagy más szóhasználattal élve egyetemi autonómia a gondolat, a kifejezés és a meggyőződés, valamint a tanítás, tanulás szabadságára épül. Ideális esetben a kutató maga választhatja ki kutatása tárgyát, annak módszereit, és nem egy államilag, felülről vezényelt folyamat részeként, így a kutatás saját belső törvényszerűségeit követi, nem pedig a közigazgatását vagy a hatalom logikáját. Ezzel szemben a valóság az, hogy mind az ágazati irányítás, mind a társadalmi, gazdasági és most már nem utolsó sorban piaci környezet mint megrendelő lép fel, így – a juttatott támogatás fejében – direkt kutatási irányokba terelve ezzel a tudományos autonómia alanyát. Ennek kiváló iskolapéldája az ún. közfeladat-finanszírozási szerződés, amelyben az állam mint megrendelő, valamint az alapító, illetve az alapító intézményei mint szolgáltató a két szerződő fél, azzal a céllal, hogy az együttműködésük rendjét hosszú távú keretmegállapodásban rögzítsék, amelynek hatálya alatt középtávú, részletes feladatfinanszírozási megállapodásban határozzák meg a megállapodással érintett tevékenység

³⁶⁵ Kvatv. 22. § (3) bekezdése; Nftv. 4§ (5) bekezdése

vállalt volumenét, indikátorrendszerét, a támogatás mindezekhez igazodó mértékét, a közfeladat-ellátás időszakos közös értékelését, felülvizsgálatát és a szükséges részletszabályokat.

A gazdálkodási autonómia tekintetében a modellváltás lényeges eleme, hogy a felsőoktatási intézmények kikerülnek az államháztartási szabályok szigorú korláta alól. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítvány – amelynek alapítója az állam – az alapítói vagyonrendelés körében vagyonjuttatásként tulajdonjogot szerezhethet egyes vagyonelemek fölött (míg más vagyonelemek közvetlenül a felsőoktatási intézmény tulajdonába kerültek), amelyekkel a felelős gazdálkodás követelménye mellett szabadon gazdálkodhat, rendelkezhet. Főszabályként elmondható, hogy az alaptevékenységhez kapcsolódó vagyon közvetlenül az egyetemekhez, míg az azon kívüli, haszonszerzésre alkalmas vagyonelemek közvetlenül az alapítványokhoz kerültek. A vagyonjuttatáskor az alapító (állam) rendelkezhet akként is, hogy egyes vagyonelemeket közvetlenül az alapítványi célok közfeladat, közérdekű tevékenység megvalósítására rendeli. Ez esetben kiköthet olyan feltételt, ami szerint a meghatározott közfeladat alapítvány általi ellátása vagy a cél megszűnése, illetve megvalósulása esetén az ekként juttatott, közfeladattal terhelt vagyon az alapítóra visszaszáll, amit elidegenítési és terhelési tilalom biztosít. Mindezekre tekintettel a modellváltás pozitívumaként értékeli a modellváltó egyetemek gazdálkodási autonómiájának erősödését. Azonban a magam részéről fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy ez az „autonómia” nem minden esetben közvetlenül a felsőoktatási intézményeket illeti meg, hanem a fenntartó alapítványt, amelynek vezető testületeiben csak jó esetben jelenik meg a felsőoktatási intézmény valamely képviselője.³⁶⁶

A szervezeti autonómia tekintetében megállapítható, hogy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által fenntartott felsőoktatási intézmények távolabb kerülnek az állami fenntartástól, az állam és a felsőoktatási intézmény közé a fenntartó alapítvány mint új résztvevő ékelődik, ezáltal egy decentralizáltabb működési forma valósul meg. A belső szervezeti struktúra kialakítására a jogszabályi környezet tág teret ad. A jogi háttérrel és a már modellt váltott egyetemek gyakorlatát tekintve megállapítható, hogy a modellváltás feloldja a korábbi kötött és szűk struktúrát: lehetőséget teremt az adott egyetem

³⁶⁶ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítvány – amennyiben az felsőoktatási közfeladatot ellát – felügyelő bizottságába egy tagot a szenátus delegál, ezzel biztosítva azt, hogy ne csak a felsőoktatási intézmény működése az alapítvány számára, hanem az alapítvány működése a felsőoktatási intézmény számára is megismerhető legyen.

profiljához, szervezeti kultúrájához leginkább illeszkedő működési modell kialakítására – ezáltal a szervezeti autonómia újrarajzolására, kiszélesítésére is.

Az AB által meghatározott autonómia elemeken túl a szakirodalomban egyre többször jelenik meg a felsőoktatási autonómia önálló elemeként a foglalkoztatási autonómia. A modellváltó felsőoktatási intézmények korábban közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatottjai a jövőben egy rugalmasabb, meghatározott fizetési kategóriákat nem tartalmazó munkaviszonyba kerülnek át, amely egy teljesítményelvű, de szabadabb foglalkoztatási formát jelent a felsőoktatási intézmények számára.

IV. NEM ÁLLAMI FELSOÓKtatási intézmények működése Magyarországon

„A felsőoktatás iránti keresletet a fejlett világban sehol sem az állam gerjeszti, sőt többnyire visszafogni igyekszik azt – kevés sikerrel. Ahol a kormányzat elég erős volt huzamosan ellenállni a tanulni vágyó tömegek nyomásának, és nem fejlesztette az állami felsőoktatást, ott ez a nyomás más, „privát” utat tört magának, de elnyomni nem sikerült.”³⁶⁷
– vallja Lukács Péter.

Fontosnak tartom, különösen az Nftv. ez irányú legutóbbi módosítása okán, hogy a Lukács által „privát” kulcsszóval fémjelzett felsőoktatási intézményeket fogalmilag körül határoljam. Míg a nemzetközi szakirodalom szinte egyöntetűen a „*private higher education*” összefoglaló kifejezéssel azonosítja azokat az intézményeket, amelyek működtetésében, fenntartásában, finanszírozásában az államon kívüli szereplők játszanak döntő szerepet, addig a magyar szakirodalomban több terminológia is használatos: „*magán-*”, „*egyházi-*”, „*nem állami-*”, „*alapítványi-*” felsőoktatási intézmény. A 2021. január 1-jétől hatályba lépő törvénymódosítás a felsőoktatási intézmények egy új típusát vezette be. A korábban és jelenleg is hatályos jogszabályi környezetre figyelemmel az alábbiak szerint csoportosítom ezeket az intézményeket, ezzel egyúttal fogalmi rendszerbe is helyezve őket: az egyházi jogi személy által alapított és/vagy fenntartott felsőoktatási intézmények alkotják az *egyházi felsőoktatási intézményeket*, míg a gazdasági társaság, alapítvány, közalapítvány vagy vallási tevékenységet végző szervezet, továbbá a vagyonkezelői alapítványok által alapított és/vagy fenntartott felsőoktatási intézmények jelentik a *magán felsőoktatási intézményeket*. Meglátásom szerint ezt árnyalja a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítványok megléte, amelynek alapítója az állam, azonban a felsőoktatási intézmények tulajdonosi-fenntartói jogait az állam által e célra alapított alapítvány gyakorolja. Látható tehát, hogy a magán felsőoktatási intézmények definíció a fenntartói-tulajdonosi kör tekintetében nem egy homogén csoportot jelent. A magán- és egyházi felsőoktatási intézményeket együttesen az állam által elismert, de nem állami (fenntartású) felsőoktatási intézményként definiálom, amely kategória kiegészül(hetne) az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított és/vagy fenntartott felsőoktatási intézménnyel, azonban jelenleg nincs ilyen felsőoktatási intézmény. Speciális helyzetük révén e körben érdemelnek említést a *Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények*, de esetükben épp e sajátos helyzet indokolja, hogy külön alfejezetben foglalkozzam működésükkel. Emellett – a felsőoktatási intézmények modellváltása okán – bár

³⁶⁷ Lukács Péter: Piaccá lett felsőoktatás. In: Lukács Péter – Nagy Péter Tibor: Oktatáspolitikai. Felsőoktatási Kutatóintézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004. 284. o.

egyre kisebb számban, de továbbra is jelen vannak az állam által alapított és fenntartott felsőoktatási intézmények.

1. Magán és egyházi felsőoktatási intézmények működése

A privát erőforrások felsőoktatásba történő egyre jelentősebb méretű becsatornázása (egyes szakirodalmi megfogalmazás szerint: „privatizációja”) a világ szinte valamennyi szegmensében megfigyelhető. A szakirodalomban több olyan leírás napvilágot látott, amely a magánszektor véli a XXI. század leggyorsabban fejlődő felsőoktatási szegmensének.³⁶⁸ Megfigyelve a magyar felsőoktatás intézményrendszerének átalakulását az elmúlt több mint harminc évben, jól látható az a folyamat, amelyben megjelennek, majd számosságuk tekintetében kezdetben folyamatosan bővülnek mind a magán (alapítványi), mind az egyházi fenntartású felsőoktatási intézmények. Az 1989-ben kizárólag állami felsőoktatási intézményt magában foglaló rendszer 2021-re mindösszesen öt állami egyetemet és egy állami főiskolát számlál, várhatóan azonban – a 2019-től induló modellváltási folyamat további eredményeként – ez a szám a jövőben még tovább csökken.

1.1. A magán és egyházi felsőoktatási intézményekre vonatkozó külön szabályozás a már hatályon kívül helyezett felsőoktatási törvényekben

Bár az első magánegyetem alakulások a rendszerváltás előtt indultak, közvetlen a rendszerváltás után azonban még inkább megfigyelhető volt a magán (és egyházi) intézményalapítási láz. Ennek jogszabályi környezetét első lépésként az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény módosításáról szóló 1990. évi XXIII. törvény teremtette meg, majd a részletes szabályozását a '93. évi Ftv. és a hozzá kapcsolódó 96/1995.(VIII. 24.) Korm. rendelet megalkotása jelentette az egyházi, alapítványi és magán felsőoktatási intézmények alapításával és működésével kapcsolatban.³⁶⁹

A '93. évi Ftv. rendelkezett arról, hogy felsőoktatási intézmények az állami és az állam által elismert nem állami egyetemek és főiskolák.³⁷⁰ Az állami elismerést az Országgyűlés hozzájárulása jelentette, további feltétel volt a nem állami felsőoktatási intézmény létesítésekor, hogy a létesítőnek rendelkeznie kellett a szükséges személyi és tárgyi feltételekkel, valamint a

³⁶⁸ Lásd bővebben: Levy, D. C. [1992]: Private Institutions of Higher Education, In: The Encyclopedia of Higher Education Ed: Burton Clark & Guy Neave, Pergamon Press; Altbach, Philip G. [1998]: The Anatomy of Private Higher Education, In: International Higher Education, No. 12. Summer pp. 9-10.

³⁶⁹ Veres Pál: Sikerek, fél sikerek és kudarok a magyar felsőoktatásban a rendszerváltás óta -ahogyan egy köztisztviselő megélte. Felsőoktatási Műhely, 2014_2. 55. o.

³⁷⁰ '93. évi Ftv. 2. § (3) bekezdése

folyamatos működést biztosító gazdálkodási és pénzügyi feltételekkel. Abban az esetben, ha ezek valamelyike nem állt fenn, vagy a későbbiekben meghiúsult, az Országgyűlés visszavonhatta a felsőoktatási intézmény állami elismerését.³⁷¹ A '93. évi Ftv. hatálybalépésekor 5 egyházi egyetemet, 24 egyházi főiskolát és 4 magán-, illetve alapítványi főiskolát nevesített a törvény.³⁷²

A nem állami felsőoktatási intézmények finanszírozása tekintetében a rendszerváltozás utáni első években a képzés működési költségeire tekintettel az Országgyűlés az éves központi költségvetés jóváhagyásakor határozta meg az állami hozzájárulás módját és mértékét. 1996 őszétől változás következett be a finanszírozásban: a felsőoktatási intézmény feladatai ellátásának és fejlesztésének feltételeit biztosító anyagi forrást teljes egészében a fenntartónak kellett biztosítania. Amennyiben a nem állami felsőoktatási intézmény külön megbízás alapján államilag finanszírozott felsőfokú szakemberképzési feladatot is ellátott, úgy jogosult volt az – állami intézményeket megillető – előírt hallgatói előirányzatra, képzési normatívára, valamint létesítmény-fenntartási előirányzatban részesülhetett.

A rektor és a főiskolai főigazgató felterjesztésének joga a fenntartót illette meg, a felterjesztésre vonatkozó egyes rendelkezésektől a nem állami intézmények eltérhettek. A nem állami intézmények – amennyiben arról maguk másképp határoztak – nem tartoztak a '93. évi Ftv. hatálya alá az alábbi ügyek tekintetében: az oktatókra és tudományos kutatókra vonatkozó egyes rendelkezések; az igazgatási szerv vezetésére vonatkozó rendelkezések; az intézményi tanács hatásköre és működése; az intézmény vezetőjének hatásköre; karok és oktatási szervezeti egységek, kari tanács működése; hallgatói érdekképviselőre (hallgatói önkormányzatra) vonatkozó egyes rendelkezések; az évenként felvehető hallgatói létszám meghatározása. A felsorolás nem taxatív, az 1993 és 2005 között kisebb-nagyobb kiegészítéseken és

³⁷¹ '93. évi Ftv. 6. §

³⁷² Egyházi egyetemenként a Budapesti Református Teológiai Akadémia, a Debreceni Református Teológiai Akadémia, az Evangélikus Teológiai Akadémia, az Országos Rabbiképző Intézet és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem; egyházi főiskolaként a Baptista Teológiai Akadémia, az Egeri Hittudományi Főiskola, az Esztergomi Hittudományi Főiskola, az Evangéliumi Pünkösdi Közösség Bibliai Főiskolája, a Ferences Hittudományi Főiskola, a Görög Katolikus Hittudományi Főiskola, a Győri Hittudományi Főiskola, a H. N. Adventista Egyház Lelkészképző Intézete, a Kölcsey Ferenc Református Tanítóképző Főiskola; a Közép-Kelet Európai Bibliaiskola és Lelkészképző Intézet, a Nagykőrösi és Dunamelléki Református Hitoktató és Tanítóképző Főiskola, a Pannonhalmi Szent Gellért Főiskola, a Pápai Református Teológiai Akadémia, a Pécsi Hittudományi Főiskola, a Piarista Hittudományi és Tanárképző Főiskola, a Sárospataki Református Teológiai Akadémia, a Sola Scriptura Lelkészképző és Teológiai Főiskola, a Szegedi Hittudományi Főiskola, a Szent Bernát Hittudományi Főiskola, a Tan Kapuja Buddhista Főiskola, a Veszprémi Hittudományi Főiskola, a Vitéz János Katolikus Tanítóképző Főiskola, a Wesley János Lelkészképző Főiskola és a Zsámbéki Katolikus Tanítóképző Főiskola; magán-, illetve alapítványi főiskolaként a Gábor Dénes Műszaki Informatikai Főiskola, a Kodolányi János Főiskola, a Modern Üzleti Tudományok Főiskolája és a Mozgássérültek Pető András Nevelőképző és Nevelőintézete működött.

módosításokon átesett, azonban ez olyan csekély mértékű volt, hogy annak részletes bemutatása nem indokolt.

A nem állami felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás tekintetében 1998. január 1-jétől markáns változás volt, hogy a törvény a pénzügyi rendszer és támogatás fejezetben külön nevesítette az egyházi jogi személyek által létesített, államilag elismert felsőoktatási intézményeket mint egyházi felsőoktatási intézményeket, valamint az egyéb nem állami létesítésű (alapítványi, magán) államilag elismert felsőoktatási intézményeket mint magán felsőoktatási intézményeket. A magán felsőoktatási intézmények esetében a korábbi finanszírozási rendszer maradt érvényben, azzal a kiegészítéssel, hogy amennyiben az intézmény olyan feladatot kívánt ellátni, amelynek képzési tartalma az állami intézményekben folyó képzésektől jelentős mértékben eltért, vagy azt kiegészítette, úgy ennek megkezdéséhez vagy folytatásához az állam támogatást nyújthatott. Az egyházi felsőoktatási intézmények azonban privilegizált helyzetbe kerültek a többi nem állami intézményhez képest: az állam biztosította, hogy az egyházi felsőoktatási intézmény működéséhez az állami intézményekkel azonos mértékű támogatásban részesült.³⁷³ Később ezt a jogalkotó kiterjesztette: az egyházi felsőoktatási intézmények működéséhez, fenntartásához és fejlesztéséhez az állam a költségvetési támogatásokat azonos mértékben, a felsőoktatási célú pályázatokon való részvétel lehetőségét ugyanazon elvek szerint biztosította, mint az állami felsőoktatási intézményeknek.³⁷⁴

A '05. évi Ftv. hatálybalépésekor a jogalkotó a felsőoktatás rendszerének szektorsemleges finanszírozását kívánta elősegíteni. E törvény hatálya alatt is külön rendelkezések voltak alkalmazandóak az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények finanszírozására, fenntartására, működésére.

