DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

NÁDAS GYÖRGY

A FELSŐOKTATÁSBAN DOLGOZÓ OKTATÓK, KUTATÓK MUNKAJOGVISZONYÁNAK ALAPKÉRDÉSEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

TÉMAVEZETŐ:
PROF. DR. PRUGBERGER TAMÁS DSC.

DEBRECEN
2007.

„A legjobb tanárok rendszerint azok, akik szabadok, kompetensek és készek eredeti kutatást folytatni a könyvtárban és a laboratóriumban… A legjobb kutatók általában azok, akiknek oktatási kötelezettségeik is vannak, így nyerve ösztönzést a kollégáktól, bíztatást a diákoktól és figyelmet a nyilvánosságtól.”

Daniel Coit Gilman, a Baltimore-i John Hopkins Research University első rektora, 1876. február 22.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés 4

II. A magyar felsőoktatás legújabb kori fejlődésének áttekintése 10

III. A nemzetközi környezet vizsgálata 43
1. Az osztrák szabályozás 43
2. A német modell 49
3. A cseh modell 58
4. A szlovák szabályozás elemzése 60
5. A svéd jogi környezet 62
6. Az Egyesült Államok, mint egy más szemléletű szabályozási rendszer 68

IV. Dogmatikai megközelítés 80
1. A munkajog rendszertani tagolásának jelentősége 80
2. Az egységes közszolgálati rendszer 85
3. Az egyetemi autonómia 91
4. A kollektív szerződés szerepe 107

V. Az oktatói jogviszony tartalma 108
1. A jogviszony időtartama 114
2. Munkakörök és munkaköri címek rendszere; az oktatói pályázatok 127
3. A munkaidő meghatározása a többes jogviszonyokra tekintettel is 137
4. Kihívás-e a hallgatói létszám állandó mobilitása? 142
5. A munka megfelelő díjazásának kérdése 145
6. A munkáltatói jogkör 152
7. Nem magyar állampolgárságú oktatók alkalmazása 155
8. Egyházi intézmények és az állami munkajogi szabályok konfliktusa 156
9. Az egyetemi, főiskolai tanárok jogviszony megszűnésének specialitásai 159
10. Női-férfi oktatók aránya 162

VI. A felsőoktatási intézmény vezető testületei és vezetői 170
1. Az intézményi testületek elemző bemutatása 171
2. Az intézmény vezetőjének megbízása, jogköre 175
3. A vezetői megbízáshoz kapcsolódó pályázati eljárás(ok) kritikája 179
4. Összeférhetetlenségi előírások 185
5. A nem akadémiai vezetők megbízása 186
6. Az intézmény vezetőjének munkáltatása 188

VII. A kutatókra vonatkozó munkajogi sajátosságok 193
1. A kutatói jogviszony munkajogi eltérései 199

2. A kutatókénti foglalkoztatás formái 203
3. Kutatóegyetemek, nemzetközi kutatási lehetőségek 206

VIII. Nem oktatói, kutatói munkakörben foglalkoztatott dolgozók 213
1. Nem oktató dolgozók az oktatás területén 214
2. Az egészségügy területén foglalkoztatottakra vonatkozó speciális rendelkezések 216
3. Speciális jogviszonyok 219

IX. Az egyetemi szervezet vizsgálata a munkáltatói joggyakorlás szempontjából 224
1. Az egyetemi szervezeti irányítás történeti fejlődése 224
2. A felsőoktatási intézmény szervezetének jogi háttere, az új felsőoktatási törvény tükrében 238
3. Department, mint új típusú szervezeti egység 244
4. Problémák és anomáliák a szervezeti struktúrák munkajogi helyzetében, a munkáltatói jog gyakorlása szempontjából 246
   a. Döntési szintek kialakításának szükségessége 246
   b. A létszám méretének függvényében a joggyakorlás viszonyrendszere 248
   c. Munkahely meghatározásának kérdése 249
   d. A vonatkozó törvényi módosítások hatása a tervezhető munkáltatásra 250

X. Következtetések 250
Összefoglaló **..... 256**
Summary **..... 259**
Irodalomjegyzék **..... 262**

I. Bevezetés

Egyetem, mint sajátos oktatási forma a középkor hajnalán jött létre és vált az oktatási hierarchia legmagasabb szintű tagjává.

Az egyemen tanítani, kutatni mindig is rangot jelentett és biztosította a közösség megbecsülését, úgy erkölcsi, mint anyagi elismerés tekintetében.

Az egyetem, mint képzési forma, illetve az egyetemmel szemben támasztott követelmények jelentősen megváltoztak, különösen a XX. század második felében. Az európai tendenciák főleg a második világháború befejezést követően, azt tűzték ki célul, hogy minél többek előtt nyíljanak meg az egyetemek kapui, minél többen szerezzenek, illetve szerezhessenek diplomát.

Magyarország második világháború utáni története az ismert okokból jelentős eltérést mutat Nyugat-Európához képest, és ez a megállapítás természetesen a felsőoktatásra is igaz.

A monarchia idején létrejött – az interdszciplinális képzést biztosító – tudományegyetemeket felszabdalták, szakegyetemi és főiskolai rendszert alakítottak ki, amely rendszer legfőbb hátránya az lett, hogy nem, vagy csak rendkívüli nehézségek árán tudták biztosítani a megfelelő személyi és tárgyi feltételeket.

A magyar felsőoktatás szerkezetének kialakítására természetesnek tűnő módon politikai elvárások is rányomták bélyegüket. Értve ez alatt például a hallgatói létszám viszonylag alacsony szinten tartását, a különféle felvételi kedvezmények nyújtásával a rendszer számára megbízható értelmiségi réteg kialakítását.

A felsőoktatásban dolgozókkal szemben támasztott követelmények részben a fentiek miatt rendkívül nehezen voltak értelmezhetőek.

A felsőoktatás átfogó jogi szabályozásának hiányában a dolgozókkal szemben támasztott minőségi követelmények nem voltak egységesek, illetőleg ezeket is át meg átszőtte a politikai szempontú minősítés.

A dolgozat megírásának egyik apropója, hogy az Országgyűlés elfogadta a felsőoktatásról szóló törvényt. Az új törvény elfogadása szoros összefüggésben áll az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal, illetőleg azzal, hogy hazánk is részesévé vált az úgynevezett bolognai folyamatnak. Az utóbbi jelentős változásokat eredményez a felsőoktatásban, és alapvető kihatással lesz a felsőoktatásban dolgozók státuszára, a velük szemben támasztott követelményekre.

A dolgozat nem törekszik a teljességre, azokat a csomópontokat emelem ki, amelyeket jogdogmatikai szempontból a legjelentősebbnek ítélek. A választott téma megközelítésével a jogtudomány kevéssé foglakozik, ezért az értekezésben felhasználom a közgazdaságtudomány, a szociológia, illetőleg a szervezetelmélet eredményeit, de csak olyan mértékben, amennyiben ezek az eredmények segítik a dolgozat középpontjában álló munkajogi szempontú megközelítést. Az előbbi tudományterületek megállapításai alkalmasak arra, hogy a munkajogi szempontú problémák kiemelésre kerüljenek, elhelyezve ezáltal azokat abba a környezetbe, ahol kialakultak.

A dolgozatban kísérletet teszek a felsőoktatásban oktatóként, kutatóként alkalmazottak munkajogi helyzetének egybevetésére, a vezetői megbízások rendszerének vizsgálatára, ezzel összefüggésben a vezető megbízású közalkalmazottakkal szembeni fegyelmi eljárás és az eljárás során kiszabható büntetések kritikájára. Rávilágítok a fegyelmi jogkört gyakorló személyével kapcsolatos elméleti problémákra, kísérletet teszek a felsőoktatásban annyira jelentős minőségi követelmények szempontjából hangsúlyos egyetemi tanári kinevezések, illetőleg az ilyen rangot betöltő közalkalmazottak munkajogi státuszának vizsgálatára.

Az egyetem, mint a szó klasszikus értelmében az oktatók és a hallgatók közössége mára már olyan szolgáltató intézménnyé alakult, ahol az egyetem az általa felkínált képzéseket szolgáltatja, míg a hallgatók, ezt igénybe vehetik.

Az egyetem szervezete mintha élőlény lenne folyamatosan változik, fejlődik, amely fejlődés érinti az egyetemen dolgozókat is, így nem megkerülhető kérdés annak a vizsgálata, hogy szervezetelméleti szempontokból közelítve a munkajogi státuszok irányába milyen tendenciák érvényesülnek a felsőoktatás szervezeti átalakítása során.

Nyilvánvalóvá vált, hogy csak azok a felsőoktatási intézmények életképesek, amelyek hallgatóinak a lehető legszélesebb körben kínálnak olyan tudást biztosító képzést, amelyek napi szinten hasznosíthatóak. A felsőoktatási intézménynek képesnek kell lennie arra, hogy a munkaerőpiac jelzéseire a lehető legrövidebb időn belül reagálni tudjon, ne alakuljanak ki olyan egyetemi szakok, ahol hosszútávon az látszik, hogy a munkaerőpiac a diplomával rendelkezőt nem tudja foglalkoztatni.

A felsőoktatási intézményekkel szemben ugyancsak elvárásként fogalmazódik meg, - amely elvárás az előzőeknek folyományaként is értelmezhető -, hogy biztos munkahelyet, életpálya-modellt jelentsen, teremtse meg a tudományos oktató-kutatómunka feltételeit, tegye lehetővé, hogy az arra leginkább érdemesek válasszák hivatásukként az egyetemi oktató- kutató pályát.

A fenti követelmények megvalósulásához természetesen a felsőoktatási intézményt fenntartó - olyan értelemben vett aktív - közreműködésére van szükség, amely biztosítja az intézmény autonómiáját. Ezt több vonatkozásban is megerősítette az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozata is.

Az elmúlt évtizedek során a felsőoktatás egyre inkább a kutatás tárgyává vált. Kozma Tamás megállapítása szerint kezdetben a pedagógiai és a szociológiai kutatások kezdtek foglalkozni a felsőoktatási intézményekkel.[1]

Hrubos Ildikó a hazai felsőoktatás szervezet szociológia meghatározó kutatója és számos munkájával járult hozzá a hazai felsőoktatás 20-21. századi fejlődés sajátosságainak feltárásához.
Kiemelt kutatási témái:

- a felsőoktatási rendszerek és társadalmi hatásai,
- a gazdálkodó egyetem,

[1] Kozma Tamás: Kié az egyetem? A felsőoktatás nevelés szociológiája. Új Mandátum Kiadó 2004. 242. o

- az európai felsőoktatási reform.

Később a kutatás köre bővült, egyre jobban kiterjedt az egyetemre, mint szervezetre és a felsőoktatási intézményekben alkalmazott irányítási modellekre. Barakonyi Károly kutatásai azt bizonyítják, hogy a tömegoktatás elterjedése olyan bonyolult és nagy méretű szervezeteket hozott létre, amelyek a régi vezetési modellekkel már nem irányíthatók. Tudományosan vizsgálta az állam és az intézmények közötti, valamint az intézményen belüli hatalmi struktúrák kialakításának kérdéseit, az egyetemi testületek szerepének, jog és hatáskörének újra definiálását, az egyetemi menedzsmenttel szemben megfogalmazott új követelményeket.

Megállapította, hogy újszerű irányítási filozófiák és újszerű irányítási formák jöttek létre, melyek más területekre kidolgozott modelleket transzformálnak a felsőoktatás sajátos viszonyaira.[2]

Polónyi István többek között a hazai felsőoktatás gazdálkodását meghatározó szabályzó rendszert, annak változásait és belső ellentmondásait elemezte, vizsgálva a magyarországi makro folyamatok és az intézményi reagálások összefüggéseit, kiemelten foglalkozott azzal, hogyan tükröződik az intézmények irányításában a gazdálkodási, vállalkozói szemlélet, feltárja ennek a folyamatnak a lehetőségeit és akadályait. A 2005. évi felsőoktatási törvény hatálybalépése után rámutatott az egyetemi vezetés utóbbi évtizedekben bekövetkezett változásaira, ellentmondásaira.

Timár Jánossal közösen vizsgálták az oktatás, a társadalmi termelés, valamint a gazdaság közötti összefüggést és kölcsönhatást, valamint az oktatásban dolgozók anyagi elismerését.

Ladányi Andor munkáiban – a társadalmi-, politikai változásokkal összefüggésben – bemutatta az európai és magyar felsőoktatás fejlődésének tendenciáit, a megtett út főbb szakaszait, a felsőoktatás-politika, a felsőoktatás

[2] Barakoni Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle 2004. június 480-497. o., Barakonyi Károly: A korszerű felsőoktatási menedzsment kiépítése, Educatio 200/1.

intézményrendszereinek, irányításának, az intézmények szervezetének változásait. Publikációiban jelentős teret kap a felsőoktatás jogi szabályozásának kérdése.

Az „Intézményi kutatások a felsőoktatásban” című kötet szerkesztői szerint az intézményi kutatás lényegében a mindenkori szervezés- és vezetés-tudomány(ok) hasznosítását jelenti.[3] Olyan kutatásokat jelent, amelyek magukra a felsőoktatási intézményekre, ezek szervezetére, vezetésére, légkörére, társadalmi folyamataira, konfliktusaira és változásaira, valamint a bennük lévő szereplőkre és csoportokra vonatkoznak. Az intézményi kutatások alkalmazott társadalomkutatások. Ezek jelentőségét bizonyítja, hogy az elmúlt évtizedekben kialakultak a szakmai-tudományos szervezetei, fórumai. A felsőoktatási intézmények vezetésével foglalkozó kutatások első nemzetközi fóruma 1979-ban alakult meg Association for Institutional Research néven. A fórum 1989-ben önálló szervezetté alakult át.[4]

A szervezet célkitűzései többek között:

- élénkíteni a felsőoktatási intézmények menedzsmentjére irányuló kutatásokat,
- fejleszteni az intézmények vezetésével kapcsolatos szakmai tevékenységet,
- erősíteni a nemzetközi együttműködést azok között, akik a felsőoktatási intézmények vezetéssel kapcsolatos tevékenységét végzik.

