Kenesei István

Egyetemi autonómia Magyarországon

PUBLICISZTIKA - LXI. évfolyam, 26. szám, 2017. június 30.

A legnagyobb csapást az állami egyetemek autonómiájára a 2013-as negyedik Alaptörvény-módosítás után bevezetett kancellári rendszer okozta. Nemcsak hogy nincs a szenátusoknak, rektoroknak semmi beleszólásuk abba, kiket választ ki a miniszter (és nevez ki a kormányfő), ami miatt a kancellár és hivatala gyakorlatilag idegen test lett az egyetem szervezetében, de olyan jogosítványokkal ruházták fel, amelyekkel munkajogi szempontból tulajdonképpen kettévágták az intézményeket, mert a rektor alá csak az oktatók és kutatók tartoznak, míg mindenki más fölött a kancellár rendelkezik.

Bár nekünk, oktatóknak a felsőoktatás ügye a legfontosabb, be kell látnunk, hogy a hazai törvényhozás minden abszurd javaslat után elő tud állni egy még képtelenebb és ártalmasabb törvénnyel, amit aztán villámgyorsan el is fogadtat az önálló gondolkodástól (és megszólalástól) eltiltott, engedelmes parlamenti többségével – akármennyire tiltakozik is az Európai Parlament, az Európa Tanács alkotmányos ügyekben illetékes Velencei Bizottsága vagy az USA Külügyminisztériuma. Amit az úgynevezett civiltörvény meg kíván valósítani az érintett szervezetek megbélyegzésével, az egy „jelző nélküli” (azaz nem szocialista, illiberális stb.) demokráciában nem lenne lehetséges. Egy ilyen jobb világban ugyanis azt kellene tudni bebizonyítani, például bírósági úton, hogy egy szervezet adott konkrét tevékenysége szolgál-e és milyen mértékben külföldi érdekeket, nem pedig csupán az adományok forrása alapján címkézni őket.

De térjünk vissza eredeti vadászmezőnkre, és lássuk, mivel is búcsúzik ez a szomorú tanév.

No news is good news?

Az angol mondást, mely szerint az a jó hír, ha nincs hír, most aligha lehet a Közép-európai Egyetem esetére alkalmazni. Jóllehet a magyar és a nemzetközi közvélemény napirenden tartja a CEU bezárásának a kérdését, a kormányzat a rövidesen bekövetkező nyári szünet előtt semmi új információt nem oszt meg a közönséggel. Ami pedig tulajdonképpen rossz hír, mert az idő múlásával csökken az esélye annak, hogy kedvező fordulat álljon be.

Azért egy s más történt az elmúlt időszakban is. Az Európai Parlament meglepően biztos többséggel megszavazott május 17-i határozatában külön említi a lex CEU-t, és „nyomatékosan kéri a magyar kormányt, hogy haladéktalanul függessze fel a felsőoktatási törvény módosításáról szóló törvényben foglalt valamennyi határidőt, haladéktalanul indítson párbeszédet az Egyesült Államok érintett hatóságaival az amerikai akkreditációval rendelkező Közép-európai Egyetem jövőbeli működésének biztosítása érdekében, és nyilvánosan vállaljon kötelezettséget arra, hogy az egyetem szabad intézményként Budapesten maradhat.”

A New York államban múlt pénteken lezajlott tárgyalás mintha ennek tett volna eleget, de a Cuomo kormányzó hivatala által kiadott szűkszavú közlemény konkrétumokat nem tartalmaz, így a labda továbbra is a magyar fél térfelén pattog, különösen mert szemben az amerikai féllel, a magyar küldöttség semmilyen szövegszerű szerződéstervezetet nem vitt magával, csak az esetleges megoldás „technikai nehézségeire” hivatkozott.

