

## A FELSŐOKTATÁSI JOG FEJLŐDÉSI TENDENCIÁI

### I. Bevezető megjegyzések

Közismert, hogy a felsőoktatáshoz való alapvető jogra vonatkozó rendelkezések az Alkotmány 70/F.§ és 70/G.§-ai alapján, azok összevetésével állapíthatók meg; e §-okat alsóbb szintű, az utóbbi két évtizedben jelentős változáson átesett jogszabályok részletezik. A témával a rendszerváltoztatás óta az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) e jogszabályok vizsgálata során számos határozatában foglalkozott; e döntések közös jellemzője, hogy azok az Alkotmány vonatkozó szakaszainak részletes, különböző szempontsorok segítségével végzett elemzését tartalmazzák.

Tanulmányomban arra törekszem, hogy a tételes jogi szabályozás változásaiból, valamint az AB két évtizednyi gyakorlatából lesűrhető következtetések felsorakoztatása után rávilágítsak arra, hogy a fent jelzett joganyag fejlődési tendenciái – és az alapjogok tartalmának változásai – milyen kihívások elé állítják a működésének harmadik évtizedét megkezdő magyar alkotmányos jogállamot.

A téma érdemi kifejtését megelőzően utalok arra, hogy a *felsőoktatási jog* fejlődési tendenciái nem választhatók el a *felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer* fejlődési tendenciáitól, azonban néhány distinkció megtétele elengedhetetlennek tűnik.

a) A felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer fejlődési tendenciáinak vizsgálata (felső)oktatás-politikai kutatásokat igényel. A felsőoktatás-politika természetesen nem függetleníthető a felsőoktatási jog változásaitól, éppen ellenkezőleg: kölcsönösen hatnak egymásra, hiszen a felsőoktatási jog a felsőoktatás-politikai folyamatokat szabályozza, ugyanakkor a felsőoktatás-politikai történések az esetek döntő hányadában a (tételes) felsőoktatási jog változásában csúcsoadnak ki.<sup>1</sup> Ennek fényében a felsőoktatási jog fejlődési tendenciáinak felvázolása részben felsőoktatás-politikai kutatásként is értelmezhető. Láthatóvá válnak mindazok a törekvések, amelyek a jogi szabályozás módosulását vonták maguk után, ugyanakkor rejtve maradnak az olyan jellegű ráhatások, amelyek az adott időszakban a hatályos jogi szabályozás keretei között, azok megváltoztatása nélkül fejtették ki hatásukat. A felsőoktatási jogi kutatások tehát csupán adalékul szolgálhatnak a felsőoktatás-politikára irányuló vizsgálódásokhoz, amint utóbbiak is csupán a felsőoktatási jogi kutatások interdiszciplináris hátterét alkotják.

b) A felsőoktatási jogi kutatások célja kizárólag – de ezen belül a teljesség igényével – a felsőoktatásra, mint társadalmi alrendszerre vonatkozó jogi hatások vizsgálata, és annak feltárása lehet, hogy a tételes jogi szabályozás mennyiben felel meg a vele szemben támasztott komplex követelményeknek. Ennek megfelelően e tanulmányban evidenciaként kezelem – és ekként alkalmazom – azokat a kimondottan felsőoktatás-politikai megállapításokat, amelyekben a mértékadónak tekinthető szerzők véleménye megegyezik.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Per analogiam ld. Petrétai József: *Magyar Alkotmányjog I.* Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2002. 24. o. az alkotmányjog politikai karakteréről.

<sup>2</sup> Ld. különösen Barakonyi Károly: *Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa?* Közgazdasági Szemle, Budapest, LI. évf., 2004. június. Barakonyi Károly: *Rendszerváltás a felsőoktatásban.* Akadémiai, Budapest, 2004. Berg, C.: *Academic Freedom and University Autonomy.* CEPES Papers On Higher Education, Bucharest, 1993. Coombs, Philip H.: *The World educational Crisis – A System Analysis.* Oxford University Press, 1968. Fábri György: *Egyetemi átalakulás és tudományos gondolkodás a mai Magyarországon.* In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás). Professzorok Háza, Budapest, 2001. Fábri György: *Képzetek és akaratok: a magyar felsőoktatás hosszú évtizede 1988 – 2002.* Oktatókutató Intézet, Budapest, 2003. Hrubos Ildikó: *A 21. század egyeteme.* In: *Educatio*, 2006. 4. sz. 665-683. o. Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia alakító tényezői* (kézirat, Pécs, 2009; megjelenésre elfogadva). Kocsis Miklós: *A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről.* In: *De Jure*

c) A felsőoktatási jogi és felsőoktatás-politikai kutatások vezethetnek el ahhoz, hogy a tudomány művelői következtetéseket, értékelő megállapításokat és de lege ferenda javaslatokat fogalmazzanak meg a joganyag továbbfejlesztésére, és ennek nyomán magának a felsőoktatásnak, mint társadalmi alrendszernek a további fejlődésére, fejlesztésére vonatkozóan. Ahhoz azonban, hogy e javaslatok megalapozottak, adekvátak és kétséget kizáróan előremutatóak legyenek, elengedhetetlennek látszik annak feltárása, hogy milyen változásokon ment keresztül a kérdéses joganyag a rendszerváltoztatást követő időszakban. A történeti visszatekintés terjedelme a látszat ellenére nem önkényes: Magyarországon ugyanis először a rendszerváltoztatást követően került sor a felsőoktatás önálló törvényben történő, kódexjellegű szabályozására (eltekintve a Mária Terézia királyi dekrétumába foglalt Ratio Educationis-tól).

