

AZ EGYETEMI AUTONÓMIA PARADOXONA

THE PARADOX OF UNIVERSITY AUTONOMY

Kis Norbert

egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Kormányzástani és közpolitikai tanszék, Budapest
kis.norbert@uni-nke.hu

ÖSSZEFOGLALÁS

Az alapítványi fenntartású magyar egyetemeken ügyében született újabb alkotmánybírószági döntés szerint a fenntartó azzal a feltétellel gyakorolhatja az egyetem működését érintő főbb hatásköröket, hogy a szenátusnak „érdemi befolyást” enged a döntéshozatalban. A tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy a fenntartónak a szenátus véleményét vagy javaslatát elutasító döntése milyen feltételekkel felelhet meg az egyetemi autonómia alkotmányos követelményének. Az egyetemi autonómia és a fenntartói felelősség közötti antagonizmust az alkotmánybírószági döntés nem oldotta fel, a paradox helyzetből kivezető logikai utat a tudósoknak és a rendes bíróságoknak kell megtalálniuk. Az autonómiavita nem zárult le, azonban mint mindig, most is túlmutat saját tárgyán: az egyetemi öngazgatáson.

ABSTRACT

The recent decision of Hungarian Constitutional Court (HCC) has set out that with regard to universities maintained by public foundation the board of trustees can make decisions on major issues of the university operation with the strict condition of providing „substantive influence” for the senate of the university in the decision-making. This study investigates autonomy requirements of constitutional compliance in cases of board of trustees’ refusal of opinion or proposal made by the senate. The antagonism between university autonomy and responsibility of board of trustees has not been resolved by the recent decision of HCC, however the logical way out of the paradox should be elaborated by scholars and the ordinary courts. Thus, the autonomy debate has not yet been closed, however, as usual it points far beyond its own subject, i.e. the autonomy of universities.

Kulcsszavak: egyetem, autonómia, felsőoktatás, magyar Alaptörvény, tudomány szabadsága

Keywords: university, autonomy, higher education, Basic Law of Hungary, academic freedom

BEVEZETÉS

A magyar Alkotmánybíróság (AB) 2021. június 11-én az egyetemi autonómia lényegét érintő kérdésben hozott határozatot (ABH) a magánegyetemekre vonatkozóan.¹ A beadvány egy alapítványi fenntartású egyetemre vonatkozó alkotmány-sértés vélt panaszáról szólt. A döntés minden egyetemre vonatkozik ugyan, de közvetlenül csak azokat a magyar egyetemeket érinti, amelyeknek a fenntartói jogait az államtól ún. közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok (KEKVA) vették át. A fenntartói modellváltásként elhíresült intézkedés középpontjában az egyetemek tudományos és oktatási autonómiája, azaz önrendelkezése áll. Az AB döntése az egyetemi autonómiának paradox, azaz kétértelmű jelentést adott. Talán a közeljövő rendes bírósági gyakorlata vagy ennek nyomán egy újabb alkotmánybírósági döntés tehet pontot az autonómiavitára.

Az egyetemi autonómiáról szóló viták mindig túlmutatnak a vita tárgyán, t. i. az egyetemeken és azok öngazgatásán. A vita a tudomány szabadságáról is szól, amely a régmúlt és a jelenkor tudós szabadságharcosainak emlékét vetíti elénk. De a vita arról is szól, hogy egy közel nyolcszáz éves intézményszervezési elv, az egyetemi önállóság, milyen feltételekkel tud működni a 21. század hatékonysági kényszereinek világában. Kérdés például, hogy mennyire tűri meg a „nemzeti sajátosságok” érvényesítését egy ilyen kulturális kérdés megoldása? Vannak-e világosan definiált közös elvei és fogalmai az egyetemi autonómiának Európában? Utóbbi kérdésben az European University Association (EUA) 2016-ig kitartóan készítette ún. *Autonomy Survey* összehasonlító tanulmányait, amelyek négy területre vetítik a méréseket (szervezeti, pénzügyi, személyzeti, oktatási-kutatási), azonban sokszor bizonytalan fogalmi kategóriákra épülnek (URL1). Így nem csodálkozhatunk, ha a legutóbbi (2016-os) értékelésben Magyarország 28 országból a szervezeti autonómia területén a 23., a pénzügyi autonómia terén 28., a személyzeti autonómiában 22. és az oktatási (academic) autonómia terén a 16. rangsorhelyet szerezte meg. A csalóka helyezés mögött azt látjuk, hogy például a szervezeti és működési szabályozásban (decide on academic structure) a magyar egyetemek a legmagasabb szintű autonómiaként voltak értékelve, a „költségvetés elfogadása” mint hatáskör pedig meg sem jelent a szempontok között. A szervezeti autonómiában a mérés szerint a magyar szabályozásnál komolyabb korlátokat állított többek között a francia, az olasz, a luxembourgi, a szlovén és az ír szabályozás, legalábbis a 2016-os állapotok szerint.