Palkovics László oktatási államtitkár a sorból kilógó újabb nyilatkozatot tett a *Magyar Idők*nek: „A magyar kormány (…) nem szeretné azt, ha olyan külföldi egyetemek kapnának működési engedélyt, amelyek nem

folytatnak valós tevékenységet. A CEU nem tartozik ide, mert az anyaintézménye, a Közép-európai Egyetem egy Magyarországon bejegyzett oktatási intézmény. Vagyis nem érintett az említett törvénymódosításban, mert ez az intézmény elvégzi azt az oktatást, amelyet az amerikai jogi személy vállal külföldi egyetemként. Egyelőre úgy tűnik tehát, hogy minden jelenleg a hazánkban oktató külföldi intézmény meg tud felelni a törvénynek." Bár így lenne! Igaz, akkor mindenki más, a kormányfőtől a diákokig félreértették a lex CEU-t.

Sólyom László, az Alkotmánybíróság korábbi elnöke (és nem mellesleg korábbi köztársasági elnök), valamint három jogászprofesszor, Jakab András, Lévay Miklós és Szente Zoltán azonban valószínűleg nem, mert kilencoldalas tájékoztatást küldtek az Alkotmánybíróságnak, amelyben hosszan sorolják a visszamenőleges hatállyal megsemmisítendő passzusokat, és amelyet az *ÉS* múlt heti számában Hanák András részletesen ismertetett.

Persze ne feledjük, hogy az Alkotmánybíróságot semmiféle határidő nem köti, tehát a döntését akár már az összes határidő lejárta után is meghozhatja, amikor a bezárásra ítélt egyetemről annak egyik legfontosabb alkotóeleme fog hiányozni: a diákok, akik oda már nem jelentkezhetnek. Őket pedig visszamenőlegesen nem lehet felvenni…

Az autonómiahiány kora

Véleményük egyik pontjában a négy professzor az egyetemi autonómia Alaptörvényben is szereplő elvére hivatkozott. Bár ők csak a lex CEU esetére alkalmazták érvelésüket, bennünket az is érdekelhet, milyen folyamatok zajlottak le a rendszerváltás óta ennek az alapvető felsőoktatási princípiumnak a tekintetében.

Nem érdemes itt az I., illetve a II. világháború előtti, egymástól is különböző szintű autonómia jellegzetességeire kitérni, de azt mindenképpen meg kell említeni, hogy az 1948 utáni diktatórikus rendszerben az autonómia nyomokban sem létezett. Minisztériumi (értsd: párt-) utasításokkal menesztettek és alkalmaztak tanárokat és professzorokat, neveztek ki rektorokat, dékánokat, tanszékvezetőket, döntöttek szervezeti egységekről, szakok betiltásáról és indításáról. Bezárták például a filozófia tanszékeket, és helyettük (?) „központi marxizmus-leninizmus intézeteket" létesítettek, amelyeknek a kurzusait minden hallgatónak 4-5 éven át kötelező volt elvégezni.

Bár a nyolcvanas évekre a helyzet nagymértékben javult, vagyis a közvetlen pártellenőrzés eszközei finomultak, lehetett például valódi filozófiatörténetet is hallgatni, egészen a rendszerváltásig a dékánoknál és a rektoroknál havonta megjelent a BM III/III. alosztálynak az illető egységért felelős tisztje, hogy beszámoltassa, és adott esetben felelősségre vonja az intézményvezetőt a tanárok és a diákok „államellenes viselkedése" miatt. Az ideológiailag „kényes" szakokra (történelem, irodalom, filozófia stb.) pedig szorgosan ügyeltek, a tanárokat rendszerint a kötelező katonai szolgálatuk alatt beszervezett diákokkal figyeltették.

Mindennek egy csapásra vége lett 1990-ben, és a kezdeti kaotikus viszonyok után a későbbi köztársasági elnök, Mádl Ferenc minisztersége alatt 1993-ban elfogadott Felsőoktatási törvény (Ftv.) tiszta helyzetet teremtett. Csakhogy az elmúlt mintegy negyedszázad során mindazokat a jogokat, amelyeket – hangsúlyozom – egy hitvallása és gyakorlata szerint konzervatív kormány megteremtett, fokozatosan visszavették, miközben letörve konstatálhatjuk, hogy a fennálló, illetve egyre jobban romló állapotok ellen már nem is tiltakozunk. A megszületésétől kezdve rendszeresen módosított Ftv.-t 2011-ben felváltotta az új alapokon nyugvó és szintén évente akár többször is módosított Nemzeti felsőoktatási törvény (Nftv.).