## II. Az alkotmányi szabályozás

A felsőoktatási jog tekintetében kiemelkedő szerepe van az Alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek, amelyek tartalma az Alkotmány 70/F.§ és 70/G.§-ai alapján, azok összevetésével állapítható meg. A 70/F.§ (2) bekezdése a művelődéshez való jogról rendelkezve tartalmazza azt a kitéletet, amely szerint az állam a művelődéshez való jogot – többek között – képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, és az oktatásban résztvevők anyagi támogatásával valósítja meg. Az Alkotmány 70/G.§-a alapján „a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát”; ugyanez a szakasz tartalmazza azt a kitéletet is, hogy „tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak”. A témával összefüggésben született AB határozatok közös jellemzője, hogy azok az Alkotmány vonatkozó szakaszainak részletes, különböző szempontsorok segítségével végzett elemzését tartalmazzák. Az alkotmánybírói értelmezés nyomán feltétlenül kiemelés érdemel, hogy a felsőfokú tanulmányok folytatásához való alanyi jog közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések kifejlesztettségét, illetve érvényesíthetőségét garantáló összetevőjéhez.<sup>3</sup> Mindezeket túl kiemelendően tartom az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének f) pontját, amelynek értelmében „a Kormány *meghatározza* a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket”<sup>4</sup> (kiemelés tőlem: K. M.).

## III. A törvényi szabályozás változásai

### 1. A régi Ftv. és módosításai

Az alkotmányi rendelkezések részletes kifejtésére a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényben (a továbbiakban: régi Ftv.) került sor; e jogszabály létrehozta a releváns alapjogok megvalósításukhoz

---

2007. 12. sz. 36-40. o. Kozma Tamás (szerk.): *Oktatáspolitikai*. OI, Budapest, 1986. Kozma Tamás: *Kié az egyetem?* Új Mandátum, Budapest, 2004. 54. o. Kucsera Tamás Gergely – Szabó Andrea: *A Magyarországi főiskolai-egyetemi hallgatói mozgalom története*. 1988-2006. HÖOK a Hallgatókért, Budapest, 2006. Ladányi Andor: *A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései*. In: Magyar Felsőoktatás, 2000. 9. sz. Ladányi Andor: *A felsőoktatás intézményrendszerének átalakításáról*. In: Magyar Közigazgatás, 1995. 11. sz. 620-624. Ladányi Andor: *A felsőoktatási politika négy éve*. In: Educatio, 2006. 1. sz. 40-54. o. Ladányi Andor: *A magyar felsőoktatás a 20. században*. Akadémiai, Budapest, 1999. Ladányi Andor: *Az európai integráció és a magyar felsőoktatás*. In: Európai Tükör, 1998. 3. sz. Ladányi Andor: *Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek*. In: Magyar Közigazgatás 2005. 9. sz. 532-536. o. Lukács Péter – Nagy Péter Tibor (szerk.): *Oktatáspolitikai*. Új Mandátum, Budapest, 2004. Nyíri Kristóf: *A virtuális egyetem felé*. In: Az európai egyetem funkcióváltozásai (szerk. Tóth Tamás), Professzorok Háza, Budapest, 2001. Polónyi István – Timár János: *Tudásgyár vagy papírgyár*. Új Mandátum, Budapest, 2001.

<sup>3</sup> 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995. 163, 166; idézi: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2006.

<sup>4</sup> A hatáskör értelmezése túlfeszítené a tanulmány tartalmi kereteit, ekként csak azt kívánom jelezni, hogy a „meghatározza” ige nyelvtani értelmezése jóval szélesebb lehetőségeket teremt(ene) a Kormány számára a felsőoktatás viszonyainak alakítása terén, mint amelyre a rendszerváltoztatás óta eltelt időszak gyakorlata példát szolgáltat.

szükséges szervezeteket, intézményeket és az ezek funkcionálását szolgáló jogi biztosítékokat. Ennek érdekében meghatározta a tanítás, a tanulás, a tudományos kutatás szabadságának elemeit (részaspektusait); meghatározta továbbá az illetékes miniszternek a felsőoktatásra kiterjedő feladat- és hatásköreit, valamint azokat az újként felállítandó testületeket, amelyek a Kormányt és tagjait kötelezettségeik megvalósításában hivatottak segíteni.

A régi Ftv. deklarálta, hogy a tanulás, a tanítás és a tudományos kutatás szabadságából következik a felsőoktatási intézmények autonómiája (önigazgatása, önkormányzata). Indokolása ennek kapcsán tartalmazta azt a kitétel, 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.<sup>5</sup> A felsőoktatás önigazgatásának terjedelmét ugyanakkor már a régi 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 fogalmazódhatnak meg és valósulhatnak meg a felsőoktatáshoz fűződő egyetemes érdekek.<sup>6</sup>

Az együttműködés színterei 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 régi Ftv. létrehozta az akkreditációs bizottságot és a minőség biztosítását szolgáló hivatott egyéb szervezetet. A magyar felsőoktatást kódexjelleggel elsőként szabályozó régi Ftv. tehát a felsőoktatás állami irányításának új rendszerét alakította ki.