Az elmúlt évek során a felsőoktatási kutatások egyre jobban kiterjedtek az autonómia kérdéseire, a felsőoktatás képzési szerkezetére, a felsőoktatás és a munkaerőpiac kapcsolatrendszerére. A jogtudomány is egyre inkább felfedezi a felsőoktatást, mint kutatási témát.

A témával kapcsolatos szakirodalom áttanulmányozása arról győzött meg, hogy a jogtudományon belül a munkajog, csak rendkívül kis mértékben jelenik meg. A

[3] Bojda Beáta: Intézményi kutatások a felsőoktatásban. Acta Pedegogica Debrecina, DE Bölcsészettudományi Kar Neveléstudományi Tanszékének közleményei. Debrecen, 2002. 7-18 o.
[4] Cser Erika: Az intézményszervezési kutatások Európai Társasága. Magyar Felsőoktatás 2002/1-2. szám 14-15 o.

felsőoktatás jogi szabályozásának gyakori módosulása, a felsőoktatásban meglévő feszültségek és ellentmondások, a gazdasági és társadalmi környezet folyamatos és esetenként drasztikus változásai indokolttá teszik, hogy vizsgálat tárgyává tegyük a munkajog érvényesülésének sajátosságait a felsőoktatási intézményekben, szükséges a szervezés és vezetéselmélet munkajogi megközelítése.

A téma feldolgozása során azzal kellett szembesülni, hogy rendkívül csekély az a szakirodalom, amely kifejezetten a felsőoktatásban dolgozók munkajogi helyzetével foglalkozik. Ezért elsősorban saját kutatásokra támaszkodhattam, természetesen szem előtt tartva a közalkalmazotti jogviszonnyal általánosságban foglalkozó szakirodalomban írtakat.

A jogszabályok egyik értelmezési metódusa a történeti értelmezés, így a dolgozatban sem megkerülhető – hacsak vázlatosan is – a magyar felsőoktatás szabályozásának történeti áttekintése, jogi hagyományainak keresése.

A nemzetközi összehasonlítás kapcsán igyekeztem részben olyan országok szabályozását elemzés alá venni, amelyek hagyományaikat, történelmi gyökereiket tekintve hasonlatosak a magyar felsőoktatás rendszeréhez, illetve megkíséreltem olyan rendszereket is feltérképezni, amelyek példaként szolgálhatnak számunkra.

II.

A magyar felsőoktatás legújabb kori fejlődésének áttekintése

Bár a dolgozat nem jogtörténeti tárgyú, de a jelenlegi folyamatok megértéséhez feltétlenül szükséges a magyar felsőoktatás XX. századi fontosabb eseményeink rövid áttekintése.

A XX. század fordulóján Magyarországon hatvanhét felsőoktatási intézmény működött.[5] 1904-ben a főiskolává alakították a bányászati és erdészeti akadémiát, az agár-felsőoktatás 1906. évi reformja során a négy gazdasági tanintézetet akadémiává szervezték. A leglényegesebb változás a két új tudományegyetem létrehozása volt. Az 1912. évi XXXVI. törvény két új egyetem – a debreceni és a pozsonyi – felállításáról rendelkezett. Jelentősen növekedett a hallgatói létszám (1895 és 1913 között 81,5 %-kal), azonban így sem érte el a fejlettebb európai országok szintjét. Ladányi Andor: adatai szerint az 1913/14. tanévben Ausztriában 16,5, Németországban 14 hallgató jutott 10.000 lakosra, míg Magyarországon csak 9,6.[6]

Az oktatói létszám emelkedése jelentősen elmaradt a hallgatói létszám növekedésétől. Az asszisztencia (pl. tanársegéd, gyakornok) hiánya jelentette a legnagyobb problémát. Ladányi Andor véleménye szerint[7] ehhez hozzájárult, hogy ennek a rétegnek volt a legrendezetlenebb és legkedvezőtlenebb a helyzete. Fő problémát jelentett:

- az alacsony fizetés,
- határozott időre szóló kinevezés,
- a munkaviszonynak a szolgálati idő és a nyugdíjképesség szempontjából való be nem számítása.

[5] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században Akadémai kiadó 1999. 9.o.
[6] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században Akadémai kiadó 1999. 11.o.
[7] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században Akadémai kiadó 1999. 9.o.

Személyi kérdésekben az egyetem autonómiája korlátozott volt. Az egyetemi tanárt az uralkodó nevezte ki. Míg az adjunktusok, tanársegédek, gyakornokok kinevezéséhez is szükség volt a miniszter megerősítésére. Az autonómia lényegében az egyetemek belső szervezetére, működési mechanizmusára korlátozódott.

A magyar felsőoktatási rendszer fejlődésére a két világháború között, elsősorban az 1920-as évek folyamán Klebelsberg Kunó minisztersége idején - 1922. június 16-tól 1931. augusztus 24-ig - a kormányzat számos intézkedése gyakorolt kedvező hatást, így például a vidéki egyetemek fejlesztése, költségvetési támogatás jelentős növelése. Az intézkedések elsősorban a trianoni országhatárok miatt a hálózatot ért veszteségek pótlását jelentették. Debrecenben ekkor – 1927-ben – fejeződött be a Klinika-telep építése, kezdődött meg az egyetem központi épületének beruházása.

Klebelsberg magas színvonalú jogi képzetséggel és rendkívül nagy közigazgatási gyakorlattal rendelkezett. Munkatársai között számos kiváló jogász volt, pl. Magyary Zoltán, Horváth Barna, Mártonffy Károly. Magyary Zoltánnal együtt vallotta, hogy a minisztérium feladata a kormányzás nem, pedig az adminsztrativ ügyek intézése. Tervei között szerepelt az intézmények gazdálkodásának felügyeletére, ellenőrzésére felügyelő-bizottság, vagy kuratórium létesítése, az intézmény operatív vezetésére, gazdasági és igazgatási menedzsmentjének irányítására kancellári funkció létesítése.[8]

Klebelsberg miközben nagy erőfeszítéseket tett a vidéki egyetemek fejlesztés érdekében, jól látta, hogy a felsőoktatás intézményhálózata indokolatlanul széttagolt.[9]

Nagy súlyt helyezett a minőségi követelményekre, az oktatói kar színvonalának emelésére. Céljai között nem szerepelt a felsőoktatás általános kérdéseinek törvényi szabályozása, az egyetemek autonómiájának kiterjesztése.

[8] Ladányi Andor: Klebelsberg felsőoktatási politikája. Argumentum Kiadó, Budapest, 2000. 142-153 o.
[9] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században Akadémai kiadó 1999. 48.o.

Szorgalmazta a nemzeti elit kiépítését, véleménye szerint 3000-4000 ember alkotja a szellemi elitet, ők a meghatározók a társadalom valamennyi lényeges területén. „Az én tudománypolitikám alapja…,hogy a nemzetek kultúráját, kicsiny és nagy nemzetekét egyaránt 3-4000 ember képviseli…”[10]

Elévülhetetlen érdemeket szerzett a külföldi ösztöndíj-rendszer kiépítésében, minisztersége idején létesült a bécsi, berlini, római magyar intézet. Klebensberg miniszterségének utolsó évében 241 fő magyar ösztöndíjas tanult külföldi egyetemeken.[11]

Ladányi idézi az 1926 évi XXIV. törvényt, melynek indokolásában Klebelsberg a nők felsőfokú tanulmányokra való alkalmasságát is hangsúlyozza. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy pl. a jogi karokra a nők nem nyerhettek felvételt. Kezdeményezője volt az Országos Ösztöndíjtanács létrehozásának, melyről az 1927. évi XIII. törvény rendelkezett.[12]

A Bethlen-kormány és így Klebelsberg lemondása után a felsőoktatás területén súlyos restrikciós intézkedésekre került sor. Csökkentették az oktatók létszámát és a fizetését. Jelentősen csökkent a hallgatók száma.

[10] Gróf Klebensberg Kúnó beszédei, cikkei és törvényjavaslatai 1916-1926. Budapest 1927. 486. o.
[11] T. Kiss Tamás: Jegyzetek a két világháború közötti művelődéspolitika elitképzési programjáról Felsőoktatási Szemle 1988/11. 662-674. o.
[12] Magyar törvénytár 1927. XXVII. évi törvénycikkek Budapest 1928. 179-180 o.

A hallgatók létszámának alakulása a 30-as években

1. számú táblázat

Tanév	Hallgatók száma
1932/33	16802
1934/35	16424
1936/37	15167
1938/39	13660

[13]

Újra csökkent a női hallgatók aránya.

A 30-as évek közepén előtérbe került a felsőoktatás reformjának kérdése. 1936 tavaszán – Vallás és Közoktatásügyi Miniszter tanácsadó és véleményező szerveként– létrehozták az Országos Felsőoktatási Tanácsot. A felsőoktatás helyzete, reformjainak fő kérdéseinek megtárgyalására 1936. december 10-16. között nagyszabású országos felsőoktatási kongresszust tartottak. A kongresszus tárgyalásainak középpontjában a tanulmányi reform kérdései, a reform általános problémái és különösen a jogász képzés, valamint a bölcsészkari oktatás, és a tanárképzés kérdései álltak. A felsőoktatás számos más kérdése – így a felsőoktatás irányítása, az intézmények szervezeti és vezetési struktúrája, tudományos kutatómunkája, a felsőoktatás finanszírozása – nem szerepelt a kongresszus napirendjén. Nem szerepelt napirendem a felsőoktatási törvény megalkotása sem.[14]

Az 1930-as évek második felében felerősödött a felsőoktatás-politikáról szóló vita. Ennek – mint ezt már az előzőekben is kifejtettem – jelentős állomása volt:

- az Országos Felsőoktatási Tanács létrehozása,
- az Országos Felsőoktatási Kongresszus vitája és állásfoglalása.

[13] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században Akadémai kiadó 1999. 61.o.
[14] Az 1936. december hó 10-től december hó 16. tartott Országos Felsőoktatási Konferencia munkálatai I-III. kötet, szerk.: Mártonffy Károly, Budapest 1937.

Ennek sorába illeszkedik be Ereky István: Egyetemi reform, az egyetemi szelekció reformja című könyvének megjelenése Szegeden 1937-ben M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Baráti Egyesülésének támogatásával. A mű egyedülálló nemzetközi kitekintés alapján elemzi a felsőoktatás reformját.

Már a mű bevezetőjében állást foglal az egyetemek fejlesztésének szükségessége mellett. Minden élni akaró nemzetnek, mely ki akar a mélységből emelkedni egyetemeit kell újra megszervezni. Ezt Németország, Ausztria, Olaszország példájával bizonyítja. Ezzel állítja szembe az egyetemellenes magyar kultúrpolitikusokat, akik sokallják a vidéki egyetemek alapítását.

Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy nem a külsőségekre, szervezeti kérdésekre (tanszékek, hallgatók számának aránytalan növelésére) kell összpontosítani, hanem az egyetemi tanári utánpótlás nagyszabású reformjára, a tanszabadságra, a hallgatói szelekció szigorítására, a hallgatók gazdasági pályára történő átterelésére kell hangsúlyt helyezni.[15]

Könyvében részletesen elemzi az egyetemi szelekció angol, francia, német, osztrák rendszerét a jugoszláv, román, csehszlovák egyetemek reformját. Megfogalmazása szerint nem az „utánzást" ajánlja, hanem gondolatokat kíván ébreszteni.

Az egyetemi szervezeti egységek közül elsősorban a tanszékekkel foglalkozik, elemzi az új tanszékek alapítását. Adatai szerint 1918 és 1935 között az egyetemi és műegyetemi tanszékek száma az alábbiak szerint[16] növekedett:

Szerbiában, illetve Jugoszláviában	326
Csehszlovákiában	423

[15] Ereky István: Egyetemi reform, Az egyetemi szelekció reformja, Szeged, 1937. 1-8. o.
[16] Ereky István: Egyetemi reform, Az egyetemi szelekció reformja, Szeged, 1937. XV. Táblázat, 231. o.

Romániában	292
Magyarországon	54

Felhívja a figyelmet arra, hogy az egyetemek szellemi tőkéjének összhangban kell lenni az új tanszékek alapításával. Ezt statisztikai adatokkal egyértelműen bizonyítja. Hangsúlyozza „egyetlen egy kitűnően betöltött tanszék többet érhet, mint a gyengén vagy éppen rosszul betöltött tanszékek egész sorozata”.[17]

Az összhang megbomlásának eredménye, hogy az új tanszékekhez nem marad az intézményeknek magántanári karuk, az egyetemi tanári utánpótlás pedig csak nagyon lassan tud kialakulni.

A felsőoktatási reform elemei közül – s ez szervesen kapcsolódik dolgozatom témájához – kiemeli az egyetemi tanári utánpótlás fontosságának szükségességét. Véleménye szerint az egyetemi tanári állás vonzerejét és a tanári kar színvonalát az alábbiak határozzák meg:

- az egyetemek és tanszékek száma,
- az egyetemi tanári állás társadalmi megbecsülése,
- az egyetemi tanár javadalmazása,
- az oktatási utánpótlás rendszere.[18]

Az utóbbival kapcsolatban több – még ma is érvényes – problémára hívja fel a figyelmet:

- Megállapítja, hogy „a mai helyzet – amikor Szeged, Debrecen és Pécs egyetemein egyes karoknak magántanáraik nincsenek, és amikor az egyetemi magántanárság mindenütt csak cím, mert a magántanárokat helyben lakásra, az egyetem munkájában való állandó és rendszeres részvételre kötelezni nem lehet – egyenesen tarthatatlan.” Ezek

[17] Ereky István: Egyetemi reform, Az egyetemi szelekció reformja, Szeged, 1937. 172. o.
[18] Ereky István: Egyetemi reform, Az egyetemi szelekció reformja, Szeged, 1937. 168-171. o.

szerint már 1937-ben is léteztek úgynevezett „intercity” professzorok!?