¹ Ügyszám: III/384/2021. Az ügy tárgya: A Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyonyjuttatásról szóló 2020. évi LXXII. törvény és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 94. § (6) bekezdése elleni bírói kezdeményezés (egyetemi autonómia, tudományos élet szabadsága).

AZ EGYETEMI AUTONÓMIA, A SZENÁTUS JOGKÖRE ÉS A FOGALMI KERETEK

A magyar egyetemi autonómiavita legújabb fejezete 2020-ban az állami fenntartói jogok KEKVA-k részére történő átadásával vette kezdetét. Az alapítványi fenntartású egyetemeken esetében az autonómiakérdés középpontjában az az új törvényi rendelkezés áll, mely szerint (2011. évi CCIV. törvény, Nftv. 96. § [6] bekezdés) a magánegyetem 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. Ezáltal a törvény jogot ad a fenntartónak, hogy olyan tárgyban hozzon – az alapító okirat felhatalmazása alapján – döntést, amely az Nftv. főszabálya szerint a szenátus hatásköre. A fenntartói hatáskörnek korlátot állított viszont 2021. május 1-től a 2021. évi IX. törvény, amely a KEKVA-fenntartású egyetemekre előírta, hogy a fenntartó a fenti idézett döntési jogosítványokat (Nftv. 94. § [6] bekezdés) csak úgy gyakorolhatja, hogy „a szenátusnak az alapító okiratban véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani” (22. § [4] bekezdés). Az ennek megfelelő alapító okirat módosításnak a törvény hatályba lépését követő legkésőbb hat hónapon belül kellett megtörténnie (31. § [1] bekezdés).

Ezt a törvényi szabályozást az AB az alkotmányos követelményekkel összhangban álló megoldásnak minősítette. Az állásfoglalás megalapozásaként viszont kimunkált egy olyan dogmatikát, amelynek logikája új kapukat nyit az egyetemi autonómia értelmezésével kapcsolatban.

A dilemma lényege, hogy vajon az egyetem oktatási-kutatási autonómiája érvényesül-e akkor, ha a szenátusnak véleményezési és javaslattevési joga van, de döntési hatásköre nincs az oktatási-kutatási tevékenység lényegét érintő szervezeti, személyi vagy pénzügyi kérdésekben. Az AB szerint az oktatási-kutatási autonómia akkor is érvényesül, ha a fenntartó dönt, de a szenátusnak érdemi véleményezési és javaslattevési joga volt a döntésben. Egyfelől ennek a konklúzióknak a gondolati töréspontjai az AB határozatának okfejtéséből is látszanak, ezeket igyekszem most bemutatni. Másfelől az oktatási-kutatási „autonómia” szó köznyelvi értelemben vett AB általi használata már itt megkérdőjeleződik, t.i. a szó jelentése: „egy intézménynek, szervezetnek, közösségnek az a joga, hogy belső ügyeit más hatóságtól függetlenül, saját szabályai szerint – választott vezetői útján – maga intézi” (Bárczi–Ország, 1959). Ha ezen ügyek egy részében nem az intézmény, azaz az egyetem közössége (szenátusa) hozza meg a döntést, akkor az „autonómia” a véleményezés jogára redukálódik, ami már nem értelmezhető a belső ügyek autonóm intézésének, azaz autonómiának.

Az egyetemeken tudományos-oktatási autonómiáját azonban nem a köznyelv, hanem az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése alapján kell értelmezni, amely

kimondja, hogy az egyetemek „a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak”. Ezt az önállóságot az egyetemek 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 Alaptörvény ezen szakasza közvetlenül az állam számára ír elő a tudományos kutatások értékelésére vonatkozó általános tartózkodási kötelezettséget, amely vonatkozik a felsőoktatási intézmények kutatási tevékenységével szembeni tartózkodásra is (ABH 22. pont). Az Alaptörvény szerinti „tartózkodási kötelezettség” kiterjed mindenkire, aki nem a tudomány művelője. Eszerint az egyetemfenntartó alapítványi kurátoroknak is tartózkodniuk kell a tudományos kutatások értékelésétől és az egyetem kutatási tevékenységével szembeni állásfoglalástól, hacsak nem a tudomány művelői.