A régi Ftv. 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 kapcsán sor került az egyházi és magán-fenntartású intézményekre vonatkozó jogi szabályozás kialakítására, a tandíj időről-időre visszatérő szabályozására<sup>7</sup>, a szakirányú továbbképzésekre vonatkozó joganyag kialakítására, az integrációs folyamatok jogi kereteinek megteremtésére, stb.<sup>8</sup>

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 verseny kihívásaira adandó válaszok megfogalmazása érdekében<sup>9</sup> – az 1996. évi LXI. törvénnyel sor került a régi Ftv. koncepcionális módosítására. Az OGYh. legfőbb alapelveinek (minőség, nyitottság, az esélyek kiegyenlítődése, méltányos tehermegosztás, elszámoltathóság és hatékonyság, a társadalmi-gazdasági szféra és a felsőoktatás kapcsolatának erősítése, autonómia, versenysemlegesség) megvalósítása során korlátozottak voltak a jogalkotó lehetőségei, hiszen a felsőoktatás autonómiája folytán egyes megoldások (pl. az integráció létrehozása összevonások útján) alkotmányossága vitákra adhatott volna okot. E célok elérését ezért az autonómia keretei között ösztönzéssel, érdekeltté tétellel, és nem a kívánt eredmények törvénybe foglalásával kívánta megoldani a jogalkotó. A felsőoktatás-fejlesztési célkitűzések megvalósíthatósága érdekében a felsőoktatás országos szakmai szervei (Magyar Akkreditációs Bizottság, Felsőoktatási és Tudományos Tanács) jogállásának és kompetenciájának újradefiniálására is sor került. A fő cél egy olyan szakmai koordinációs rendszer jogi megalapozása volt, amely képes kiváltani egy központosított kormányzati rendszer szükségtelen

<sup>5</sup> Ld. erről részletesen a régi Ftv. Indokolását.

<sup>6</sup> Ld. erről részletesen a régi Ftv. Indokolását.

<sup>7</sup> Kocsis Miklós: *A tandíj-viták alkotmányjogi háttértörténetéről*. In: De Jure 2007. 12. sz. 36-40. o.

<sup>8</sup> Ehhez ld. Ladányi Andor: *A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései*. In: Magyar Felsőoktatás, 2000. 9. sz.

<sup>9</sup> Ld. erről részletesen a felsőoktatás fejlesztésének irányelveiről szóló 107/1995. (XI. 4.) OGY határozat Mellékletének I. pontját.

adminisztratív beavatkozásait, ám ugyanakkor megfelelő alapot ad a felsőoktatás stratégiai fejlesztésére és a felsőoktatás minőségének garantálására.<sup>10</sup>

A régi Ftv. korszakával 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.

## 2. Az új felsőoktatási törvény

A régi Ftv.-t felváltó 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ftv.) a felsőoktatás hazai feszültségeinek oldásához és felsőoktatásunk európai közösségi vállalásainak teljesítéséhez volt hivatott megteremteni a jogi környezetet.<sup>11</sup> A jogalkotó célja az volt, hogy törvényi szabályozással segítse „a növekvő hallgatói létszámból adódó feladatok megoldását; a létszamarányukban, 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”.<sup>12</sup> A joganyag – a megalkotására irányuló szándék megfogalmazását követő időszakról – folyamatos (szak)politikai viták keresztüztüében állt; lényegében e viták kerültek a későbbikben az AB elé, ezért ezzel a IV. fejezet foglalkozik részletekbe menően.<sup>13</sup>

## IV. Az AB gyakorlata

### 1. A szempontrendszer tisztázása

Az AB felsőoktatási jog körébe tartozó eddigi határozatai az Alkotmány 70/F.§ és 70/G.§-ának értelmezését, tartalommal való megtöltését végezték el. E megközelítés szellemében a tanítás és a tanulás alkotmányos jogának érvényesüléséhez szükséges jogi garanciák megteremtését tartották szem előtt. Arra a felismerésre figyelemmel, hogy a tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg, jelen munkámban a releváns AB határozatok köréből elsősorban az autonómia fogalmával szoros összefüggésben született, valamint a felsőoktatási jog tartalmi elemeivel foglalkozó döntésekre térek ki<sup>14</sup>, megjegyezve, hogy az elemzés nem elsősorban a konkrét közjogi tényállásokra koncentrálna, hanem az azokból leszűrhető következtetéseket igyekszik megragadni.

<sup>10</sup> Ld. Erről bővebben Kocsis Miklós: *A felsőoktatási jog alakító tényezői* (kézirat, Pécs, 2009, megjelenés alatt)

<sup>11</sup> Ld. erről részletesen az új Ftv. Indokolását.

<sup>12</sup> Ld. erről részletesen az új Ftv. Indokolását.

<sup>13</sup> Vö: Ladányi Andor: *Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek*. In: Magyar Közigazgatás 2005. 9. sz. 532-536. o.

<sup>14</sup> Az AB teljes gyakorlatának bemutatását a terjedelmi korlátok sem teszik lehetővé. Az AB gyakorlatának teljesség igényével történő vizsgálata tekintetében ld. Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírói határozatokról*. In: Jura, 2007. 2. sz. 189-199. o. illetve Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról*. In: Jura, 2008. 1. sz. 198-208. o.