- Részletesen foglakozik az oktatói kar összetételével, s ezzel kapcsolatban néhány igen fontos munkajogi észrevételt is tesz
    a. Minden tanszékre szervezni kellene – a professzor ajánlatára – egy gyakornoki állást, akit a rektor nevezne ki. A gyakornok szerződéses alkalmazott lenne, aki ha a tudományos doktorátust záros határidőn belül nem szerzi meg, az állásából bármikor el lehet bocsátani.
    b. Legyen minden tanszéken – versenyvizsga alapján miniszteri kinevezéssel – asszisztensi állás, akinek két év alatt – illetve a miniszter külön engedélyével négy év alatt – habilitálni kell. Ennek hiánya szintén elbocsátást eredményez.
    c. A magántanár helyét – állami tisztviselőként – a docens foglalná el. Feltételeit úgy kell kialakítani, hogy a docensi kinevezés, akkor is életpálya cél legyen, ha belőle soha nem lenne egyetemi ny. rk. tanár.[19]

Egyértelműen állást foglal abban, hogy az egyetemi utánpótlás lehető legtökéletesebb megszervezése érdekében minden áldozatot meg kell hozni.

Könyvében 20 táblázat szerepel, mely a nemzetközi összehasonlítás alapját képezi. Néhány – az előző megállapításokat is igazoló – adatot ezekből a táblázatokból emeltem ki.

[19] Ereky István: Egyetemi reform, Az egyetemi szelekció reformja, Szeged, 1937. 172-173. o.

Egyetemekre és műegyetemekre vonatkozó fontosabb statisztikai adatok 1934/35-ből[20]

2. számú táblázat

Ország	Egyetemek és műegyetemek száma	Tanszékek száma	Hallgatók száma	Tanári utánpótlás adatai (docensek és címzetes rendkívüli tanárok száma)	Címzetes rk. és m. tanárok száma hány százalékát alkotja a tanszékek számának
Németország	33	2685	78592	2797	93
Jugoszlávia	5	365	16210	150	41
Románia	6	439	25516*	254	57
Csehszlovákia**	14	771	31098	606	78
Magyarország	5	326***	13315****	621	190

(Megjegyzés:

**A jassy-i egyetem hallgatóról nincs adat.*

***Egyetemek és főiskolák együtt.*

****A főiskolai tanszékekkel együtt 517.*

*****Egyetemi és főiskolai hallgatók együtt.)*

Az Országos Felsőoktatási Tanács 1938-ban, illetve 1939-ben kidolgozta a jogi oktatás, a bölcsészeti kar és a tanárképzés, a gyógyszerészképzés, valamint az orvosképzés reformját. 1939. után – elsősorban a területi változásokkal összefüggésben – a felsőoktatás intézményhálózata jelentően módosult. Ebben az időszakban átfogóan változott az agrár-felsőoktatás intézményrendszere. Több kar, tanszék működésének szüneteltetésére került sor. Pl. a Debreceni Egyetemen a természettudományi és matematikai tanszékek működése szünetelt.

[20] Ereky István: Egyetemi reform, Az egyetemi szelekció reformja, Szeged, 1937. I-XX. sz. táblázat 221-235. o.

Az 1940. évi XXXIX. törvény újra szabályozta a hallgatók felvételi rendszerét, amely az állam iránti hűségen és az erkölcsi megbízhatóságon túlmenően már figyelme vette az értelmiségi munkaerő szükségletet is.

A magyar felsőoktatás egyik legfontosabb jellemzője volt, hogy a felsőoktatási rendszer több elven felépült intézménytípusok laza halmaza, intézményhálózata ésszerűtlen mértékben szétaprózott volt.

A felsőoktatási intézmények számának növekedése a 40-es évek végén, és az 50-es évek elején kezdődött.

Először a múlt században kiépült nagy tudományegyetemek feldarabolása történt meg, annak érdekében, hogy a korábbi karokból formálódó szakegyetemek hatékonyabban szolgálhassák az erőltetett iparosítás szakember-szükségletét, valamint politikailag könnyebben ellenőrizhetőek legyenek.

Az intézményhálózat további széttagolódása alapvetően 1959-1965 között ment végbe, amikor több új szakegyetem, főiskola jött létre. Ekkor alakultak meg a felsőfokú tanítóképző és óvónőképző intézetek, jött létre a felsőfokú technikumok hálózata.[21] Ezekben az években nagyarányú mennyiségi fejlesztésekre került sor, időszakonként hullámzóan. A nappali tagozatos hallgatók létszáma közel ötszörösére, az összes hallgatók és az oklevelet szerzettek száma több mint hétszeresére nőtt.[22] A fejlődés extenzív jellege együtt járt a minőségi követelmények háttérbe szorulásával, ez megmutatkozott az esti és levelező oktatás túlzottan magas – az 1965-66-os tanévben már 45,7 %-os – arányában és e képzéseknek a nappali oktatáshoz képest alacsonyabb színvonalában.[23]

Az 1961. évi oktatási reform és a 60-as évek első fele irreális fejlesztési ütemének korrekciója folyamán az MSZMP 1965. június 8-i, és a Kormány 1966. szeptember 8-i határozata alapján a 60-as évek végén, a 70-es évek elején a felsőfokú technikumok átszervezésével kiépítették a műszaki, mezőgazdasági és közgazdasági

[21] Integráció a felsőoktatásban. Oktatási Minisztérium Budapest 1999 10. o.
[22] Aradi Zsolt: Ágazati gazdaságtan. I-II. Kötet, Debreceni Egyetem, 2003. 145. o.
[23] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században Budapest, Akadémiai Kiadó 100. o.

főiskolák rendszerét. Az intézmények és az oktatók számának növekedését mutatják be a következő táblázat adatai.[24]

Felsőoktatási intézmények és az oktatók számának alakulása

3. számú táblázat

Tanév	Intézmények száma	Karok száma	Oktatók száma
1937/1938	16	37	1 724
1946/1947	18	-	-
1950/1951	19	43	-
1960/1961	43	60	5 635
1970/1971	74	102	9 791

Polónyi István – Tímár János véleménye szerint a magyar felsőoktatás erőltettet mennyiségi fejlesztésének egyik nagy kampánya a hatvanas évek eleji oktatási reformhoz kötődött. Megállapítják az oktatás kiterjesztésének általános problémáját: a minőségi színvonal védelme, a mennyiségi kiterjesztés színvonal gyengítő hatásával szembe. Az erőltetett gyors növekedésnek ugyanis természetes, átmeneti következménye a minőségromlás. Idézik Kornai János „Erőltetett vagy harmonikus növekedés (Akadémiai Kiadó 1972.) c. munkájából: „Az oktatás gyorsított növekedése tipikusan az elmaradottabb országokra jellemző és mindíg áldozatokkal jár, megvalósítása érdekében elhalasztunk, vagy elmulasztunk más fontos feladatokat és szinte teljesen elsikkad a fejlődés minőségi oldala, megbomlik az összhang a szakember igény és a szakember állomány struktúrája között, a munkaerő állomány kvalitatív elmaradása súlyos diszharmóniához vezet…”[25]

Ebben az időszakban elsősorban a tárca és a regionális érdekek érvényesültek. Politikai súlyukat növelendő, sorra kényszeríttették ki újabb főiskolák megalapítását. Különösen a pedagógus-képzés területén zajlott le intézményalapítás, hiszen ehhez a

[24] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai tájékoztató 2004/2005. 11. o.
[25] Polónyi István-Tímár János: Tudásgyár vagy papírgyár Új Mandátum Könyvkiadó Budapest 2001. 68. o.

képzéshez lehetett leginkább megteremteni a szükséges szellemi erőforrásokat. Aradi Zsolt idézett könyvében megfogalmazza azt a véleményét, hogy hazánk a népességhez viszonyított hallgatói létszámot tekintve az európai országok között az utolsó helyek egyikét foglalta el ebben az időszakban.[26]

Az 1980-as években párt- és kormányhatározatok egész sora célul tűzte ki, a felsőoktatási intézményhálózat széttagolásának csökkentését. Ennek fő eszközét az intézmények integrációjában, illetve kooperációjában, jelölve meg, szükségesnek tartva a felsőoktatási intézmények és a kutatási intézetek együttműködését is.

Így az MSZMP KB Politikai Bizottságának a felsőoktatás helyzetéről és fejlesztésének feladatairól szóló 1981. február 3.-i határozata a felsőoktatás távlati fejlesztése során érvényesítendő irányelvei között azt is megjelölte, hogy „ésszerűsíteni kell a felsőoktatási intézményrendszert, meg kell szüntetni a szétaprózottságot, amely gátolja az oktató-nevelő és kutatómunka színvonalának emelését, a rendelkezésre álló képzési kapacitást, hatékony felhasználását”.[27] Ezt szó szerint megismételte a felsőoktatás fejlesztésének egyéb állami feladatairól szóló 2003/1981 MT határozat, mely a fejlesztési terv kidolgozásának határidejét 1983. december 30.-ben határozta meg.[28]

A Minisztertanács 1984. május 10.-i ülésén jóváhagyott fejlesztési program szerint „a fővárosban és az ország egyes régióiban… korszerűbbé kell tenni a felsőoktatási intézmények együttműködését, részben integrációját... A fentiek értelmében 1985 végéig intézkedéseket kell kidolgozni… a felsőoktatási intézmények regionális és szakági kooperációjára, integrációjára, új szervezeti-jogi keretei megteremtésére.”[29]

A Minisztertanács fejlesztési programja tükröződik az oktatásról szóló 1985. évi I. törvényben. A törvényalkotók szándékuk szerint nem törekedtek részletes szabályozásra, azt a végrehajtási rendeletek feladatául szabták. Fő célkitűzésként azt

[26] Aradi Zsolt: Ágazati gazdaságtan. I-II. kötet, Debreceni Egyetem, 2003. 152 o.
[27] A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1980-1985. Budapest, 1988. 149 o, 153 o, 155-156 o.
[28] Határozatok tára. Budapest, 1981. 32. o.
[29] Határozatok tára. Budapest, 1984. 47-48. o.

fogalmazták meg, hogy a törvény biztosítsa az intézményrendszer működését és szolgálja a fejlesztési programok végrehajtását.

Az oktatási tárca 1986. július 17-i határozata alapján a távlati fejlesztés elveit többek között a szakegyetemek képzési profiljának bővítésében, az „Universitas" jellegű egyetemek irányában való fejlesztésében jelöltek meg.

Az MSZMP Politikai Bizottsága 1987. november 3-i ülésén értékelte az 1981. február 3-i határozat végrehajtását.[30] A testület elé terjesztett jelentés megállapította, hogy az eddigi intézkedések „lényegében nem változtattak a felsőoktatási intézményrendszer széttagozódottságán és területi aránytalanságán." A földrajzi elosztás bizonyos mértékig arányosabbá vált, mégis több mint harminc városban működött felsőoktatási intézmény. Nagy részük szűk képzési profilja miatt az egyes régiók, illetve megyék között az aránytalanságok fennmaradtak.

A személyi feltételek mennyiségi tekintetben kedvezően alakultak. A 90-es évekig az oktatói létszám emelése meghaladta a hallgatókét, azonban a minőségi kritériumokat nem minden intézmény elégítette ki. Az intézmények anyagi ellátottsága romlott. Aradi Zsolt véleménye szerint „a GDP csökkenő tendenciája, az állami költségvetés növekvő feszültségei mellett nem volt vállalható az alacsony hatékonysággal működő felsőoktatási rendszer - jelentőségénél fogva egyébként indokolt - fokozott mértékű támogatása."[31]

A Politikai Bizottság felkérte a Minisztertanácsot, hogy tűzze napirendre a felsőoktatás fejlesztésének kérdését. A Minisztertanács ennek megfelelően 1988. június 2-i ülésén hozott határozatot a felsőoktatás fejlesztésének cselekvési programjáról.[32] Az e határozatban megfogalmazott feladatok többnyire csak papíron maradtak.

A 80-as évtized második felétől, pedig olyan - korábban elfojtott - igények jelentek meg a felsőoktatásban (pl. egyházak, nagy oktatási vállalkozások, valamint korábban háttérbe szorult értelmiségi csoportok részéről), melyek lépésről-lépésre

[30] A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai 1985-1989. Budapest, 1994. 392-394. o.
[31] Aradi Zsolt: Ágazati gazdaságtan. I-II. kötet, Debreceni Egyetem, 2003. 147. o.

kikényszeríttették további intézmények létrehozását, melyet az alábbi adatok is bizonyítanak.

A felsőoktatási intézmények száma fenntartók szerint[33]

4. számú táblázat

Tanév	Állami intézmények	Egyházi intézmény	Magán, ill. alapítványi intézmények	összesen
1990/1991	66	10	1	77
1991/1992	66	10	1	77
1992/1993	66	21	4	91
1993/1994	59	28	4	91
1994/1995	59	28	4	91
1995/1996	58	28	4	90
1996/1997	56	28	5	89
1997/1998	56	28	6	90
1998/1999	55	28	6	89
1999/2000	55	28	6	89
2000/2001	30	26	6	62
2001/2002	30	26	9	65
2002/2003	30	26	10	66
2003/2004	31	26	11	68
2004/2005	31	26	12	69

A táblázat adatai egyértelműen bemutatják azt a folyamatot, amit Hrubus Ildikó a felsőoktatásban végbemenő differenciálódásként, diverzifikálódásként és homogenizálódásként írt le.[34]

A rendszerváltás után nagyszámú új egyházi és alapítványi intézmény jött létre. Ez jelentős differenciálódásnak mondható, hiszen a korábban fenntartói szempontból egységes rendszer többszektorúvá vált.

---

[32] Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye 1988. Budapest, 1989. 982. o.
[33] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2004/2005. 15. o.
[34] Hrubos Ildikó: Differenciálódás, diverzifikálódás és homogenizálódás a felsőoktatásban, Educatio 2002/1. 96-1060 old.

A diverzifikálódás abban az értelemben kísérte a folyamatot, hogy az új intézmények a korábbiakhoz képest általában kisméretűek, illetve egymástól is jelentősen eltérő méretűek. Az intézmények számának növekedése jórészt abból származott, hogy a kisegyházak hoztak létre felsőoktatási intézményeket.

