G. Karácsony Gergely, tanársegéd
SZE, Deák Ferenc ÁJK, Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék

A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra

Bevezetés

A felsőoktatás rendszerének kutatója előtt izgalmas kihívás áll, amikor a fenntartói jogkörök vizsgálatával foglalkozik. Ez a terület az ugyanis, ahol talán a legélesebben jelenik meg a felsőoktatási autonómia kérdésköre és ahol a legélesebb a határvonal az állami beavatkozás autonómiát korlátozó, és azzal összeegyeztethető megoldásai között. Az alábbiakban a fenntartói jogosultságok alkotmányjogi kereteinek és a jelenlegi hazai jogban való megjelenésének értékelő bemutatására vállalkozunk, kitekintéssel az elmúlt néhány hónapban működésüket megkezdő kancellárok feladataira is.

Amíg az államnak a felsőoktatást érintő hatáskörei közül jogalkotói szerep tartalmilag és az állami szereplők számára biztosított jogosultságok[1] terén is viszonylag jól körülhatárolt, tartalmát tekintve pedig részben eleve meghatározott (itt elsősorban az Európai Felsőoktatási Térség részvevőjeként körülhatárolt mozgástérre gondolhatunk), az intézményalapítói, illetve intézményfenntartói feladatok tartalmát tekintve jóval nagyobb az állam szabadsága. Az Állami Számvevőszék 2009-es jelentésében rámutatott arra, 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.”*[2] Az alábbiakban sorra vesszük és elemezzük az állam által gyakorolt intézményfenntartói feladatokat a felsőoktatás területén.

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) 2. § (2) bekezdése szerint a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. Ez a szakasz szolgál jogi alapjául egyrészt az állam ágazati irányító feladatainak, másfelől pedig az állami intézmények esetében a fenntartói szerepkör betöltésének. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az Alaptörvény garantálja a művelődéshez való jogot, illetve a tudomány szabadságát, mindkét alapjog szoros kapcsolatban áll a felsőoktatással: az államnak az Alaptörvényből eredő objektív intézményvédelmi kötelezettsége okán felsőoktatási intézményeket kell fenntartania. A tudomány fennmaradásának egyik záloga így az állam, hiszen közvetetten – az intézményfenntartáson keresztül – ő viseli a formális értelemben vett felelősséget a tudomány megmaradásáért.[3]

A felsőoktatási törvénynek az intézmények fenntartóira vonatkozó szabályait vizsgálva elsőként szembetűnik az, hogy egy fogalmi meghatározással adós marad számunkra a jogalkotó, ugyanis a törvény explicit módon nem definiálja a témánk szempontjából kulcsfontosságú *állami felsőoktatási intézmény* fogalmát. Az Nftv. 4.§ (1a) bekezdése a felsőoktatási intézményeket fenntartójuk szerint két, nevesített csoportba sorolja: egyházi felsőoktatási intézmények (amelyeket egyházi jogi személy tart fenn), valamint magán felsőoktatási intézmények (amennyiben Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, vagy Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, közalapítvány vagy vallási tevékenységet végző szervezet

[1] Részletesen kifejtve lásd: G. Karácsony Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén - követelmények és tanulságok. Magyar Jog, 2014/9. szám, 490-499. o.

[2] Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009. 13. o.

[3] Kocsis Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok. Tudásmenedzsment, XI. évfolyam 2. szám (2010. október). 88. o.

tartja fenn). Az alapítók között elsőként említett magyar állam, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított intézmények csoportját azonban a törvény nem illeti önálló, megkülönböztető névvel. A következő bekezdésekben a törvény összeköti egymással az alapítói és a fenntartói jogokat: „aki az alapítói jogot gyakorolja, ellátja a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (a továbbiakban: fenntartó).”[4] Végezetül a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy költségvetési szervként működik a felsőoktatási intézmény, ha az állam, illetve az országos nemzetiségi önkormányzat tartja fenn. Így tehát e két fenntartó esetében legfeljebb a *költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény* kifejezést használhatjuk a jogszabályi rendelkezésekből következően. Fogalmi zavart okoz azonban a jogalkotó ebben az esetben azáltal, hogy ezt követően a törvény további szövegében folyamatosan az *állami felsőoktatási intézmény* kifejezést használja. Logikai értelmezéssel eljuthatnánk arra a következtetésre, hogy az állam által alapított felsőoktatási intézményeket állami felsőoktatási intézményeknek tekintjük, azonban ebben az esetben egyik fogalmi kategóriába sem sorolhatjuk be az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított felsőoktatási intézményeket, mivel azokat nem az állam alapítja, illetve azokat a jogalkotó explicit módon kizárta az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények köréből is. Ez a be nem sorolt állapot a fenntartói jogok gyakorlójának meghatározásánál is előtérbe kerül, mivel ezeket az intézményeket a törvény költségvetési szervként definiálja, azonban az nem világos, hogy a fenntartói jogokat ugyanúgy az állam gyakorolja-e, mint az általa alapított intézmények esetében. Tovább növeli a fogalmi bizonytalanságot az a megoldás, hogy az Nftv. 1. számú mellékletében felsorolt államilag elismert felsőoktatási intézmények két csoportra, állami és nem állami felsőoktatási intézményekre vannak osztva. Ezt a fogalomalkotási nehézséget mindazonáltal ezen a helyen csak jelezzük, feloldására a jogalkotó jogosult, azt tudományos értelmezési eszközökkel csak annyiban tudjuk megtenni, hogy a következőkben állami felsőoktatási intézménynek tekintjük azokat az intézményeket, amelyek esetében az alapítói (fenntartói) jogokat az állam gyakorolja. Ezek körét az Nftv. 1. számú mellékletében foglaltaknak megfelelően határozzuk meg.