A törvény meghatározta, hogy a magán felsőoktatási intézmények milyen, a központi költségvetés terhére biztosított támogatásokra és milyen feltételek mellett jogosultak. Ezek a hallgatói juttatásokhoz nyújtott, valamint a képzési és tudományos célú normatív költségvetési támogatások voltak. A magán felsőoktatási intézmény szintén az állami felsőoktatási intézményekkel azonos módon és feltételekkel vehetett részt a törvény 128. §-ának (1) bekezdésében meghatározott pályázatokon, továbbá a törvény 128. §-ának (2) bekezdése alapján az állami felsőoktatási intézményekkel azonos módon és feltételekkel volt köthető vele megállapodás.

³⁷³ '93. évi Ftv. 9/H. § (Megállapította: 1997. évi CXXVI. törvény 3. §. Hatályos: 1998. I. 1-től.)

³⁷⁴ '93. évi Ftv. 9/H. § (4) bekezdése. Megállapította: 2000. évi XCVII. törvény 2. §. Módosította: 2003. évi XXXVIII. törvény 33. § (12).

A magán felsőoktatási intézmények működésükben – SzMSz-ben rögzítettek szerint – az alábbiakban térhettek el: a szenátus létrehozásával, működésével, tagjai megbízatásának megszűnésével, a szenátus napirendjének előkészítésével kapcsolatos kérdések; az egyetemi és főiskolai docensi, egyetemi és főiskolai tanári munkakörök nyilvános pályázati eljárás útján történő közzététel kötelezettsége; a felsőoktatási intézményben magasabb vezetői és vezetői megbízással rendelkezőkre vonatkozó egyes rendelkezések; a hallgatói költségtérítés és térítési díjra vonatkozó rendelkezések. Gazdálkodásuk körében az állami felsőoktatási intézményekhez képest kiemelést érdemlő eltérés volt, hogy esetükben az állami felsőoktatási intézmények állampapír vásárlására, kincstári számla vezetésére vonatkozó korlátozó rendelkezéseket nem kellett alkalmazni; az állami felsőoktatási intézményekre vonatkozó korlátolt felelősségű társaság alapításának, az abban való részesedésnek szabályaitól az Alapító Okiratban eltérhettek; az olyan kötelezettségekért, amelyek teljesítéséhez vagyona nem volt elégséges, a fenntartó kezesként felelt.³⁷⁵

A '05. évi Ftv-ben rögzített, az egyházi felsőoktatási intézményekre vonatkozó különös rendelkezések azokat a szabályokat határozták meg, amelyek az egyházi fenntartó jogosultságából adódóan eltértek a magán és az állami felsőoktatási intézmények működésének, gazdálkodásának szabályaitól. Az egyházi felsőoktatási intézményben a foglalkoztatási jogviszony létesítésénél – az egyenlő bánásmódról szóló törvény keretei között – eltérő foglalkoztatási feltételek voltak meghatározhatóak (például valamely vallás gyakorlásának kikötése); a jelentkezők között különbséget lehetett tenni vallási, világnézeti meggyőződés alapján, amennyiben az a felsőoktatási intézmény szervezeti jellegét alapvetően meghatározó szellemiségből közvetlenül adódó, az adott oktatási tevékenység tartalma vagy természete miatt indokolt, arányos és valós követelményen alapult; a fenntartó a munkáltatói jogok gyakorlásában, a vagyoni, gazdálkodási feladatokban egyes esetekben eltérően rendelkezhetett; nem kellett alkalmazni a az intézményi szakszervezetre és Intézményi Érdekegyeztető Tanácsra vonatkozó rendelkezéseket. Hitéleti képzést folytató felsőoktatási intézmény az egyetem elnevezést akkor is használhatta, ha egy képzési területen jogosult mesterképzés folytatására, valamint legalább egy tudományterületen vagy művészeti területen doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére. A hitéleti képzés tartalmának meghatározása, a képzésben részt vevő oktatókkal, tanárokkal kapcsolatos követelmények meghatározása az egyházi felsőoktatási intézmény joga volt továbbá maga határozott a felvételi eljárás rendjéről és – az érettségi vizsga meglétét kivéve – a felvétel követelményeiről. A hitéleti képzés tekintetében a nyilvántartásba

³⁷⁵ '05. évi Ftv. 137-138. §

vételhez és működés megkezdéséhez szükséges engedély kiadása iránti eljárásban csak azt kellett vizsgálni, hogy biztosítottak-e a képzés tárgyi feltételei (tehát a személyi feltételek, pénzügyi eszközök, intézményi dokumentumok meglétét nem).³⁷⁶ Mindezekon felül az egyházi felsőoktatási intézmény működésében – SzMSz-ében rögzítettek szerint – az alábbi ügyekben térhet el: minőségbiztosítási rendszer üzemeltetésének kötelezettsége; foglalkoztatási és hallgatói követelményrendszerre vonatkozó szabályok, minőségfejlesztési program; felvételi követelmények közzétételének kötelezettsége; a szenátusra vonatkozó rendelkezések és a rektorra vonatkozó egyes rendelkezések.³⁷⁷ Fenti eltérő szabályok az indokoltnál nagyobb szabadságot biztosítottak az egyházi intézmények számára, amiről utóbb – a felsőoktatási intézmények működési engedélyének felülvizsgálata során – bebizonyosodott, hogy a legtöbb esetben felelőtlen és nem utolsó sorban szabályozatlan belső működési folyamatokhoz vezetett.³⁷⁸

Finanszírozás tekintetében a Magyar Katolikus Egyház és a Kormánnyal a felsőoktatási feladatok ellátására megállapodást kötő egyház által fenntartott felsőoktatási intézmény volt jogosult normatív költségvetési támogatásra, valamint eseti és egyedi támogatásokra. Normatív költségvetési támogatásra jogosulttá válhatott az az egyház által fenntartott felsőoktatási intézmény is, amelynek fenntartójával a miniszter felsőoktatási feladatok ellátására megállapodást kötött.

A '05. évi törvény vonatkozásában említést kell tenni a közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézményekről, valamint a nemzetközi jellegű felsőoktatási intézményekről. Előbbi 2007. szeptember 1-jétől, utóbbi 2009. július 18-tól került bevezetésre, mint új intézménytípus.

Nemzetközi jellegű felsőoktatási intézményként az a magán felsőoktatási intézmény működhetett, amelynek az alapító okirata a felsőoktatási intézményt nemzetközi jellegű felsőoktatási intézményként határozta meg; külföldi felsőoktatási intézménnyel kötött megállapodás alapján az EGT, illetve OECD részes államban hitelesített, vagy az adott állam felsőoktatási rendszerébe tartozónak elismert több külföldi (minimum kettő) képzést folytatott; az adott képzési ciklusban az általa indított szakok többségén a képzés idegen nyelven folyt és állami elismeréséről szóló törvény hatálybalépését követően legalább három éve folyamatosan működött. A nemzetközi jellegű felsőoktatási intézmény a magán felsőoktatási intézmények

³⁷⁶ '05. évi Ftv. 139. §

³⁷⁷ '05. évi Ftv. 139. § (8) bekezdése

³⁷⁸ Az Oktatási Hivatal Felsőoktatási Nyilvántartási Főosztály Ellenőrzési- és Működési Engedély Felülvizsgálati Osztály osztályvezetőjeként ezt a feladatellátás során személyesen tapasztaltam meg.

számára biztosított eltérő szabályozási lehetőségeken túl, SzMSz-ükben az oktatói munkakörben foglalkoztatottakra vonatkozó egyes rendelkezésektől, továbbá az oktatók és kutatók díjazására vonatkozó szabályozástól is eltérhettek. Az egyetem elnevezés használatára akkor is jogosult volt, ha nem felelt meg a felsőoktatási intézmények számára előírt feltételnek. A nemzetközi jellegű felsőoktatási intézmény fenntartására a már ismertetett alapítói és fenntartói jogokkal rendelkezőken túl, külföldi állam, illetve külföldi jogi személyiséggel rendelkező szervezet is jogosult volt, de a magyar joghatóság alól nem mentesültek. Ezek az intézmények – az alapító okiratban meghatározottak szerint – eltérhettek a felsőoktatási intézmények képzési szerkezetétől, de a törvény szerinti képzési rendszert meg kellett tartaniuk.^{379 380}

A nem állami felsőoktatási intézmények számára 2007-ben megnyílt a lehetőség arra, hogy – amennyiben alapító okirata, belső szabályzata lehetővé teszi – közhasznú szervezetként működhessenek. Közhasznú, cél szerinti tevékenységként oktatás és/vagy kutatás és/vagy művészeti alkotótevékenység határozható meg, amely megegyezik a felsőoktatási intézmény alapító okiratában megjelölt alaptevékenységével. A közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézmény vállalkozási tevékenységet is folytathat. A cél szerinti tevékenység és a vállalkozási tevékenység tekintetében a közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézményt megilletik mindazok a kedvezmények, amelyet a közhasznú szervezetekről szóló törvény meghatároz. A közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézmény működése nyilvános, a szenátus ülései – főszabály szerint – nyilvánosak.³⁸¹ A fenntartónak kötelező felügyelő szerv létrehozásáról gondoskodnia, amely működésére, hatáskörére vonatkozó szabályokat az intézmény alapító okiratában kell meghatározni.³⁸²

Míg a nemzetközi jellegű felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás az Nftv. hatálybalépésével kikerült a jogszabályból, a közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézményekre vonatkozó rendelkezések gyakorlatilag változatlan tartalommal kerültek be a felsőoktatásról szóló új törvénybe.³⁸³

³⁷⁹ '05. évi Ftv. 138/A.-138/C. § Beiktatta: 2009. évi LXXI. törvény 3-5. §. Hatályos: 2009. VII. 18-tól.

³⁸⁰ Nemzetközi jellegű felsőoktatási intézményként mindösszesen két intézmény, a Közép-európai Egyetem és az IBS Nemzetközi Üzleti Főiskola működött.

³⁸¹ A nyilvánosság az intézmény szabályzatában foglaltak szerint korlátozható, ha az a személyiségi jogokat, az intézmény vállalkozási (nem közhasznú) tevékenységével kapcsolatos üzleti titkokat, illetve a szellemi alkotásokhoz fűződő jogos érdekeket veszélyezteti vagy sérti.

³⁸² '05. évi Ftv. 139/A.-139/C. § Beiktatta: 2007. évi CIV. törvény 34. §. Hatályos: 2007. IX. 1-től.

³⁸³ Ezidáig összesen 13 felsőoktatási intézmény működött, illetve működik ma is e gazdasági rend szerint: Andrassy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem, Általános Vállalkozási Főiskola (később beolvadt az IBS Nemzetközi Üzleti Főiskolába), Modern Üzleti Tudományok Főiskola (későbbi nevén: EDUTUS), Gábor Dénes Főiskola, Heller Farkas Gazdasági és Turisztikai Szolgáltatások Főiskolája (megszűnt), Harsányi János Főiskola (megszűnt), IBS Nemzetközi Üzleti Főiskola, Közép-európai Egyetem, Kodolányi János Egyetem,

1.2. A magán és egyházi felsőoktatási intézményekre vonatkozó külön rendelkezések az Nftv. hatálya alatt

Az Nftv. hatálybalépésével az egyházi felsőoktatási intézmények működésére vonatkozó érdemi változás nem történt, így azok részletes bemutatásától eltekintek, azonban a finanszírozásban bekövetkező változásokról említést teszek: a hatálybalépéskor az Nftv. akként rendelkezett, hogy a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között létrejött megállapodás alapján a Magyar Katolikus Egyház, továbbá a Kormánnyal a felsőoktatási feladatok ellátására megállapodást kötő egyház által fenntartott felsőoktatási intézmény, kollégium és diákotthon a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatói arányában jogosult a(z állami) felsőoktatási intézmények számára meghatározott fenntartási feladatokhoz biztosított állami támogatásra, továbbá eseti és egyedi támogatásokra. E támogatásra továbbra is jogosulttá válhatnak azok az egyházi felsőoktatási intézmények, amelynek fenntartójával a miniszter köt megállapodást a felsőoktatási feladatok ellátására.³⁸⁴

A finanszírozásra vonatkozó rendelkezések 2016-ban és 2021-ben változtak. A fenntartási feladatokhoz biztosított állami támogatás helyett 2016-tól – az állami felsőoktatási intézményekhez hasonlóan – az alaptevékenységek után járó állami támogatás illeti meg az egyházi felsőoktatási intézményeket.³⁸⁵ Az eseti és egyedi támogatások továbbra is megilletik az egyházi felsőoktatási intézményeket, ezek tekintetében azonban 2021-től pénzügyi elszámolási kötelezettség nem terheli őket, de az egyházi jogi személy e támogatást köteles elkülönítetten nyilvántartani és a támogatás teljes összegét a felsőoktatási feladatot ellátó intézményei, illetve azok felsőoktatási feladatai támogatására fordítani. A kapott támogatások terhére a miniszter előírhatja a támogatási jogviszony keretében egyes felsőoktatási feladatok ellátásának kötelezettségét. A támogatási jogviszony keretében olyan feladat írható elő, amely szektorsemlegesen, a fenntartó személyétől függetlenül, többletfeladat keletkeztetése nélkül – kivéve, ha az valamely más feladat arányos csökkenésével jár együtt – bármely egyéb, közfinanszírozásban részesülő felsőoktatási intézmény részére is előírásra kerül. A támogatásban részesült egyházi felsőoktatási intézmény a megfelelő felhasználásáról és ennek részeként az előírt feladatok teljesüléséről szakmai beszámolót készít, pénzügyi teljesüléséről tájékoztatást ad a támogató (állam) részére. A támogatás éves rendszerességgel történő

Mozgásszerűtek Pető András Nevelőképző és Nevelőintézete (később állami fenntartásuként Pető András Főiskola, majd beolvadt a Semmelweis Egyetembe), Tomori Pál Főiskola, Zsigmond Király Főiskola (később Zsigmond Király Egyetem, ma Milton Friedman Egyetem), Sola Scriptura Teológiai Főiskola. Forrás: Oktatási Hivatal Felsőoktatási Nyilvántartási Főosztály saját nyilvántartása, Munkaanyag.

³⁸⁴ Nftv. 91-93. § (Közlönyállapot.)

³⁸⁵ Nftv. 92. § (1) bekezdése. Módosította: 2016. évi CXXVI. törvény 48. § 11. pontja.

rendelkezésre bocsátása és a felhasználásra vonatkozó éves szakmai beszámolási és pénzügyi tájékoztatási kötelezettség nem korlátozza a támogatás felhasználásának időtartamát, a fel nem használt rész tekintetében visszafizetési kötelezettséget sem keletkeztet.³⁸⁶

Mind a már hatályon kívül helyezett felsőoktatási törvények – különösen a '05. évi Ftv. –, mind pedig a jelenleg hatályos nemzeti felsőoktatási törvény vizsgálatából egyértelműen megállapítható, hogy az egyházi felsőoktatási intézmények az 1998-as felsőoktatási törvény módosítástól kezdve privilegizált szereplőként voltak és vannak jelen a felsőoktatásban. A '05. évi Ftv. hatálybalépésével e kör annyiban módosult, hogy az egyházi felsőoktatási intézmények közül kiemeli a Magyar Katolikus Egyház és a Kormánnyal a felsőoktatási feladatok ellátására megállapodást kötő felsőoktatási intézményeket. Az ő esetükben a fent ismertetett finanszírozás a törvény erejénél fogva alkalmazandó, míg az e körbe nem tartozó egyházi felsőoktatási intézmények esetén csak akkor alkalmazható, ha a fenntartó és miniszter között megállapodás születik felsőoktatási feladatok ellátására. Úgy is mondhatnánk: az állami támogatást élvező egyházak privilegizált köre leszűkült, a Kormány (miniszter) döntésén múlik, hogy mely egyházak élvezhetik az állam támogatását. Bár jogállásukat tekintve az állami felsőoktatási intézményektől elkülönülve, saját egyházi alapítóval és fenntartóval rendelkeznek, a működésükhöz szükséges pénzügyi feltételeket tehát – nagyrésztben – mégis az állam – az állami felsőoktatási intézményekkel egyező módon – biztosítja számukra,³⁸⁷ „cserébe”

³⁸⁶ Nftv. 92. § (1a)-(1c) bekezdése. Beiktatta: 2020. évi CXLVIII. törvény 64. §. Hatályos: 2021. I. 1-től.