Hatásában a homogenizálódást erősítő folyamatok közül a fenti években az intézményhálózat átalakítása tekinthető legjelentősebbnek. Az intézményi integrációnak a hálózat egész szintjén bizonyos homogenizáló hatása volt, az intézményeken belül jelentős differenciálódást és diverzifikálódást eredményezett.

Ezek a folyamatok a hallgatók viszonylatában is végbementek, melyet „Az oktatói jogviszony tartalma" című fejezetben fogok bemutatni.

A rendszerváltás után az Antall-kormány által 1990. szeptemberében kiadott „a nemzeti megújhodás programja" szerint: „Fontos cél az intézmények szervezeti és felügyeleti széttagoltságának megszüntetése…Olyan több-karú, regionális egyetemek létrehozása célszerű, amelyek képesek szorosan kapcsolódni a nemzeti tudományos élethez. Szükséges az egyetemek és a kutatóintézetek szoros együttműködése is."[35] Az intézményhálózat széttagoltságának csökkentéséhez szükséges lett volna a jogi keretek megteremtésére.

1990. végén a Művelődési és Közoktatási Minisztérium - Király Tibor akadémikus vezetésével - tárcaközi vegyes bizottságot hozott létre, mely feladatul kapta a „Magyar felsőoktatás fejlesztése 2000-ig" című döntés-előkészítő tanulmány kidolgozását.[36] A bizottság által kidolgozott három változat óriási vitát váltott ki a felsőoktatási intézménynek körében. Ez tükröződött az I. Országos Felsőoktatási Fórum által 1991. tavaszán elfogadott dokumentumban is, mely a „Magyar felsőoktatás átalakulása" címmel vált ismerté, majd a Magyar Rektori Konferencia égisze alatt született meg „A magyar felsőoktatás 2000" című anyag.

[35] A nemzeti megújhodás programja. A Köztársaság első három éve. Budapest, 1990. 107-108. o.
[36] A magyar felsőoktatás fejlesztése 2000-ig. Összefoglalás. Döntés előkészítő javaslatok. Készítette a Felsőoktatás Fejlesztési Tárcaközi Vegyes Bizottság, Budapest, 1992.

A felsőoktatási törvény előkészítését jelentősen befolyásolta, hogy a Európa egyetemeinek rektorai – köztük több magyar egyetem rektora – Bolognában, 1988-ban 430 rektor ünnepélyes keretek között aláírta az Európai Egyetemei Magna Charta-t, az egyetemek működési alapelvei közül kiemelve az egyetemei autonómiát, a kutatás és oktatás szabadágát, a hallgatókat megillető szabad mozgást.

Hrubos Ildikó véleménye szerint[37] a jövő történészei ezt fogják a felsőoktatás „hosszú 21. százada" kezdetének tekinteni.

A Magna Charta Universitatum négy alapelvet rögzített:

- először is azt, hogy az egyetem autonóm intézmény,
- második alapelv az oktatói és kutatási tevékenység egysége,
- a harmadik a kutatás, oktatás, képzés szabadsága,
- a negyedik alapelv kimondja, hogy az egyetem az európai humanista hagyományok letéteményese függetlenül a földrajzi, politikai határoktól.

Lényegében a törvény előkészítésével egyidőben – 1988-ban – kezdődtek meg a tárgyalások a Világbank és a Magyar Állam között az „emberi erőforrások fejlesztését" célzó hitelről, mely többek között a felsőoktatás modernizálódását célozta volna. A kölcsön megállapodás aláírására 1991. IV. 29.-én került sor. Kotán Attila – Polónyi István adatai szerint[38] a 150 millió dolláros hitelszerződés 55 millió dollárt a felsőoktatás, 19,2 millió dollárt a tudományos kutatások és infrastruktúrájuk támogatására határozott meg.

A felsőoktatási hitelből és annak hazai hozzájárulásából a Kormány – a 9/1991. Korm. számú rendelettel – létre hozta a „Felzárkózás az európai felsőoktatáshoz" elnevezésű alapot, amelyet az Országgyűlés törvényi szintre emelt (1993. évi XXI.

[37] Hrubos Ildikó A 21. század egyeteme. Új társadalmi szerződés felé Eductio 2006/4. 665-683. o.

[38] Kotán Attila-Polonyi István : A Világbank szerepe a hazai felsőoktatás fejlesztésében Eudutio 2003/1. 33-50 o.

törvény). Az alap, illetve a nyomába lépő Felsőoktatási Alapprogram az összes felsőoktatási kiadásnak 1,4 és 6,7 %-a közötti arányát tett ki.

A FEFA, illetve a Felsőoktatási Alapprogram forrásainak alakulását az alábbi táblázatban foglalják össze.

Az alap illetve a nyomába lépő Felsőoktatási Alapprogram az összes felsőoktatási kiadásoknak 1,4 és 6,7 %-ék közötti arányát tett ki 1991 és 1997. között.

5. számú táblázat

	1991	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**
FEFA (millió forint	1 130,6	2 400.0	2 522,3	1 710,2	2 437,0	826,0	1 820,0
A FEFA aránya a GDP-hez viszonyítva (ezrelék)	0,45	0,82	0,71	0,39	0,43	0,12	0,21
FEFA a felsőoktatási kiadások arányában (százalék)	5,1	7,7	6,7	3,6	4,5	1,4	2,3

Az első hitelprogram tapasztalatai a hivatkozott szerzők szerint az alábbiakban összegezhetők:

- legfontosabbak voltak az infrastruktúra fejlesztésében elért sikerek,
- a fejlesztések együtt jártak a felsőoktatás képzési szerkezetének egyfajta korszerűsítésével. Nem sikerült azonban visszaszorítani az elavult szakokat és a rövidebb képzési idejű programok elterjesztése sem volt megfelelő ütemű. Pályázatai hozzájárultak a felsőoktatási hallgató létszám jelentős növeléséhez.
- csak látszateredmény született az intézményhálózat, az oktató-hallgató arány racionalizálása területén.

Magyarországon 1993-ban került először sor az egész felsőoktatás külön törvényben történő szabályozására. Az 1993. évi LXXX. törvény elfogadásakor a törvény alapját az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény, és az ezt módosító 1990. évi XXIII. törvény adta.

A törvényből csak néhány elemet kívánok kiemelni. A felsőoktatási intézményeknek két típusát különbözette meg, az egyetemet és a főiskolát.

Meghatározta a felsőoktatás önigazgatásának terjedelmét és az állami szervek jogosultságát.

Ladányi Andor szerint a törvény egyik lényeges célkitűzése volt a közigazgatási jellegű minisztériumi irányítás megszüntetése, ezért a döntési jogköröket az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe utalta. Megszüntette a felsőoktatási intézmények széttagolt tárcairányítását.[39] Azonban egy későbbi tanulmányában annak a véleményének adott hangot, hogy az ilyen jellegű minisztériumi irányítást még sem sikerült következetesen megszüntetni.[40] Ezt erősíti meg Sárközy Tamás kormánybiztos 2005-ben, amikor a minisztériumi tevékenység modernizálásának lényegeként azt határozza meg, hogy a minisztérium fő tevékenysége a stratégiai tervezés és a szabályozás legyen. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a minisztériumok tevékenységében végre kivételre kell szorulnia az intézményirányításnak és a hatósági teendőknek.[41]

Lényeges eleme a felsőoktatási törvénynek, hogy döntött a Felsőoktatási Tanács és az Akkreditációs Bizottság létrehozásáról. Orvosolta az egyetemek régi sérelmét, mikor is átalakította a tudományos minősítés rendszerét, részükre visszaadta a tudományos fokozat odaítélésének jogát. Rendelkezései szerint bővült az egyetemi tanári kinevezés feltételrendszere, mert követelményként írta elő a habilitációt.

A törvényben igényként fogalmazódott meg finanszírozási rendszer átalakítása is. A törvény meghatározta a felsőoktatási intézmények társulási jogát, melyet az integrációs törekvések csírájának szánt.

Az 1993. évi LXXX törvény, azonban megismételte a még az 1985. évi I. törvényt módosító 1990. évi XXIII. törvénynek a felsőoktatási intézmények társulásainak létrehozására vonatkozó rendelkezéseit; e társulásokat jogi személynek nyilvánítva és lehetőséget adva arra, hogy a társulásokban a tudományos kutatóintézetek és más intézmények is részt vegyenek. A társulások létesítésére,

---

[39] Ladányi Andor: A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. Magyar Felsőoktatás, 2000/9. szám 12-14 o.
[40] Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: Problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás, 2005/8. szám 532-536. o.
[41] Sárközy Tamás: Ki út az állami labirintusból, Népszabadság, 2005. március 5. Hétvége 4. o.

szervezésére, működésére vonatkozó fő kérdéseket, azonban nem szabályozta. Ladányi véleménye szerint a jogi szabályozatlanság nagymértékben hozzájárult, hogy a létrejött egyetemi- főiskolai társulások csak korlátozott együttműködést alakítottak ki. Ezt fokozta, hogy a Művelődési és Közoktatási Minisztérium és egyes egyetemi vezetők a felsőoktatási intézmények társulásaira előbb a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, majd az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény rendelkezéseit kívánta alkalmazni.[42]

Az Országgyűlés 107/1995. (XI. 4.) OGY. határozata fogalmazta meg a felsőoktatás fejlesztésére vonatkozó fő célkitűzéseket. A határozat megállapította, hogy az elmúlt évek pozitív változási ellenére még mindig viszonylag alacsonyak a hallgatói létszámok, a megfelelő korosztály 17 %-a vesz részt a felsőoktatásban, az európai 30 %-os átlaggal szemben.

A felsőoktatás kitüntetett értékeiként a

- a minőséget,
- nyitottságot,
- szabad választást,
- méltányos tehermegosztást,
- elszámolhatóságot és hatékonyságot,
- társadalmi – gazdasági szféra és a felsőoktatás kapcsolatának erősítést,
- autonómiát és versenysemlegességet

jelöli meg a határozat.

Fejlesztési célként határozza meg többek között:

- a hallgatói létszám jelentős növelését, figyelembe véve a munkaerő piac hosszú távú igényeit,
- átjárható, rugalmas, többszintű képzés kialakítását,

[42] Ladányi Andor: A felsőoktatás intézményi rendszerének átalakításáról. Magyar Közigazgatás, 1995/11. szám 620-624 o.

- a központi források fokozatos növelését,
- az intézményi gazdálkodás hatékonyságának emelését,
- az oktatói munkaterhelések intézményi standardjának kidolgozását,
- az illetményrendszer felülvizsgálatát.

A határozat többek között kimondja: „A felsőoktatási intézmények integrációs törekvéseivel kapcsolatban bővíteni kell az Ftv. módosítása során a jogi kereteket, lehetővé téve a szorosabb helyi együttműködést. A fejlesztési források, elosztásánál meg kell követelni az integrációs törekvéseket.” A Kormány az 1049/1996. (V. 22.) Korm. határozatában rendelkezett a végrehajtást szolgáló feladattervről és a jogalkotási programról.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslatot a Kormány 1996. májusában terjesztette az Országgyűlés elé. A törvényjavaslat a felsőoktatási intézmények egyesítése (integrációja) helyett a külön intézményeknek tekintett felsőoktatási szövetségek létesítését preferálta. A szocialista-szabad demokrata koalíció két-két képviselője a tervezetet lényegesen módosító - és az Országgyűlés által elfogadott - javaslatokat nyújtott be.[43] Ennek alapján a törvény az egyetemek és főiskolák létesítését, illetve működési feltételeit szigorúbban határozta meg. A felsőoktatási szövetség csak a teljes egyesülést célzó átmeneti társulási formának nyilvánította. A törvény értelmében, a mellékletben szereplő intézményi felsorolás 1998. december 31-én hatályát veszti.

Feladatként határozta meg az intézményhálózat széttagoltságának mérséklését, nagyobb, szélesebb képzési profilú egyetemek, illetve főiskolák kialakítását.

Az elfogadott törvény megteremtette a lehetőséget az integrált intézmények létrehozásához és támogatásához. Az integráció lehetséges formái között a törvénymódosítás részletezi a két éves átmeneti időszakra felállítható úgynevezett felsőoktatási szövetség szervezetének és működésének kereteit, továbbá ösztönzi a

[43] Új törvény született… A felsőoktatási törvényjavaslat országgyűlési vitájáról. Magyar felsőoktatás, 1996/7. szám 8-11. o.

szervezeti korszerűsítés minden külső és belső formáját. A törvény által indukált folyamatot tovább erősítették a Világbank és FEFA által a felsőoktatási intézmények integrációjának támogatásra kiírt pályázatok. Több mint harminc intézmény adott be integrációs pályázatot.[44] A pályázatok nagy számát Szövényi Zsolt úgy értékelte, mint az intézmények döntését az integráció mellett.[45] Véleményem szerint a pályázatok beadásának egyik fontos indoka volt az, hogy az intézmények pótlólagos forráshoz akartak jutni.

A felsőoktatás fejlesztését támogató világbanki kölcsön felvételét előkészítő munka során a Művelődési és Közoktatási Minisztérium elkészítette „A felsőoktatás fejlesztéspolitikai vázlata" c. dokumentumát. Ebben többek között kiemeli „a cél, olyan megfelelő méretű és profilú intézmények kialakítása, amelyek rugalmasságuk révén alkalmasak az innováció és versenyképesség növelésére, a hatékony intézeti működés és magasabb színvonalú tevékenység elérésére, továbbá arra, hogy a hallgatók számára a program és kurzusok szélesebb választéka álljon rendelkezésre."[46]

E dokumentumot követte a Felsőoktatás-stratégiai szándéknyilatkozat, mely értékelte az eddigi eredményeket, problémákat, meghatározta a kormány stratégiájának sarkalatos pontjait.[47]

A törvényalkotási folyamat záró akkordját jelentette a 67/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet a felsőoktatási szövetségek megalakulásának feltételeiről és az egységes integrált felsőoktatási intézményé történő átalakulás szabályairól. Az intézmények felkészülési idejét egy évvel meghosszabbítva a Kormány javaslatára az Országgyűlés módosította a felsőoktatási törvényt, így az új integrált egyetemek és főiskolák 2000. január elsejével kezdték meg működésüket.