Az AB szerint az egyetem kutatási-tanítási autonómiájának tiszteletben tartása az állam részéről azt követeli meg, hogy olyan intézményi rendszert alkosson, amely biztosítja az egyetemen az önállóság érvényesülését (ABH 23. pont). Az AB szerint az állam feladata olyan szabályozást alkotni, amely az egyetemen „a kutatási-tanítási autonómia külső befolyástól mentes érvényesülését biztosítja”. Ebből a mondatból arra a logikus következtetésre juthatnánk, hogy a szenátusnak – mint az autonómia letéteményesének – külső befolyástól mentes joga van dönteni a kutatási-oktatási tevékenységet érintő kérdésekben. Az AB logikája szerint azonban az autonómia nem a döntés jogát jelenti, hanem a külső (fenntartói) döntés szenátus általi befolyásolásának a lehetőségét, melynek során a szenátus „külső befolyástól mentesen” jogosult véleményét alkotni.

AUTONÓMIA-E A KORLÁTOZOTT AUTONÓMIA?

Tekinthető-e kutatási-oktatási autonómiának (önállóságnak), ha nem a szenátusnak van döntési hatásköre, hanem a fenntartónak? Az AB válasza igenlő, ennek indoklásában arra a teóriára épít, hogy soha nem lehet egy intézmény teljes mértékben autonóm, azaz – az AB szerint – az autonómia szükségszerűen korlátozott. Ilyen korlátot jelent, hogy egy egyetem működését törvények, rendeletek, hivatalok és testületek is meghatározzák. Az egyetemnek szükségszerűen van fenntartója, amelynek felelőssége az egyetem működése, amely újabb korlátokat jelent. Az indoklás központi gondolata, hogy a fenntartói felelősség nem érvényesülhet, ha a fenntartó nem kap döntési hatáskört. Következésképpen a fenntartó dönthet úgy, hogy a szenátusnak nincs (együtt)döntési hatásköre az egyetemi működés olyan lényegi kérdéseiben, mint a szervezet, a működés szabályainak meghatározása, valamint a költségvetés ügye. Az AB indokait

úgy is érthetjük, hogy az AB szerint az autonómia korlátozása szükségszerű, a korlátozás azonban nem jelenti az autonómia megszűnését, azaz sérelmét. Az AB indokaiból az olvasható ki, hogy az egyetemi autonómiát és a fenntartó viszonyát nem a „belső” és „külső” szembenállásaként értelmezi, hanem úgy, hogy a fenntartó és az egyetem „közös feladata és közös felelőssége” a felsőoktatási intézmény működési hatékonyságának és oktatási-kutatási minőségének biztosítása, ezek tehát – az AB szerint – „azonos érdekállású testületek” (ABH 40. pont). Ebből a megállapításból akár egy fenntartó-szenátus „együttdöntési” mechanizmus is következhetne, azonban erre sem a törvény, sem az AB nem kötelezi a fenntartót. Az AB konklúziója, hogy a fenntartó felelőssége „megelőzi” a fenntartott egyetem szenátusának a felelősségét, utóbbi ilyen esetben a döntés véleményezésére kap jogot. Az egyetemi autonómiából következő másik logika az lenne, hogy a fenntartói felelősség nem kap elsőbbséget, hanem a fenntartó véleményezi, azaz befolyásolja a döntési hatáskörrel bíró szenátust. Ez paradoxonnak tűnik azon követelmény fényében, hogy a szenátusnak külső befolyástól mentesen kell biztosítani a jogot, hogy álláspontját kialakítsa. A paradoxon ezért kifordul, és a döntési hatáskör átkerül a fenntartóhoz, amelyet a szenátus külső befolyástól mentesen véleményezhet, azaz dönthet a véleményéről. Megszületett tehát a „korlátozott egyetemi autonómia”, avagy egy új „autonómiaminimum” dogmatikája, amely korlátozott ugyan, de – a törvényalkotó és az AB szerint is – még egyetemi autonómiának tekinthető.