## 2. A felsőoktatási intézmények autonómiája az AB gyakorlatában<sup>15</sup>

2. 1. Az 1988-ban Bolognában kiadott Európai Egyetemek Magna Chartája<sup>16</sup> kimondja, hogy „a kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve; az államhatalomnak és az egyetemeknek biztosítaniuk kell ennek az alapvető követelménynek a tiszteletben tartását. [...] Az egyetemi közösség minden tagjának lehetővé kell tenni, hogy hozzájusson azokhoz az eszközökhöz, amelyek biztosítják az oktatás és kutatás szabadságának megőrzését”.<sup>17</sup> A Magyar Köztársaság ennek megfelelően az oktatás, a tudományos kutatás, a tudományos képzés, a művészi alkotótevékenység és a tanulás szabadságának tiszteletben tartása érdekében elismeri és körülhatárolja a felsőoktatási intézmények hagyományos autonómiáját, önkormányzatát.<sup>18</sup>

A 35/1995. (VI. 2.) AB határozat később elfeledésre ítélt megállapítása, amely szerint „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül; a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”, a felsőoktatási intézmények autonómiájával kapcsolatosan rendkívül jelentős állítást tartalmaz. Kifejezi ugyanis, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája messze nem korlátlan, hiszen a cél, aminek érdekében e kiváltsággal az intézmények rendelkeznek, nem lehet maga az autonómia; az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez, és kizárólag akkor funkcionál, ha a fenntartó működő autonómiát biztosít, és – amennyiben szükséges – megvan a lehetősége arra, hogy az öngazgatás eszközének fenntartása érdekében korlátozza a felsőoktatási intézmény önállóságát. Ez annál is inkább igaz, hiszen az autonómia biztosítása alapvető jogok garanciájaként is felfogható,<sup>19</sup> amint azt Chronowski Nóra is megfogalmazza: „a működési autonómia két alkotmányi alapjog garanciáját jelenti: a tanszabadságét és a tudomány (művészetek) szabadságát, amelyek a felsőoktatásban összefonódva, akadémiai szabadságként jelennek meg. (...) Az ettől eltérő szabályozás (...) kiüresítené a tudományos (és művészeti) élet szabadságához való jogot”.<sup>20</sup> A felsőoktatási autonómiát tehát az állam törvénnyel, törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, közérdekből korlátozhatja. A közérdeket „e tekintetben a felsőoktatás egységesítése, a nemzetközi integrációs folyamatokhoz való csatlakozás lehetőségének, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása, az Alkotmány 70/F.§-ában megfogalmazott művelődéshez való jog érvényesülése, az oktatottak jogainak védelme testesíti meg”.<sup>21</sup> Az államnak az Alkotmány 70/F.§-a szerint kötelessége felsőfokú oktatást biztosító intézményrendszer fenntartása, ugyanakkor ebből fakadó joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. A felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.<sup>22</sup> Sajnálatos, hogy az AB későbbi

<sup>15</sup> A témával kapcsolatban ld. Herbert Küpper: *Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngere ungarischen Verfassungsrechtsprechung*. In: Osteuropa-Recht, 2007. 1-2. 56-68. o. Petra Lea Lánzos: *Wissenschaftsfreiheit in Ungarn — Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts am Beispiel der Forschungsfreiheit*. In: Osteuropa-Recht 2007. 4-5. 257-272. o. Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia fogalmáról és annak középkori gyökereiről*. Tudásmenedzsment, 2008. évi 2. sz. 41-54. o. Másodközlés: [www.jogiforum.hu/felsooktatasi](http://www.jogiforum.hu/felsooktatasi) (2009. 01. 22.)

<sup>16</sup> Európa legrégebbi egyetemeinek rektorai által aláírt deklaráció, amely nem rendelkezik jogi kötelező erővel, hanem alapelveket határoz meg az egyetemek páneurópai együttműködése számára.

<sup>17</sup> Idézi Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: i.m.

<sup>18</sup> Ld. erről bővebben Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: i.m. 25-26. fejezetét. valamint Sári János: *Alapjogok*. Alkotmánytan II. Osiris, Budapest, 2004.

<sup>19</sup> Ld. erről bővebben Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: i.m. „a felsőoktatási autonómia azért érdemel külön kiemelészt a tanszabadság részjogosítványi közül, mert szoros kapcsolatban áll a tudomány szabadságával, sőt a tudomány szabadsága érvényesülésének alapvető intézményi feltétele és biztosítóka”.

<sup>20</sup> Chronowski Nóra: *A felsőoktatási autonómia „igazi tartalma”*. In: Élet és irodalom 2007. 21. sz.

<sup>21</sup> 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995. 579, 586; idézi Chronowski-Drinóczi-Petrétei-Tilk-Zeller: i.m.