A második világbanki hitel előkészítése csaknem három évet vett igénybe. 1997. december 11-17. között Washingtonban lezárultak a tárgyalások a világbanki

---

[44] Integráció a felsőoktatásban. Oktatási Minisztérium, Budapest, 1999. 10. o.
[45] Szövényi Zsolt: Záróakkord vagy nyitány a felsőoktatási integráció? Magyar felsőoktatás, 1999./5-6. szám 8-9 o.
[46] A felsőoktatás fejlesztési-politika vázlat. Művelődési és Közoktatási Minisztérium Dokumentuma, Magyar Felsőoktatás, 1997/10. szám 8-10. o.
[47] Felsőoktatás - Stratégiai szándéknyilatkozat. Az állami felsőoktatás politika alakításának főbb vonalai, célkitűzései és módszerei 1997 és 2002 között. Budapest, 1997. április 8. 11-12. o.

kölcsön felvételével kapcsolatban, melynek aláírására 1998 elején került sor. Ennek alapján került kidolgozásra az 1998-2003. közötti időszakra szóló feladatsor, melynek fő elemei voltak:[48]

- a felvételi rendszer radikális átalakítása, bevezetése,
- a normatív finanszírozás továbbfejlesztése,
- a kredit-rendszer bevezetése,
- az integrálódó intézményeknek nagyobb gazdálkodási szabadság biztosítása,
- a diák-hitelrendszer bevezetése,
- az egy oktatóra jutó hallgatói létszám növelése.

1998. végén a Kormány – a tandíjmentesség kiterjesztése miatt – kezdeményezte a kölcsönegyezmény kiegészítését, melyet a Világbank elfogadott.

2001. áprilisában a Kormány felmondta a hitelprogramot. A második világbanki program Kotán Attila-Polónyi István véleménye szerint[49] szinte minden területen csak részeredményeket ért el:

- Nem valósult meg a kapacitásbővítés térén remélt áttörés. Elsősorban az intézményi integrációhoz kötődő beruházásokat lehet kiemelni.
- Nem növekedett az intézmények gazdasági autonómiája.
- A normatív finanszírozás elvei nem egyszerűsödtek, sőt inkább szétzilálódtak.
- Az intézményi rendszer színvonala sem emelkedett az elvárható színvonalon.

Összegezve azonban meg kell állapítani, hogy a Világbank igen jelentős szerepet játszott a hazai felsőoktatás fejlesztésében. Hozzájárult a felsőoktatás

[48] Dinya László: A felsőoktatási reform és a világbanki kölcsön. Magyar felsőoktatás, 1998/3. szám 8-9. o.
[49] Kotán Attila-Polónyi István: A Világbank szerepe a hazai felsőoktatás fejlesztésében Educatió 2003/1 33-50 o.

infrastruktúrájának fejlesztéséhez, ugyanakkor a programok csak látszólag javították a felsőoktatás gazdasági és szervezeti racionalitását.

Az 1998. évi országgyűlési választások eredményeként felállt Kormány, az 1157/1998. (XII.) Korm. határozatában rendelkezett az új intézményi hálózat kialakításának elveiről. Ebből négy lényeges elemet kívánok kiemelni.

- a főváros vonzáskörzetén kívül a felsőoktatási intézményhálózat kialakításának fő szempontja a regionalitás,
- Budapesten olyan intézmények integrációjára kell javaslatot tenni, ahol az intézmények oktatási profiljában van átfedés,
- a művészeti felsőoktatási intézmények megőrzik önállóságukat, ugyanakkor ki kell építeni közös adminsztrativ és pénzügyi központokat,
- a javaslatnál figyelembe kell venni a már kinyilvánított intézményi szándékra épülő integrációs kezdeményezéseket, valamint a felsőoktatási intézményeknek az egyes ágazati feladatok ellátásában való részvételét.

A kialakítandó új magyar felsőoktatási intézményhálózatra az oktatási miniszternek kellett javaslatot tenni 1999. január 28. napjáig.

A magyar felsőoktatás történetében mérföldkövet jelentett az Országgyűlés 1999. július 1-jei ülésnapján elfogadott, 1999. évi LII. törvény a felsőoktatási intézményhálózat átalakításáról, továbbá a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról.

A törvény az integrációt illetően rendelkezett:

- az átalakulás szabályairól
- az Előkészítő Testület működéséről és feladatairól,
- az Ideiglenes Intézményi Tanács működéséről és feladatairól,
- a jogutód intézmények működésének átmenetei szabályairól.

A törvény 1. számú melléklete sorolja fel a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeit. Ennek alapján 2000. január 1-jén

- 17 állami egyetem,
- 5 egyházi egyetem,
- 13 állami főiskola,
- 21 egyházi főiskola,
- 6 magán, illetve alapítványi főiskola jogutód intézmény kezdte meg működését.

Egyidejűleg az oktatási miniszter rendeletet adott ki a felsőoktatási intézmények átalakításának támogatásról.

Az új felsőoktatási törvény előkészítése már 2002-ben - a kormányváltás után - megkezdődött. Ezzel párhuzamosan szükségessé vált az 1993. évi LXXX. törvény módosítása is. A 2003. évi XXXVIII. törvényt az Országgyűlés 2003. június 17-én fogadta el, mely -néhány rendelkezést kivéve - a kihirdetést követő 8. napon lépett hatályba.

A törvény többek között módosította:

- az egyetemi tanári, főiskolai tanári kinevezés eljárási rendjét,
- a felsőoktatási intézmények által adományozható címeket,
- a munkáltatók és munkavállalók jogbiztonságát segítő speciális szabályokat,
- a nyelvvizsga, záróvizsga, oklevél követelményeit,
- a hallgatói jogorvoslat, hallgatói jogosultságok rendjét
- a felsőoktatási intézményekben történő felvétel rendjét,
- felnőttképzésre vonatkozó szabályokat és a
- diákotthonnal, kollégiummal, szakkollégiummal kapcsolatos rendelkezéseket.

A módosításokon túlmenően ösztönzést adott a bolognai nyilatkozattal összhangban a több ciklusú képzés magyarországi bevezetésének előkészítésére.

Magyarország 1999-ben csatlakozott az Európai Felsőoktatási Térséghez. Európa mértékadó francia, német, brit és olasz egyetemeinek kezdeményezésére egy olyan egységes oktatási struktúrájú, összehangolt működésű hatalmas térség jön létre, amely a társadalom számára szükséges tudással, képességekkel felvértezett mobil hallgatók, és munkavállalók képzésével lehetővé teszi a 2000. évben elfogadott lisszaboni célok megvalósítását. Eszerint 2010-re el kell érni, hogy az európai térség a világ elsőszámú tényezője legyen.

Hrubos Ildikó tudományos kutatásai alapján úgy foglal állást, hogy[50] az Európai Felsőoktatási Térség kialakítását meghirdető dokumentumok alapvető eszméi közé tartozik az intézményi autonómia, az önálló intézményi felelősség növelése, a működés rugalmasságának előtérbe helyezése, az intézmények közötti verseny. További fontos elv a felsőoktatási és kutatási tevékenység közelebb hozatala a társadalmi igényekhez, a társadalom közvetlen szolgálat.

Az aláíró országok a 2003. évi berlini tanácskozáson az EFT továbbfejlesztése mellett döntöttek, mikor kinyilvánították azt a szándékukat, hogy létre kívánják hozni az egységes Európai Kutatási Térséget is. Dolgozatom későbbi részében erről részletesebben szólok.

Az Oktatási Minisztérium 2002. szeptemberében indította el a „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez” elnevezésű, a felsőoktatás átfogó modernizációjának és fejlesztésének céljait és feladatait, tartalmazó programot.

Első lépésként a felsőoktatás szereplőivel szakmai tanácskozásokon megvitatva és a Felsőoktatási Tudományos Tanács jóváhagyásával elkészült és nyilvánosságra került a felsőoktatás fejlesztésének alapkoncepciója. Ezután 13 szakértői csoport kapott felkérést stratégiai és megvalósíthatósági tanulmányok kidolgozására. A tanulmányok alapján kellett a miniszter által felkért Operatív Csoportnak a részletes koncepciót kialakítani.

[50] Hrubos Ildikó: A régi-új gazdálkodási filozófia és gyakorlat 126-129 o. In.: A gazdálkodó egyetem, szerk.. Hrubos Ildikó Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó 2004.

Az Operatív Csoport részletes koncepciója – vitaanyagként – 2003. július 6-án került nyilvánosságra az Oktatási Minisztérium honlapján az alábbi címen: „A magyar felsőoktatás modernizációját, az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója". A koncepció meghatározza a reform célját: „Magyarországnak a lehető legrövidebb időn belül olyan felsőoktatással kell rendelkeznie, amely lehetőségeinek maximális kihasználásával jelentős mértékben szolgálja hazánk minél gyorsabb és hatékonyabb beilleszkedését a fejlett országok közösségébe és a tudástársadalom kiépülését. A felsőoktatásnak a tudás különféle formáival kapcsolatos széleskörű szolgáltatásainak nemzetközi mérce szerint is versenyképesnek kell lenniük a globalizálódó piacokon és rugalmasan alkalmazkodva ki kell elégíteniük a vele szemben felmerülő változatos társadalmi igényeket."

A koncepció legfontosabb hatásterületei[51]:

- Akadémiai reform (képzési rendszer és kutatási tevékenység átalakítása).
- Állami irányítási rendszer reformja, melynek értelmében az állami szerepvállalás átalakul, növekszik a megrendelői-ágazati irányítási funkció és csökken a fenntartói-tulajdonosi szerepkör.
- Finanszírozási reform (a vitaanyag a költségvetési támogatás fokozatos emelését irányozta elő, szükségesnek tekintve a költségvetésen kívüli források növelését is).
- Intézményi működés reformja.

Dolgozatom témájához legszorosabban az intézményi működés reformja kapcsolódik, melynek elemei:

- intézményi státusz,
- vezetési struktúra,
- intézményi szervezet.

[51] A magyar felsőoktatás modernizációját az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója, szakmai vitaanyag a CSEFT program keretében, összeállította: Az Operatív Csoport, Budapest 2003. július 6. 85-88.o.

Az intézményi státuszváltás legfontosabb eleme volt, hogy alternatívát kínált az intézményeknek, maradhattak költségvetési státuszban, ugyanakkor átalakulhattak volna speciális közhasznú társasággá. A vezetési struktúrában kettéválna az akadémiai és a gazdálkodási tevékenység, létrejönne az akadémiai döntéseket hozó szenátus, és a gazdasági-stratégiai döntésekért felelős Igazgatótanács. A rektor kiválasztásának döntő szempontja a koncepció szerint a menedzseri képesség. A rektort az Igazgatótanács választja, akinek a megbízatása 7 évre szólna. Megbízatása alatt oktatói-kutatói tevékenységet nem végezhet. Új vonás az is, hogy nem feltétlenül kell egyetemi körből kikerülnie.[52]

Hibás döntéseiért polgári és büntetőjogi értelemben is felelősségre vonható, a döntésével okozott kárért személyes vagyonával is felel.

A koncepció jelentős változásokat javasolt az oktatók-kutatók-szakalkalmazottak jogállásában is: az intézményi státuszváltással kikerülnek a közalkalmazotti törvény hatálya alól és a Munka Törvénykönyve hatálya alá kerülnek. Az oktatási és kutatási feladatokat szerződtetett oktatók-kutatók látnák el.[53]
Szerződtetésük feltételeit az intézmény vezetése szabadon alakíthatja. A szakalkalmazottak is szerződéssel lennének alkalmazva.

A tervezet óriási vitát váltott ki a felsőoktatási intézmények körében. A beérkezett vélemények alapján az átdolgozott koncepciót 2003. szeptember 25-én terjesztették újra a felsőoktatás vezetői elé. Az egyezetések alapján számos új vitaanyag készült (például 2003. október 2-án, 2003. december 8-án). A koncepció a viták során számos kérdésben módosult, több lényeges reformeleme kikerült a javaslatok közül.

---

[52] A magyar felsőoktatás modernizációját az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója, szakmai vitaanyag a CSEFT program keretében, összeállította: Az Operatív Csoport, Budapest 2003. július 6. 95-96.o.

[53] A magyar felsőoktatás modernizációját az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója, szakmai vitaanyag a CSEFT program keretében, összeállította: Az Operatív Csoport, Budapest 2003. július 6. 104-105.o.

Ennek első koncepciója 2003. júliusában jelent meg. Ekkor kezdődött meg a tervezet szakmai vitája.

A vitaanyag legfőbb hatásterületeit Polónyi István[54] az alábbiakban foglalja össze:

- akadémiai reform (a képzési rendszer és a kutatási tevékenység átalakítása),
- az állami irányítási rendszer reformja,
- finanszírozási reform,
- intézményi működés reformja.

Témám szempontjából legfontosabb az intézményi működés reformja, mely három fő területre bontható

- intézményi státusz,
- vezetési struktúra,
- intézményi szervezet.

Ezen belül is kiemelkedik a vezetési rendszer módosítása, melynek lényege az irányítási feladatok megosztása. Itt jelenik meg az Igazgató Tanács, mely döntési jogkörrel rendelkezik a stratégiai irányok, fejlesztések meghatározásában, a beruházásokban és a pénzügyekben. A Szenátusra azok az ügyek maradnak, amelyek az akadémiai illetékességi körbe tartoznak. Az Igazgató Tanács választja ki a rektort, akinek nem feltétlenül kell egyetemi körbe tartoznia. A koncepció szerint megbízatása 7 évre szól, ezidő alatt oktatói, kutatói tevékenységet nem folytathat.[55] Hibás döntéseiért polgári és büntetőjogi értelemben is felelősségre vonható, a döntéseivel okozott kárért személyi vagyonával is felel. A tervezet jelentős változásokat javasolt a felsőoktatás gazdálkodási, jogi környezetében.

[54] Polónyi István: A hazai felsőoktatás gazdálkodási szabályzói környezete és néhány gazdasági jellemzője 34-74. o. In: A gazdálkodó egyetem Szerk.: Hrubos Ildikó, Új mandátum könyvkiadó, Budapest 2004.
[55] Magyar Felsőoktatás modernizációját az európai térséghez való csatlakozást célzó felsőoktatás-fejlesztési koncepció 95-96. pp. Kézirat

Ennek eredményeként folyamatosan újabb és újabb változatok láttak napvilágot. Ezzel egyidejűleg az Oktatási Minisztérium megkezdte az új törvény jogi kereteinek kidolgozását.