A fenti gondolatkörből az egyetemi autonómia globálisan is követett „relativista” értelmezése sem ad kiutat, eszerint „[a]z egyetemi autonómia a külső beavatkozásoktól való függetlenség azon szintje, amely szükséges ahhoz, hogy az egyetem saját belső szervezeti működését önállóan szabályozhassa (a pénzügyi források belső elosztása, a nem állami bevételek megszerzése, munkatársainak kiválasztása, az oktatás feltételeinek biztosítása, az oktatás és a kutatás szervezése terén)” (IAU, 1998). „Relativista” jelzőnk arra utal, hogy a Nemzetközi Egyetemi Szövetség (IAU) definíciója is csupán a „szükséges szintű függetlenséget” (necessary degree of independence) követeli meg, azaz az egyetem függetlensége – eddig a szintig – korlátozható.

AZ AUTONÓMIA PARADOXONA

További gondolatmenetünk a „hol van az autonómia szükséges szintje?” kérdésre is keresi a választ. Előtte azonban vizsgáljuk meg, hogy az egyetemi autonómia új alkotmányos minimumaként mit jelent a szenátus véleményezési joga, illetve befolyása az autonómia által érintett döntésekben. Másként fogalmazva, joga van-e a fenntartónak a szenátusi véleménytől eltérően vagy azzal ellentétesen döntenie? Az AB határozata szerint igen, viszont a szenátus javaslatát „a

fenntartónak nyomon követhető módon figyelembe kell vennie döntéshozatala során” (ABH 1. pont), mert alkotmányos követelmény, hogy a szenátus „érdemi befolyással bírjon a működésére vonatkozó szabályok kialakításában” (ABH 25. pont), és „a kutatási-oktatási autonómiához kapcsolódó kérdésekben döntési jogosultságokkal rendelkezzenek” (ABH 26. pont). Vizsgáljuk meg a kérdést a két legfontosabb egyetemi ügycsoport kapcsán. Az AB a szervezeti és működési rendet ilyen, a kutatási-tanítási tevékenység autonómiáját biztosító rendszerelemnek tekinti. A fenntartónak „olyan szervezeti szabályozást kell megalkotni, amely biztosítja a szenátus álláspontjának kifejtését, artikulálását és azt, hogy a kutatási-oktatási önállóság gyakorlójaként a működésükre vonatkozó szabályok megalkotásában részt vegyen (ABH 25. pont). Az AB egyértelművé tette, hogy alkotmányos követelmény, hogy a szervezeti és működési szabályzat megalkotásában a szenátus „érdemi módon közreműködjön” (ABH 44.), és ugyanerre a következtetésre jut az egyetem költségvetésével kapcsolatban is, azaz az egyetem költségvetésének kialakítása során a szenátusnak alapjoga, hogy „befolyással rendelkezzen” (ABH 43. pont).

Kérdés, hogy alkotmányos-e, ha a két fenti ügycsoportban a fenntartó a szenátus érdemi véleményét vagy javaslatát nyomon követhető módon figyelembe veszi a döntéshozatala során, de attól részben vagy egészben mégis eltérő, vagy azzal ellentétes döntést hoz? Álláspontom szerint az AB határozata nem teremtett egyértelmű helyzetet ebben a kérdésben. Megalkotta a fenntartó által „korlátozott autonómia” dogmatikai kereteit, de kétértelmű, azaz kétféle módon is értelmezhető helyzetet teremtett. A szenátus számára garantált „véleményezési jognak” olyan értelmezést adott, amely „az érdemi [szenátusi, kiegészítés tőlem – K. N.] befolyás” követelményét is számon kéri a fenntartói döntésen. Kérdés, hogy „érdemi szenátusi befolyásról” beszélhetünk-e, ha a fenntartó a szenátus javaslatától eltérően vagy azzal ellentétesen dönt? Az ambivalenciát növeli, hogy az AB szerint „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” (ABH 43.). Ez az állásfoglalás nem az „érdemi befolyás” tényét, hanem csupán annak lehetőségét kéri számon a fenntartói döntésen. Például beszélhetünk-e a szenátus „érdemi befolyásáról”, ha a szenátus azt mondja, hogy szükség van „Tudománytörténeti tanszékre” az egyetem szervezetében, a fenntartó szerint viszont – megfontolva és elvetve a szenátus indokait – erre nincs szükség. Avagy mindez fordítva. Elegendő-e az „érdemi befolyás” tényéhez, ha a fenntartó érdemi indoklással ad elutasító választ a szenátus véleményére, javaslatára, esetleg beleemelve tudományos kérdésekbe is?