³⁸⁷ Példának okáért:

1) Magyarország Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között 2017-ben létrejött megállapodás szerint: „A Kormány biztosítja, hogy a Református Egyház felsőoktatási intézményei - beleértve az ezen intézmények által fenntartott kollégiumokat (internátusokat) és diákokthozakat is - a mindenkor hatályos törvények szerint az állami felsőoktatási intézményekkel azonos feltételekkel részesülnek támogatásban. A Kormány a Református Egyház felsőoktatási intézményeiben tanuló magyar állami ösztöndíjas hallgatók számára az állami felsőoktatási intézményekben tanuló magyar állami ösztöndíjas hallgatókkal azonos jogcímen és azonos feltételekkel biztosítja az állami költségvetési támogatást. [...] A református egyházi felsőoktatási intézmények (hitéleti és nem hitéleti) támogatását tekintve a képzési (alap) és a speciális támogatás mértéke nem lehet kevesebb évi 8,5 milliárd forintnál.” 1821/2017. (XI. 9.) Korm. határozat - Magyarország Kormánya és a Magyarországi Református Egyház közötti Megállapodás megújításáról és az azzal összefüggő feladatokról 21. cikkely (2)-(4) bekezdése

2) Magyarország Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház között 2021-ben létrejött megállapodás szerint: „A Kormány vállalja, hogy a Baptista Egyház felsőoktatási intézménye - beleértve ezen intézmény által fenntartott kollégiumokat is - így államilag akkreditált felsőoktatási intézménye - a mindenkor hatályos törvények szerint az állami felsőoktatási intézményekkel azonos feltételekkel részesül támogatásban. A Kormány a Baptista Egyház felsőoktatási intézményében tanuló magyar állami ösztöndíjas hallgatók számára - beleértve a határon túli nemzetrészekből és a felsőoktatási intézménnyel nem rendelkező testvéregyházakból érkezetteket is - az állami fenntartású intézmények hallgatóival azonos jogcímen és azonos feltételekkel biztosítja az állami költségvetési támogatást. [...] A Baptista Egyház felsőoktatási intézménye (BTA) részére az állam által folyósított speciális támogatás mértéke nem lehet kevesebb évi 300 000 000 (azaz: háromszázmillió) forintnál.” 1637/2021. (IX. 21.) Korm. határozat - Magyarország Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház közötti megállapodás megkötéséről és az azzal összefüggő feladatokról 17. cikkely (1)-(4) bekezdése

3) Magyarország Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház között 2020-ban létrejött megállapodás szerint: „A Kormány az ország gazdasági teljesítőképességéhez mérten támogatja a (4) bekezdés szerinti célokhoz kapcsolódó egyetemi infrastruktúra fejlesztést. A Kormány biztosítja, hogy az Evangélikus Hittudományi Egyetem

fenntartja magának a jogot, hogy egyes felsőoktatási feladatok ellátását maga írja elő – a csak látszólag az államtól függetlenül működő – az egyházi felsőoktatási intézmények számára. Hangsúlyozom, e megállapítás csak azokra a felsőoktatási intézményekre áll, amelyeket az állam a fent ismertetett módon pénzügyi támogatásban részesít. Az e kiváltságot nem élvező egyházi felsőoktatási intézmények maguk igyekeznek előteremteni a működéshez szükséges pénzügyi feltételeket.

Az Nftv. hatálybalépésével a magán felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozásban érdemi változás nem történt. A jelenleg hatályos jogszabályi környezet az alábbiakban biztosít eltérő működési kereteket a magán felsőoktatási intézmények számára az állami felsőoktatási intézményekhez képest³⁸⁸:

- 1) Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület által fenntartott felsőoktatási intézmény vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhet mint magán felsőoktatási intézmény, és a képzési programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket. A vallási egyesület által fenntartott magán felsőoktatási intézmény is folytathat hitéleti képzést, ebben az esetben az egyházi felsőoktatási intézményekre vonatkozó egyes rendelkezéseket is alkalmazni kell.

hitéleti képzésben részt vevő magyar állami ösztöndíjas hallgatói létszáma összesen, az intézmény teljes hallgatói létszámából legfeljebb az évi 200 főt érheti el. Az Evangélikus Hittudományi Egyetem hitéleti képzésének állami támogatása megegyezik a pedagógusképzési szakok képzési támogatásával. Az Evangélikus Hittudományi Egyetem speciális támogatásának mértéke nem lehet kevesebb évi 300 millió forintnál. Az Evangélikus Egyház kötelezi magát, hogy ezen állami támogatást kizárólag oktatási és kutatási célokra használja fel.” 1212/2020. (V. 12.) Korm. határozat - Magyarország Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház közötti megállapodás megkötéséről és az azzal összefüggő feladatokról 20. cikkely (5)-(7) bekezdése

4) Magyarország és az Apostoli Szentszék között létrejött megállapodás – módosítása – alapján: „*A Katolikus Egyház egyeteme és felsőoktatási intézményei (a továbbiakban: az Egyház felsőoktatási intézményei) az állami felsőoktatási intézményekkel azonos elv és mérték szerint részesülnek a felsőoktatás éves költségvetéséről szóló törvényben megállapított pénzügyi támogatásából. Az Egyház felsőoktatási intézményei megállapodás alapján, pályázati úton, illetve más központi előirányzatokból is kaphatnak támogatást. Az Egyház felsőoktatási intézményeiben a nem hitéleti állami ösztöndíjas képzésre felvehető hallgatók számát (kapacitás) oly módon kell megállapítani, hogy ennek aránya elérje az állami fenntartású felsőoktatási intézményekben állami ösztöndíjjal betölthető helyek 5%-át. A Magyar Katolikus Püspöki Konferencia és az oktatásért felelős miniszter négyévenként, de először a 2014-2015-ös tanév kezdete előtt, megállapodást köt arra vonatkozóan, hogy az állami ösztöndíjas képzés ezen kapacitáson belül mely szakokon, milyen létszámmal vehető igénybe. Az ezen nem hitéleti képzésekre tekintettel folyósított képzési, tudományos, fejlesztési és speciális támogatások mértéke nem lehet kevesebb évi 7,5 milliárd forintnál, melyet a jövőben a Megállapodás II. Fejezet 2. Cikk (2) bekezdésében meghatározott módon valorizálni kell. [...]*” 2013. évi CCIX. törvény az egyfelől Magyarország, másfelől az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéssről szóló 1997. június 20-án aláírt Megállapodás módosításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről 2. cikk (1)-(2) bekezdése

³⁸⁸ Nftv. 94. § - 95/B. §

- 2) A magán felsőoktatási intézmények – amennyiben az SzMSz erről rendelkezik – eltérhetnek a szenátus tagjainak (kivétel a rektor és kancellár) megválasztására, megbízására vonatkozó, valamint az egyes jogkörök szenátusra történő átruházásának lehetőségére vonatkozó rendelkezésektől.
- 3) Nem kell alkalmazni az egyetemi és főiskolai docensi, valamint az egyetemi és főiskolai tanári munkakör nyilvános pályázat útján történő betöltésére vonatkozó rendelkezést, amennyiben erről az SzMSz másként rendelkezik.
- 4) Eltérhetnek az egyes magasabb vezetői megbízásra vonatkozó rendelkezésektől (pl.: kancellárra vonatkozó magasabb vezetői megbízás, rektori pályázat véleményezésének és választásának szabályai, életkorra vonatkozó megkötések).
- 5) Nem vonatkoznak az önköltséges képzés önköltség fizetés szabályai, valamint a térítési díj ellenében igénybe vehető szolgáltatásokra vonatkozó fizetési kötelezettség szabályai, amennyiben arról az SzMSz külön rendelkezik.
- 6) Nem kell alkalmazni a rektor számára előírt nyelvismereti követelményt, de ebben az esetben magasabb vezetőként gazdasági vezetőt kell választani a rektor mellé.
- 7) A magán felsőoktatási intézményekben a konzisztóriumra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók.
- 8) Kancellár foglalkoztatására magasabb vezetőként kerülhet sor. Amennyiben az alapító okirat eltérően nem rendelkezik, az Nftv. kancellárra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, azzal, hogy ebben az esetben a kancellári megbízásra irányuló pályázat kiírásáról, a személyi javaslatok felterjesztéséről nem a miniszter gondoskodik, továbbá a kancellár megbízására, a megbízás visszavonására nem a miniszterelnök jogosult.
- 9) A magán felsőoktatási intézmény alapító okirata rendelkezhet akként, hogy az intézményi munkaszervezet vezetésére, valamint a fenntartó által meghatározott feladatok ellátására elnöki tisztséget hoz létre. Az elnök a feladatai teljesítéséhez szükséges mértékben egyetértési jogot gyakorol a rektori hatáskörök tekintetében, és részt vesz az intézmény képviselőjében. Egyebekben feladatai teljesítése körében a rektorral és a kancellárral – illetve ahol kancellár nem került megbízásra, a gazdasági vezetővel – együttműködik. Ha a magán felsőoktatási intézményben elnöki tisztség kerül létrehozásra, azt a rektor is betöltheti.
- 10) A magán felsőoktatási intézmény szervezeti egységét – ide nem értve a törvény alapján jogi személyiségű szervezeti egységként működtetett köznevelési intézményt,

szakképző intézményt – a magán felsőoktatási intézmény alapító okirata jogi személlyé nyilváníthatja.

- 11) Amennyiben a miniszter erre megállapodásban kötelezettséget vállalt, a magán felsőoktatási intézmény jogosult a hallgatói juttatások; a felsőoktatási intézmény alaptevékenységének; nemzetgazdasági, térségfejlesztési feladatok ellátásának; egyes további közfeladatok ellátásának; a hallgatói sport; egyes speciális felsőoktatási feladatok ellátásának; a minősített intézmények támogatásának és a kulturális és fejlesztési támogatások biztosítására.
- 12) A magán felsőoktatási intézmény az intézmény működtetése, valamint alapfeladatainak ellátása érdekében gazdálkodási tevékenységet folytathat. Alapító okiratában fel kell tüntetni, hogy tevékenységét közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézményként vagy vállalkozásként végzi. Az alapító okirata úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot. Az alapító okiratban a fenntartó meghatározhatja, hogy a felsőoktatási intézmény által elért eredmény milyen módon kerül felosztásra, továbbá a fenntartó milyen módon részesedik abból. A magán felsőoktatási intézmény a rendelkezésére bocsátott vagyonnal – az alapító okiratában meghatározottak szerint, illetve, ha állami vagyonnal rendelkezik, az államháztartásra vonatkozó előírások megtartásával – költségvetésének keretei között önállóan gazdálkodik. Bevételeit és kiadásait a számviteli előírások szerint tartja nyilván. Olyan kötelezettségeiért, amelyek teljesítéséhez vagyona nem elégséges, a fenntartó kezesként vagyona erejéig felel, ha pedig a fenntartói jog gyakorlója és tulajdonosa eltér egymástól, akkor a tulajdonos a vagyon erejéig felel. Ha az intézmény jogutód nélkül szűnik meg, vagyona, jogai és kötelezettségei a fenntartóra, ha pedig a fenntartói jog gyakorlója és tulajdonosa eltér egymástól, akkor – a felek eltérő megállapodása hiányában – a tulajdonosra szállnak. A magán felsőoktatási intézmény évente köteles nyilvánosságra hozni a gazdálkodási tevékenységéről szóló mérleget, beszámolót.

A közhasznú szervezetként működő magán felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozást a '05. évi Ftv-ből – ahogy azt fent már jeleztem – az Nftv. is átvette, így annak újbóli ismertetése itt nem indokolt. Szintén nem kerül ismételt elemzésre a közhasznú

vagyonkezelő alapítvány által fenntartott felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás. Ennek két oka van: az egyik, hogy a fenntartói modellváltásról szóló fejezetben részletesen elemeztem már ezt a kvázi félállami modellt, a másik ok pedig, hogy jogállásukat tekintve mint magán felsőoktatási intézmények – tekintettel arra, hogy az Nftv. nem hoz létre számukra önálló jogállást –, a fent ismertetett szabályok (is) vonatkoznak rájuk. Mindezeket túl azonban működésükről külön törvény³⁸⁹ is rendelkezik.

Jelenleg Magyarországon 64³⁹⁰ államileg elismert felsőoktatási intézmény működik, ebből 6 maradt állami fenntartású (az intézmények 9,3 %-a). Egyházi fenntartású intézményként 26 intézmény működik (40,6 %), míg magán fenntartású intézmény 32 van (50 %), amelyből 21 működik a közelmúltban létrejött közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok fenntartásában (32,8 %).³⁹¹ A korábbi csúcseveket a 2008/2009. és a 2009/2010. tanév jelentette. Ezekben az években 15 magán felsőoktatási intézmény működött, ami az intézmények 21 %-át tette ki.³⁹² Az elmúlt két évben tehát – a modellváltás eredményeként – megduplázódott a magán felsőoktatási intézmények száma. Azonban, ha ezekre az intézményekre nem tisztán magán felsőoktatási intézményként tekintünk a „félállami” jellegük okán, akkor a jelenleg magán felsőoktatási intézményként működő intézmények száma 10, ami az intézmények 15 %-át jelenti, tehát jelentősen elmarad a korábbi csúcsev 21 %-ától.

2. A külföldi felsőoktatási intézmények működésének jogszabályi keretei

Bár a felsőoktatás komplex működését tárgyaló szakirodalmi elemzésekben a külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás ritkán kerül bemutatásra, én mégis úgy gondolom, hogy az egyre aktívabbá váló nemzetközi (kiváltképp Európán belül) együttműködések, szövetségek számos szabályozási kérdést vetnek fel a belső szabályozással kapcsolatban is.³⁹³ Nem felejtkezhetünk meg az olyan nemzetközi visszhangot kiváltó eseményekről sem, mint a „CEU-ügy”, vagy a már jóval szűkebb szakmai kör számára látható problémáról, mint a magyar felsőoktatási intézmények felvételi eljárása alóli kiskaput biztosító külföldi felsőoktatási intézmények, amelyek kapcsán bebizonyosodott, hogy szükség van az ezeknek az intézményeknek a működését lehetővé tevő jogszabályi környezetet ismertető és azt

³⁸⁹ Kvatv.

³⁹⁰ Egy felsőoktatási intézmény (Innovációs Társadalomtudományi Felsőoktatási Intézmény) állami elismerése az értekezés írásakor még folyamatban van.

³⁹¹ FIRGráf FIR törzsadatok – Államilag elismert magyar felsőoktatási intézmények (<https://firgraf.oh.gov.hu/prg/gyorslista.php?gy=10>)

³⁹² Összehasonlító adatok az intézmény fenntartója szerint. Felsőoktatási statisztikai adatok, letölthető kimutatások (2014.) https://dari.oktatas.hu/fir_stat_pub, 2021. október 13.

³⁹³ Az aktuális szabályozási kérdések közül csak néhányat említve: szakindítás lehetőségei, képzési területek definiálása, interdiszciplináris képzések működése.

kritikai szemlélettel vizsgáló szakirodalmi írásokra is. Mindezek együttesen indokolják, hogy a Magyarországon működő felsőoktatási intézmények elemzése a doktori értekezés részét képezze.

2.1. A Magyarországon működő, külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás 1993 és 2011 között

2.1.1. *Külföldi felsőoktatási intézmények Magyarországon a '93-as Ftv. alapján*

A '93-as Ftv. közlönyállapota (1993.VIII.3.) is utalt már a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésére. A törvény 74. § (1) bekezdés j) pontja értelmében *a művelődési és közoktatási miniszter a felsőoktatással kapcsolatos állami feladatai körében engedélyezi külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működését.* A 110. § további szabályokat is deklarált:

„110. § (1) Külföldi felsőoktatási intézmény Magyarországon akkor folytathat rendszeres alapképzést, szakirányú vagy doktori képzést (önállóan, más szervezet keretében vagy azzal együttműködve), illetve akkor adhat ki külföldi oklevelet, ha

a) abban az országban, ahol székhelye van, az intézményt hivatalosan felsőoktatási intézménynek, az általa kiadott oklevelet (adományozott fokozatot) felsőoktatási oklevélnek (fokozatnak) ismerik el, és ezt hitelt érdemlően bizonyították;

b) a művelődési és közoktatási miniszter a külföldi felsőoktatási intézmény ilyen működését engedélyezte.

(2) Magyar felsőoktatási intézmény külföldi felsőoktatási intézménnyel akkor folytathat közös alap- és szakirányú, továbbá doktori képzést, amennyiben az együttműködő külföldi felsőoktatási intézmény megfelel az (1) bekezdés a) pontjában említett feltételeknek. Az ilyen együttműködést a művelődési és közoktatási miniszternek be kell jelenteni.”

A '93-as Ftv. 110. § (1) bekezdésének b) pontja 1996. XI. 1-jével kiegészül „a MAB véleményének kikérése után” kitételrel, valamint az alábbi (3) bekezdéssel³⁹⁴:

„110. § (3) Az (1) bekezdés alapján folytatott, a művelődési és közoktatási miniszter által engedélyezett képzésről kiadott külföldi oklevelek honosításáról és belföldi egyenértékűségéről a miniszter rendeletet alkot. E rendelet melléklete sorolja fel azon intézményeket és szakjaikat, amelyekre a rendelet hatálya kiterjed.”

³⁹⁴ Megállapította: a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXI. törvény 80. § (1)-(2). Hatályos: 1996. IX. 1-től.

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXI. törvényhez fűzött indokolás szerint a '93-as Ftv. 110. § (1) bekezdés b) pontjának módosítását a MAB feladatairól szóló 80. § módosítása tette indokoltta. (E feladattal ugyanis bővül a MAB feladatköre.)