2004. tavaszán az oktatási miniszter és az igazságügyi-miniszter előterjesztést tett a Kormánynak „ A Magyar Universitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról". A Kormány 1068/2004. (VII. 9.) számú határozatával új felsőoktatási törvény előkészítését határozta el, elfogadta a „Magyar Universitas Program" koncepcióját, valamint a törvény szabályozási elveit és felhívta az érdekelt minisztereket a törvénytervezet kidolgozására, és annak 2004. szeptember 10-ig a Kormány elé terjesztésére.

Az Universitas Program már sok – a kutatási témámmal összefüggő – elemben eltér a koncepciótól. Csak néhányat kívánok kiemelni:

- Az Igazgatótanács új elnevezése Irányító Testület.
- Az állami felsőoktatási intézmény csak költségvetési szerv lehet, bizonyos speciális jogosítványokkal bővítve jogkörüket.
- Változott az oktatók kutatók, szakalkalmazottak munkajogi helyzetével kapcsolatos elképzelés is. Az előterjesztés azt tűzte feladatul, hogy a közszolgálati reform részeként készüljön olyan ágazati szabályozás, mely alkalmas a felsőoktatás speciális helyzetének kezelésére.
- A hivatalban lévő rektor egyszerre lehet rektor és az Irányító Testület elnöke. Később e testület dönt arról, hogy megőrzi-e ezt az irányítási formát, vagy kettéválasztja a két funkciót.
- Több tekintetben módosultak az új felsőoktatási törvény szabályozási elvei.

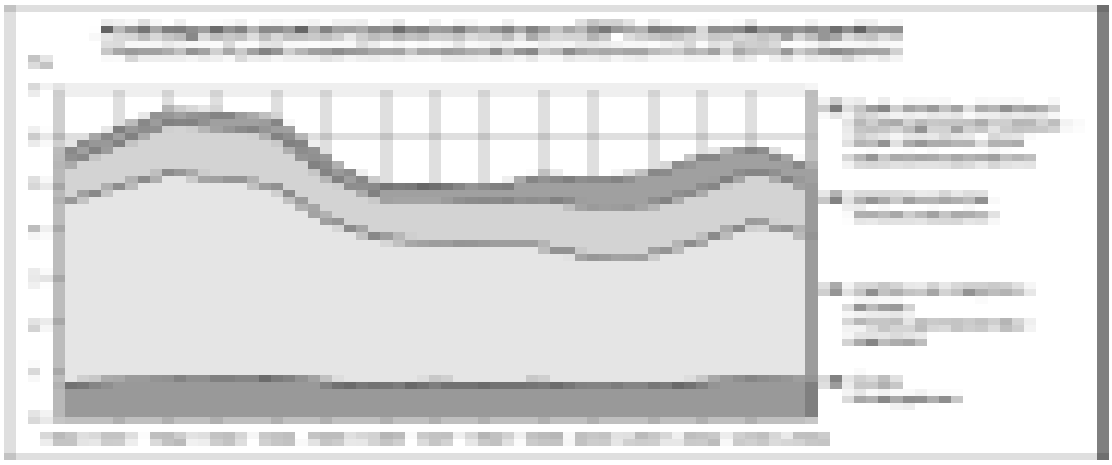
Az egyeztetések, a szakmai vita elhúzódása miatt a tervezet elkészítése jelentősen késett, melyet a Kormány 2005. március 18-án nyújtott be a z Országgyűlésnek.

A törvény fő célját az általános és részletes indokolásában akként jelölték meg, hogy járuljon hozzá a felsőoktatás feszültségeinek oldásához, teremtse meg a jogi környezetet a felsőoktatás európai közösségi vállalásainak teljesítéséhez. Fő jellemzője a szektorsemlegesség. Meghatározza az egyetemi autonómia kereteit. Kiemelten

foglalkozik az új képzési rendszerekre történő átállás szabályaival, az intézményi gazdálkodással. Új alapokra helyezi az alkalmazottak foglalkoztatásának szabályait.

A törvény meghatározza azokat a forrásokat, amelyek felhasználásával a felsőoktatási intézmények tevékenységüket végzik. A költségvetés oktatási kiadásainak arányát a GDP %-ában a következő ábra szemlélteti.[56]

1. számú ábra

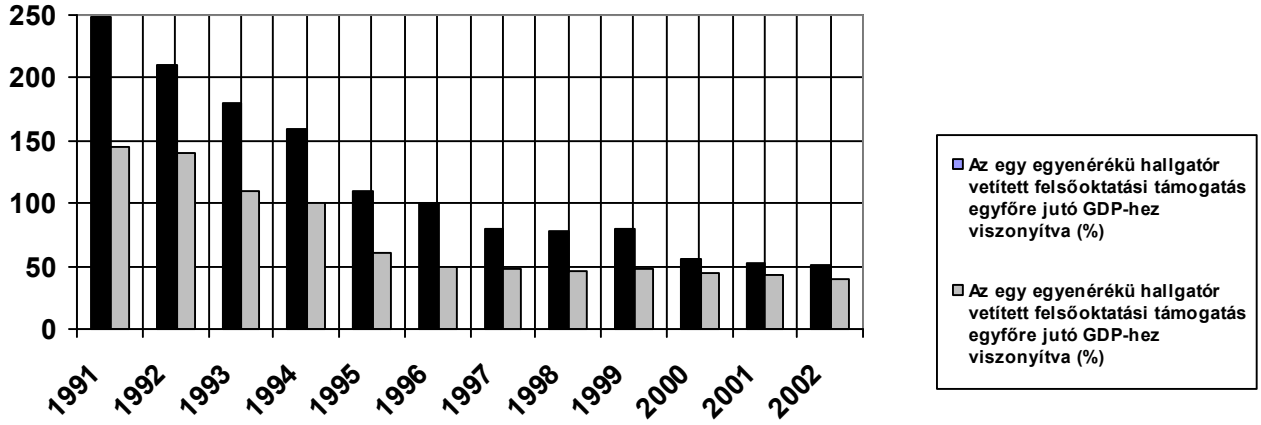


A fentiekkel és a hallgatói létszám növekedéssel összhangban Polónyi István[57] vizsgálta az egy egyenértékű hallgatóra vetített kiadást az egy főre jutó GDP-hez viszonyítva, mely igen radikálisan csökkent

2. ábra

Az egy hallgatóra jutó kiadások alakulása a hazai felsőoktatásban 1991-2002

[56] Oktatás-statisztikai évkönyv 2004-2005. Oktatási Minisztérium, Budapest, 181 o.
[57] Polónyi István: A gazdálkodó egyetem 53. o. 4. ábra



Felhívja a figyelmet arra is, hogy a felsőoktatási intézmények működésének jelentős forrását képezi az intézményi saját bevételek. A 90-es évek közepétől az összes felsőoktatási kiadásokból a saját bevételek 45 % körül alakultak. 1991-ben a saját bevétel 24 milliárd volt, mely 2002-ben megközelítette a 110 milliárdot.

Felsőoktatási támogatás és bevétel alakulása (milliárd Ft) 1991-2002 között[58]

6. számú táblázat

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Felsőoktatási kiadások (md Ft.)	56,2	62,2	73,5	91,5	92,9	113,5	138,9	168,8	196,8	196,0	229,0	242,0
Bevétel (md. Ft)	24,1	24,2	27,8	33,8	41,5	55,5	66,0	79,8	87,0	82,2	105,6	109,6
Bevétel aránya kiadásból %	42,9	38,9	37,8	44,7	44,7	48,9	47,5	47,4	44,2	41,9	46,1	45,3
Felsőoktatási támogatás (md Ft.)	32,1	38,4	45,7	51,4	51,4	58,0	72,9	88,4	109,8	113,8	123,4	132,4

[58] Polónyi István: A hazai felsőoktatás gazdálkodási szabályozói környezete és néhány gazdasági jellemzője, 57.

A gazdasági környezet elemzése során rámutat továbbá arra is[59], hogy 1980-as évek második felében az elsődleges költségvetési forrás mellett megjelenik a második csatorna: a támogatások egy részét pályázat útján lehet elnyerni. A kormányzat nem csak megengedi, hanem egyenesen ösztönzi a felsőoktatási intézményeket az úgynevezett harmadlagos források keresésére. Itt elsősorban a gazdaság, az üzleti világ, esetleg a civil mecénások szerepvállalásáról van szó.

Ezt a véleményt erősíti meg Hrubos Ildikó[60], amikor megállapítja „A posztszocialista országokban – így Magyarországon is – kettős hatással találkozhatunk. Az állami finanszírozási gyakorlat arra kényszeríti az egyetemeket, hogy kiegészítő bevételeket szerezzenek. Ugyanakkor a decentralizálási törekvés igen nagy. Ezekben az országokban a vállalati szektor stabilizációja és anyagi ereje még nem ért el egy olyan szintre, hogy az egyetemekkel való kutatási és szolgáltatási kapcsolat és a mecenatúra a működési kultúra része legyen. Ez arra kényszeríti az egyetemeket, hogy belemenjenek a hallgatói létszám (főleg költségtérítéses létszám) mértéktelen növelésébe."

Sárközy Tamás Kormánybiztos korábban idézett cikkében arra hívja fel a figyelmet: „az ne legyen lehetséges a továbbiakban, hogy egy költségvetési szerv feladata ellátásához a szükségesnek csak mondjuk a felét kapja meg költségvetésként, a többit, pedig keresse meg, ahogy tudja."[61]

A törvény megalkotásánál számos – az oktatók, kutatók munkajogi helyzetét is meghatározó – EK rendelkezést vettek figyelembe, így pl.

- a személyek közötti faji, vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód alkalmazásáról szóló 2000/43/EK. irányelvben foglaltakat. Ennek figyelembevételével tartalmazza a törvény a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket,

---

o. In: A gazdálkodó egyetem, Szerk: Hrubos Ildikó Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004.

[59] Polónyi István: Egyre többet, egyre kevesebbért Educatio 2000/1. 43-61. o.

[60] Hrubos Ildikó: A régi-új gazdálkodási filozófia és gyakorlat 126-129. old. A gazdálkodó egyetem, szerk:. Hrubos Ildikó Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest 2004. (132 oldal)

[61] Sárközy Tamás: Kiút az állami labirintusból. Népszabadság, 2005. március 5. Hétvége 4. o.

- az Európai Közösség Tanácsának a munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK. rendeletét, amely alapján szabályozza a törvény a foglalkoztatás kérdéseit,

- az Európai Unió Tanácsa ESzSz, UNIC UNICE és a CEEP által határozott ideig tartó munkavégzéssel kapcsolatosan kötött keret-megállapodásról szóló 1999/70. /EK. irányelvet, mely alapját képezi a munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony létesítésével kapcsolatos rendelkezéseknek.

Az Országgyűlés 2005. május 23. napi ülésnapján elfogadta a felsőoktatásról szóló törvényt, melyet az országgyűlés elnöke 2005. május 26. napján megküldött a köztársasági elnök részére kihirdetésre, sürgősségi kérelemmel.

Ladányi Andor véleménye szerint[62] a törvényre a túlszabályozottság, a túlzott részletesség jellemző, rendkívül sok végrehajtási kormányrendelet kiadását írja elő. (Így például a felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatban 11 rendeletet.) Az 1993. évi felsőoktatási törvény elfogadása után másfél évig egyetlen egy felsőoktatási vonatkozású kormány vagy miniszteri rendelet kiadására nem került sor.

A köztársasági elnök az Alkotmány 26. §-a (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva 2005. május 31-én az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság 41/2005.(X. 27.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvény 25. §-ának (1) bekezdése, 25. § (2) bekezdésének f.)-g.), 32.§ (1) c) pontja, 37. § (4) bekezdése, 105. § (3) és (8) bekezdése, 151. § (5) bekezdése, valamint 153. § (1) bekezdésének 5. pontja alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság határozatának ismeretében az Oktatási Minisztérium megkezdte a törvény átdolgozását. Az új felsőoktatási törvényt az Országgyűlés 2005. november 29. -i ülésén elfogadta. A 2005. évi CXXXIX. törvény – néhány rendelkezés kivitelével - 2006. március 1-jén lépett hatályba.

[62] Ladányi Andor: A felsőoktatási politika négy éve Educatio, 2006/1. 40-54. o.

A fentiek előrebocsátása is azt a célt szolgálta, hogy a dolgozat témája szempontjából jelentős a munkajogviszonyokat is érintő változásokra rámutassak, hiszen a történeti értelmezés nélkül nem láthatóak azok a szemléletbeli különbségek, amelyek bemutatása a munkajog viszonyok értelmezéséhez elengedhetetlenek.

III.

A nemzetközi környezet vizsgálata

A felsőoktatás, illetve az abban dolgozók helyzete nem csak nálunk, de az Európai Unió más országaiban is változás előtt áll, illetőleg néhány tagállamban a jogi szabályozást már a Bolognai folyamatnak megfelelően alakították át.

A külföldi országok szabályozása szolgálhat követendő példaként, emellett - bár ilyen tárgyú európai uniós irányelv még nincs – az Európai Unió tagállamai szabályrendszerének közelítése elengedhetetlen, annak érdekében, hogy az Unió polgárai bárhol is végezzék felsőfokú tanulmányaikat, megszerzett diplomájuk, illetőleg a mögötte rejlő ismeretanyag az Európai Unió minden országában alkalmassá tegye az értelmiségieket a hivatásuk gyakorlására.

A dolgozat témája szempontjából is kiemelt jelentősége van a harmonizált szabályozásnak, hiszen a munkaerő szabad áramlása csak akkor biztosított a felsőoktatásban is, ha az egyik államban megszerzett tudományos fokozatot, habilitációt a többi tagállam is elismeri.