I. Az állam fenntartói feladatai

1. Alkotmányossági kérdések

A hazai felsőoktatási szervezetrendszerben kitüntetett szerep jut az állam által alapított intézményeknek, amelyek az egyetemek közel háromnegyedét, illetve a főiskolák számának negyedét teszik ki. A felsőoktatás működtetésére fordított összeg szintén igen jelentős, a központi költségvetés kiadási főösszegének mintegy másfél százalékát (a 2014. évben közel háromszázmilliárd forintot) teszi ki.[5] Az állam felsőoktatási intézményfenntartói tevékenysége körében ennek megfelelően egyrészt az állami fenntartói kontroll és a működés kereteinek meghatározása, másrészt pedig a felsőoktatási működés finanszírozásának feladata hárul az államra. Az alábbiakban először általánosságban vizsgáljuk meg a fenntartói irányítás törvényi kereteit, majd részletesen elemezzük az állami feladatokat a fenntartói irányítás körében.

A fenntartói jogok gyakorlása, illetve a felsőoktatási intézmények működésébe történő bármely külső beavatkozás megmérettetik a felsőoktatási autonómia mérlegén. A felsőoktatási autonómia mindennapi működésére hatást gyakorol valamennyi olyan szervezet tevékenysége, amely törvényben foglalt jogánál fogva, vagy önként vállalt kötelezettségeként a felsőoktatás területén tevékenységet

[4] Nftv. 4.§ (2) bekezdése

[5] A 2014. évre vonatkozó adat forrása a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény. Az összegből mintegy százhetvenmilliárd forint esik a közvetlenül a fenntartói feladatokhoz kapcsolódó tevékenységekre.

fejt ki.[6] Így ebben a körben igen nagy hatással voltak az Alkotmánybíróság határozatai is, amelyekkel a felsőoktatási autonómia működését, kereteit és védelmi körét határolta körül. A testület nagy autonómia-határozatai közül talán a legjelentősebb, a 41/2005. (X. 27.) AB határozat részletesen kibontotta a felsőoktatási autonómia terjedelmét és elemeit. Rámutatott, hogy 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”*. A testület eben a döntésében a felsőoktatási autonómia három elemét különböztette meg: 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. A határozat arra is rámutatott, hogy 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. (...) Az intézményi autonómiájához hozzátartozik a gazdálkodási autonómia is. Ennek megfelelően a felsőoktatási intézmény – a törvény keretei között – megállapíthatja saját költségvetését, illetve pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat”*. Ezt az autonómia felfogást erősítette meg a 39/2006. (XI. 27.) AB határozat is.

A fentiekben vallott felfogásához képest a gazdasági autonómia vonatkozásában tett újszerű[7] megállapításokat a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat, amikor kimondta, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, hanem a gazdálkodási autonómia alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a 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 követelményként határozta meg a testület azt, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de ebben az esetben az AB szerint a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál.

A szakirodalomban üdvözölték az Alkotmánybíróság elmozdulását a korábban vallott autonómia-felfogáshoz képest, amennyiben az új határozatban már látszik az az irány, ami a gazdasági jellegű döntésekbe való állami befolyást nem tekinti feltétlenül a védett szabadság sérelmének. Kocsis Miklós álláspontja[8] szerint az Alkotmánybíróság korábbi anakronisztikus szemlélete nagyban hozzájárult a felsőoktatási intézményekben tapasztalható működési zavarok kialakulásához. A szabadságukkal – rendszerint – élni nem tudó intézmények működési zavarai minduntalan arra késztették az államot, hogy a működést korlátozó, azt racionalizáló jellegű szabályozást alkosson, ez azonban az elmúlt időszakban számos esetben alkotmányellenes megoldásokhoz vezetett. Az autonómia biztosítása és garantálása ugyanis hosszabb távon az intézmények működését sodorta veszélybe, ezáltal ellehetetlenítve az állam intézményvédelmi kötelezettségének

[6] Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011. 103. o.

[7] Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről. Új Magyar Közigazgatás 2010/2. szám (2010 február). 32. o.

[8] Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011. 128-129. o.

teljesítését (aminek része az intézményhálózat fenntartása is). Az Alkotmánybíróság álláspontja számos ponton egybecseng Hrubos Ildikó megállapításával is, miszerint *„az intézményi autonómiát és az akadémiai szabadságot gyakran összekeverik, egybemossák. Pedig két különböző dologról van szó, amelyek azonban kapcsolódnak egymáshoz. […] Az intézményi autonómia egyik legfontosabb funkciója az akadémiai szabadság őrzése."*[9] A testület a 2009-es határozatában már nem tekinti a felsőoktatási autonómiát önmagában való értéknek, hanem funkciója szerint szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzésének, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatásának biztosítékaként értelmezi. A fent idézett határozatában az Alkotmánybíróság a fenntartói irányítással kapcsolatosan azt a megállapítást tette, hogy a *„felsőoktatási intézmények önkormányzatisága nem csak a végrehajtó hatalommal szemben, hanem a fenntartóval szemben is érvényesül. A fenntartó szerepvállalása a felsőoktatási intézmények működésében azonban nem eleve ellentétes az Alkotmány 70/G. §-ával; a fentiek nem jelentik azt, hogy törvény ne állapíthatná meg a fenntartói irányítás azon kereteit, amelyek között a felsőoktatási intézmény jogszerű működése ellenőrizhető".*[10] Ezen a helyen csak jelezzük, hogy a nemzetközi szakirodalmi álláspont a gazdasági válság hatására olyan irányban mozdult el, amely a felsőoktatási intézmények nagyobb fokú gazdálkodási autonómiáját a válságeseményekre való reagálás, az intézménynek a változó társadalmi és gazdasági környezethez való alkalmazkodása előfeltételeként tekinti.[11] Ez a nézőpont pedig közelebb áll az Alkotmánybíróságnak a korai határozataiban vallott – a gazdálkodási kérdésekre is kiterjedő – felsőoktatási autonómia felfogásához.