<sup>22</sup> Ld. erről bővebben Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz.

határozataiban e gondolatsort – aminek alapjait maga teremtette meg! – figyelmen kívül hagyva hozta meg azon határozatait, amelyek akár az egyetemi autonómia parttalanná válásához is vezethetnek.<sup>23</sup>

40/1995. (VI. 15.) AB határozatában<sup>24</sup> az AB ellentmondást nem tűrően állapította meg, hogy mivel az Alkotmány által elismert tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg, „a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek”. A döntés – amelynek nemcsak korabeli hatása volt jelentős – a későbbi, tág értelemben felfogott autonómiával kapcsolatos döntések alapjául szolgált.<sup>25</sup>

2.2. A 41/2005. (X. 27.) AB határozatban az AB a köztársasági elnöknek az 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.<sup>26</sup> A köztársasági elnök – az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt tudományos élet szabadságával kapcsolatos, korábban tárgyalt alkotmánybírói gyakorlatra való hivatkozással – azt állította, hogy az állami felsőoktatási intézmények léte önmagában még az alapvető jog érvényesülését nem garantálja.<sup>27</sup> Álláspontja szerint a felsőoktatási intézménynek a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben 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 köztársasági elnök szerint ebben az értelemben tehát a tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg.<sup>28</sup> Ezt a logikát követve az Alkotmány 70/G. §-ából következő intézményvédelmi kötelezettségbe ütközik a felsőoktatási intézmény autonómiájának olyan korlátozása, amely által a tudomány művelésével közvetlenül összefüggő kérdések eldöntése kikerül annak a közösségnek a kezéből, melyet az adott felsőoktatási intézményben a tudományos élet szabadsága jogosultjai alkotnak.

Az AB eljárása során megállapította, hogy az államot intézményvédelmi kötelesség terheli. (Az állam az objektív intézményvédelmi kötelességéből eredően „úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja”.<sup>29</sup>)

Az AB szerint a felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, az államigazgatástól önálló és független.<sup>30</sup> Az önállóság és függetlenség azonban nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki, hiszen a tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezetalakítási, működési és

<sup>23</sup> Ld. a 28/2005. (VII. 14.) AB határozatot, a 41/2005. (X. 27.) AB határozatot, és a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatot; itt is szükségesnek tartom, hogy utaljak Kiss László alkotmánybíróra a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményére, amelyben ezzel az állítással szembesíti az azt figyelmen kívül hagyó Alkotmánybíróasztalt.

<sup>24</sup> A határozat a gazdasági stabilizációs program részeként született MKM rendelet hatására, felsőoktatási intézmény autonómiáját sértő egyedi döntéssel kapcsolatosan született.

<sup>25</sup> Jogsociológiai szempontból nem mellékes megjegyzés, miszerint a határozat előadó bírja Sólyom László alkotmánybíró volt, aki egy évtizeddel később – köztársasági elnökként – e határozatra is hivatkozva több indítvánnyal fordult az Alkotmánybíróshoz a felsőoktatási intézmények megsérteni vélt autonómiájának védelmében. A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy indítványainak tartalmát a testület majd minden esetben maradéktalanul osztotta, azonban e határozatok kritikai elemzése – lévén, hogy azok már az új felsőoktatási törvénnyel kapcsolatosak – nem képezi e tanulmány tárgyát.

<sup>26</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459. Ehelyütt jelzem meg, hogy a tanulmánynak nem tárgya Kovács Péter alkotmánybíróra a határozathoz csatolt különvéleménye, amely önálló elemzést igényel a jövőben, tekintettel arra, hogy a témával kevésbé összefüggő, ám nemzetközi jogi vonatkozásaiban kiemelkedően jelentő állításokat tartalmaz.

<sup>27</sup> <http://www.keh.hu/keh/ab.html> (2008.02.01.)

<sup>28</sup> <http://www.keh.hu/keh/ab.html> (2008.02.01.)

<sup>29</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.

<sup>30</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474.

gazdálkodási önállóság is megilleti. Az AB szerint az intézményi autonómia alapján garantált a felsőoktatási intézmény szervezeti önállósága és öngazgatáshoz való joga.<sup>31</sup> A testület szerint „nem tekinthető alkotmányosnak az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzatok szervezetét olyan módon szabályozza, hogy az a szervezetalakításhoz való jog lényeges tartalmát korlátozza, az önkormányzati jog tartalmának kiüresedéséhez, annak tényleges elvonásához vezet, kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a saját szervezetének kérdéseiben”.<sup>32</sup> Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény autonóm működését az AB alkotmányos értéként ismerte el, hangsúlyozva, 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.

A határozathoz különvéleményt csatoló Kiss László alkotmánybíró kifejtette, hogy az indítványokban felvetett alkotmányosság aggályok elemzésénél elengedhetetlennek látta volna az önkormányzatiság (autonómia) meghatározó elemeinek számbavételét, s velük kapcsolatban annak vizsgálatát, hol húzódnak, hol húzódnhatnak az állami beavatkozás határai.<sup>33</sup> Álláspontja szerint az AB 870/B/1997. AB határozatában foglaltakkal ütközik az a – többségi határozatban megjelenő – felfogás, amelyik nem ismeri el az autonómiát korlátozó rendeleti szabályozás alkotmányosságát. A hivatkozott határozat egyértelmű ebben a kérdésben: „(...) az intézményi autonómia nem korlátlan, a törvénnyel vagy annak felhatalmazása alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – például a felsőoktatás egységesítése, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása érdekében – korlátozhatja és korlátozza is”.<sup>34</sup> A törvényhozónak jogában áll tehát az intézmények belső struktúrájának alapelemeit is meghatározni, ami azt jelenti, hogy az e téren megmutatkozó állami beavatkozás nem értékelhető az intézményi autonómia sérelmeként.<sup>35</sup> Nézete szerint az állam kötelessége az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésének megfelelő felsőfokú intézményrendszer működtetésére (anyag stb. feltételei biztosítására), ugyanakkor – ebből fakadóan – az állam joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. Ebben az összefüggésben a felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.<sup>36</sup>