A MAB feladatkörét érintő módosítások részben más törvényhelyekre vonatkozó módosítási javaslatokból következtek (szövetség létesítése, szakindítási engedély megadása, akkreditált iskolarendszerű felsőfokú szakképzés indítása stb.), részben a MAB-nak a felsőfokú képzés színvonalának folyamatos ellenőrzésében és a minőségbiztosításban játszott szerepét kívánták növelni (például kar létesítése, oklevelek honosítása, stb.).

A '93-as Ftv. 110. § új (3) bekezdéssel történő kiegészítését az indokolta, hogy jelentősen megnőtt a külföldi felsőoktatási intézmények Magyarországon folytatott felsőfokú szakemberképzési tevékenysége.³⁹⁵ A 110. § (3) bekezdésében szereplő miniszteri rendelet megalkotására azonban nem került sor. A külföldi felsőoktatási intézményben szerzett fokozatok, oklevelek és diplomák elismeréséről és honosításáról szóló 47/1995. (IV. 27.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján a '93-as Ftv. 110. §-ában meghatározott külföldi felsőoktatási intézmény által kiállított oklevelek magyarországi elismerésére – kérelemre – a '93-as Ftv. 110. § (1) bekezdés b) pontjában szabályozott engedélyben továbbra is volt lehetőség. Az engedély ilyen tartalmú rendelkezésének hiányában a külföldi felsőoktatási intézmény által Magyarországon kiadott oklevelekre is a 47/1995. (IV. 27.) Korm. rendelet rendelkezéseit kellett alkalmazni. A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény (a továbbiakban: elismerési törvény) 2002. január 1-től hatályon kívül helyezte a '93-as Ftv. 110. § (3) bekezdését és a 47/1995. (IV. 27.) Korm. rendeletet is. Ennek elsődleges indoka az Európai Unióhoz történő csatlakozás és az ebből származó jogharmonizációs kötelezettség volt. A csatlakozási tárgyalásokon Magyarország arra vállalt kötelezettséget, hogy jogszabályait az Európai Unióhoz történő csatlakozása időpontjára összeegyeztethetővé teszi a vonatkozó közösségi jogszabályokkal, amely kiterjedt a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismerésére is.³⁹⁶

³⁹⁵ 1996. évi LXI. törvény indokolása a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról „A törvényeknek nincs hivatalos, az Országgyűlés által elfogadott indokolása. A törvényjavaslatok előterjesztői indokolását az elfogadott módosító javaslatoknak megfelelően pontosítottuk, kiegészítettük.” Forrás: Jogtár. Wolters Kluwer Kft.

³⁹⁶ Lásd bővebben: a) a Tanács 89/48/EGK irányelve a legalább hároméves felsőoktatási képzésben szerzett oklevelek kölcsönös elismerésének általános rendszeréről; b) a Tanács 92/51/EGK irányelve a szakmai képzés elismerésének második, a 89/48/EGK irányelvet kiegészítő általános rendszeréről; c) a Tanács 99/42/EK irányelve a liberalizált és az átmeneti irányelvek szabályozása alá eső foglalkozásokhoz kapcsolódó, szakmai képzésben

Ezt követően a '93-as Ftv. külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozása a '05-ös Ftv. hatálybalépésig érdemben nem módosult.

2.1.2. Külföldi felsőoktatási intézmények Magyarországon a '05-ös Ftv. alapján

A '05-ös Ftv. 116. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor működhet, illetve akkor adhat ki külföldi oklevelet, ha abban az államban, ahonnan származik, az intézményt felsőoktatási intézménynek, az általa kiadott oklevelet pedig az ilyen felsőoktatási intézménynek megfelelő oklevélnek jogszerűen elismerik, s az elismerést hitelt érdemlően bizonyították, továbbá a működés megkezdéséhez szükséges engedélyt a regisztrációs központ kiadta. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a külföldi felsőoktatási intézmény alapítására, az intézményben folyó oktató és kutató munkára, valamint annak ellenőrzésére, az intézmény működésére, a felvételi feltételek meghatározására annak az államnak az előírásait kell alkalmazni, amelyik a felsőoktatási intézményt sajátjának elismerte.”

A 116. § (2) bekezdése rendelkezik továbbá arról, hogy ha a regisztrációs központ az (1) bekezdésben meghatározott feltételek meglétét megállapította, a fenntartónak a működés megkezdéséhez szükséges engedélyt megadta. Az engedélyezési eljárásban szakértőként közreműködött a MAB és az elismerési törvény alapján a Magyar Ekvivalencia és Információs Központ (a továbbiakban: MEIK). A működés megkezdéséhez szükséges engedély kiadása megtagadható volt, ha a külföldi oklevél végzettségi szintjének vagy az oklevél által tanúsított szakképzettségnek a magyarországi elismerésére nem volt lehetőség. A külföldi felsőoktatási intézmények működése felett az oktatási miniszter gyakorolta a törvényességi ellenőrzést, ennek keretei között – legalább nyolcévenként – kérhette, hogy igazolják a 116. § (1) bekezdésben meghatározott feltételek fennállását.

A '05-ös Ftv. lehetőséget biztosított arra, hogy a külföldi oklevelet kibocsátó felsőoktatási intézmény Magyarországon nemzetközi szerződés alapján is létrejöhessen és működhessen. A nemzetközi szerződés alapján létrejött és működő felsőoktatási intézményeket a regisztrációs központ hivatalból szintén nyilvántartásba vette.³⁹⁷ Ezekre az intézményekre a törvényességi ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket a nemzetközi szerződés eltérő rendelkezésének hiányában kellett alkalmazni.

megszerezhető bizonyítványok elismerésének szabályairól; d) Az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve a szakmai képesítések elismeréséről

³⁹⁷ '05-ös Ftv. 116. § (3) bekezdése

A '93-as Ftv-hez hasonlóan, a '05-ös Ftv. is lehetővé teszi a *magyar és külföldi felsőoktatási intézmények magyar vagy külföldi, illetve közös oklevél kiállításához vezető közös képzését a következő feltételek együttes fennállása esetén:*

- a) a felsőoktatási intézmények jogosultak a képzés folytatására,*
- b) a képzés megszervezésében az érintett felsőoktatási intézmények megállapodtak,*
- c) az érintett felsőoktatási intézmények abban az államban, amelyben a székhelyük van, államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősülnek,*
- d) a kiállított oklevél az érintett országok belső joga szerint felsőoktatásban kiállított oklevélnek minősül,*
- e) a megállapodásból egyértelműen kiderül, hogy melyik magyar alap-, mesterképzés, doktori képzés vagy szakirányú továbbképzés követelményeinek felel meg a közös képzés.*³⁹⁸³⁹⁹

Fent idézett szakasz 2007. szeptember 1-jével egy új bekezdéssel egészült ki, amely szerint a közös képzések esetén a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működésének engedélyezése nem szükséges, csak a közösen folytatott képzésre nézve kell a regisztrációs központ engedélyét beszerezni, amely során szintén a MAB jár el szakértői testületként.

Az '05-ös Ftv. a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésének engedélyezéséhez már előírja a MAB és a MEIK szakértői véleményét.⁴⁰⁰ A közlönyállapot szerinti törvényszöveg tartalmazta, hogy *azoknál a külföldi felsőoktatási intézményeknél, amelyek székhelye szerint az Európai Gazdasági Térség (EGT) államában található, fenti szerveknek az eljárásuk során azt kell „csak” vizsgálni, hogy a székhelye szerinti országban rendelkezik-e állami elismeréssel a felsőoktatási intézmény.*⁴⁰¹ A 2006. március 1-jével hatályba lépő szövegváltozatból azonban ez kikerült.

A 2009. január 1-jétől hatályba lépett törvénymódosítás szerint *a regisztrációs központ a MAB szakértői véleménye nélkül dönthet, az EGT államban akkreditált, vagy az adott állam által a felsőoktatási rendszerébe tartozónak elismert alap-, mester-, illetve azzal egyenértékű – közös képzésnek nem minősülő – osztott képzés indításakor, ha a képzés megszervezésében az*

³⁹⁸ '05-ös Ftv. 117. § (4) bekezdése

³⁹⁹ A 2009. X. 1-el hatályba lépő módosítással az e) pont a következők szerint módosul: „*a megállapodásból egyértelműen kiderül, hogy melyik magyar képzési terület, felsőfokú végzettségi szint és szakképzettség vagy szakirányú továbbképzés követelményeinek felel meg a közös képzés*”.

⁴⁰⁰ Azok a külföldi felsőoktatási intézmények, amelyek a '05-ös Ftv. hatálybalépése előtt az oktatási minisztertől kapott engedély alapján kezdték meg működésüket, 2010. december 31-ig kötelesek voltak újra lefolytatni a tevékenység folytatásához szükséges engedélyezési eljárást. Abban az esetben, ha e feltételnek nem tettek eleget, a 2011. szeptember 1-jén induló tanévtől nem vehettek fel hallgatót az első évfolyamra, az előző években felvett hallgatók azonban tanulmányaikat változatlan feltételek mellett befejezhették, erre nézve a törvény nem állapított meg határidőt. (Lásd '05-ös Ftv. 151. § (7) bekezdése)

⁴⁰¹ '05-ös Ftv. 106. § (7) bekezdésének Közlönyállapota

*érintett – külföldi és magyar – felsőoktatási intézmények megállapodtak, és a külföldi felsőoktatási intézmény e megállapodásban vállalta a magyar felsőoktatási intézmény által folytatott képzésre tekintettel a külföldi oklevél kiállítását. E képzésre, a képzésben részt vevők jogaira és kötelezettségeire, az oktatási tevékenységre és annak ellenőrzésére, a felvételi feltételek meghatározására annak az államnak az előírásait kellett alkalmazni, amelyik a felsőoktatási intézményt sajátjának ismerte el.*⁴⁰² Fenti rendelkezés tulajdonképpen az együttműködés egy új formáját vezette be: a magyar felsőoktatási intézmény folytatja le a „külföldi” képzést a saját infrastruktúrája terhére (értsd: oktató, terem, stb.), de a külföldi képzésre vonatkozó szabályok szerint, amelyről a külföldi intézmény állít ki oklevelet (tehát ebben az esetben nem közös képzésről van szó). Hétköznapi szóhasználatnál élve ún. „licencia-képzést” valósít meg a magyar felsőoktatási intézmény.

A belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosítás során az EGT-államban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények vonatkozásában deklarálásra került, hogy *működésének megkezdéséhez szükséges engedély kiadása nem tagadható meg arra hivatkozással, hogy az intézmény által kibocsátott külföldi oklevél végzettségi szintjének magyarországi elismerésére nincs lehetőség.*⁴⁰³ A külföldi felsőoktatási intézmények irányába kizárólag annyi volt az elvárás, hogy ha a *kibocsátott külföldi oklevél végzettségi szintjének magyarországi elismerésére nincs lehetőség, akkor erre az intézménynek egyértelműen és igazolhatóan fel kell hívnia a képzésre jelentkező figyelmét, amelynek teljesülését a regisztrációs központ ellenőrzi.*⁴⁰⁴ A módosítás indokolása szerint „a jelentkezők megfelelő tájékoztatása mellett a hallgatókra kell bízni, hogy jelentkeznek-e ilyen képzésre, vagy sem, de ennek lehetőségét megtiltani nem lehet.”⁴⁰⁵

A '05-ös Ftv-be 2009. szeptember 1-jétől került be a szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező szolgáltató tevékenységére vonatkozó szabályozás. Ettől kezdődően a 116. § (7) bekezdése rendelkezik arról, hogy *„[a] szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerinti szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező szolgáltató a Magyar Köztársaság területén végzett határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében történő felsőoktatási tevékenységének folytatására irányuló*

⁴⁰² '05-ös Ftv. 106. § (7) bekezdése 2009. I. 1-től

⁴⁰³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 338. §

⁴⁰⁴ '05-ös Ftv. 116. § (6) bekezdése 2009. X. 1-től

⁴⁰⁵ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény indokolása

szándékát köteles a regisztrációs központnak bejelenteni. A szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező szolgáltatót a regisztrációs központ akkor veszi nyilvántartásba, ha abban az államban, ahonnan származik, az intézményt felsőoktatási intézménynek, az általa kiadott oklevelet pedig ilyen felsőoktatási intézménynek megfelelő oklevélnek jogszerűen elismerik. A szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező szolgáltató felett a miniszter gyakorolja a 105. §-ban meghatározott jogkörét, ennek keretei között a miniszter, valamint az ellenőrzésben közreműködő regisztrációs központ kérheti, hogy működése jogszerű feltételeinek fennállását hiteles másolatban, illetve hiteles magyar fordításban benyújtott okiratok alapján igazolja. A regisztrációs központ a honlapján közzéteszi azon nyelvek listáját, amelyek vonatkozásában az okiratok nem hiteles magyar fordítását is elfogadja.”⁴⁰⁶

2.2. A Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás az Nftv. alapján

2.2.1. Az Nftv. hatálybalépésétől a 2017. áprilisi módosításig

Az Nftv. hatályba lépésével a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésére vonatkozó szabályozás koncepcionálisan nem változott, a képzési tevékenység folytatásához továbbra is szükséges *a származási ország szerinti államilag elismert felsőoktatási intézményként történő működését engedélyező külföldi döntés oktatási hivatal általi elismerésére és működése engedélyezésére. Az oktatási hivatal a külföldi döntést elismeri, ha az adott állam felsőoktatási rendszerének elvei összhangban vannak az Európai Felsőoktatási Térség felsőoktatási alapelveivel.* A működési engedélyhez további feltétele egy szakértői vélemény, amely nyilatkozik *a képzés személyi és tárgyi feltételeiről, a képzés minőségéről, valamint a magyarországi működési és képzési feltételek és a székhely szerinti országban kiadott működési engedély közötti megfelelésről. A működési engedély megtagadható az oktatási hivatal által beszerzett szakvélemény alapján.*⁴⁰⁷

Főszabály szerint a működési engedély továbbra is megtagadható, ha *a külföldi oklevél végzettségi szintjének a magyarországi elismerésére nincs lehetőség,*⁴⁰⁸ *azonban a más EGT-államban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény működésének megkezdéséhez szükséges engedély kiadása az egyenértékűségi feltétel alapján nem tagadható meg. Ha a más EGT-államban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény által kibocsátott külföldi oklevél végzettségi szintjének magyarországi elismerésére nincs lehetőség, akkor erre az intézménynek*

⁴⁰⁶ Beiktatta: 2009. évi LVI. törvény 338. § (2). Hatályos: 2009. X. 1-től.

⁴⁰⁷ Nftv. 76. § (1)-(2) bekezdése

⁴⁰⁸ Nftv. 76. § (3) bekezdése

*egyértelműen és igazolhatóan fel kell hívni a képzésre jelentkező figyelmét, amelynek teljesülését az oktatási hivatal ellenőrzi.*⁴⁰⁹

A korábbi szabályozáshoz hasonlóan lehetőség van arra, hogy *külföldi oklevelet kibocsátó felsőoktatási intézmény Magyarországon nemzetközi szerződés alapján is létrejöhessen és működhessen. Ezen felsőoktatási intézményeket az Oktatási Hivatal hivatalból nyilvántartásba veszi, és az intézmények törvényességi ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés eltérő rendelkezésének hiányában kell alkalmazni.*⁴¹⁰

Magyar felsőoktatási intézmény külföldi felsőoktatási intézménnyel történő magyar és külföldi, vagy közös oklevél kiállításához vezető közös képzés folytatásának feltételei az Nftv. hatálybalépésével az alábbiak szerint módosultak:

a) az érintett felsőoktatási intézmények abban az államban, amelyben a székhelyük van, államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősülnek,

b) a kiállított oklevél az érintett országok belső joga szerint felsőoktatásban kiállított oklevélnek minősül,

*c) a magyar és a külföldi felsőoktatási intézmény rendelkezik jogosultsággal arra a képzésre, amelynek képzési és kimeneti követelményei megegyeznek a megállapodás tárgyát képező képzés képzési és kimeneti követelményeivel,*⁴¹¹

*d) a magyar felsőoktatási intézmény kreditátviteli bizottsága nyilatkozik arról, hogy a szakindítási engedéllyel rendelkező képzés és a megállapodás tárgyát képező képzés közötti kredit-egyenértékűség eléri a hetvenöt százalékot,*⁴¹²

*e) a hallgató legalább harminc kreditet a szakindítási engedéllyel rendelkező magyar felsőoktatási intézményben teljesít.*⁴¹³

A fenti képzés esetében továbbra sem szükséges a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi működésének engedélyezése.

A szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező szolgáltató tevékenységére vonatkozó szabályozás a '05-ös Ftv-hez képest jelentősen nem módosult, a szabad szolgáltatásnyújtás

⁴⁰⁹ Nftv. 77. § (1)-(2) bekezdése

⁴¹⁰ Nftv. 76. § (6) bekezdése

⁴¹¹ A 2016. VII. 1-el hatályba lépő módosítással a c) pont a következők szerint módosul: „a magyar és a külföldi felsőoktatási intézmény rendelkezik képzésindítási jogosultsággal olyan képzési vagy tudományterületen, amely megfeleltethető a megállapodás tárgyát képező közös képzés képzési vagy tudományterületével”. Megállapította: 2016. évi LXXX. törvény 57. §.