A fenti AB határozatok megszületését alig két éven belül követte az új Alaptörvény megalkotása és a Nemzeti felsőoktatásról szóló törvény elfogadása, amelyben a fenntartói irányítás új perspektívát kapott. A fenntartói irányítás alább részletesen bemutatott keretei az új jogszabályokban némiképp átalakulva és a fenntartónak nagyobb befolyást engedve jelentek már meg, ezáltal részben igazodva az Alkotmánybíróság újabb határozataiban megalkotott formai követelményekhez, részben pedig kitöltve az Alaptörvény által biztosított szélesebb mozgásteret. Formailag az új törvény – és az Alaptörvény is – azt az elvet követi, hogy a felsőoktatási intézmény önállóságát, autonóm jogosítványait az oktatás és a tudomány szabadságának alapjogi követelményéből vezeti le, és az egyes intézményi működési kérdéseket is ehhez képest határozza meg. Így tehát minél közelebbi összefüggést mutat egy tevékenység a kutatásnak és az oktatásnak a tartalmi kérdéseivel, annál szélesebb az intézményi autonómia és annál szűkebb, illetve közvetettebb az állami, fenntartói befolyás.

Tovább tágította az állami befolyás kereteit az Alaptörvény negyedik módosítása, amely a Kormány kifejezett hatáskörébe helyezte a felsőoktatási intézmények gazdálkodására vonatkozó szabályozást. A negyedik módosítás közjogi érvénytelenségével foglalkozó 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László alkotmánybíró kiemelte azt, hogy a beépíteni kívánt 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 kötelezően levezetett, kiemelt felsőoktatási intézményi autonómia védelmének követelményével. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó, lényegileg megegyező „tartalmú" rendelkezései miatt Kiss László felhasználhatónak ítélte meg az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában leírtakat, amelyeket az Országgyűlés figyelmen kívül hagyott. Így álláspontja szerint nem lehetett volna tárgya az alaptörvény-

[9] Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. In: Educatio, 2006. (15. évf.), 4. sz. 670. o.
[10] 62/2009. (VI. 16.) AB határozat
[11] Részletesen lásd: G. Karácsony Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modelljei és tapasztalatai – a felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. Jog-Állam-Politika: jog- és politikatudományi folyóirat. 2014/4. szám, 53-73. o.

módosító eljárásnak ez a tárgykör, ennek megfelelően az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania e rendelkezés közjogi érvénytelenségét. Ez a megközelítés tartalmában következetes maradt a testület korábbi álláspontjához, amely széles értelemben veszi figyelembe a felsőoktatási autonómia követelményét. Itt érdemes megjegyezni, hogy a határozat többségi álláspontja mindazonáltal nem foglalkozott a módosítások tartalmi vizsgálatával, mivel ebben a kérdésben hatáskörének hiányát állapította meg a testület. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény új rendelkezéseinek értelmezését, illetve annak a felsőoktatásra gyakorolt hatása vizsgálatát eddig még nem végezte el, így az új szabályozás kapcsán nem áll rendelkezésünkre a testület álláspontja, amiből megítélhető lenne az, hogy milyen mértékű irányváltást tesz szükségessé a felsőoktatási törvény ily módon történt módosítása.

A felsőoktatás működésének a fent bemutatott alkotmányos értelmezése során érdemes megvizsgálnunk a 32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz Bragyova András alkotmánybíró által csatolt különvéleményt, amely – részben az 1310/D/1990. AB határozattal egybecsengő módon – merőben más perspektívába helyezi a felsőoktatásban résztvevők Alaptörvény által védett jogi helyzetét. Különvéleményében nem osztja az Alkotmánybíróság eddig is következetesen képviselt álláspontját, ami a felsőoktatásban való részvétel jogát többnyire a művelődéshez való jogba tartozónak tekintette. Mivel az Alaptörvény XI. cikke valóban említi „a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást", mint amellyel az állam a művelődéshez való jogot biztosítja, ezért alapvetően számára is elfogadható az, hogy az oktatás bármely szintje alkotmányosan kapcsolatba hozható a művelődéshez való joggal. Álláspontja szerint azonban a művelődéshez való jogban a művelődés az öncélú, a személyiség fejlődését szolgáló általános kultúrát jelenti, amelynek alapjait az ember az oktatásban sajátítja el. A művelődés megszerzése és a kultúra ápolása alkotmányos jog, amely a felsőfokú oktatásban is gyakorolható, hiszen az egyetemek hagyományosan a magas kultúra letéteményesei. A művelődéshez való jog azonban sokban és lényegesen különbözik a foglalkozás szabad megválasztásához és gyakorlásához való jogtól. Az egyetemi oktatás meghatározó része azonban nem az előbbi értelemben felfogott általános – mintegy öncélú – műveltség megszerzését segíti elő. A felsőoktatásban ugyanis a hallgatók valamilyen foglalkozás, élethivatás gyakorlására szereznek képesítést, ezért a felsőoktatási hallgatók jogai és kötelezettségei szabályozását alkotmányjogilag elsősorban a foglalkozás szabad megválasztásának az Alaptörvény XII. cikkében biztosított joga alapján kell megítélni, ugyanis a mai társadalomban kevés foglalkozás gyakorolható szakképzettség nélkül, és igen sok nagy presztízsű foglalkozás csak egyetemi vagy felsőfokú végzettséggel folytatható. A művelődéshez való jogtól a foglalkozás szabadságát tehát mindenekelőtt az választja el, hogy a foglalkozás szabadsága az egyén társadalomban való részvételét, megélhetését biztosító alapjog; a művelődés szabadságáról ez nem mondható el. A kulturális tevékenység is lehet foglalkozás, ámde ekkor a foglalkozás szabadsága védi. Ez az értelmezés a felsőoktatási intézmények működésének számos más területén is hatással lenne az állami befolyás mértékének és módjának meghatározására, különösen a felvételi követelmények, a létszámkeretek és a finanszírozás módjának meghatározása során.