1. Az osztrák szabályozás[63]

A magyar törvényi szabályozás megalkotásánál az egyik kiindulópont volt az osztrák felsőoktatási törvény. Az osztrák szabályozás vizsgálata ezért elengedhetetlen. Természetesen nem vállalkozhatok az osztrák felsőoktatási törvény teljes elemző bemutatására, kizárólag a foglalkoztatási viszonyok szempontjából is jelentős kérdések vizsgálatát végzem el.

[63] A felsőoktatásról szóló 120/2002. tv. elemzése alapján levont következtetések

Az osztrák Nemzetgyűlés 2002-ben fogadta el a felsőoktatási törvényt, amely alapvető kihatással járt a felsőoktatási intézményekben foglalkoztattak státuszára is. A szabályozás értelmében minden egyetemen, illetőleg főiskolán intézményi hivatalt kell létre hozni, amely hivatalt a rektor irányítja és közvetlenül a miniszter felügyelete alatt tevékenykedik. A hivatal a munkáltatói jogokat gyakorló szerv a felsőoktatási intézményben.

Az osztrák felsőoktatási munkajogot, mint már említettem alapjaiban határozza meg a 2002. évi egyetemi törvény[64], valamint az 1993-as egyetemi szervezeti törvény[65]. Az egyetemi hierarchiában a professzor és az asszisztens szerepe különül el élesen, az akadémiai szint és az azt megelőző egyetemi rangot élesen elkülönítve. 2002-től a felsőoktatási reform keretében döntés született arról, hogy a professzori kinevezés az állami jogkörből átkerüljön a felsőoktatási intézmény jogkörébe. Ezen változásnak köszönhetően a professzori felkérések a rektor hatáskörébe tartoznak, mind a főállású, mind a részmunkaidős professzorok esetében.

A reform egyik legfontosabb eleme, hogy a korábbi közszolgálati jogviszony munkajogviszonnyá átalakítását is megvalósította a törvény, azonban az egyetemi oktatók egyfajta fokozottan védett helyzetét ez a rendszer is tiszteletben tartotta.

Az egyetemi akadémiai kinevezésre, határozatlan idejű jogviszonyba minimum három évi egyetemi jogviszonyt követően kerülhet sor, ettől rövidebb idejű egyetemi foglalkoztatás birtokában az első három évre csak határozott idejű kinevezés adható.[66]

A professzori kinevezés Ausztriában is bizottsági kiválasztás alapján történik, a megüresedett professzori helyekre pályázatot kell kiírni, ami egyrészről hivatalos, másrészt nemzetközi kell legyen. A bíráló bizottság tagjai 50%-ban professzorok, 25%-ban asszisztensek, és a további 25%-ban hallgatók.[67] Így magával a pályázati

[64] das Universitätsgesetz von 2002
[65] das Universitätsorganisationsgesetz von 1993
[66] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp. 25.
[67] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen

rendszerrel, és a meghallgatással sor kerül a hallgatói elvárások figyelembe vételére is, abban az esetben pedig ha belső pályázóról van szó, akkor pedig a hallgatói elégedettség mérése is megvalósulhat.

A törvény hatályba lépését megelőzően az osztrák szabályozás úgy rendelkezett, hogy a felsőoktatási intézményben dolgozók szövetségi alkalmazottak voltak, a munkáltatói jogokat csak részben gyakorolta a felsőoktatási intézmény. A törvény hatályba lépésével azok a köztisztviselők, illetőleg közalkalmazottak, akik állami finanszírozású intézménynél állással rendelkeztek, mandátumuk lejártáig ahhoz az intézményhez kerültek állományba ahol feladataikat ellátták.

Azok a köztisztviselők, illetőleg közalkalmazottak, akik valamely felsőoktatási intézményhez voltak rendelve, azonban javadalmukat egyéb költségvetési forrásokból biztosították, továbbra is szövetségi állományban maradtak.[68]

A munkajogi státuszok átalakítása azt jelenti, hogy megszűnt a felsőoktatásban dolgozók szövetségi alkalmazása, jogviszonyuk inkább vált hasonlatossá a munkaviszonyhoz, azzal a különbségtétellel, hogy az állam garanciát, illetőleg készfizető kezességet vállalt valamennyi jog és kifizetés tekintetében.

A munkáltatói jogkör gyakorlása, illetőleg a munkáltatói jogkör gyakorlójának személye jelentős probléma, ezért szükségesnek tartom az ausztriai egyetemek szervezeti hierarchiáját röviden bemutatni.

A felsőoktatási intézmények legfelsőbb döntéshozó és vezető szervei az egyetemi tanács, a rektorátus, a rektor és az intézményi tanács.

Az egyetemi tanács többek között kiválasztja a rektort, valamint a rektor-helyetteseket. Szükség szerint őket visszahívhatja.

Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp.26.

[68] Nádas György – Rab Henriett: A felsőoktatás munkajogi szabályozásának nemzetközi környezete, A Jövőből tanulni, Néhány aktuális kérdés a jog világából, Szerkesztette: Siska Katalin és Szabó Krisztián, DE-ÁJK, Debrecen 2007., 46. o.

A rektorátus a felsőoktatási intézmény ügyvezető és képviselő szerve. Feladatai közzé tartozik a felsőoktatási intézmény szervezeti tervének elkészítése, a tervezett teljesítmény- megállapodás elkészítése, a szervezeti egységek vezetőinek kinevezése, a felsőoktatási intézmény tagjainak besorolása szervezeti egységekhez, illetőleg oktatási engedélyek jóváhagyása.

Fontos kiemelni, hogy a rektorátus ellenőrzési, illetőleg felügyeleti jogot gyakorol a felsőoktatási intézmény valamennyi szervezeti egysége felett.

A rektorátus tagjai a rektor és a négy rektor-helyettes. Ausztriában a rektor feladatai közzé tartozik a munkáltatói jogok gyakorlása az intézmény valamennyi munkavállalója tekintetében, a rektor-helyettesek munkaszerződéseinek tárgyalása, az oktatók kiválasztása és kinevezése, munkaszerződések és szolgálati megállapodások megkötése. A rektorral szemben a munkáltatói jogokat az egyetemi tanács gyakorolja.

A magyar szabályozásnak új eleme az Ausztriában már működő és az egyetem vezető testületeinek sorába tartozó Intézményi Tanács. Az Intézményi Tanács fogadja el többek között a szervezeti és működési szabályzatot, megválasztja az egyetemi tanács tagjait, pályázatot ír ki a rektori feladatok ellátására, a pályázatokat előzetesen véleményezi, közreműködik az oktatói kinevezésekben.

A vonatkozó szabályok szerint valamennyi állásüresedést a rektorátus jogosult meghirdetni. A fenti szabályokból egyértelmű következtetés vonható le arra vonatkozóan, hogy a felsőoktatási intézményben nincsen lehetőség a munkáltató jogok átadására. Ezt erősíti egyébként a törvény 107. cikkely (4) bekezdése, mely szerint a munkaszerződés megkötése előtt a rektor köteles a szervezeti egység vezetőjének véleményét kikérni.

A munkaszerződések szólhatnak mind határozott, mind határozatlan időre. A határozott idejű munkaszerződés fő szabály szerint legfeljebb hat évre köthető és hat év után a törvény erejénél fogva érvényét veszti.

A felsőoktatási intézményt jelentős mértékben meghatározza az ott foglalkoztatott egyetemi tanárok száma, tudományos felkészültsége. Ausztriában az

egyetemi tanárok elsődleges feladata a kutatás és oktatás, vagy a művészetek támogatása és elismertetése saját szakterületükön.

Munkajogi szempontból állandó, vagy átmeneti alkalmazásban állhatnak rész, vagy teljes munkaidős beosztásban.

Egyetemi tanár lehet minden olyan tudományos szaktekintély, vagy művész, akinek szakmai munkássága alkalmassá teszi őt az egyetemi tanári kinevezésre. A magyar szabályozással ellentétben az egyetemi tanárt a rektor nevezi ki. A kinevezést egy komoly kiválasztási eljárás előzi meg, amely a megüresedett pozíció meghirdetésével kezdődik. A beérkezett pályázatokat az Intézményi Tanács által felállított bizottság bírálja el. A bíráló testület tagjai kizárólag egyetemi tanárok lehetnek.

Az Intézményi Tanács egy másik testületet is létrehoz, az úgynevezett jelölőbizottságot, ahol már a hallgatók is képviseltetve vannak, mert a bizottság legalább egy tagja hallgató.

A bíráló testület által alkalmasnak ítélt jelöltek közül a jelölőbizottság az általa legalkalmasabbnak ítélt jelölt nevét, tartalmazó listát a rektor elé terjeszti, aki kiválasztja a jelöltet, de lehetősége van a lista visszautasítására is, ha álláspontja szerint a legalkalmasabb jelölt neve nem szerepel a listán.

Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az osztrák felsőoktatási intézményekben esélyegyenlőség munkacsoport működik. A munkacsoportot a rektor az egyetemi tanárokkal kapcsolatos döntéséről még azt megelőzően értesíteni köteles, hogy a kiválasztott jelölttel a munkaszerződésére, illetve kinevezésre vonatokozó tárgyalásokat megkezdték volna. Abban az esetben, ha a munkacsoport a rektor döntésével nem ért egyet, az intézménynél működő döntőbizottsághoz fordulhat fellebbezéssel. Amennyiben a bizottság a fellebbezésnek helyt ad, úgy a rektor döntése érvénytelenné válik, és új döntést köteles hozni. Abban az esetben, ha a fellebbezés nem alapos, a rektor az általa kiválasztott jelölttel munkaviszonyt létesít.

Lehetőség van arra is, hogy a legfeljebb két évre szóló egyetemi tanári kinevezést a rektor gyorsított eljárásban folytassa le, amikor is a fenti szabályok alkalmazásától eltekinthet.

Az egyetemi tanári kinevezés automatikusan oktatási engedély kiadását is jelenti. Azonban a rektorátus oktatási engedélyt állíthat ki egyetemi tanári kinevezéstől függetlenül. Az oktatási engedély birtokában az adott intézményen belül az oktató szabadon végezheti tevékenységét tudományos disszertáció, és dolgozatok készítését felügyelheti, és az elkészült műveket értékelheti.

Az oktatási engedély kiállítását a habilitációs eljárás előzi meg. A habilitáció során az intézményi tanács egyetemi tanár tagjai négytagú bíráló bizottságot alapítanak. A bizottság feladata, hogy véleményezze a kérelmező tudományos, oktatási tevékenyégét. Az Intézményi Tanács által alakított habilitációs bizottság a beérkezett szakmai jelentések, és vélemények alapján dönt, amely döntés figyelembe vételével a rektor, vagy ad oktatási engedélyt, vagy a kérelmet elutasítja. Önmagában az oktatási engedély kiállítása a birtokosának munkajogi státuszát nem módosítja.

2. A német modell

A német felsőoktatás ma is a humboldti alapokon nyugszik, a Wilhelm von Humboldt által megfogalmazott elvek, mint az intézményi autonómia, az állami felelősségvállalás, az oktatás és kutatás szabadsága, ennek a kettőnek az egysége ma is meghatározóak.

A bismarck-i „porosz" felsőoktatási rendszer megőrizte a tradicionális német egyetemek autonómiáját, ami az intézményeknek csak a korlátozott és közvetett állami irányítását tette lehetővé. A közvetett irányítást felügyeleti jogával, és az egyetemi oktatók kinevezése és előléptetése útján valósította meg. Az universitasokban az oktatás és kutatás egységének krédója főleg az alapkutatásokat preferálta. Ez szakegyetemeken és a szakfőiskolákon a gyakorlatra irányuló elméleti oktatásban és kutatásban, a szakmai specializálódást és ezzel adekvált szervezeti modellt (autonóm tanszékek és karok szétaprózódását) eredményezett.[69]

A 20. század közepétől beinduló hallgatói létszámexpanziók következtében a már fennálló egyetemeket kibővítették vagy újakat alapítottak. Számos új intézménytípus jött létre, melyek következtében a német felsőoktatás erősen differenciálódott. Az új intézménytípusok közül legjelentősebbé a Fachhochschule vált.

1957-ben megalakult a Tudományos Tanács az úgynevezett Wisssenschaftrat, amely intézményi keretek között lehetővé tette a tartományi szintek közötti együttműködést.[70]

---

[69] Polgár Tibor: A felsőoktatás változása az Európai Unió országaiban, Magyar Felsőoktatás, 2003/4-5-6. 105-120. o.

[70] Rábay Magdolna: A felsőoktatási akkreditáció Németországban 25-35. o. In.: Felsőoktatási Akkreditáció Európában (Kutatási jelentés) kutatást vezette: Kozma Tamás, oktatáskutató Intézet Budapest, 2003. 61. o.

Az 1969. évi Alkotmány módosítás kimondta, hogy a felsőoktatási intézmények alapítása, bővítése, az oktatás és a kutatás fejlesztése közös feladata a szövetségi államnak és a tartományoknak.

Az Alkotmány értelmében megszületett a felsőoktatási kerettörvény (Hochschurahmengesetz), amelyet tartományi törvények követtek. A németországi egyesítést követően a keleti országrész intézményi struktúráját erősen átalakították.

A kerettörvény 1998-as módosítása újabb decentralizációt eredményezett: a tartományok hatásköre és felelőssége növekedett.

Németországban a szövetségi kormány egységes és hatékony oktatáspolitikájáról nem beszélhetünk. A 16 tartomány kormánya és szakminisztériuma még ma is önállóan alakítja oktatáspolitikáját, a szövetségi szakminisztérium alapvetően koordináló feladatot lát el. Polgár Tibor korábban idézet tanulmányában megállapítja, hogy az oktatáspolitika alakításában a professzori oligarchia jelentős intézményesült befolyása változatlan maradt tartományi és kormányzati szinten is, amelyet szervezetileg még ma is olyan testületeken át valósítja meg, mint a Német Rektori Konferencia, a Tudományos Tanács és a Német Kutatási Egyesület.

J. Mittelhass az ismert német felsőoktatás-kutató professzor megállapítása szerint a német felsőoktatás kívülről megreformálhatatlan, belülről pedig reformképtelen. A felsőoktatás duális szervezete (egyetem, főiskola) változatlan maradt.