⁴¹² Hatályon kívül helyezte: 2015. évi CXXXI. törvény 82. § 17. Hatálytalan: 2015. IX. 1-től.

⁴¹³ Nftv. 78. § (3) bekezdése

jogával rendelkező szolgáltatót az oktatási hivatal akkor veszi nyilvántartásba, ha a szolgáltató a 76. § (1) bekezdésben meghatározott feltételt teljesíti.⁴¹⁴

Az Nftv. külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működésére vonatkozó jogszabályi szövege 2015. szeptember 1-jével módosult, azonban a módosítás a felsőoktatási intézmények által kiadott oklevelekre vonatkozó szabályozás jelentősebb tartalmi változását valamint a működési engedély kiadására vonatkozó rendelkezések pontosítását eredményezte. Az új szövegváltozat szerint *„Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha a származási országában államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül és az általa Magyarország területén folytatni kívánt képzés és az arra tekintettel kiállított oklevél államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek (oklevélnek) felel meg és a működését az oktatási hivatal engedélyezte. Az oktatási hivatal a működési engedélyre vonatkozó határozatát visszavonja, amennyiben a felsőoktatási intézmény, vagy a képzés e feltételeknek utóbb nem felel meg.”*⁴¹⁵

A módosítás továbbá ismét lehetővé tette – a '05-ös Ftv. 106. § (7) bekezdéséhez hasonlóan – az *Európai Gazdasági Térségről, illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetről (OECD) szóló szerződésben részes állam által elismert felsőoktatási intézmény államilag elismert alap-, mester-, illetve azzal egyenértékű – közös képzésnek nem minősülő – osztott képzésének magyar felsőoktatási intézmény által történő indítását, és az oktatási hivatal által történő nyilvántartásba vételét, ha a képzés megszervezésében az érintett külföldi és magyar felsőoktatási intézmény megállapodott, és a külföldi felsőoktatási intézmény e megállapodásban vállalja a magyar felsőoktatási intézmény által folytatott képzésre tekintettel a külföldi oklevél kiállítását.*⁴¹⁶ Ebben az esetben az oktatási hivatalnak a „működés engedélyezésére” nincs hatásköre, kizárólag a nyilvántartásba vételre terjed ki a jogköre.

2.2.2. Az Nftv. 2017 áprilisától hatályba lépő módosítása

Az Nftv. módosítása érdekében benyújtott T/14686. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: törvényjavaslat) általános indokolása szerint *„az elmúlt időszak tapasztalatai alapján az Nftv-nek a magyar felsőoktatás nemzetközi kapcsolataira vonatkozó szabályai a harmadik országok Magyarországon működő felsőoktatási intézményei, azok képzései, illetve oktatói tekintetében pontosításra szorulnak.”*⁴¹⁷ Ezt hivatott végrehajtani az oly sokat vitatott

⁴¹⁴ Nftv. 77. § (3) bekezdés

⁴¹⁵ Nftv. 76. § (1) bekezdése 2015. IX. 1-től

⁴¹⁶ Nftv. 77. § (4) bekezdése 2015. IX. 1-től

⁴¹⁷ Az indokolás így folytatódik: *„Magyarország kiemelt kultúrpolitikai célja az Európai Uniót kívüli ún. harmadik országokkal folytatott oktatási együttműködés, amelynek eszköze lehet az Európai Uniót kívüli külföldi*

és azóta folyamatos médiafigyelmet elnyerő, „lex CEU”-ként⁴¹⁸ is emlegetett törvénymódosítás, amelyet 2017. április 4-én fogadott el az Országgyűlés.

A módosítás neuralgikus pontjai voltak az Nftv. 76. § (1) bekezdés a) pontjaként hatályba lépő követelmény, amely alapján Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha – többek között – *„magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló, Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által kötött – föderatív állam esetében, amennyiben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodáson alapuló – nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték”,* valamint a b) pont szerinti *„a székhelye szerinti országban működő, és ott ténylegesen felsőoktatási képzést folytató államilag elismert felsőoktatási intézménynek minősül”* kitétel. Érdeemes megjegyezni, hogy a törvényjavaslat eredetileg nem tartalmazta a föderatív államok esetre irányadó rendelkezést, kizárólag a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését várta el a szerződő felektől. Egyes álláspontok szerint fenti kiegészített feltétel – amely a Magyarországon működő felsőoktatási intézmények közül csak néhány amerikai egyetemet érintett – teljesíthetetlen feltételhez kötötte a külföldi egyetemek magyarországi működésének engedélyezését, ugyanis *„az Egyesült Államok azon föderális államok közé tartozik, amelyekben a szövetségi kormányzat csak az alkotmány által számára fenntartott jogkörökkel rendelkezik, míg minden más hatáskört a tagállamok gyakorolnak. Az Egyesült Államok alkotmányának X. kiegészítése (1791) ezt kifejezett formában is tartalmazza: »Az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az egyes államoknak meg nem tagadott jogok az államokat, illetve a népet illetik.« Mivel az amerikai alkotmány az oktatással – ideértve a felsőoktatást is – kapcsolatos jogkörök gyakorlását nem ruházza a szövetségi kormányzatra, e tárgyban annak szervei nem köthetnek nemzetközi szerződést.”*⁴¹⁹

A *„ténylegesen felsőoktatási képzést folytató”* kitétel jelentős változást hozott a korábbi szabályozáshoz képest. Eredményeképpen, az EGT-tagállamon kívül székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmény a jövőben csak akkor folytathatott volna oklevelet adó képzési

felsőoktatási intézmények, harmadik országok állampolgárainak, mint oktatóknak szabályozott magyarországi működése, ugyanakkor az Nftv. vonatkozó rendelkezéseinek biztosítania kell a nemzetközi felsőoktatási együttműködés irányát, területét meghatározó, támogató magyar kormányzati szándék, a külpolitikai célkitűzések, valamint a nemzetközi kapcsolatok működtetésével járó hallgatói, oktatói mozgás, beutazás során az időszzerű nemzetbiztonsági szempontok érvényesülését.”

⁴¹⁸ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Módtv.)

⁴¹⁹ Jakab-Lévay-Sólyom-Szente: Amicus curiae... 6-7. o.

tevékenységet, ha az a székhelye szerinti államban is tényleges képzést folytatott (campust működtet). A törvénymódosításkor Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények közül ez egyetlen intézményt, a Central European University-t (CEU) érintette.

A Módtv. által megfogalmazott változás érintette az Nftv. 77. § (4) bekezdésében deklarált, korábban „licencia-képzésként” említett jogot, ugyanis a szabályozásból kikerültek a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetről (OECD) szóló szerződésben részes államok, szűkítve ezáltal az alanyok körét.⁴²⁰

A Magyarországon működő – nem csak külföldi – felsőoktatási intézményeket áttekintve úgy tűnik, hogy szintén kizárólag a CEU-t, illetve magyarországi partnerét, a Közép-európai Egyetemet (KEE) érintő jogszabályi változás történt, az Nftv. 9. § (2a) és (2b) bekezdéseként beépülő, a felsőoktatási intézmények névhasználatára vonatkozó szabályozással, amely szerint *„[a] felsőoktatási intézmény elnevezésének más felsőoktatási intézmény elnevezésétől egyértelműen különböznie kell. A felsőoktatási intézmény elnevezése nem lehet megtévesztő, nem kelthet az intézményre, annak tevékenységére vonatkozó hamis látszatot. Megtévesztőnek, illetve összetéveszthetőnek minősül a felsőoktatási intézmény elnevezése, ha annak magyar vagy idegen nyelven történő megnevezése és valamely más, az oktatási hivatalnál nyilvántartásba vett felsőoktatási intézmény elnevezése megegyezik.”* Ezt egészíti ki az Nftv. 76. § (1a) bekezdése, amisperint a Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézmények tekintetében *„alkalmazni kell a 9. § (2a) és (2b) bekezdése szerinti szabályokat is azzal, hogy a felsőoktatási intézmény elnevezése sem az 1. melléklet szerinti, sem Magyarországon képzési tevékenységet folytató külföldi felsőoktatási intézménnyel nem lehet összetéveszthető.”*

A Módtv. által megfogalmazott változások tekintetében a jogalkotó – a föderatív államokra előírt, annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodás kivételével – 2018. január 1-jét tűzte ki a feltételek megvalósításra. Föderatív államok esetén a Módtv. hatályba lépését (2017. április 11.) követő hat hónap állt a felek rendelkezésére, hogy megkössék a kívánt megállapodást. A feltételeket nem teljesítő külföldi felsőoktatási intézmény 2018. január 1-jét követően a külföldi felsőoktatási intézmény magyarországi képzésének első évfolyamára hallgatót nem vehetett fel, de a 2018. január 1-jén már megkezdett magyarországi képzések változatlan feltételek mellett kifutó rendszerben – de legfeljebb a 2020/2021-es tanévben – befejezhetők voltak.⁴²¹

⁴²⁰ Nftv. 77. § (4) bekezdése 2017. szeptember 1-től hatályba lépő módosítása alapján.

⁴²¹ Nftv. 115. § (7) bekezdése

A törvénymódosítást – számos egyéb kritika mellett – sokan kifogásolták a törvény végrehajtására biztosított felkészülési idő rövidege okán. A kritikai hangok nem voltak alaptalanok, amelyet a Velencei Bizottság 2017. október 6-ai ülésnapján elfogadott véleménye⁴²² is alátámaszt. Erre (is) tekintettel a miniszterelnök módosító javaslatot nyújtott be a Nftv. valamint a Módtv. által előírt határidők megváltoztatására. A javaslatot az Országgyűlés is megszavazta.⁴²³ Eszerint a 2018. január 1-jei határidők 2019. január 1-jére, míg a 2020/2021-es tanév 2021/2022-es tanévre módosult. A föderatív államok vonatkozásában előírt előzetes megállapodásra előírt „*hatálybalépését követő hat hónapon belül*” szövegrész helyébe 2018. augusztus 31-éig szöveg kerül. Az általános indokolásban megfogalmazottak alapján erre azért volt szükség, mert „*a Módtv. szerinti nemzetközi megállapodás megkötésére csak a McDaniel College Budapest kapcsán került sor, a többi nemzetközi megállapodás még legfeljebb csak tárgyalási szakaszban van, a Kormány [...] indokoltnak látja az előírt kötelezettségekre vonatkozó határidő meghosszabbítását, így könnyítve meg a jogkövetést.*” Ennek ellentmondani látszik, hogy az amerikai-magyar megállapodástervezet (a CEU működésének támogatásáról) szeptember óta ismert szövege szerint a megállapodást november 15-ig kell ratifikálni, tehát a határidő meghosszabbítása sokkal inkább okafogyottnak látszik. Fentiekén túl a javaslatához fűzött részletes indokolás kitért arra, hogy a Módtv-vel „*bevezetett változások egyenlő feltételeket teremtettek a külföldi felsőoktatási intézmények magyarországi működéséhez*”, azonban az eddig leírtak alapján is jól látszik, hogy az EGT-államon belüli, valamint azon kívüli székhellyel rendelkező felsőoktatási intézmények vonatkozásában messze nem beszélhetünk egyenlőségről.

2.2.3. A 2021. évi LIV. törvény – az Nftv. módosítása az EUB ítélete nyomán

A köznyelvben „lex CEU”-ként emlegetett Nftv. módosítás az Európai Unió figyelmét is Magyarországra irányította. Az Európai Bizottság az ügyben kötelezettségszegési eljárását indított hazánkkal szemben, mivel megítélése szerint Magyarország a Módtv. elfogadásával nem teljesítette több uniós jogi rendelkezésből eredő kötelezettségét. Magyarország mind a felszólító levélben, mind az indoklással ellátott véleményben foglalt kötelezettségszegést vitatta. A Bizottság indoklással ellátott véleményében azt állította, hogy mivel Magyarország

⁴²² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) HUNGARY OPINION ON ACT XXV OF 4 APRIL 2017 ON THE AMENDMENT OF ACT CCIV OF 2011 ON NATIONAL TERTIARY EDUCATION. Endorsed by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017). ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)022-e), 2017. október 17.)

⁴²³ 2017. évi CXXXVII. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény módosításáról

az EGT-n kívüli külföldi felsőoktatási intézmények számára az oktatási szolgáltatások nyújtásának feltételeként nemzetközi szerződés megkötését írja elő, nem teljesítette a GATS XVII. cikkéből eredő kötelezettségeit. Továbbá Magyarország nem teljesítette a 2006/123 irányelv 16. cikkéből, és az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkéből eredő kötelezettségeit sem, mivel külföldi felsőoktatási intézmények számára olyan követelményt ír elő, amely szerint a származási országukban is kell felsőoktatási képzést nyújtaniuk. Mivel Magyarország nem szüntette meg a Bizottság által küldött indoklással ellátott véleményben foglalt kötelezettségszegéseket, ezért a Bizottság Magyarországgal szemben kereset nyújtott be az Európai Unió Bíróságához (EUB).

A Bíróság az ítélet indokolásában⁴²⁴ egyenként és részletesen elutasította a magyar Kormány által hivatkozott elfogadhatatlansági okokat. Így például azt, hogy a kormány kifogásolta, hogy a kötelezettségszegési eljárás során nagyon rövid határidőket kaptak a válaszadásra: egy hónapot az általánosan szokásos kettő helyett és ezzel sérült a védelemhez való jog. Az Európai Bíróság rámutatott, hogy maga a jogszabály is sürgősséggel készült és rövid határidőket adott meg, így a Bíróság az – eredetileg 2018. január 1-jében megállapított – hatálybalépésére figyelemmel állapította meg a válaszadásra nyitva álló határidőket. Egyebekben pedig a magyar Kormány semmivel nem tudta bizonyítani, hogy emiatt hátrányos helyzetbe került volna a védekezés során. A magyar fél sérelmezte továbbá, hogy a Bizottság intézkedése mögött politikai indítékok – azaz a Central European University sajátos érdekeinek védelme – húzódtak meg. A Bíróság e tekintetben az ítélkezési gyakorlatára hivatkozott, amely szerint a Bizottság teljes diszkrecionális jogkörrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy megindítja-e vagy sem a kötelezettségszegési eljárást.

Magyarország továbbá vitatta az EUB joghatóságát is, mivel az ügy a GATS rendelkezéseinek megsértésére vonatkozott, ami viszont egy nemzetközi szerződés, így szerinte annak értékelése, hogy a törvény összeegyeztethető-e Magyarország GATS szerinti kötelezettségvállalásaival nem az EUB, hanem a WTO vitarendezési testületeinek kizárólagos hatáskörébe tartozik. Emellett Magyarország álláspontja szerint a vitatott rendelkezések a felsőoktatás területét is érintik, amely terület nem tartozik az Európai Unió kizárólagos és

⁴²⁴ A C-66/18. sz. ügyben, Európai Bizottság kontra Magyarország. A Bírósági ítéletet lásd teljes terjedelmében: (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=26875178>, 2021. október 27. Kapcsolódó dokumentumok: keresetlevél, indítvány, az ítélet összefoglalása itt érhető el: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgreg=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-66%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=26875178>, 2021. október 27.)

megosztott hatáskörei közé. A EUB ezzel szemben megállapította hatáskörét a WTO jogába ütköző jogsértésekre alapított kifogások elbírálására. Emlékeztetett arra, hogy bármely, az Unió által kötött nemzetközi megállapodás az uniós jog szerves részét képezi, megállapította továbbá, hogy ez a helyzet a WTO-t létrehozó egyezmény esetében is, amelynek a GATS a részét képezi. Ezt követően az Uniónak a közös kereskedelempolitika területén fennálló kizárólagos hatásköre és a tagállamoknak az oktatás területén fennálló kiterjedt hatásköre közötti viszonyt illetően a Bíróság kifejtette, hogy GATS keretében vállalt kötelezettségek, ideértve a magán oktatási szolgáltatások kereskedelmének liberalizációjára vonatkozó kötelezettségvállalásokat is, a közös kereskedelempolitika területéhez tartoznak. Az ítélet arra is rámutatott, hogy az EU-nak egyenesen kötelezettsége betartatni tagjaival a közösen vállalt feltételeket, ellenkező esetben az Unió nemzetközi felelősségrevonásának lehetne helye.