2. A fenntartói irányítás törvényi keretei

Az Nftv. 4.§ (4) bekezdése szerint az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja. Különlegessége miatt érdemes utalni arra, hogy speciális fenntartói jogosultságok vonatkoznak a Nemzeti Közszolgálati Egyetemre, ahol a fenntartói jogokat a közigazgatásfejlesztésért, az igazságügyért, a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszterek (a törvény szóhasználatában együtt: a fenntartó miniszterek) által alkotott Fenntartói Testület gyakorolja. Ennek a speciális testü-

letnek a döntéseihez a három részt vevő miniszter egyetértése szükséges, vagyis csak egyhangú döntést hozhat. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemre vonatkozó különleges rendelkezéseket, mint a fenntartói jog gyakorlásának speciális esetét, a továbbiakban nem ismertetjük külön, mivel az intézmény különleges helyzeténél fogva a főszabálytól való eltérést jelenti, és így jelen értekezés tárgyához kapcsolódó általános érvényű következtetések nem vonhatók le belőle.

A fenntartói irányítás általános jogszabályi kereteit az Nftv. 73–75. szakaszai tartalmazzák. A fenntartói irányítás jogosítványai és kötelezettségei – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – azonosak, függetlenül attól, hogy állami vagy nem állami fenntartású intézményről van szó. A fenntartó legfontosabb döntési jogkörében (alapítói minőségben eljárva) saját hatáskörben – állami felsőoktatási intézmény esetén az államháztartásról szóló törvényben írt egyetértéshez nem kötött intézkedésével – kiadja, illetve módosítja a felsőoktatási intézmény alapító okiratát. A fenntartói jogokat három nagy csoportba sorolhatjuk be, amelyeket az alábbiakban ismertetünk részletesen.

3. Költségvetési jogok

Elsőként a leginkább közvetlen befolyást jelentő költségvetési jogosultságokat kell említeni. Ide tartozik a felsőoktatási intézmény költségvetési kereteinek (főösszegeinek) közlése, az elkészített éves költségvetési beszámoló értékelése, valamint a fenntartó általi gondoskodás a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről.[12] A felsőoktatás finanszírozásának kérdésköre önmagában is meghaladja egy tanulmány kereteit, így ezeket a költségvetési jogosultságokat jelen írásban csak röviden említjük meg. Jól láthatjuk azonban, hogy ebben a körben a fenntartó jogosítványai a költségvetés főszámaiig terjednek csak. Az intézményi gazdálkodás belső oldalának vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a jogszabályi előírások miatt a fenntartó nem minden kérdésben tud közvetlen befolyást gyakorolni, ugyanis az intézmények költségvetési tételeit képező egyes pénzügyi források felhasználására különböző, speciális kötöttségek vonatkozhatnak. Ezek a kötöttségek azonban a felsőoktatási intézmény gazdasági önállóságát is korlátozzák.

4. Ellenőrzési jogok

A második legnagyobb jogosultságcsoport a fenntartó ellenőrzési jogait foglalja magában. A fenntartó megvizsgálja

a) a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatát,
b) a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervét,
c) a felsőoktatási intézmény költségvetését,
d) a felsőoktatási intézmény működésének törvényességét.

E jogkörének gyakorlása során az intézmény által az elfogadást követő tizenöt napon belül megküldött határozatokkal kapcsolatosan a fenntartó 30–90 nap között változó időtartamú határidő mellett jogosult észrevételeit közölni az intézménnyel. Amennyiben a fenntartó e dokumentumokban foglaltakkal nem ért egyet – megfelelő határidő tűzésével – visszaküldi azt a felsőoktatási intézménynek, kezdeményezve annak átdolgozását. A törvényesség biztosítása keretében ellenőrzi a fenntartó az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét. Ebben a körben a fenntartó további ellenőrzést is végezhet, az intézményt beszámolóra, tájékoztatásra kötelezheti, a felsőoktatási intézmény működésével kapcsolatosan felhívással, kifogással élhet. A felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni. A felsőoktatási intézmény kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre.[13] Így tehát az intézmény stra-

[12] Nftv. 73.§ (3) bekezdése

[13] Nftv. 74.§ (4)-(5) bekezdései

tégiai jelentőségű döntéseivel kapcsolatban feltétlenül érvényesül a fenntartó vétójoga, ami által – bár közvetlenül nem határozhatja meg a tartalmukat – a fenntartó képes érvényesíteni az akaratát az intézményben.

A fenntartó ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének hatékonyságát, valamint a szakmai munka eredményességét. Ezen szempontok szerinti ellenőrzését a fenntartó az éves gazdálkodásról szóló beszámoló alapján végzi el, vagyis úgy tekinthetjük, hogy ezek a szempontok kivétel nélkül gazdasági jellegű kérdésekre vonatkoznak. Ellenőrzése eredményeképpen a fenntartó – megfelelő határidő tűzésével – felhívja a felsőoktatási intézmény vezetőjét a jogszabálysértő döntés orvoslására, a szükséges intézkedés meghozatalára. Az ellenőrzési jogosítványok körében tehát a fenntartó kezdeményezheti a felsőoktatási intézmény intézkedését. Ebben az esetben tehát nem a vétó típusú jogosultság kerül előtérbe, hanem a fenntartó az intézmény vezetőjén keresztül érvényesítheti befolyását az intézmény működésére.