Az autonómia elvei és hazai gyakorlata

Az akadémiai (vagy tan-)szabadságot megalapozó egyetemi autonómiának több összetevője van:

szervezeti, például az intézmények saját működési rendszerének kialakításában, a vezetők kiválasztásában; gazdasági, vagyis a finanszírozásuk módjában, ilyen jellegű önálló döntéseik ügyében, harmadrészt személyzeti, tehát az oktatók kiválasztása, elbocsátása, bérezése kérdésében, és végül akadémiai (oktatási-kutatási), azaz a szakok és tartalmuk, a kutatási témák és feltételeik meghatározásában vagy a diákok kiválasztásában.

Van a felsőoktatási autonómiának egy, az intézményi függetlenségtől különböző másik oldala is, ami a kiadott diplomák állami (vagy más típusú) elismeréshez kötődik. Ha ugyanis alapítok egy céget, amely valamilyen bizonyítványhoz vezető képzést hirdet meg (jó pénzért), akkor a végzettek mit se kezdhetnek a papírjukkal, ha annak fedezete nincsen hitelesítve. Ezt a képzéstől független szervezetnek kell biztosítania. Mármost különösen ott, ahol az állam támogatja az oktatást, de ahol a diplomák érvényességét is szükséges ellenőrizni a végzettek alkalmazása esetén, ott kell lennie egy akkreditáló testületnek is, amely képes kell legyen arra, hogy mind a vizsgált intézményektől, mind az államtól távol tartsa magát.

Lássuk hát, honnan hová jutottunk.

Az Ftv. alapján az intézmény vezetőjéről (rektorról vagy főigazgatóról) az intézmény tanácsa döntött (!), majd a miniszter felterjesztette kinevezésre. Az Nftv. szerint a szenátus a rektorjelölt személyéről dönt, akit azután vagy kineveznek, vagy nem, mint ahogy ez 2013-ban megtörtént két intézményben is. Tény ugyan, hogy mára az egyetemek önállóak lettek a tekintetben, hogy milyen karokat létesítenek. Ugyanakkor az intézmények összeolvasztása és szétválasztása gyakorlatilag kiismerhetetlen elvek vagy inkább ötletek alapján történik, bár az egyik mögöttes szándék azért jól kivehető: a kedvenceknek biztosítsunk saját szervezetet, s kiemelt támogatást az állami forrásokból. Így lett önálló a Testnevelési Egyetem, és így jött létre és kap egyre többet a Közszolgálati Egyetem (NKE) is.

A legnagyobb csapást az állami egyetemek autonómiájára a 2013-as negyedik Alaptörvény-módosítás után bevezetett kancellári rendszer mérte. Nemcsak hogy nincs a szenátusoknak, rektoroknak semmi beleszólásuk abba, kiket választ ki a miniszter (és nevez ki a kormányfő), ami miatt a kancellár és hivatala gyakorlatilag idegen test lett az egyetem szervezetében, de olyan jogosítványokkal ruházták fel, amelyekkel munkajogi szempontból tulajdonképpen kettévágták az intézményeket, mert a rektor alá csak az oktatók és kutatók tartoznak, míg mindenki más fölött a kancellár rendelkezik.