Az EUB az ügy érdemében először azt a követelményt vizsgálta meg, amely szerint külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oktatási és kutatási tevékenységet Magyarországon, ha Magyarország és a székhely szerinti származási ország között kötöttek ilyen nemzetközi szerződést. Ezzel kapcsolatban az EUB kijelentette, hogy olyan plusz feltételeket támaszt a külföldi felsőoktatási szolgáltatókkal szemben, amelyeket nehéz teljesíteni, és az, hogy az előírt szerződés megköthető legyen a megállapított határidő lejárta előtt, nagyrészt a magyar hatóságok mérlegelésén alapuló közreműködés kell, továbbá bizonyos esetekben – különösen a szövetségi államok esetében – a szerződés megkötése lehetetlennek is bizonyulhat. Ennek alapján a Bíróság megállapította, hogy a nemzetközi szerződés megkötése, amint ezt a Módtv. megköveteli, az érintett külföldi szolgáltatókkal szemben további feltételt ír elő ahhoz, hogy Magyarországon felsőoktatási szolgáltatásokat nyújthassanak, amely feltétel teljesítése a magyar hatóságok diszkrecionális jogkörébe tartozik, ami elegendő ahhoz, hogy megvalósuljon a versenyfeltételeknek az érintett intézmények hátrányára és a magyar intézmények javára történő módosulása. Magyarország a perben a közrend védelmére hivatkozva indokolta e feltételek követelését. Az EUB egyértelműen kimondta, hogy a magyar fél nem bizonyította a magyar társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető, valós és kellően komoly veszély fennállását.

A Bíróság megvizsgálta azt a követelményt is, amely szerint külföldi felsőoktatási intézménynek oktatási tevékenységeket a származási államban is kell kínálniuk. A Bíróság itt az EGT-n kívüli államok tekintetében arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország nem teljesítette a GATS XVII. cikke szerinti kötelezettségeit, ami versenyhátrányt eredményezett a követelménnyel érintett intézmények számára. Az EGT tagállamokban székhellyel rendelkező felsőoktatási intézményeket tekintetében pedig azt állapította meg, hogy az intézkedés mind az

EUMSZ 49. cikkében foglalt letelepedés szabadságának, mind a 2006/123 / EK irányelv 16. cikkében szabályozott szolgáltatásnyújtás szabadságának indokolatlan korlátozását jelentette. Magyarország ezt elsősorban azzal indokolta, hogy ez szükséges a felsőoktatás magas színvonalának biztosításához, amellyel kapcsolatban az EUB megállapította, hogy a származási államban történő oktatási tevékenység pusztá megkövetelése semmilyen módon nem befolyásolja a kínált oktatás minőségét Magyarországon, így ez a cél nem igazolhatja a szóban forgó követelményt.

Végül az EUB megvizsgálta, hogy a szóban forgó követelmények összeegyeztethetők-e az EU Alapjogi Chartájának 13. cikkével, 14. cikkének (3) bekezdésével és 16. cikkével. Ezekkel összefüggésben az EUB megállapította, hogy a vitatott intézkedések alkalmasak arra, hogy veszélyeztessék az érintett külföldi felsőoktatási intézmények Magyarország területén folytatott tudományos tevékenységét, megfosszák az érintett egyetemeket a tudományos kutatásaik végzéséhez és oktatási tevékenységük gyakorlásához szükséges autonóm infrastruktúrától, így korlátozzák a tudományos életnek a Charta 13. cikkében védett szabadságát. Ezenfelül ezen intézmények alapítása a Charta 14. cikke (3) bekezdésének és 16. cikkének hatálya alá tartozik, és az imént hivatkozott indokokhoz hasonló okokból a vitatott intézkedések az e rendelkezésekben biztosított jogokba való beavatkozásnak minősülnek.

Az EUB ítélet hatására született meg az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2021. évi LIV. törvény. A módosítás szerint a nem EGT-államban székhellyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha 1) Magyarország Kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam Kormánya által a felsőoktatási végzettségek, fokozatok egyenértékűsége tárgyában kötött szerződésben szerepel, 2) a Magyarországon nyújtott képzés a magyar felsőoktatási intézmények képzésével egyenértékű, 3) az általa Magyarországon nyújtott képzés felvételi követelményei megfeleltethetők az intézmény képzésével egyenértékű képzést nyújtó államilag elismert felsőoktatási intézményre vonatkozó felvételi követelményeknek, 4) oklevelet adó képzési tevékenységét az Oktatási Hivatal kérelemre engedélyezte.⁴²⁵ Az e szerint működő felsőoktatási intézményben az oklevelet adó képzési

⁴²⁵ „Annak érdekében, hogy a vita lezárható legyen, a törvényjavaslat egy más európai országban már bevált, hatályos jogszabály magyar jogrendbe történő átültetésére tesz javaslatot. A javaslat a bajor jogot alapul véve eltérő szabályozást tartalmaz az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződésben részes államokban (EGT-állam) székhellyel rendelkező, államilag elismert, külföldi felsőoktatási intézmények és az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződésben nem részes államokban (nem EGT-állam) székhellyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények Magyarországi működésére. Az új előírást nemzetközi összehasonlító vizsgálatok eredményére építve, a bajorországi szabályozás (Bayerisches Hochschulgesetz) mintájára, a felsőoktatási tevékenység folytatására

tevékenység folytatására, a külföldi felsőoktatási intézményben folyó oktató és kutató munkára, valamint annak ellenőrzésére, az intézmény működésére az intézmény székhelye szerinti állam előírásait kell alkalmazni, továbbá az ilyen képzésre tekintettel a felsőoktatási intézmény székhelye szerinti államban elismert végzettséget tanúsító oklevelek és fokozatok adhatóak. Az EGT-államban székhellyel rendelkező államilag elismert külföldi felsőoktatási intézményekre eltérő szabályozás vonatkozik. Magyarországon területén az EGT-államban székhellyel rendelkező államilag elismert külföldi felsőoktatási intézmény akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha 1) az általa Magyarország területén folytatni kívánt képzés és az arra tekintettel kiállított oklevél a székhelye szerinti EGT-államban államilag elismert felsőoktatási fokozatot adó képzésnek minősül és 2) a felsőoktatási intézmény oklevelet adó képzési tevékenységre való jogosultságát az oktatási hivatal kérelemre határozatában megállapítja.⁴²⁶

Az EUB ítéletét követő Nftv. módosítás gyakorlati szempontból több tekintetben is problémás lehet: felveti egyrészt a nem EGT-s külföldi képzésnek valamely magyarországi képzéssel való egyenértékűségének vizsgálatát, a megfeleltetés feltételit és módját, másrészt a felvételi követelmények összehasonlíthatóságát, azok megfeleltethetőségét a magyarországi központi felvételi eljárás során, valamint az intézmények hatáskörébe tartozó többlet követelményekben előírtaknak.

2.3. Összegzés és következtetések

E fejezetből jól látható, hogy a külföldi felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozás 1993-tól a „lex CEU”-ként elhíresült módosításig jelentősebb koncepcionális változtatáson nem esett át, azonban az utóbbi években egyértelműen megállapítható a jogszabályi környezet szigorodása. Ennek oka többek között abban is keresendő, hogy a hallgatói, oktatói mobilitás valamint az európai felsőoktatási térség folyamatos fejlődése indukálja, hogy a felsőoktatási intézmények lépést tartsanak e folyamattal, amelynek egyik lehetséges módja, ha képzéseiket határaikon túl is nyújtani tudják. Erre tekintettel az egyes

vonatkozó szakasz feltételeit lefordítva és tükröztetve emelheti be az Országgyűlés a hazai rendelkezések közé. A kormány a javaslat tartalmáról tájékoztatta az Európai Bizottságot, amely ezzel kapcsolatos kifogást nem jelzett. Mivel a rendelkezések más tagállamban hatályos, az uniós testületek, intézmények által sem kifogásolt szabályozás átvételét jelentik, a kiigazított felsőoktatási törvény vonatkozó szakasza vélhetően minden további próbát kiáll majd. A Magyarországon működő egyetemek jelenleg is teljesítik a pontosított elvárást, vagy annak különösebb nehézség nélkül képesek lehetnek megfelelni.” Az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2021. évi LIV. törvény általános indokolása

⁴²⁶ Az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2021. évi LIV. törvény

államoknak a korábbiakhoz képest részletesebben szabályoznia kell nemzeti jogrendszerükben a „külföldről érkező” felsőoktatási intézmények működését.

A kezdeti nagyszámú érdeklődés után, amelynek eredményeként jelentős számú külföldi felsőoktatási intézmény „telepedett le” az országban, – részben a szabályozás szigorodása okán – a működési engedéllyel rendelkező külföldi felsőoktatási intézmények száma mára jelentősen lecsökkent. Ezt a folyamatot erősítette az OH működési engedélyekre irányuló felülvizsgálat, amelynek során számon – általában tényleg képzést már nem is folytató – intézmény maga kezdeményezte működési engedélyének visszavonását, valamint bejegyzésének törlését.

V. HIPOTÉZISVIZSGÁLAT

Első hipotézisemben azt állítottam, hogy a rendszerváltoztatást követően hazánkban is kibontakozó globalizációs folyamatok eredményeként a felsőoktatás iránti fokozódó társadalmi igény jelent meg, amely azt eredményezte, hogy az államnak gondoskodnia kellett arról, hogy az minél szélesebb körben elérhető legyen, így technicista, állami bürokrata-képző, valamint csúcserőtelmisségi-nevelő funkciójából folyamatosan szolgáltató funkciót kezdett betölteni.

Az első hipotézisem leginkább alátámasztja a vizsgált időszak felsőoktatásra vonatkozó jogszabályaiban megfogalmazott célkitűzések vizsgálata. Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény a felsőoktatás alapvető céljaként a társadalom, a gazdaság, a tudomány és a művészetek fejlesztésében alkotó szerepet betöltő, magas szintű ismeretekkel rendelkező, tudományos világnézetű értelmiségi szakemberek nevelését, képzését és továbbképzését jelöli meg. Ennek érdekében elméletileg megalapozott, korszerű, átfogó és kellő áttekintést nyújtó szaktudás, valamint műveltség megszerzését, s a hivatás gyakorlásához, a szakmai és a társadalmi közéletben való cselekvő részvételhez szükséges képességek és készségek kifejlesztését biztosítja. A rendszerváltoztatás utáni első felsőoktatási törvény a felsőoktatási intézmények feladatául a felsőfokú szakemberképzés mellett a nemzeti és az egyetemes kultúra közvetítésével az értelmiségi létre való felkészítést; a tudományos ismeretek bővítésére és alkalmazására, művészeti és más alkotások, eredmények létrehozására való felkészítést; továbbá a tudományok, a művészetek és a kultúra fejlesztését tűzi célul. A '05. évi Ftv. deklarálja, hogy a tanuláshoz való jog alapján a Magyar Köztársaság minden állampolgárának joga, hogy igénybe vegye a felsőoktatás által nyújtott szolgáltatásokat, feltéve, hogy képességei alkalmassá teszik a felsőfokú tanulmányokra. A tanulás és tanítás alkotmányos jogának biztosítása mellett, már számos olyan célt jelöl meg, ami a felsőoktatást, mint szolgáltatást jellemzi. A teljesség igénye nélkül: a felsőoktatásban végzett kutatás támogatása, feltételeinek biztosítása; megteremteni az oktatás és a kutatás egységét, erősíteni a magyar felsőoktatás és a nemzetközi kutatás kapcsolatát, biztosítani, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás-fejlesztés egyik legjelentősebb bázisát képezzék; a magyar felsőoktatás társadalmi-gazdasági beágyazottságának erősítése, valamint programjaiban és működésében a fenntartható fejlődés biztosítása, egészségtudatos, környezettudatos szemlélet és értékek közvetítése; az egész életen át tartó tanulás feltételeinek megteremtése, ennek keretei között a felsőoktatáshoz való hozzáférés lehetőségének szélesítése; a kiemelkedő képességgel rendelkezők tudományos szintű felkészítése, hogy a korszerű ismeretek átadása járuljon hozzá a tudásalapú társadalom létrejöttéhez. A jelenleg hatályos felsőoktatási törvény még inkább a felsőoktatás

„tömegszolgáltatás” jellegét erősíti. A törvényben már nem szerepel sem az „értelmiségi”, sem a „műveltség” kifejezés, célkitűzésként a felsőoktatás színvonalának emelését, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtését és a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítását jelöli meg.

Szintén első hipotézisemet támasztja alá, hogy az Országgyűlés 1990 tavaszán módosította az oktatási törvényt és megszüntette az állam mintegy 40 évig fennálló oktatási intézményalapítási monopóliumát: a kilencvenes évek első felétől megindulhatott a nem állami köz- és felsőoktatási intézmények alapítása, fejlesztése. Ezzel egyidejűleg megindult a verseny az állami és a nem állami (kezdetben egyházi, később magán és egyházi) felsőoktatási intézmények között, mint „oktatási szolgáltatások” közötti verseny.

A rendszerváltoztatást követő években a hallgatói létszám ugrásszerű növekedése⁴²⁷ bizonyítja, hogy az állam eleget tett annak a társadalmi és gazdasági nyomásnak, hogy minél szélesebb rétegek kapcsolódhassanak be a felsőoktatásba, amely egyre szélesebb körű szolgáltatás nyújtást követelt meg a felsőoktatási intézményektől, végső soron az államtól.

A felsőoktatáshoz való széles társadalmi rétegek számára való hozzáférés lehetőségét kívánta biztosítani az állam a hallgatói hitelrendszer bevezetésével, amely az évek során eltérő konstrukciókban állt a hallgatók rendelkezésére.

Második és harmadik hipotézisem szerint a felsőoktatás tömegessé válása következtében annak gazdasági jelentősége is megnőtt. Az ágazat költségigénye expanzív módon növekszik, amely az állam számára – többek között a demográfiai csökkenés és a 2008-as gazdasági világválság következtében – egyre fokozódó terhet jelent. A felsőoktatási intézmények és kapcsolódó projektek gazdasági súlya az államháztartásban és költségvetésben komoly tényezővé vált, (gazdaság)politika jelentősége felértékelődött. Azt is állítottam, hogy mindezek súlyát a mindenkori kormány is felismerte, így az állami irányítás felsőoktatásban való jelenléte politikai-stratégia kérdéssé vált – amit az is mutat, hogy a 2010-es években az egyre súlytalanabbá váló humán-minisztériumtól az innovációs kérdésekkel foglalkozó tárca vette át a terület politikai felügyeletét, majd – a legutóbbi fejlemények szerint – a felsőoktatási intézmények fenntartóváltásának hatékony és gördülékeny feladat-teljesítése érdekében önálló kormánybiztost is kapott.

⁴²⁷ Az 1990/91-ben 102.387 hallgató, 1995/96-ban 179.565 hallgató, 2001/02-ben 313.238 hallgató, 2005/06-ban 380.632 hallgató (ez egyben a csúcscévet is jelentette) 2010/11-ben 318.019 hallgató, 2018/19-ben 245.764 hallgató vett részt felsőoktatási képzésben. (Forrás: Felsőoktatási statisztikai adatok, letölthető kimutatások (2018.) 1. Összehasonlító adatok. 1.1. Intézmények, karok, hallgatók egyetemi és főiskolai képzésben és oktatók száma https://dari.oktatas.hu/fir_stat_pub, 2021. október 27.)

Értekezésemben rávilágítottam, hogy a felsőoktatás működésének megreformálása a rendszerváltás óta megoldandó feladatként állt a mindenkori kormányzat előtt. A folyamatosan napirenden lévő reformtervek és elfogadott változások egyik – visszatérő – központi kérdése a felsőoktatási intézmények finanszírozása, gazdálkodása.

Már az 1996-os felsőoktatás fejlesztés irányelveinek végrehajtását célzó feladattervről szóló kormányhatározat rendelkezett arról, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállóságának növelése érdekében felül kell vizsgálni és meg kell szüntetni a gazdálkodás indokolatlan kötöttségeit, meg kell vizsgálni a központi költségvetési támogatás és az egyéb források viszonyát az intézmények működtetésében. Ki kell dolgozni az egyéb források felhasználási rendszerének szabályait. Ugyanebben a kormányhatározatban szerepelt, hogy meg kell vizsgálni és hosszabb távon ki kell dolgozni a közalapítványi tulajdonba adás feltételeit. Ez a felsőoktatás elmúlt két évében rohamosan zajló folyamatok – tudniillik állami fenntartású intézmények közfeladatot ellátó közhasznú vagyonkezelői alapítványok mint fenntartó részére történő átadása – ismeretében különösen figyelmet érdemel, az akkori elképzelés politikai okokból történő meg nem valósulása egyúttal alátámasztja az állami irányítás felsőoktatásban való jelenlétének politikai-stratégia kérdését, amely a mindenkori érdekek és lobbik mentén változik.

Ezt követően a 2002-es Felsőoktatási Fejlesztési Programban jelenik meg a nagyobb felsőoktatási intézmények önálló gazdálkodásának, egyúttal a gazdaságossági követelmények erősítésének és a nem állami források mobilizálásának terve. Emellett pedig a normatív ágazati finanszírozási rendszer kidolgozását és bevezetését, valamint a felsőoktatási intézményeket költséghatékony, felelős gazdálkodásra készítő gazdálkodási szabályozás kialakítását szorgalmazza.