A 62/2009. (VI. 16.) AB határozat a korábbi felsőoktatási törvény kapcsán foglalkozott a fenntartó ellenőrzési jogkörével és az ebből fakadó intézkedésekkel. A testület a törvény azon rendelkezéseit vizsgálta elsődlegesen, amelyek felhatalmazást adtak a fenntartónak, hogy bírósági eljárást kezdeményezzen, ha a felsőoktatási intézmény fenntartó törvényességi ellenőrzése eredményeképpen a szabálytalanságok orvoslására irányuló fenntartói felhívásnak nem tesz eleget. A törvény reformatórius jogkörrel ruházta fel a bíróságot, illetve felhatalmazta arra, hogy felhívja a felsőoktatási intézményt arra, hogy a fenntartói kezdeményezésnek tegyen eleget.[14] Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel a bíróság ezen eljárása közigazgatási eljárás, így ennek jellegzetessége folytán a bíróság felülvizsgálata kizárólag jogszerűségi szempontok szerint történhet; a bíróság azt vizsgálhatja, hogy a felsőoktatási intézmény eleget tett-e törvényben rögzített kötelezettségeinek. A törvény vizsgált része nem tette lehetővé a bíróság számára, hogy a felsőoktatási intézmény döntéseit, intézkedéseit célszerűségi vizsgálatnak vesse alá. A felsőoktatási intézmények döntéseinek kizárólag jogszerűségi szempontból történő felülvizsgálata a testület szerint nem sértette az Alkotmány 70/F. és 70/G. szakaszaiban foglalt intézményi autonómiát, ezért az Alkotmánybíróság a kérdéses rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Mint azt fent bemutattuk, az Nftv. fenntartói ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései immár túlterjeszkedtek a korábbi felsőoktatási törvény megfelelő szakaszaiban található jogosítványoknál. A fenntartó most már nem a bíróság közbeiktatásán keresztül szerezhet érvényt az ellenőrzése során tett kifogásainak, hanem közvetlenül fordulhat a felsőoktatási intézményhez, amely a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni. Így tehát a folyamatból ezúttal kimarad a fenntartó és az intézmény közé iktatott független és pártatlan szereplő, a bíróság, amely a felsőoktatási autonómia őrzésének érdekében esetenként szűrőként funkcionálhatott, és amely elterelhette volna a fenntartó túlságosan direkt, illetve az intézmények önállóságát sértő, a törvényességi ellenőrzésen túlterjeszkedő, esetleg tartalmi kérdéseket is érintő beavatkozását. Tovább növeli a fenntartó beavatkozásának súlyát az a rendelkezés, ami kimondja, hogy a felsőoktatási intézménynek a fenntartó által ilyen módon kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre. A 2005. évi törvény szerint a fenntartó által indított bírósági eljárásnak a döntés végrehajtására mindössze halasztó hatálya volt, vagyis nem mondta ki a törvény a végrehajtás ilyen mértékű kategorikus tilalmát.

Az Nftv. egyúttal megfordítja a bírósági eljárás szerepét, és azt a szenátus döntése alapján a rektornak az intézmény önállóságát sértő fenntartói intézkedéssel szemben engedi megindítani, aki így kérheti annak meg-

[14] A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 115.§ (9)-(10) bekezdései

állapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény törvényben biztosított önállóságát. A bíróság eben az esetben is reformatórius jogkört kap, és a fenntartó döntését megváltoztathatja. Így tehát az új szabályozás olyan folyamatot vázol fel, ahol a felsőoktatási intézmény működésének ellenőrzése során feltárt szabálytalanság megállapítását rögtön a fenntartó beavatkozása követi, aki közvetlenül kötelezheti a felsőoktatási intézményt új döntés meghozatalára és annak tartalmára is befolyással lehet, a kifogása pedig azonnali halasztó hatállyal bír az intézményi döntésre. Ezt a beavatkozást követheti – egyet nem értés esetén – az intézmény által indított bírósági eljárás. A bíróság tehát csak utólagos kontrollt gyakorolhat a fenntartó beavatkozása felett. A törvény a fenntartó döntésének kereteit oly módon határozza meg, hogy egy szűkítő rendelkezést tesz, és kimondja, hogy a fenntartó intézkedése az intézményeknek a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított önállóságát nem sértheti.[15] Itt tehát visszaköszön a fent részletezett alkotmánybírósági értelmezés és az Alaptörvény új szabályozási módjának jogszabályba történő átültetése, ami a felsőoktatási intézmények autonómiájának kereteit az oktatás és a kutatás tartalmi elemeinél húzza meg, és a fenntartói irányításnak annál nagyobb teret enged, minél távolabbi az összefüggés a meghozott fenntartói döntés és az oktatási-kutatási szabadság között. Ezzel együtt is – az Alkotmánybíróság korábbi értelmezésével összhangban – elképzelhető ezeken a területeken is bizonyos mértékű fenntartói befolyás, az AB 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”*.[16] Ebből következően törvény a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonyságát és szervezeti ésszerűségét ösztönző, korlátozó szabályokat is megállapíthat.