A PARADOXON FELOLDÁSA

Eljuthatunk arra a következtetésre, hogy a fenntartó jövőbeni döntéseinek alkotmányossága két konjunktív feltételtől függ. Egyrészt, hogy a döntési pontokon a szenátussal együttműködve, azzal érdemi véleménycserét folytasson, és dokumentáltan megfontolja, megtárgyalja a szenátusi javaslatokat. Másrészt, amennyiben a fenntartó a szenátusi véleménytől eltérő vagy elutasító döntést hoz, az érdemi-tartalmi indokokra épüljön.

Ezen a ponton azonban vissza kell térnünk az oktatási-kutatási autonómia alkotmányos tartalmára. Ha ugyanis a fenntartó és a szenátus közötti vitapont az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése szerinti kutatás és tanítás tartalmát, módszereit illeti, vagy az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdésében védett tudományos kérdéseket és kutatói szabadságot érinti, az Alaptörvénynek mondana ellent, ha a szenátus – mint az oktatási-kutatási autonómia hordozója – véleménye elutasítható vagy eltéríthető lenne a fenntartó által. Visszatérünk tehát ahhoz a paradoxonhoz, miként érvényesülhet az oktatási-kutatási autonómia, ha a fenntartó a szenátus álláspontjától eltérően dönt. A válasz feltételes: a döntés tartalmától és annak indokaitól függ.

Az AB által konstruált „érdemi szenátusi befolyás” követelmény alapján a fenntartói döntések indokait kettős tartalmi mércének kell alávetnünk: alkotmányos a fenntartói döntés, ha a szenátusi véleménytől eltérő vagy azt elutasító döntést hoz, feltéve, (1) ha annak dokumentált indokai észszerű tartalmi-logikai kapcsolatban vannak az egyetemi kutatás-oktatás lényeges érdekeivel, és (2) nem érintik a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit, valamint tudományos kérdéseket. Mindkét szempont a fenntartói indoklás nagyon alapos megfogalmazását, illetve annak hasonlóan alapos értékelését igényli.

Ha ezek után úgy tesszük fel a kérdést, hogy a szenátusi autonómia és a fenntartói autonómia egyidejűleg érvényesülhet-e akkor, ha a két testület szándékai eltérőek? A válasz lehet igen és nem is, a fenti feltételek függvényében.

A válasz végső soron a közeljövő rendes bírósági értelmezésén múlik. Ha a bírói gyakorlat követi az egyetemi autonómia „formális” megközelítését, akkor a szenátus érdemi véleménye és annak fenntartói megfontolása önmagában kielégíti az alkotmányos követelményeket akkor is, ha a fenntartó nem ért egyet a szenátussal. Álláspontunk szerint nem ez lenne a jogállami megoldás. Helyesebb, ha a rendes bírói értelmezés felidézi az AB határozatából, hogy az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésében biztosított felsőoktatási autonómia védelmét olyan szervezeti szabályozás biztosítja, amely a szenátusnak „érdemi befolyást biztosít az egyetemi autonómia által érintett döntésekre” (ABH 41. pont). Ennek fényében kell vizsgálni a kérdést, hogy a „szenátus érdemi befolyása” tudott-e érvényesülni, amikor a fenntartó elutasította a szenátus véleményét, vagy attól eltérő döntést hozott. Ezeknek a kérdéseknek a rendes bírósági próbatételét olyan

ügyekben várhatjuk, amikor az egyetemi autonómia alanya vagy alanyai a fenntartói döntést törvényellenesnek ítélik. Az alkotmányjogi logika a szenátusi autonómia és a fenntartói autonómia antagonizmusára mutat olyan esetekben, amikor a kutatási-oktatási tevékenységet érintő kérdésekben konfliktus alakul ki a két testület között. Az AB által szabott „alkotmányos követelmény” résnyire ugyan, de nyitva hagyta a fenti kérdést a bírói jogértelmezés számára. Azt kívánhatnánk, hogy ne legyen szükség újabb precedensre, és fenntartó-szenátus „tandemek” nagy egyetértésben építsék egyetemeinket. Az egyetemi autonómia alkotmányos értelmezése egy világosabb dogmatikát és zárt logikai rendszert igényelne, a rendes bíróságok, végső soron egy újabb alkotmánybíróági döntés tehet pontot az autonómiavita végére.

IRODALOM

Bárczi G. – Ország L. (1959): *A magyar nyelv értelmező szótára*. 1. köt. Budapest: Akadémiai Kiadó, <https://bit.ly/3ytAgC0>

IAU (1998): *Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility*. A Nemzetközi Egyetemi Szövetség 1998-as nyilatkozata

URL1: <https://www.university-autonomy.eu/>