2.3. A 39/2006. (IX. 27.) AB határozatban az AB a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján megállapította, hogy az Ftv. módosításáról szóló, az Országgyűlés 2006. július 24-i ülésnapján elfogadott törvény (a továbbiakban: Ftv.mód.) részben alkotmányellenes, mert „egy felsőoktatási önkormányzati szervnek nem minősülő testület számára teszi lehetővé a felsőoktatási intézmények autonómiája által védett döntések meghozatalának megakadályozását”.<sup>37</sup> Az AB megállapította, hogy az Ftv.mód. által bevezetni kívánt szabályozás alkalmas arra, hogy a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza. Az AB szerint 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, ezért a tervezett szabályozás ellentétes az Alkotmány

<sup>31</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474.

<sup>32</sup> 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27, 28-29.

<sup>33</sup> Ld. erről bővebben Kiss László alkotmánybírónak a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz csatolt különvéleményét. ABH 2005, 459, 489.

<sup>34</sup> ABH 1999, 611, 613. Idézi Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai...* 192. o.

<sup>35</sup> 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613. Idézi Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai...* 192. o.

<sup>36</sup> Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz, ABH 2005, 459, 498.

<sup>37</sup> 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 498-499.

70/F. és 70/G. §-aival.<sup>38</sup> A határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László alkotmánybíró kifejtette, hogy – álláspontja szerint – nincs alkotmányos alap arra, hogy a hivatkozott rendelkezések közvetlenül kapcsolatba hozhatóak legyen a felsőoktatási intézmény autonóm működésével (s vele együtt a tudomány szabad művelésével).<sup>39</sup> Véleménye szerint a magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvein működő javarészt a menedzsmentben járatan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.<sup>40</sup> A többségi határozat a gazdasági tanács egyetértési jogának – differenciálatlan – alkotmányellenessé nyilvánításával „megszabadította a felsőoktatási intézményeket e 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” – írja Kiss László. Ebben a konstrukcióban a fenntartó államnak csak a finanszírozás kötelezettsége marad: az általa nyújtott források felhasználásához azonban már nincs köze. Álláspontja szerint szükségesnek látszott volna, hogy a többségi határozat egyértelműen tisztázza: végül is a felsőoktatási intézményekben ki az „autonóm”? „Az AB korábbi gyakorlatának értelmében ugyanis nem a szenátus, nem a rektor az autonóm, hanem maga a felsőoktatási intézmény”.<sup>41</sup> Következésképpen fontos elvi kérdés az, hogy amikor a felsőoktatási intézmény egyes szervei (rektor, gazdasági tanács) meghatározott ügyekben csak egyetértésben járhatnak el, akkor az egyetértési jog sérti-e általában magának az intézménynek az autonómiáját? A köztársasági elnöki indítványnak – álláspontja szerint – ez a lényegi tartalma. Válasza pedig az, hogy az autonómiát élvező intézmény egyes szerveinek meghatározott ügyekben való egyetértési joga az intézmény autonómiáját a maga általánosságában még nem sérti.

### 3. Az AB gyakorlatának kritikája

A teljes ülés utóbb elemzett két határozatában karakteresen megfogalmazta a felsőoktatási intézmények autonómiájával kapcsolatos álláspontját, amely – megítélésem szerint – szinte teljes mértékben függetleníti az intézményeket az alapítói és fenntartói jogokat különböző szervein keresztül gyakorló államtól. Úgy vélem, hogy a teljes ülés anélkül tért el a korábbi gyakorlatából megismert állásponttól, hogy annak kellő indokolását adta volna. Korábbi határozataiban<sup>42</sup> ugyanis kifejtette, hogy „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül (...) a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”.<sup>43</sup> Ez az állítás kifejezi, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája messze nem korlátlan, hiszen a cél, aminek érdekében e kiváltsággal az intézmények rendelkeznek, nem lehet maga az autonómia; az öngazgatás joga csupán eszköz az Alkotmányban rögzített jogok érvényesíthetőségéhez, és kizárólag akkor funkcionál, ha a fenntartó működő autonómiát biztosít, és – amennyiben szükséges – megvan a lehetősége arra, hogy az öngazgatás eszközének fenntartása érdekében korlátozza a felsőoktatási intézmény önállóságát. Ez annál is inkább igaz, hiszen az autonómia biztosítása alapvető jogok garanciájaként is felfogható.<sup>44</sup> Az államnak az Alkotmány 70/F.§-a szerint kötelessége felsőfokú oktatást biztosító intézményrendszer fenntartása,

<sup>38</sup> 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 505.

<sup>39</sup> Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 507.

<sup>40</sup> Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 508.

<sup>41</sup> Ennek igazolására ld. elsősorban a 861/B/1996. AB határozatot: „Az autonómia hordozója pedig maga az intézmény, az egyetem, (...) vele szemben merül fel az az elvárás, hogy a tanszabadság letéteményese legyen, s biztosítékot jelentsen a tudományos kutatás szabadságának érvényesítéséhez is.” (ABH 1998, 650, 654.) Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 508. illetőleg Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai...* 191. o.