5. Személyi döntések

A jogosultságok harmadik csoportját a személyi jellegű döntések alkotják. A fenntartó kezdeményezi a rektor megbízását és felmentését, továbbá gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. Nem állami felsőoktatási intézményben a fenntartó bízza meg ezen kívül a gazdasági vezetőt, illetve vonja vissza a megbízását. Egy további jogosítványt részben személyi a jellegű döntések, részben a költségvetési jogosítványok közé is sorolhatunk. A fenntartó hozzájárulása szükséges ugyanis a felsőoktatási intézmény hatáskörében történő rendszeres pénzjuttatással járó cím, elismerés alapításához. A fenntartó határozza meg továbbá egységes elvek szerint a rektor és a kancellár juttatásait, valamint ő hagyja jóvá a rektor munkaköri leírásának az oktatói, kutatói feladatoktól elkülönülő részét, valamint a kancellár munkaköri leírását.[17] A személyi döntések köre szintén fontos jogköre a fenntartónak, ugyanis az intézmény tudományos-szakmai ügyekért felelős vezetője megbízásának és felmentésének ügye (a rektor esetében a kinevezés és felmentés kezdeményezése a köztársasági elnöknél) egyaránt az ő kezében van.

Az állami intézmények esetében ezen túlmenően a kancellári megbízásra irányuló pályázat kiírásáról, a személyi javaslatok felterjesztéséről a fenntartó miniszter gondoskodik, és ő gyakorolja a kancellár felett a munkáltatói jogokat.[18] Így tulajdonképpen a fenntartó – különösen az állami intézmények esetében – az intézmény működésének két kulcsterületéért felelős vezetői felett rendelkezik a befolyását megteremtő eszközök széles tárházával. Az Alkotmánybíróság a korábban már bemutatott 41/2005. (X.27.) számú határozatában foglalkozott a fenntartó és az intézmény vezetője közötti kapcsolattal, és megállapította, hogy *„a munkáltatói jogok gyakorlása alá-fölérendeltségi viszonyt hoz létre a rektor és a*

[15] Nftv. 75.§ (1)
[16] 41/2005. (X. 27.) AB határozat
[17] Nftv. 75.§ (2) bekezdése
[18] Nftv. 13/A.§ (4) bekezdése

fenntartó (oktatási miniszter) között." Ebben az esetben osztanunk kell a testület álláspontját, kiegészítve azzal, hogy ez a hierarchikus kapcsolat a hatályos törvény szerint a fenntartó és a kancellár között is fennáll már.

6. Működtetéshez kapcsolódó jogosítványok

A felsőoktatásban a fenntartói jogosítványok a működtetés körében általánosságban szűkebbek, mint az állam által fenntartott vagy működtetett intézmények bármelyik másik típusánál. A felsőoktatási intézmények esetében a fenntartó csak szűk keretek között jogosult beleszólni az intézmény működésébe, döntéseibe, míg a szervezetét érintő kérdések esetében megmaradt a hagyományos fenntartói irányítási modell. Ennek megfelelően az intézmény működésével kapcsolatos ügyeket két nagy csoportba sorolhatjuk. Az első csoportot a felsőoktatási intézmény oktatási, illetve kutatási alapfeladataival kapcsolatos ügyek képezik, míg a másik csoportot az alaptevékenységen kívüli, elsősorban szervezeti, gazdálkodási kérdések alkotják.

Az intézmények alaptevékenységi körébe tartozó döntések legnagyobb részét az Alaptörvény X. cikke védi, amely a tudományos kutatás szabadságát deklarálja, illetve a felsőoktatási intézmények autonómiájának körébe utalja a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit. Az intézmények alaptevékenysége alatt a következő tevékenységeket, illetve az ezek körébe tartozó döntések meghozatalát értjük:

- a tantárgyak tartalmának kialakítása, módosítása, fejlesztése
- az oktatás és a számonkérés módszereinek kialakítása
- a tanulmányi kötelezettségek teljesítése rendjének (tanulmányi és vizsgaszabályok) kialakítása
- a hallgatók tanulmányainak értékelése, döntés az érdemjegyről
- a hallgatók jogviszonyával kapcsolatos egyes döntések, így a jogviszony szüneteléséről és megszűnéséről hozott döntések
- a hallgatók tanulmányi ügyeiben hozott döntések (pl. kreditátvitel, különféle tanulmányi vagy pénzügyi kedvezmények, stb.)
- az oktatókkal kapcsolatos személyi döntések: felvétel, elbocsátás, előresorolás, habilitáció
- az intézményben folyó tudományos kutatással kapcsolatos döntések, az elért tudományos eredmények megítélése, illetve átvétele az oktatásba
- a doktori képzéssel kapcsolatos döntések, így különösen a jelölt alkalmasságának megítélése, a doktori értekezés és annak védése körében hozott döntés.

Az alaptevékenységen kívüli körbe soroljuk többek között a következőket:

- az intézmény megalapítása, megszűntetése és átalakulása
- a felsőoktatási intézmény szervezetalakítási kérdései (belső szervezeti egységek, karok, stb. létrehozása, átalakítása, megszűntetése)
- telephely létesítése, megszűntetése, székhelymódosítás
- az intézmény gazdálkodásával és vagyonával kapcsolatos döntések
- az intézmény működtetésének körébe tartozó kérdések: gazdasági, pénzügyi, kontrolling, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenység, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyek
- képzések indítása, megszűntetése

Az alaptevékenység körébe tartozó ügyekben tehát a fenntartó tevékenysége korlátozott, döntési jogköre tipikusan hiányzik, és a más ágazatokban megjelenő fenntartói jogorvoslati jogkörre sincs példa a felsőoktatás területén. A felsőoktatási intézmény bármely szerve által hozott döntések – akár a hallgatókkal, akár az oktatókkal kapcsolatosan, illetve a tudományos teljesítmények körében születtek – esetében jogorvoslati lehetőség az intézményen belül biztosítandó, külső jogorvoslati lehetőség, illetve a döntések fölötti

kontroll nincsen.[19] Az első intézményen kívüli fórum a felsőoktatási intézmény által meghozott döntések esetében a bíróság, ahol az intézmény szervei által hozott másodfokú döntések felülvizsgálatát kérhetik az érintettek a közigazgatási perek általános szabályai szerint.[20] Ezáltal a felsőoktatási intézmények kezében és autonómiájuk körében összpontosul az alaptevékenységgel kapcsolatos legfontosabb döntések teljessége mind első, mind másodfokon.