A kancellári rendszert megelőző időkben a gazdasági főigazgató is minisztériumi kinevezett volt, de csak gazdasági racionalitásból vagy törvényességi esetekben tagadhatta meg a rektor (mint „egyszemélyi vezető”) vagy a szenátus anyagi jellegű igényeit, utasításait. Ráadásul az egyetem gazdasági tevékenységét a minisztérium akár naprakészen is követhette, és ahol szükség volt rá, ott teljhatalmú miniszteri biztost is kinevezett. Most azonban a rendszeres minisztériumi értekezletekre berendelt kancellárok lényegében az oktatási államtitkárság irányítása alatt működnek, és valószínűleg csak a jó kollegiális kapcsolatoknak köszönhető, hogy (ma már) nagyobb konfliktusok nélkül kijönnek a rektorukkal.

A kancellár mellé és a szenátus fölé még odarendelték a konzisztóriumokat is, amelyek az elvi jellegű gazdasági döntéseket hagyják jóvá, s öt tagjukból hármat a miniszter bíz meg; a negyedik a minisztérium „kinyújtott karja”, a kancellár, az ötödik pedig a rektor – az autonómia nagyobb dicsőségére. De még őket is megkerülte az államtitkár, amikor nemrég utasította az egyik egyetemet, hogy az elnyert pályázati pénzeikből sem kaphatnak a professzorok a minisztériumi főosztályvezetőkénél magasabb fizetést. Friss hír, hogy már a mobilszolgáltatót is egy központi közbeszerzés alapján rendelik hozzá kötelezően minden egyes intézményhez.

Az 1993-as Ftv.-ben – legalábbis papíron – gondoskodtak az állami támogatás rendszeréről is. Volt benne létszám-, szint- és képzéstípus-arányos hallgatói előirányzat, képzési normatíva, létesítményfenntartási előirányzat, a célprogramokhoz (például új szakok indításához) kapcsolódó programfinanszírozási keret, kutatási előirányzat és külön kialkudható fejlesztési keret is. Voltak oktatási kormányzatok, amelyek igyekeztek legalább ezek egy részét megvalósítani, de a normatív alapú finanszírozás teljes egészében

sose jött létre – valószínűleg, mert könnyebb volt a különalkuk rendszerében megnyerni (vagy büntetni) az egyes intézményeket.

Az Nftv. alapján névlegesen még tovább élt „a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozása”, de egy tavalyi kormányrendeletnek köszönhetően most ott tartunk, hogy a következő tanévtől csak az állami ösztöndíjas hallgatók száma és képzési szintje, típusa alapján jár a támogatás, amit a sikeres vagy sikertelen elhelyezkedés adatai módosíthatnak fölfelé vagy lefelé. Vagyis szinte mindent kihúztak azokból a mutatókból, amelyek reális alapokon tettek különbséget az intézményi sajátosságok és feladatok között.

De aztán valaki mégis a fejéhez kapott, és a jövő évi költségvetésbe beépítenek egy 15 milliárdos kiválósági programot, amely „a nemzetgazdasági jelentőségű felsőoktatási kutatások” megerősítése, a kutatói kapacitások és utánpótlás növelése érdekében minőségi alapon támogatja majd az intézményeket. A „nemzetgazdasági jelentőség” mint megszorító feltétel persze óvatosságra kell intsen, de várjunk még az ítélettel, és lássuk, kik és mire kapják majd a támogatást.

Az oktatási autonómia lényegi része a szakok indítása és leépítése fölötti rendelkezés joga, természetesen a megfelelő minőségi feltételek fennállására vagy hiányára figyelemmel. Itt mindig kétlépcsős eljárásról volt szó: az új szakok (tartalmi) létesítéséről és a már megalapított szakok egy-egy intézményben való (helyi feltételektől függő) elindításáról. Korábban mindkettő a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB) felelősségi körébe tartozott, szaklétesítés esetén kiegészítve más szervezetek beleegyezésének kívánalmával.

Idéntől kezdve minden szaklétesítési kérelmet előzetes jóváhagyásra be kell nyújtani a miniszternek, és csak a tőle kapott engedély alapján lehet elküldeni a MAB-nak. Más szóval az állam megint lefaragott egy darabot a tőle elvben független intézmények autonómiájából. Nem beszélve arról a közfelháborodást keltett rendeletről, amely egyedül az NKE-n engedélyezte az államtudományi képzést, jóllehet személyi állományát tekintve bármelyik jogi kar alkalmas a feladatra.