<sup>42</sup> Ezek elemzésének tekintetében ld. Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai...*

<sup>43</sup> 35/1995. (VI. 2.) AB határozat, idézi Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai...* 194. o.

<sup>44</sup> Ld. erről bővebben Chronowski–Drinóczi–Petrétei–Tilk–Zeller: i.m. „a felsőoktatási autonómia azért érdemel külön kiemelészt a tanszabadság részjogosítványi közül, mert szoros kapcsolatban áll a tudomány szabadságával, sőt a tudomány szabadsága érvényesítésének alapvető intézményi feltétele és biztosítéka”.



ugyanakkor ebből fakadó joga a felsőfokú intézmények működési rendjének a kialakítása. A felsőfokú intézmények nem rendelkeznek teljes autonómiával, ebből az aspektusból az állam – a művelődéshez való jog érvényesítéséhez szükséges mértékben és módon – beavatkozhat a felsőfokú oktatási intézmények felépítésébe, szervezetébe, működési rendjébe, a képzés struktúrájába.<sup>45</sup> „Az alkotmánybírói döntések kötelező ereje és dogmatikai meggyőző hatása közötti megkülönböztetés magában rejti annak lehetőségét és szükségességét is, hogy tartalmasabb, koherensebb, korszerűbb, alkotmányosabb érveléssel – esetleg a megalapozott kritikák hatására – az alkotmánybírók megváltoztatja korábbi döntését” – vallja Ádám Antal.<sup>46</sup> Az AB-nak tehát megvan az elvi lehetősége arra, hogy korábbi álláspontjától „ellépve”, megfelelő érvrendszer felvonultatásával a korábbihoz képest merőben eltérő tartalmú döntést hozzon. Úgy vélem azonban, hogy a konkrét ügyben nem mutatható ki az Ádám Antal által egzakt módon megfogalmazott „lehetőség és szükségesség”. Sokkal inkább arról lehet szó, hogy az Alkotmánybírók tagjai többségének kicserélődésével a testület többségi véleménye az adott kérdésben gyökeresen megváltozott. Tilk Péter ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy „az alkotmánybírók lelkiismerete szerinti véleményalakítás a véleménynyilvánítás szabadságának egyik speciális csoportja, az alkotmánybírók tekintetében érvényesülő válfaja”.<sup>47</sup> Ennek lehetőségét elismerve is fennáll azonban az indokolás követelménye; sőt, nézetem szerint nem csupán a konkrét döntés indokolásának általános kötelezettsége, hanem olyan érvrendszer megfogalmazásának szükségessége is, hogy korábbi döntéseit miért hagyta figyelmen kívül a testület. Ezzel – álláspontom szerint – az AB jelen ügyben (ügyekben) adós maradt.

## V. Véggöveztetések

1. A magyar felsőoktatási jogalkotásban kimutatható az a nemzetközileg is megfigyelhető tendencia, hogy a kormányzat alapvető törekvése lett a felsőoktatás autonómiájának – az intézményalapítás és az intézményfenntartás szabadságának, a felsőoktatási intézmények autonómiájának – biztosítása mellett az intézmények tulajdon szerinti szektorsemleges, de szakonként differenciált normatív állami finanszírozásával az intézmények működésének orientálása. Egyúttal ezen állami támogatás költséghatékony felhasználásának ellenőrzése, ezért az intézményi gazdálkodás átláthatóságának, az állami támogatás elszámolhatóságának igénylése is előtérbe került.<sup>48</sup>

2. Az AB felsőoktatási joggal kapcsolatos határozatainak rövid, vázaltszerű áttekintése után megállapíthatjuk, hogy a testület ez irányú gyakorlata számos nagy jelentőségű – nemegyszer alkotmányos követelmény formájában megfogalmazott – tézissel gazdagította magyar közjogi rendszert, ezen belül pedig a felsőoktatási jogot. A (korábbi, már idézett) kutatás eredményeképpen felszínre kerültek a felsőoktatási jog legfontosabb kérdései, amelyek napjainkban is foglalkoztatják a joganyaggal foglalkozókat, tágabb értelemben pedig az egész felsőoktatási szférát. Az AB – határozatainak útján – részletesen kibontotta az Alkotmány 70/F. § és 70/G. §-ainak tartalmát. A – leendő – alkotmányozás szempontjából ez annak lehetőségét és szükségességét is jelenti, hogy a testület határozatainak nyomán pontosításra kerüljenek az Alkotmány vonatkozó rendelkezései.<sup>49</sup>

3. Az új Ftv. megalkotásakor a jogalkotó jórészt hasznosította az elfogadás időpontjáig napvilágot látott alkotmánybírói döntésekben foglaltakat, ám az ezt követő előzetes normakontroll-eljárások következtében az eredeti jogalkotói szándékhoz képest „felpuhult” törvény a későbbiekben még számos szakmai vita – és ennek folyamányaként újabb alkotmánybírói eljárás – forrása lehet, amelyhez a

<sup>45</sup> Ld. erről bővebben Kiss László alkotmánybíró különvéleményét a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz.

<sup>46</sup> Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest 1998. 197. o.