A felsőoktatási intézmény kizárólagos döntéshozatali kompetenciájába tartozó ügyekben a fenntartónak csak a fent már ismertetett ellenőrzési jogköre[21] érvényesül, aminek alapján a fenntartó ellenőrzi a törvényesség biztosítása keretében az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, jogszerűségét, a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalnak a jogszerűségét. Ebben az esetben sem tartalmi ellenőrzésről van szó tehát, mindösszesen a döntések jogszerűségét, törvényességét ellenőrizheti a fenntartó. Ha ebben a körben szabálytalanságot talál, a döntés kijavítására vagy bármilyen módon történő megváltoztatására közvetlen lehetősége továbbra sincs, hanem csak az intézmény vezetőjét hívhatja fel a jogszabálysértő döntés orvoslására, illetve a szükséges intézkedés meghozatalára. A felsőoktatási intézmény a fenntartó felhívásának, kifogásának köteles eleget tenni, a kifogásolt intézkedés, illetve döntés nem hajtható végre. A döntés meghozatalának joga tehát ebben az esetben is az intézményt illeti meg. A 40/1995. (VI. 15.) AB határozat ebben a körben relevanciával bíró megállapítása szerint a felsőoktatási intézmény autonóm döntési jogkörébe tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek. Így a testület ebben a döntésében is megerősíti a felsőoktatási intézményhez kapcsolódó ügyek fent bemutatott klasszifikációját, ami az ügyek egy részét az autonómia körébe tartozónak mondja ki. A tudományos tevékenység tartalmával kapcsolatosan pedig még ennyi beleszólási joga sincs a fenntartónak, ez az esetkör tisztán az Alaptörvény által védett tudományszabadság körébe tartozik, és csak a tudomány képviselőinek van lehetősége ebben a körben állásfoglalásra.

A fenntartó döntéshozatali, illetve döntéseket befolyásoló szerepe csak a nem alaptevékenységi döntések körében jelenik meg. Így a fenntartó jogosult a nagyobb volumenű szervezeti változások esetében a döntésre, mivel az Nftv. szerint[22] a fenntartó önálló döntésével jogosult kiadni, illetve módosítani a felsőoktatási intézmény alapító okiratát. Az alapító okirat tartalmazza egyebek mellett az intézmény kari, szervezeti tagolását, fenntartott intézményeit,[23] vagyis a szervezet átalakításához az alapító okirat módosítása is szükséges. Mindazonáltal megjegyezzük, hogy az alapító okirat módosítása csak a kari szintű, illetve azt meghaladó, központi szervezeti egységek, vagy fenntartott intézmények létesítése vagy megszűntetése esetén szükséges. A kar alá rendelt szervezeti egységek közül mindössze az intézetek és a tanszékek vannak nevesítve a törvényben, azonban ezek létrehozására, illetve megszüntetésére vonatkozó rendelkezéseket már nem találunk sem a felsőoktatási törvényben, sem a kapcsolódó jogszabályokban, így azokat az intézmény belső döntési kompetenciájába soroljuk.

II. A kancellár intézménye

A felsőoktatási intézmények működésének rendkívül jelentős újragondolását valósította meg a jogalkotó a kancellári tisztség létrehozásával. A jogszabályi változás mögött egyértelműen az a szakpolitikai koncepció húzódik meg, amely el kívánja választani egymástól a felsőoktatási intézmények tudományos-oktatási tevékenységének irányítását, és az egyetemek, mint szervezetek működtetését, ide értve a gazdasági, technikai és szervezési feladatok végzését, valamint a gazdasági vezető feladatainak ellátását. A most létreho-

[19] Nftv. 57.§
[20] Nftv. 58.§
[21] Nftv. 73.§ (5) bekezdése
[22] Nftv. 73.§ (3) bekezdésének a) pontja
[23] Nftv. 2. számú melléklete, I.1.1. e) pontja

zott kancellári tisztség jellegével kapcsolatosan megállapíthatjuk, hogy ez az új intézményi tisztségviselő lett a nemzetközi folyamatokkal összhangban hazánkban is folyamatosan professzionalizálódó intézményi vezetői réteg egyik kulcsfigurája. Vele szemben nem követel meg a törvény felsőoktatási oktatói tapasztalatot, illetve tudományos hátteret, vagyis a jogalkotó kifejezetten menedzser típusú karakternek szánja.

A kancellári tisztség ellátása nem sorolható egyértelműen a fenntartói tevékenységek közé, azonban a fenntartó miniszternek a kancellár felett gyakorolt – fent bemutatott – munkáltatói jogai, valamint a kancellár és a rektor között fennálló ellentétek feloldására vonatkozó jogköre miatt érdemes röviden kitekinteni a kancellár intézményére is.

A kancellár feladatkörébe utalta a jogalkotó[24] azokat a kérdéseket, amelyek – a fent kifejtettek szerint – az intézmény oktatási és kutatási alaptevékenységén kívül esnek és ezáltal nem képezik részét a felsőoktatási autonómia körében védett tevékenységeknek. Így a kancellár felel az intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért, az intézmény vagyongazdálkodásáért, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is, irányítja e területen a működést. Ezen feladatok felelős irányítása által tehát a kancellár gondoskodik az intézményi alapfeladatok ellátásához szükséges anyagi és infrastrukturális feltételek meglétéről és az oktatási és kutatási tevékenységet támogató háttérfeladatok ellátásáról. A kancellár gazdasági irányítási feladatai közé tartozik az intézmény gazdálkodására, és a fent bemutatott működtetési tevékenységekre vonatkozó javaslatok előkészítéséért, valamint egyetértési jogot gyakorol az egyetem más szerveinek minden olyan döntése felett, amelyek gazdasági következménnyel járnak. A kancellárok nem kevesebb feladatért lettek felelősek, mint azért, hogy gondoskodjanak annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa.