Az Ftv.-ben a parlament által garantált függetlenségű (és költségvetésű!) MAB tagságának a felét a felsőoktatási intézmények, másik felét az MTA és a szakmai szervezetek adták, elnökét a tagok választhatták, és bár döntéseit (indoklással ellátva) felülbírálhatta a miniszter, olyasmi, hogy a MAB által bezárásra ítélt doktori iskola évekkel később is akadálytalanul működjön, nem fordulhatott elő. Ma a MAB tagjainak a felét a miniszter delegálja, elnökét a miniszter és az MTA elnöke közösen jelöli, Felülvizsgáló Bizottságának mindhárom tagját a miniszter bízza meg.

Bár az akkreditáló szervezetek függetlenségét meg sem vizsgálták, nem csoda, hogy az Európai Egyetemek Szövetsége által 29 országban elvégzett és idén májusban publikált friss autonómiafelmérés szerint Magyarország a bevezetőben említett négy szempont (szervezeti, gazdasági, személyzeti, akadémiai) szerint sorrendben a 23., 28., 22., és 16. helyen végzett, az utolsó kivételével mindegyikben jelentősen rontva a pozícióján. Az akadémiai vonal csak azért mutat javulást, mert a felmérés igen magasra, 26 százalékos súllyal értékeli azt, ha valaki maga választhatja ki az akkreditáló eljárást és szervezetet, márpedig két éve az Nftv. ezt lehetővé tette. Ugyanakkor a szakokkal való minisztériumi önkényeskedésre nincs rovat – talán ez eszükbe se jutott, hogy előfordulhat…

Kiváló kollégám hívta fel a figyelmemet, hogy szemben az Ftv.-ben szereplő 14 említéssel az Nftv.-ben egyetlenegyszer sem szerepel az *autonómia* szó.

Neumann János Kecskeméten

Vannak azért jókedvre derítő híreim is. A sümegi John Henry Newman Közösségi Felsőoktatási Központ e lapban is tárgyalt hányatott története újabb fordulatot vett: az MNB csaknem 11 millió forintot kért vissza abból az összesen 27 millióból, amivel eddig támogatta Kertész-Bakos Ferenc „lovag-professzor” főiskola-

alapítási álmait és a Központban végzett „kutatásokat”.

A „Taigetosz-törvényként” elhíresült oktatási módosításcsomagban sokaknak elsikkadt egy apróság. Emlékszünk, hogy egy korábbi összevonás során a szolnokival egyesített kecskeméti főiskolát eredetileg Kecskeméti Egyetemként jegyezték volna be, ám másfél éve a parlamentben két képviselő (vajon kinek a súgására?) váratlanul az MNB alapítványait felidéző Pallasz Athéné Egyetem nevet javasolta, és azt a Ház legott el is fogadta.

Csakhogy mit tesz a mi következetes kormányzatunk? Nos, elrendeli, hogy augusztustól Neumann János Egyetem legyen a nevük, és még azzal se törődik, hogy az Óbudai Egyetemen már működik egy Neumann János Informatikai Kar. Hogy mit keres a Magyarországról még időben emigrált híres matematikus Kecskeméten? Hát ugyanazt, mint a régi vicc szerint Lenin Lengyelországban, ahol tudvalevőleg sose járt.

Felkérik a jeles szovjet festőt, fessen egy képet „Lenin Lengyelországban” címmel. Elkészül a mű, elviszi zsűriztetni, ám ott értetlenül kérdezik:

– Na de művész elvtárs, ki ez a két meztelen férfi a képen?

– Hát ők Buharin és Kamenyev elvtársak.

– És ki ez az ágyon fekvő hiányos öltözékű nő?

– Hát ő Krupszkaja elvtársnő, Lenin felesége.

– És hol van Lenin?

– Lenin? Hát Lengyelországban.