<sup>47</sup> Tilk Péter: *Az Alkotmánybírók hatásköre és működése*. PTE ÁJK, Pécs 2005. 385-386. o. Tilk Péter megjegyzi, hogy a magyar Alkotmánybírók gyakorlata szerint „a tanácsban eljáró, a határozathozatalnál kisebbségben maradt bírónak a különvélemény megfogalmazásához való joga és a véleménynyilvánítási szabadsága között nincs összefüggés”. 385/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 982, 984. Idézi Tilk: uo.

<sup>48</sup> Polgár Tibor: *A felsőoktatás változása az Európai Unió országában*. In: Magyar Felsőoktatás, 2003. 3-4-5. sz. 109. o.

<sup>49</sup> Jelen tanulmánynak – tartalmi keretek okán – nem tárgya az Alkotmány megszövegezésének kérdése, amely kérdésnek a jövőben önálló tanulmányt kívánok szentelni.

kiindulópontot – vélhetően – a fentiekben kritizált autonómia-határozatok jelenthetik. A két újabb autonómia-határozat – a 41/2005. (X.27.) AB határozat, illetőleg a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat – vizsgálatát követően megállapítható, hogy a jogalkotó az alkotmányosság határait feszegető módon igyekszik (igyekezett) az AB által meghatározott értelmezési tartományon belül alakítani a felsőoktatás jogi szabályozását. Ennek oka elsősorban az, hogy a jogalkotó által elérni kívánt változások nem állták ki az alkotmányosság próbáját, ám a jogalkotó továbbra is kitartott eredeti elképzelése mellett. Az ismételt alkotmánybírói eljárásnak számos következménye lett.

3A testület 39/2006. (IX. 27.) AB határozatával megszilárdította a 41/2005. (X.27.) AB határozatában újdonságszerűen megfogalmazott autonómia-felfogását, ami leendő döntéseinek tekintetében valószínűsíti a kialakult gyakorlat folytatását. Ez 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.<sup>50</sup> A tanulmányban részletesen nem tárgyalt konkrét kérdésben – a gazdasági tanácsok felállításának tekintetében – „öszvérmegoldás” született, amely tovább nehezítette a kor követelményeihez egyébként is nehezen alkalmazkodó, körülményes igazgatás jellemezte felsőoktatási intézmények számára a lendületes fejlődéshez elengedhetetlen szervezeti reformok véghezvitelét. Azáltal, hogy az AB az intézményi autonómia védelmének érdekében keresztülhúzza a jogalkotó számításait, fennáll a veszélye annak, hogy az oly nagyon védeni kívánt autonómia önmaga áldozatává válik, hiszen a felsőoktatási intézmények öngazgató képessége napjainkban jelentős deficittel küszködik.

4. A fentiek fényében leszűrhető az a megállapítás, hogy a jogi szabályozás iránya az elmúlt évtizedekben, – és várhatóan a jövőben is – az állam erősebb beavatkozási szándékait tükrözi, az AB gyakorlatának alapjául szolgáló szemléletmód ezzel azonban teljességgel ellentétes: ez jelenti a közjogi konfliktus forrását.

A jogalkotó által célzott irány a vizsgált esetekben megegyezik a felsőoktatási jogi és felsőoktatás-politikai változtatási irányok nemzetközi tendenciáival (még akkor is, ha a magyar jogalkotó nem feltétlenül a legjobb eszközöket választja<sup>51</sup>), az AB felfogása ellenben anakronisztikusnak is tűnhet, és – amint az fentebb látható volt – dogmatikailag sem mindig megalapozott.

5. Megoldási javaslatként fogalmazható meg, hogy az AB-nak – a jogtudományban fellelhető kritikák<sup>52</sup> hatására, és a társadalmi változásokra is figyelemmel – felül kell vizsgálnia eddigi gyakorlatát, és azokban az esetekben, ahol arra szükség van, haladéktalan korrekciókat kell elvégezni, mert *a felsőoktatási jog gúzsba kötöttségének következtében a felsőoktatás, mint társadalmi alrendszer működésképtelenné fog válni*. Az AB a parttalan szabadság biztosításának szándékával ugyanis céljával ellentétes hatást ér el: a szabadsággal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra késztetik (ill. arra fogják késztetni) az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló jellegű szabályozást alkosson, ez azonban – amint azt a tapasztalat mutatja – fennakad (fenn fog akadni) az AB alkotmányossági mércéjén. Kérdés persze, hogy jó-e a mérce? Az autonómia biztosítása és garantálása hosszabb távon az intézmények működését sodorja veszélybe, ekként pedig az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítését – amelynek eleme az intézményhálózat fenntartása – teszi lehetetlenné.

<sup>50</sup> A témában ld. Barakonyi Károly: *Rendszerváltás a felsőoktatásban*. Akadémiai, Budapest 2004. 57-62. o.

<sup>51</sup> Ld. Ladányi Andor: *Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek*. In: Magyar Közigazgatás, 2005. 9. sz.

<sup>52</sup> Vö: Herbert Küpper: *Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngere ungarischen Verfassungsrechtsprechung*. In: Osteuropa-Recht, 2007. 1-2. 56-68. o. Petra Lea Lánzos: *Wissenschaftsfreiheit in Ungarn — Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts am Beispiel der Forschungsfreiheit*. In: Osteuropa-Recht 2007. 4-5. 257-272. o. Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírói határozatokról*. In: Jura, 2007. 2. sz. 189-199. o. illetőleg Kocsis Miklós: *A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról*. In: Jura, 2008. 1. sz. 198-208. o.