Az új jogszabályi megoldás a felsőoktatási intézmények esetében kettős vezetői struktúrát hozott létre. Az Nftv. szerint a felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetője és képviselője a rektor, aki eljár és dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe. Azonban emellett kijelenti azt is, hogy a törvényben meghatározott feladatai tekintetében a kancellár a felsőoktatási intézmény vezetőjeként jár el. Így tehát ezen szabályok értelmében az intézménynek két olyan vezetője van, akik a törvényben körülhatárolt feladatkörükben önállóan járnak el a felsőoktatási intézmény vezetőjeként. A törvény a kettejük között fennálló viszonyt explicit módon nem rendezi, mindazonáltal a törvényi szabályok együtt olvasásával olyan következtetésre juthatunk, hogy a jogalkotó szándéka szerint a rektor maradt a felsőoktatási intézmény első számú vezetője még akkor is, ha számos kérdésben már nem ő jogosult dönteni, hanem az intézményen belül működő másik vezető. A jogszabály szellemisége mellett ezt az értelmezést sugallja az a szabály is, amely kimondja, hogy a kancellár köteles eleget tenni „a rektor tekintetében fennálló együttműködési kötelezettségének”.[25]

A jogalkotó az új szabályozás kialakítása során kiküszöbölte azt a szabályozási hiátust, amely korábban nem biztosított utat a rektor és a gazdasági vezető között fennálló szakmai ellentét feloldására. Az Nftv. most már megteremtette annak lehetőségét, hogy az intézmény két vezetője közötti esetleges konfliktus esetén legyen egy olyan fórum, ahol jó eséllyel megoldás születhet az ügyben. Így az állami felsőoktatási intézmény rektora a kancellár döntésével vagy intézkedésével szemben, illetve intézkedésének el-

[24] A kancellári feladatok felsorolását az Nftv. 13/A.§ tartalmazza.

[25] Nftv. 13/A.§ (2) bekezdésének g) pontja.

mulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet.[26]

III. Következtetések

Az állam intézményalapítói szerepköre kétségkívül jelentős súlyú a jelenlegi hazai felsőoktatási rendszerben. Ebből következően az állami fenntartású intézmények esetében az alapítói, illetve fenntartói jogok gyakorlása pontos rendezést és nagy körültekintést igényel. Fontosnak tartjuk ebben a körben arra felhívni a figyelmet, hogy az állam nevében eljáró oktatási miniszter fenntartói feladatai sok esetben egybeesnek más, a felsőoktatás egészét érintő feladatokkal, így az ágazati irányítás körében megjelenő regisztrációs feladatokkal (az Oktatási Hivatal működtetése, irányítása, jogorvoslati fórumként való eljárás), az ágazat minőségbiztosítási rendszerének működtetésével (így különösen az intézmények működési engedélyének időszakonként történő felülvizsgálatával), valamint a felsőoktatási rendszer finanszírozójaként való eljárással.

Nem tartjuk szerencsésnek ezeket a hatásköri egybeeséseket, mivel sok esetben a fenntartó által képviselt (vagy képviselendő) érdek összeütközésbe kerülhet az ágazati szintű érdekekkel. A jövőre nézve még egy szervezeti szint közbeiktatását látjuk a helyzet megoldásához elvezető útnak. Ennek jó példája lehet a Nagy-Britanniában[27] működő modell, ahol mind a finanszírozást, mind a minőségbiztosítást különálló ügynökségek végzik, így a minisztert nem terheli több, egymásnak ellentmondó feladat.

A felsőoktatási autonómia újabb alkotmánybírósági értelmezésének megfelelően a jogalkotó erőteljesebben elkülönítette egymástól az oktatási és kutatási alaptevékenységet érintő feladatokat és az intézmény napi működésével és gazdálkodásával kapcsolatos – és így az autonómia által kevésbé védett – tevékenységi köröket. A kancellári rendszer bevezetésével pedig e két terület külön-külön felelős vezetőt is kapott. Az új modell működésének tapasztalatai, illetve alkotmánybírósági értékelése még várat magára, mindazonáltal a jogalkotó által kitűzött irány már most is világosan körvonalazódott.

Felhasznált irodalom

1. Az Állami Számvevőszék jelentése a felsőoktatási törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2009.
2. G. Karácsony Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modelljei és tapasztalatai – a felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. Jog-Állam-Politika: jog- és politikatudományi folyóirat. 2014/4. szám
3. G. Karácsony Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén - követelmények és tanulságok. Magyar Jog, 2014/9. szám, 490-499. o.
4. Gémes Attila: A felsőoktatás minőségértékelése Nagy-Britanniában. In: Muhariné Szabó Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004.
5. Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. In: Educatio, 2006. (15. évf.), 4. sz.
6. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia aktuális kérdéseiről. Új magyar közigazgatás 2010/2. szám (2010 február).
7. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Topbalaton Kft, Budapest, 2011.
8. Kocsis Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok. Tudásmenedzsment, XI. évfolyam 2. szám (2010. október)

[26] Nftv. 13.§ (1) bekezdése
[27] Gémes Attila: A felsőoktatás minőségértékelése Nagy-Britanniában. In: Muhariné Szabó Szilvia (szerk.): A MAB 2004. évi kutatás-fejlesztési projektjének tanulmányai. Magyar Akkreditációs Bizottság, Budapest, 2004. 66. o.