A 2000-es évek elején kezdődött meg egy leendő új felsőoktatási törvény alapjainak kimunkálása. Az erről szóló elképzelések a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” c. vitaanyag tartalmazta. A szakmai anyag a gazdasági autonómia tekintetében lényegesen nagyobb beleszólási jogot deklarált az államnak: a társadalom képviselői révén beleszólást kapott volna az intézmény fontosabb stratégiai jelentőségű ügyeibe, gazdálkodásába. A professzionális menedzsment megvalósítása egy ún. board of trustees modell formájában történt volna, így például stratégiai kérdésekkel kapcsolatos döntések, a pénzügyi-beruházási döntések, vagy az adminisztratív vezetők kinevezési joga kikerült volna az akadémiai szféra hatásköréből.

A szakértők által lektorált anyag azonban nem kerülhetett nyilvánosságra, így annak érdemi megvitatása is elmaradt. Ennek ellenére a rendelkezésre álló dokumentumok, valamint

a végül elkészült „Magyar Universitas Program, az új felsőoktatási törvény koncepciója” elnevezésű stratégiai dokumentum elengedőek ahhoz, hogy párhuzamot vonjunk a 2014-től bevezetésre kerülő kancellári és konzisztóriumai rendszerrel. A MUP felvázolja egy professzionális intézményi menedzsment modelljét, amelyet minden költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény számára kötelezően előírna. A javaslat szerint a költségvetési intézményként működő felsőoktatási intézménynél kettéválna az akadémiai és menedzsment tevékenység irányítása: előbbi mint tudományos tevékenység a szenátus irányítása alatt működne, utóbbi irányítását az Irányító Testület látná el.

Mindezekhez képest a hatályba lépő '05. évi felsőoktatási törvényben a szenátus és a rektor mellett egy ún. Gazdasági Tanács jelenik meg amely külső tagokat is bevonva a rendelkezésére bocsátott források, eszközök, a közpénz, a közvagyon hatékony és felelős használatát segítő gazdasági stratégiai döntéseket előkészítő és végrehajtásuk ellenőrzésében közreműködő testület lett. Ennek oka az IT létrehozásának Alkotmánybíróság általi megghiúsítása és a felsőoktatási autonómia széleskörű megerősítése, amelynek jelentősége a negyedik hipotézisem alátámasztása szempontjából van.

Az állami irányítás felsőoktatásban való erőteljesebb – immár tényleges – megvalósulását jelentette a 2014-től bevezetésre kerülő kancellári, majd 2016-tól a konzisztóriumai rendszer. Az új struktúra egyik – egyben legfőbb – indoka a sokmilliárdos költségvetéssel működő felsőoktatási intézmények professzionális menedzsmentjének és gazdálkodásának megteremtése, fejlesztése, a közpénzekkel való felelős, hatékony és elszámoltatható gazdálkodás biztosítása. A kancellári, majd konzisztóriumai rendszer létrehozásával megtörtént az intézmények irányításában az akadémiai és intézményműködtetési felelősség elválasztása, ezzel az állami irányítás közvetlen megléte, amely régóta lebegett a magyar felsőoktatás felett.

Látható tehát, hogy még a rendszerváltás utáni éveket a felsőoktatási intézmények gazdasági önállóságának erősítésére irányuló törekvések és kísérletek jelentették, addig a 2000-es évektől az állami beavatkozás erősödése volt a cél.

A magyar állam – részben nemzetközi példákat is felhasználva, részben azoktól eltérő modellek alkalmazásával – a modellváltási folyamat megkezdésével 2019-től ennek a fejlődési folyamatnak igyekezett szervezeti – szándéka szerint nem állami – kereteket biztosítani amellelt, hogy azokat a legszűkebb értelemben vett állami funkciókat, amelyek az államigazgatás működtetése szempontjából elengedhetetlenek, állami fenntartású egyetemmel (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) biztosítja. A szolgáltató funkció teljessé tételének állami szándékát az

alapítványi formában működő intézményekbe bevont gazdasági, illetőleg az adott képzési profilban jártas szakemberek bevonásával igyekszik az állam megalapozni.

Az értekezés következtetéseinek alapos elemzése kimutathatóvá teszi, hogy azok a növekvő költségigények, amelyek a felsőoktatást jellemzik, szükségszerűen együtt járnak azokkal a megoldásokkal, amelyek mentén a) az állam intenzívebben próbálja szabályozni a felsőoktatás területét, b) ezzel egyidejűleg olyan igazgatási megoldásokat törekszik kimunkálni, amelyek mentén saját forrásbiztosító lehetőségeinek korlátain túl is képes biztosítani olyan megoldásokat, amelyek fenntarthatóvá teszik a felsőoktatási szférát. Megítélésem szerint ez a paradox helyzet okozza azokat a konfliktusokat, amelyek napjaink felsőoktatását jellemzik. Ezek megoldása – az lehet, ha a szektor valamennyi szereplője elfogadja azt a kitételt, amely szerint az állam és a gazdaság szakemberigényének egymásmellettiége, valamint a felsőoktatás (e relációban: a tudomány) utánpótlásának képzése szükségszerűen együttes folyamat: egyik sem létezhet a másik nélkül (ha nincs, aki képezzen, akkor nem lesz képzés, és ha nincs hova, akkor sem, hiszen feleslegessé válik).

Negyedik hipotézisemben arra mutattam rá, hogy Magyarországon a rendszerváltoztatást követően létrejött megosztott politikai színtér, valamint az Alkotmánybíróság szigorú autonómia-szemlélete közel két évtizedig nem tette lehetővé a felsőoktatás ténylegesen betöltött szerepéhez igazodó, azt szabályozni képes jogi környezet megteremtését, azonban az alkotmányos környezet megváltozása lehetőséget biztosított a politikai döntéshozóknak arra, hogy szélesebb eszközrendszer igénybe vételével kezdjenek hozzá a terület átalakításához.

E hipotézis vizsgálata részben az előző hipotézisek alátámasztása során is igazolást nyert (lásd meg nem valósult koncepciók, programok, AB döntések), másrésről pedig, onnantól, hogy az Alkotmánybíróság – 2009-ben – változtatott saját autonómia-felfogásán, érdemi változás indulhatott meg a felsőoktatás fejlesztésében. Ehhez természetesen a 2010-ben megváltozott politikai helyzet érdemben hozzájárult, ez azonban önmagában még az új Alapörvény szövegezése mellett sem lett volna elegendő, ha az Alkotmánybíróság következetes maradt volna korábbi gyakorlatához.

Kétséget kizáróan állítható, hogy azok a változások, amelyeknek az elmúlt évtizedben szemtanúi lehetünk, ebből a tényből fakadnak. Az állítást megfordítva: ha és amennyiben ez a helyzet nem állt volna fent (vagyis egy tartalmi és gazdasági értelemben is jól működő felsőoktatási rendszerben született volna meg az Alkotmánybíróság 2009-es fordulata, valamint a 2010-es politikai váltás), nem lett volna indokolt olyan mértékű beavatkozásra, amelyekről részben az értekezés szól. A további kutatásokat szolgáló kérdésként vetődik fel, hogy a

változtatások jelen értekezés lezárásának időpontjában zajló lezáró szakasza milyen eredményre vezet, és milyen további következtetéseket tesz majd indokoltta.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998.

Ádám Antal: Bölcelet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus, Budapest- Pécs 2007.

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

Az első magyar egyetemek. (<http://magyarutca.org/nyeomszsz/orszavak/pdf/KozepkoriMagyarEgyetemek.pdf>, 2021. január 7.)

Barakonyi Károly (DSc): Egyetemi kormányzás Magyarországon. 2007. nincs o. szám (http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/felsooktatas/unigovhu_rov.doc, 2014.július.14.)

Barakonyi Károly (Szerk): Bologna „Hungaricum”. Diagnózis és terápia. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2009.

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

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

Bárány V. Fanny: A felsőoktatás igazgatás átszervezésének tendenciái. Scriptura, 2016/1. (https://onszak.pt.e.hu/userfiles/cikk/105/scriptura16i_barany.pdf, 2017. 01. 15.)

Bernhardt, R.: Federalism and Autonomy. – Dinstein, Y. (ed.) Models of Autonomy. Tel Aviv University (Faculty of Law) – Transaction Books, New Brunswick – London, 1981.

Bod Péter Ákos: Bevezetés a gazdaságpolitikába. Akadémia Kiadó, Budapest, 2014.

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

C. G. Andren – U. J. Dahre: Academic Freedom and University Autonomy. In: Carin Berg [Szerk.]: Academic Freedom and University Autonomy. CEPES Papers On Higher Education. Bucharest 1993.

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2006.

Cseporán Zsolt: A művészeti élet alkotmányjogi keretei Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2018.

Cseporán Zsolt: Divergens intézményi modell és alulról építkező kormányzás. A magyar kulturális szféra közpolitikai és közigazgatási tendenciái. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2020.

Cseporán Zsolt: Kulturális jogok – kulturális igazgatás – kultúrpolitika. Valóság, 2021/2. sz.

Czibere Károly Fertő Imre Gém Erzsébet Halász Gábor Kováts Flórián Lakatos László Mocsári János [Szerk.]: Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon 1990-2006. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006.

David M. Rabban: A Functional Analysis of „Individual” and „Institutional” Academic Freedom under the first Amendment. (<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4057&context=lcp>, 2021. szeptember 15.)

Derényi András: Az Intézményi működési keretek átalakítási kísérletei a magyar felsőoktatásban. Educatio 29 (1). 2020. (<https://akjournals.com/view/journals/2063/29/1/article-p64.xml>, 2021. szeptember 28.)

Donna R. Euben, Staff Counsel, American Association of University Professors: Academic Freedom of Individual Professors and Higher Education Institutions: The Current Legal Landscape, May 2002. ([https://www.aaup.org/sites/default/files/files/Academic%20Freedom%20-%20Whose%20Right%20\(WEBSITE%20COPY\)_6-26-02.pdf](https://www.aaup.org/sites/default/files/files/Academic%20Freedom%20-%20Whose%20Right%20(WEBSITE%20COPY)_6-26-02.pdf), 2021. január 13.)

Eric Barendt: Academic Freedom and the Law. A Comparative Study. Bloomsbury Publishing PLC., 2010.

Ferencz Sándor: A középkori egyetem. Egyetem – universitas – studium generale. (http://www.orvostortenet.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/2.4/ferencz_sandor_kozepkori_egyetem.pdf, 2015. október 07.)

G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. A felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata. Doktori értekezés. (http://szerep.sze.hu/JaDoX_Portlets/displayContent?docId=46689&secId=873, 2020. december 15.)

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

Gilly Gyula: A felsőoktatás finanszírozása. Előadás-vázlat, Budapest 2013. (<http://tudkomam.elte.hu/2013/04/19/a-kurzusrol/gilly-gyula-finanszirozasa/>, 2021. február 3.)

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

Hamza Gábor: Az egyetemi autonómiáról I. Magyar Felsőoktatás 1995. 5-6. sz.

Hans-Werner Prahl – Ingrid Schmidt-Harzbach: Die Universität. Eine Kultur- und Sozialgeschichte. Bucher Verlag. München und Luzern, 1981.

Harold Perkin: „History of Universities”. In: International Higher Education. An Encyclopedia. 1. köt. (szerk. Philip G. Altbach) Garland Publishing Inc. New York & London, 1991.

Harsányi Gergely – Vincze Szilvia: A magyar felsőoktatás néhány jellemzője nemzetközi tükröben. Pénzügyi Szemle 2012/2. (https://www.penzugyiszemle.hu/upload/documents/226-245-harsanyi-vinczepdf_20170827214809_61.pdf, 2021. január 29.)

Hegedűs Anita – Polónyi István: Az egyetemvezetés hazai útvesztői. Közgazdaság 2015/2. (http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2035/1/KG_2015n2p67.pdf, 2021. február 3.)

Hermann Hesse: Az üveggyöngyjáték. Cartaphilus Könyvkiadó, 2012.

Hrubos Ildikó [Szerk.]: Elefántcsonttoronyból világítótorony. A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, átalakulása. AULA Kiadó Kft. Budapesti Corvinus Egyetem. 2012.

Hrubos Ildikó: A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás korszakában. Oktatókutató Intézet, Budapest, 1999. (<http://mek.oszk.hu/09300/09397/09397.pdf>, 2020. október 22.)

Ian Hackink: Styles of Scientific Reasoning. In: J. Rajchman – C. West [Szerk.]: Post-Analytic Philosophy. Columbia University Press, New York 1985.

Jenei György: Bevezetés a társadalompolitikába. Aula Kiadó, 2008.

Jenei György: Társadalompolitika. BCE Közzolgálati Tanszék, Budapest, 2011.

Keresztes Éva: Az oktatási befektetések kiemelt szerepe a felsőoktatás versenyképességében, doktori értekezés, 2017. (<http://phd.szie.hu/?docId=15651>, 2021. február 3.)

Kocsis Károly [Szerk.]: A magyar felsőoktatás fejlesztése 2000-ig. Összefoglalás. Döntéselőkészítő javaslatok. Felsőoktatásfejlesztési Tárcaközi Vegyes Bizottság. Budapest, 1992.

Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia a kulturális jogok rendszerében. MMA MMKI, Budapest 2021.

Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Doktori értekezés. Pécs, 2010.

(<https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf>, 2020. október 22.)

Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről. Jogi Fórum. (http://www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/20090122kocsis_miklos-felsookt_autonomia%5Bjogi_forum%5D.pdf, 2015. október 13.)

Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog alakító tényezői. In: VII. Grastyán Konferencia országos interdiszciplináris konferencia előadásai. In: Rab Virág – Schwarczwölder Ádám – Varga Mónika [Szerk.]: Pécsi Tudományegyetem Grastyán Endre Szakkollégium. Pécs 2010.

Kocsis Miklós: A felsőoktatási jog fejlődési tendenciái. In: A jogállamiság 20 éve [Szerk. Smuk Péter]. SZE ÁJK DI, Győr 2009.

Kocsis Miklós: A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről, in: De Jure 2007. 12. sz.

Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a felsőoktatási autonómiáról. Jogesetek Magyarázata 2010. 3. sz.

Kopek Gábor – Barcza Dániel – Derényi András – Halasi Rita Mária – Juhász Ákos – Kovács Dániel: Integrált Intézményfejlesztési Program. I. kötet. MOME Laboraty – Kreatív Innovációs Tudáspark, 2015.
(https://mome.hu/storage/Downloadable/modellvaltas/MOME_Laboratory.pdf, 2021. szeptember 29.)

Kováts Gergely – Rónay Zoltán [Szerk.]: In search of excellence in higher education, 2019.
(<https://www.uni-corvinus.hu/ona/publikaciok/nfkk-atal-kiadott-konyvek/kovats-gergely-ronay-zoltan-szerk-in-search-of-excellence-in-higher-education/>, 2021. február 12.)

Kováts Gergely [Szerk.]: A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban.
(<https://www.uni-corvinus.hu/ona/publikaciok/nfkk-atal-kiadott-konyvek/kovats-gergely-szerk-a-kancellari-rendszer-bevezetese-a-magyar-felsooktatásban/>, 2021. szeptember 28.)

Körösényi András – Hajdú András – Ondré Péter: Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény
(http://real.mtak.hu/30566/1/korosenyi.2_polvezkaetalsaved0317mzs.kerdesft0827.pdf, 2021. október 05.)

Körösényi András: Politikai képviselő a vezérdemokráciában. In: Körösényi András: Vezér és demokrácia. L'Harmattan, Budapest 2005.

KPMG Consulting munkanyaga (2001). Idézi: Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar. Budapest 2008.
(http://www.omikk.bme.hu/collections/phd/Gazdasag_es_Tarsadalomtudomanyi_Kar/2009/Szabo_Tibor/ertekezes.pdf, 2014. július 15.)

Kucsera Tamás Gergely: Az országos felsőoktatási hallgatói képviselő és a magyarországi hallgatói önkormányzati modell fejlődéstörténete 1988-2008. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola A kormányzás területi, történeti és társadalmi dimenziói Politikatudomány Program Pécs, 2010. (<https://idi.btk.pte.hu/dokumentumok/disszertaciok/kucseratamasgergelyphd.pdf>, 2021. augusztus 28.)

Ladányi Andor: A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. Magyar Felsőoktatás 2000. 9. sz.

Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1999.

Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás 2005. 8. sz.

Ladányi Andor: Előtörténet. Élet és irodalom, LVIII. évfolyam, 28. szám (http://www.es.hu/ladanyi_andor;elotortenet;2014-07-10.html, 2014. július 11.)

Lapidoth, Ruth. Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996.

Levy, D. C. [1992]: Private Institutions of Higher Education, In: The Encyclopedia of Higher Education Ed: Burton Clark & Guy Neave, Pergamon Press; Altbach, Philip G. [1998]: The Anatomy of Private Higher Education, In: International Higher Education, No. 12. Summer

Luciano Modica: More Autonomy, More Accountability. In: Managing University Autonomy. University autonomy and the institutional balancing of teaching and research. Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory 15 September 2005. Bononia University Press, Bologna, 2005.

Lukács Péter: Piaccá lett felsőoktatás. In: Lukács Péter – Nagy Péter Tibor: Oktatáspolitikai Felsőoktatási Kutatóintézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004.

Miklós Zsuzsanna: Autonómia: elmélet és gyakorlat (Autonomy: Theory and Practice). Tér és Társadalom, XXIV. évf. 2010. (<http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/viewFile/1329/2654>, 2015. október.12.)

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

Polányi Mihály: A tudomány fejlődése és a társadalom. 1967. (<http://www.kfki.hu/chemonet/polanyi/9812/fejloodes.html>, 2021. október 25.)

Polónyi István: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. Iskolakultúra, 25. évfolyam, 2015/5-6. szám. (<http://www.iskolakultura.hu/ikultura-folyoirat/documents/2015/05/01.pdf>, 2015. október 14.)

Rácz Kálmán: Az egyetemi autonómia Magyarországon 1848 és 1998 között. In: Gergely Jenő [Szerk.] Autonómiák Magyarországon 1848-2000 I. kötet. ELTE Történelemtudományok Doktori Iskola – L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2005.

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

Rónay Zoltán: Az intézményvezetés átalakulása. In: Kováts Gergely – Temesi József [Szerk.]: A magyar felsőoktatás egy évtizede 2008-2017. Budapest Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja. NFKK Kötetek 2. 2018. (http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3302/1/MF_2008-2017.pdf, 2021. január 6.)

Savigny, Friedrich Carl von: Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter. I–III. 2. Auflage. Heidelberg, 1834.

Székely Mózes: Diploma – van-e piaca? Előadás-vázlat, Budapest, 2013. (<http://tudkomam.elte.hu/2013/04/19/a-kurzusrol/szekely-mozes-diploma-erteke/>, 2021. február 3.)

Temesi József [Szerk.]: Felsőoktatás finanszírozás. Nemzetközi tendenciák és a hazai helyzet. AULA Kiadó Kft. Budapesti Corvinus Egyetem, 2012. (<http://mek-oszk.uz.ua/11300/11399/11399.pdf>, 2021. február 4.)

Thomas Ellwein: Die deutsche Universität. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Fourier Verlag. Wiesbaden, 1997.

Ulrich Karpen – Frnaz-Ludwig Knemeyer: Verfassungsprobleme des Hochschulwesens. Schönig, Paderborn 1976.

Ulrich Teichler: The Conditions of the Academic Profession: an international comparative analysis of the academic profession in Western Europe, Japan and the USA. In: Peter Maassen – Frans v. Vught (szerk.): Inside Academia. New challenges for the academic profession. De Tijdstroom, Utrecht 1996.

Ványi Éva – Galambos László: Szakértői Kormány magyar módra. A Bajnai-kormány szakértői jellegéről. Politikatudományi Szemle, 2019. évi 4. szám. (http://www.poltudszemle.hu/szamok/2019_4szam/vg.pdf, 2021. október 05.)

Veres Pál: A felsőoktatás kihívásai és válaszai az új évezredben. TÁMOP-4.1.3-08/1-2008-0004 A felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése. 2009. január 4. (https://ofi.oh.gov.hu/sites/default/files/ofipast/2010/01/1_6_5_veres_pal.pdf, 2021. szeptember 15.)

Veres Pál: Az 1988-2014 közötti korszak áttekintése a felsőoktatási stratégiai dokumentumok alapján. In: Derényi András és Temesi József [Szerk.]: A magyar felsőoktatás 1988 és 2014 között. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Budapest, 2016.

Veres Pál: Sikerek, félsikerek és kudarcok a magyar felsőoktatásban a rendszerváltás óta - ahogyan egy köztisztviselő megélte. Felsőoktatási Műhely, 2014_2.

Veres Pál: Stratégiai irányok és irányváltások a felsőoktatási jogszabályok alapján, 1988–2014. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet. Budapest, 2016.

Werner J. Cahman – Carl M. Schmitt: A társadalompolitika fogalma. Esély 2008/2. (http://www.esely.org/kiadvanyok/2008_2/CAHNMAN.pdf, 2020. november 10.)

Felhasznált jogszabályok, ítéletek és egyéb hivatalos dokumentumok jegyzéke:

1949. évi XX. törvény – A Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1964. évi 11. törvényerejű rendelet – az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről

1969. évi 14. törvényerejű rendelet – a felsőoktatási intézményekről szóló 1962. évi 22. törvényerejű rendelet módosításáról
1995. évi XLVIII. törvény – a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról és indokolása

1996. évi LXI. törvény – a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról

2001. évi XCIX. törvény – a felsőoktatási képezéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt egyezmény kihirdetéséről

2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról és indokolása

2006. évi LXV. törvény – az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló

2006. évi LXXIII. törvény – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról

2007. évi CIV. törvény – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról

2008. évi XCVII. törvény – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról

2009. évi CXXXVIII. törvény – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról

2009. évi LVI. törvény - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról

2010. évi XLIII. törvény – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2011. évi CCIV. törvény – a nemzeti felsőoktatásról és indokolása

2012. évi CXXIII. törvény – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról

2013. évi CCIX. törvény az egyfelől Magyarország, másfelől az Apostoli Szentsek között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről szóló 1997. június 20-án aláírt Megállapodás módosításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről

2014. évi XXXVI. törvény – az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról

2017. évi XXV. törvény – az nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról

2017. évi CXXVII. törvény – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény módosításáról

2020. évi CXLVIII. törvény – a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról

2021. évi IX. törvény – a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról

2021. évi LIV. törvény – az Európai Unió Bírósága C-66/18. számú ügyben hozott ítéletének végrehajtása érdekében a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról

2021. évi CIII. törvény – a felsőoktatási intézmények versenyképes működését elősegítő szabályokról, valamint egyes vagyongazdálkodási, kormányzati igazgatási és büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról

30/1990. (III. 21.) OGY határozat – az egyetemokről

107/1995. (XI. 4.) OGY határozat – a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről

2024/1995. (II. 2.) Korm. határozat – a felsőoktatási tandíjrendszer bevezetésének időpontjáról

1023/1995. (III. 22.) Korm. határozat – a gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről

1049/1996. (V. 22.) Korm. határozat a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat végrehajtását szolgáló feladattervről és jogalkotási programról

2173/2002. (V. 24.) Korm. határozat - a felsőoktatás fejlesztésének kiemelt céljairól szóló 101/2001. (XII. 21.) OGY határozat megvalósítása érdekében kidolgozott cselekvési tervről és jogalkotási programról

2069/2008. (VI. 6.) Korm. határozat – az Európai Képesítési Keretrendszerhez való csatlakozásról és az Országos Képesítési Keretrendszer létrehozásáról

1004/2011. (I. 14.) Korm. határozat – az Országos Képesítési Keretrendszer létrehozásáról és bevezetéséről

1821/2017. (XI. 9.) Korm. határozat – Magyarország Kormánya és a Magyarországi Református Egyház közötti Megállapodás megújításáról és az azzal összefüggő feladatokról

1212/2020. (V. 12.) Korm. határozat – Magyarország Kormánya és a Magyarországi Evangélikus Egyház közötti megállapodás megkötéséről és az azzal összefüggő feladatokról

1637/2021. (IX. 21.) Korm. határozat – Magyarország Kormánya és a Magyarországi Baptista Egyház közötti megállapodás megkötéséről és az azzal összefüggő feladatokról

25/1969. (VI. 20) Korm. rendelet – az egyetemekről és az egyetemi jellegű főiskolákról

83/1995. (VII. 6.) Korm. rendelet – a felsőoktatási intézmények hallgatói részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről

144/1996. (IX. 17.) Korm. rendelet – az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről

140/1998. (VIII. 25.) Korm. rendelet az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 144/1996. (IX. 17.) Korm. rendelet módosításáról

141/1998. (VIII. 25.) Korm. rendelet a doktori képzés, a doktori fokozat odaítélésének eljárási szabályairól, valamint a képzésben résztvevők egyes jogairól és kötelességeiről, az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 14/1997. (I. 30.) Korm. rendelet módosításáról

121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet – az Oktatási Hivatalról

389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet - a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról

94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet – a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

3/1969. (VII. 4.) MM rendelet – az egyetemek és az egyetemi jellegű főiskolák szervezetéről és működéséről

1310/D/1990. AB határozat

861/B/1996. AB határozat

34/1994. (VI. 24.) AB határozat

35/1995. (VI. 2.) AB határozat

51/2004. (XII. 8.) AB határozat

41/2005. (X. 27.) AB határozat

39/2006. (IX. 27.) AB határozat

62/2009. (VI. 16.) AB határozat

22/2012. (V. 11.) AB határozat

21/2021. (VI. 22.) AB határozat

A C-66/18. sz. ügyben, Európai Bizottság kontra Magyarország. ECLI:EU:C:2020:792, 2021. október 27. Kapcsolódó dokumentumok: keresetlevél, indítvány, az ítélet összefoglalása itt érhető el:

<https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=hu&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=C-66%252F18&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=hu&avg=&cid=26875178>, 2021. október 27.)

A Tanács 89/48/EGK irányelve a legalább hároméves felsőoktatási képzésben szerzett oklevelek kölcsönös elismerésének általános rendszeréről (HL 1989 L 19)

A Tanács 92/51/EGK irányelve a szakmai képzés elismerésének második, a 89/48/EGK irányelvet kiegészítő általános rendszeréről (HL 1992 L 209)

A Tanács 99/42/EK irányelve a liberalizált és az átmeneti irányelvek szabályozása alá eső foglalkozásokhoz kapcsolódó, szakmai képzésben megszerezhető bizonyítványok elismerésének szabályairól (HL 1999 L 201)

Az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve a szakmai képesítések elismeréséről (HL 2005 L 255)

Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai. (<https://2015->

2019.kormany.hu/download/d/90/30000/fels%C5%91oktat%C3%A1si%20koncept%C3%B3.pdf, 2021. február 12.)

Oktatási Miniszter – Igazságügyi Miniszter 8262-9/2004. Előterjesztés a Kormány részére a Magyar Universitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról. (<https://docplayer.hu/18626679-Eloterjesztes-a-kormany-reszere-a-magyar-universitas-programrol-valamint-az-uj-felsooktatasi-torveny-koncepciojarol.html>, 2021. január 9.)

Oktatási Minisztérium: A Magyar Universitas Program és az új felsőoktatási törvény koncepciója. Budapest, 2004. február. (<http://phys.chem.elte.hu/forum/MagyarUnivProg.pdf>, 2021. január 13.)

Egyéb felhasznált forrás:

„Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016” (https://2015-2019.kormany.hu/download/c/9c/e0000/Fokozatvaltas_Felsooktatásban_HONLAPRA.PDF, 2021. február 12.)

„Mi a március végén benyújtott modellváltó törvényjavaslatok célja? - Hankó Balázs válaszol” – Unilife felsőoktatási portál, 2021. április 05., (<https://unilife.hu/egyetem/20210405-modellvalto-torvenyjavaslatok-celja-hanko-balazs-interju.html>)

A Bizottság közleménye - Európa szellemi tőkéjének mozgósítása: tegyük lehetővé az egyetemek teljes körű hozzájárulását a lisszaboni stratégiához! {SEC(2005) 518}. /COM/2005/0152 végleges. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0152>, 2021. február 10.)

A Bizottság közleménye [2003. február 5.] – Az egyetemek szerepe a tudás Európájában [COM(2003)]. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11067&from=HU> 2021. február 10.)

A magyar felsőoktatás szabályozásának stratégiai megalapozása. Az FTT stratégiai ajánlása a felsőoktatás törvényi szabályozásának előkészítéséhez. A Felsőoktatási és Tudományos Tanács számára készítette az Expanzió Humán Tanácsadó. Budapest, 2011. március-április. (<http://www.innovacio.hu/download/StrategiaimegalapozasFTT.pdf>, 2020. december 15.)

Állami Számvevőszék: JELENTÉS a magyar egyetemi felsőoktatás ellenőrzéséről. 1994. augusztus. (a továbbiakban: 1994. évi ÁSZ jelentés) (<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/1996/218j000.pdf?download=true>, 2021. január 3.)

Az Alapvető Jogok Biztosának Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványa. ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/\\$FILE/AT_THHCNG.pdf/II_648_0_2013.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1e09722e15eb5da0c1257b5d001b9851/$FILE/AT_THHCNG.pdf/II_648_0_2013.pdf), 2021. szeptember 21.)

Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009.

Az oktatás és az Európai Unió. (<https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/oktatas-europai/oktatas-europai-unio>, 2021. október 29.)

Bolognai Nyilatkozat – (<https://tka.hu/docs/palyazatok/bolognainyilatkozat1410131206.pdf>, 2017. október 19.)

Certificate Supplement examples.
(<https://europass.cedefop.europa.eu/sites/default/files/europassdecision-hu.pdf>, 2017.november 19.)

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) HUNGARY OPINION ON ACT XXV OF 4 APRIL 2017 ON THE AMENDMENT OF ACT CCIV OF 2011 ON NATIONAL TERTIARY EDUCATION. Endorsed by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017). ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)022-e), 2017. október 17.)

Eurydice: Magyarország: A felsőoktatás finanszírozása. 25 March, 2021. (https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-35_hu)

Felsőoktatási statisztikai adatok, letölthető kimutatások (2018.) 2.2. Felsőoktatási intézményi hallgatói és oktatói létszámadatok összesen. (https://www.oktatas.hu/felsooktatasi/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztikak, 2021. november 13.)

Felsőoktatási statisztikai adatok, letölthető kimutatások (2018.) 1. Összehasonlító adatok. 1.1. Intézmények, karok, hallgatók egyetemi és főiskolai képzésben és oktatók száma (https://dari.oktatas.hu/fir_stat_pub, 2021. október 27.)

Felsőoktatási Ténytár: A felsőoktatás költségvetési támogatási a GDP-hez viszonyítva. (<https://sites.google.com/site/felsooktatastenytar/koltsegyvetes/tamogatasi-vs-gdp>, 2021. január 28.)

FIRGráf FIR törzsadatok – Államilag elismert magyar felsőoktatási intézmények (<https://firgraf.oh.gov.hu/prg/gyorslista.php?gy=10>)

Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education 2019. Paris, 25 November 2019. – http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html , 2021. december 28.) <https://en.unesco.org/themes/higher-education/recognition-qualifications/global-convention> és <https://en.unesco.org/news/what-global-convention-higher-education>, 2021. december 28.)

Global forum on academic freedom, institutional autonomy, and the future of democracy – <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/-/global-forum-on-academic-freedom-institutional-autonomy-and-the-future-of-democracy>, <https://rm.coe.int/global-forum-declaration-global-forum-final-21-06-19-003-/16809523e5>, 2021. december 28.

Hajnalhasadás I. - Az egyetemi autonómia értelme és értelmezései. 2021. június 28. hétfő, 19.00. Reflexiók: Dr. Kocsis Miklós PhD, NKE – MMA; Dr. Rónay Zoltán PhD, ELTE PPK. (<https://egyetemipolgar.hu/egyetemi-autonomia/>)

Központi Statisztikai Hivatal: 23.1.3.1. Hallgatók a felsőfokú oktatásban (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int019.html, 2020. október 23.)

Központi Statisztikai Hivatal: A felsőoktatási expanzió a magyarországi régiókban és az Európai Unióban. (https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/felsook_exp_eu.pdf, 2020. október 23.)

Központi Statisztikai Hivatal: Oktatás. (<https://www.ksh.hu/oktatas>, 2021.január 28.)

Magna Charta Universitatum
(http://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasisimuhely/magna_charta_magyar.pdf, 2014. július 12.)

Magyar Bálint: Pórázon az egyetemek
(http://nol.hu/belfold/magyar_balint_porazon_az_egyetemek-1351359, 2014. július 13.)

Magyarország Kormánya: Augusztustól tíz újabb egyetem csatlakozik a modellváltó intézmények közé. (<https://kormany.hu/hirek/augusztustol-tiz-ujabb-egyetem-csatlakozik-a-modellvalto-intezmenyek-koze>, 2021. október 26.)

Oktatási Hivatal Felsőoktatási Nyilvántartási Főosztály saját nyilvántartása, Munkaanyag.

Összehasonlító adatok az intézmény fenntartója szerint. Felsőoktatási statisztikai adatok, letölthető kimutatások (2014.) https://dari.oktatas.hu/fir_stat_pub, 2021. október 13.

Prágai Kommüniké (2001), Berliini Kommüniké (2003), Bergeni Kommüniké (2005), Londoni Nyilatkozat (2007), Leuveni kommüniké (2009), Budapest-Bécs Kommüniké (2010), Bukaresti Kommüniké (2012). (<http://www.campushungary.hu/praktikus-tudnivalok/dokumentumok>, 2017. október. 19.)

Sorbonne Nyilatkozat -
(http://www.campushungary.hu/images/SORBONNE_DECLARATION1.pdf, 2017. október. 19.)

Stumpf István: Úgy érzem, átalakulóban van a Fidesz, Orbán próbálja újraformálni a környezetét. Interjú. 2021. február 09. (<https://telex.hu/belfold/2021/02/09/stumpf-istvan-interju-egyetemi-modellvaltas-orban-viktor-fidesz>)