Az elmúlt évtizedekben Németországban is jelentős változások következtek be az intézmények gazdálkodásában. A közvetlen állami támogatásban a bázis-alapú

finanszírozást felváltotta a több teljesítménymutató – például az oktató/hallgató arány – teljesítéséhez is kötött differenciált normatív finanszírozási modell.

A felsőoktatási intézmények irányításának minden szintjén a testületi irányítás és döntéseikben továbbra is a szakmai – tudományos – racionalitás dominál, a gazdasági racionalitás és szervezetei másodlagos szerepet játszanak. Továbbra is a professzorok érdekei maradnak meghatározóak. Működésükben a tanszékek, intézetek, karok rendelkeznek prioritással. A legfelső vezetés akadémiai körökből származó személyekből áll, nem professzionális menedzserekből. Az uralkodó szemlélet szerint az oktatókat alapvető akadémiai szabadságtól fosztaná meg egy olyan vezetés, amely megkerülésükkel hozhatna döntéseket.

A német felsőoktatás irányítása és finanszírozása a tartományi vezetés kezében van. A tartományok a személyi költségeket az egyetem alkalmazottainak száma alapján – éves alku eredményeként – utalják az intézményeknek.

A német felsőoktatási reform keretében több munkajogi kérdés is felvetődött. Ezek egy része a jogviszony jellegéhez kapcsolódó reform, más része a tudományos pálya feltételeit érinti.

A jogviszony jellegét szabályzó kérdések körében elsődlegesen a reform az egyetemi oktatók foglalkoztatási jogviszonyát – a nagyobb mobilitás elősegítése érdekében – a közszolgálati jogviszony helyett általános alkalmazotti viszonyra tervezi átalakítani. A karrierrendszer elősegítése érdekében pedig az egyetemi oktatók jogviszonyát (köztük a professzorokét is) határozott idejű foglalkoztatássá kívánják átalakítani, a nagyobb védelmet jelentő határozatlan idejű jogviszonyok helyett. Több koncepció készült ebben a kérdésben, többnyire a foglalkoztatási időszak első szakaszára javasolják a határozott idejű foglalkoztatást, ez az időszak szolgál arra, hogy a tudományos elvárásokat teljesítse a jelölt. A foglalkoztatás határozott illetve határozatlan idejűsége mellett a munkaidőre vonatkozóan is készültek javaslatok, melyek a hazai tendenciákkal egyezően arra irányulnak, hogy a munkaidő tanításon

kívüli időszakát is szabályozzák, de konkrét áttörés még nem született a kérdésben.[71] A munkaidőhöz kapcsolódóan a munkabér kérdését is érintette a reform, melyet az egyetemi akadémiai körök egyértelműen elutasítottak, számos kritikai értékelés is készült a fizetési reform kapcsán.[72]

Ez a kérdés azonban már át is vezet a reform másik fő irányához, ami a junior professzori rendszer kialakításának kérdésköre.[73] A tudományos pályát ennek megfelelően több szakaszra bontják, a végzést követő 3 év szolgál a doktori képzésre, és a PhD. fokozat megszerzésére, ezt követi a posztdoktori periódus, ami 6 év. Ténylegesen 2X3 év, melyet a 3 év elteltével egy közbenső vizsga szakít meg.. Ezt a poszt doktori periódust nevezik junior professzori időszaknak, melynek célja a habilitációs eljárás megszüntetése volt.[74]

A reformjavaslat elfogadására nem került, legfőképpen az egyetemek általi elfogadtatása nem történ meg, bár az egyes tartományok különbözően viszonyultak a kérdéshez. Annak ellenére, hogy a tartományok egy része bevezette a junior professzúrát, végül az Alkotmánybíróság döntését követően ott is vissza kellett vonják az alkalmazását.[75] A reform kidolgozásakor hangsúlyt fektettek arra, hogy a junior professzori rendszer esetleges bevezetése ne jelentse a történelmi hagyományok eltörlését, ezért a korábbi kandidátusi rendszer és az új junior professzori intézmény párhuzamosan volt alkalmazható az egyetemek által.[76] Ez a kedvezmény végül a reform vesztét jelentette, mivel a tartományok nagyobb része nem kezdte el alkalmazni a junior professzori rendszert. A tartományok egy része mereven elutasította a bevezetését, mint Észak-Westfália[77] [78], valamint Bajorország[79], míg más tartományok,

[71] Gesetz zur änderung rbeitsrechtlicher vorschriften in der wissenschaft Jogszabálytervezet, Kézirat pp. 1-5.
[72] Wolfgang Löwer: Rechtspolitische und verfassungsrechtliche Kritik der Professorenbesoldungsreform, Bonn 2003. 3-12.o.
[73] Otto Depenheuer: Die Wiederauferstehung des Hochschulassistenten als Juniorprofessor
[74] Bericgt der Expertenkommission „Reform des Hochschuldienstrechts" pp. 2-5 http://www.bmbf.de/pub/bericht_expertenkommission_reform_hochschuldienstrecht.pdf
[75] Juniorprofessur…für eine exzellente Zukunft von Forschung und Lehre in Deutschland pp. 6 forschung.hu-berlin.de/wiss_nachw/juniorprofessuren/jp_duz_0411.pdf
[76] Neues Hochschulrecht in Bayern (Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst) pp.15, http://www.stmwfk.bayern.de/downloads/hs_themenblaetter_hochschulreform.pdf
[77] Juniorprofessur…für eine exzellente Zukunft von Forschung und Lehre in Deutschland pp. 6 forschung.hu-berlin.de/wiss_nachw/juniorprofessuren/jp_duz_0411.pdf

mint Hessen[80] kifejezetten támogatják. Többnyire azonban megkezdték – így járt el Szászország[81] és Baden-Würtenberg[82] – a bevezetését párhuzamosan a régi rendszerrel, melynek eredményét az Alkotmánybíróság döntése anullálta. A Baden-Würtenberg-i egyetemek képviselői a rendszer bevezetése érdekében a reformhoz módosításokat is javasoltak és észrevételeket tettek, azonban tekintettel arra, hogy a reform bevezetése meghiúsult, így a javaslatok beépítése is szükségtelenné vált. [83]

A legfőbb kritikája a junior professzúra bevezetésének, hogy az nem alkalmas a minőség javítására, amivel részben indokolták a szükségességét.[84] Vannak azonban, akik kiállnak a reform szükségessége mellett. Álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság döntése a XIX. századra veti vissza a felsőoktatást.[85] A reform támogatóinak érvei között pedig az szerepel, hogy a junior professzori intézmény mellett a szervezett doktorképzés elfogadottsága is emelkedne, ami az életpálya tervezés fejlesztéséhez vezetne.[86]

Németországban a professzori felkérésnek, meghívásnak kialakított eljárási rendje van, mely nem csak, hogy lépésről lépésre szabályozott, hanem egy hosszadalmas folyamat is. Maga az eljárás 2 évig tart, ami azt jelenti, hogy az adott egyetemi döntés addig bizonytalan. A két éves eljárás alatt több szünet is van, ami

---

[78] NRW hält an Juniorprofessur fest pp.1. http://www.wdr.de/themen/forschung/bildung/juniorprofessur/
[79] U.o. pp. 8.
[80] U.o. pp. 7.
[81] U.o. pp. 6.
[82] U.o. pp. 8.
[83] Hadman, Harald Dr. MDgt.: Die Juniorprofessur-Umsetzungsvorschläge für Baden-Württenberg (kézirat) pp.1-3.
[84] Juniorprofessur…für eine exzellente Zukunft von Forschung und Lehre in Deutschland pp. 4 forschung.hu-berlin.de/wiss_nachw/juniorprofessuren/jp_duz_0411.pdf
[85] Mit der Ablehnung der „Juniorprofessur“ weist das Bundesverfassungsgericht den Weg zurück ins 19. Jahrhundert: Der „Muff unter den Roben“ hebt den „Muff unter den Talaren“ aus der Gruft. erstellt am 27.07.2004 um 17:33 Uhr pp.1. http://www.nachdenkseiten.de/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=5&idcat=29&idart=187
[86] Cornelia Müller-Kerstin Schoor:Jahrhundertreform als Kahlschlagsanierung, Die Reform des Hochschuldienstrechtes aus der Sicht des wissenschaftlichen Nachwuchses Mitteilungen des Deutschen Germanistenverbandes“ hrsg. V. Petra Boden und Holger Dainat, 49. Jg., H. 1/2002. Die beiden Verfasserinnen sind wissenschaftliche Assistentinnen am Institut für Deutsche und Niederländische Philologie am FB für Philosophie und Geisteswissenschaften der Freien Universität Berlin. pp.1-4.

tovább fokozza a bizonytalanságot. A szigorú eljárási rend alapján azonban a professzori kinevezés határozatlan idejű, életre szóló.[87]

A kiválasztást végző bizottság az adott szakma különböző területein tevékenykedő szakembereiből áll, nem csak az egyetemi vezetőkből. A jelölt pályázati anyagot kell készítsen, mely az addigi tudományos tevékenységét tartalmazza. Ez két szempontból is versenyt jelent, egyrészt a jelölteknek kell szakmai eredményeket elérni, és felmutatni, másrészt – és nem utolsó sorban – az egyetemeknek is versenyt jelent, hogy ki milyen szakembert tud kitermelni és megtartani.[88]

Az életpálya tervezés érdekében – a vizsgált szakmai anyag szerzői kifejtik, hogy – a felsőoktatási intézményeknek a profilképzésre stratégiát kellene alkotniuk. Az egyetemi tanácsnak, szenátusnak a tanítási és a tudományos célokat, feladatokat kellene stratégiában összefoglalni, melyekhez egyidejűleg szükséges lenne a pénzügyi forrást is hozzárendelni. Ez a megoldási javaslat véleményem szerint a szervezet fejlesztésének fontos eleme lenne.[89]

Németországban a professzorok kinevezése (tervezetten a junior professzorok kinevezése is így alakult volna) a magyar rendszerhez hasonlóan a miniszter hatáskörébe tartozik, természetesen az egyetem javaslata alapján. Az egyetem három jelöltet terjeszt fel, melyből a miniszter nevezi ki a számára elfogadott jelöltet. A munkáltatói jogkör gyakorlása pedig általánosságban az egyetem „elnökét” (rektorát) illeti meg.[90]

---

[87] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, htp://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp. 4.

[88] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp.5-6.

[89] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp.4.

[90] Neues Hochschulrecht in Bayern (Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst) pp.15, http://www.stmwfk.bayern.de/downloads/hs_themenblaetter_hochschulreform.pdf

Az oktatói bérbesorolási rendszer Németországban a hivatalnoki besorolás rendszerhez igazodik. A hivatalnoki rendszer általános besorolása, az alapbesorolása, „A” besorolási osztály, azon belül pedig 1-16-ig találunk fizetési osztályokat.

A fizetési osztályok három nagy csoportra tagolódnak az első az egyszerű szolgálat, ez A1-től A4-ig tart és ebbe az osztályba sorolandók azok, akiknek iskolai végzetsége pusztán alapfokú. A középső fokozatba vagy szolgálatba tartoznak az A5. és A8. közötti besorolásúak, míg a felső fokozatba tartozik az A9. és az A12. közötti felsőszolgálat. Az „A” besorolási osztály A13. és A16. közötti részében pedig a vezetői besorolásokat találjuk.[91]

A központi közigazgatásban, a szövetségi és a tartományi minisztériumoknál a besorolások B1.-től B12.-ig tartanak, mely a következőkben ismertetett módon alkalmazandó a felsőoktatásban dolgozó oktatókra (egyetemi tanárokra) is.

A felsőoktatási intézményeknél dolgozók besorolásában 2005-ben változást történt. A korábbi rendelkezések szerint az egyetemi nyilvános rendkívüli tanárok a C3. besorolási fokozatba tartoztak, mely az illetmény és juttatások tekintetében megfelelt az A15. fizetési fokozatnak. Az egyetemi nyilvános rendes tanár a korábbi jogszabályi rendelkezések alapján a C4. besorolási fokozatba tartozott, ami a B3. besorolási fokozatnak volt megfeleltethető, ami a minisztériumi besorolás, vezető szintje volt.[92]

Abban az esetben, ha az egyetemi nyilvános rendes tanár más egyetemektől meghívást kapott, akkor még tovább is átsorolhatóvá vált – a B fizetési rendszeren belül is – magasabb fizetési fokozatba, egy meghívás esetén a B5. besorolási fokozatba, egymás melletti, vagy egymást követően több meghívás esetén a B7., B9., B11. besorolási fokozatba.

[91] Peine-Heinlein: Beamtenrechts 2. Aufl. C. E. Müller Verlag, Heidelberg, 122. o.
[92] Peine-Heinlein: Beamtenrechts 2. Aufl. C. E. Müller Verlag, Heidelberg, 123. o.

2005. előtt kinevezett professzorok vonatkozásában ez a besorolási rendszer jelenleg is működik, a 2005. évet követően új besorolási rendszer van érvényben.

A jelenleg hatályos jogszabályok szerint az egyetemi oktatókra önálló bértábla a W. besorolási osztály vonatkozik, ide sorolhatóak az egyetemi tanárok. (A besorolás egyébként a főiskolai, illetve a szakfőiskolai tanárok vonatkozásában is alkalmazandó.) Az új besorolás tehát külön bértáblát hozott létre a felsőoktatásban oktatók vonatkozásában, mely megoldás hasonló a hazai szabályozáshoz.[93]

A hazai közszolgálati reformjavaslattal párhuzamosan Németországban is született egy reform csomag a szolgálati jog struktúrájának átalakítására. A tervezett közszolgálati törvény összefoglalná a munkajogi, közszolgálati foglalkoztatáshoz kapcsolódó törvényeket. Tartalmazná a közszolgálati kerettörvényt, a tartományi közszolgálati jogi törvényt, és a javaslat összefogja az ezekhez kapcsolódó járulékos jogszabályokat is: az állam/landok finanszírozási, fizetési struktúrájára vonatkozó, az átmenetet szabályozó jogszabályt; a tartományi bérezési törvény, a közszolgálati ellátási törvény, a katonák ellátást szabályozó törvény változásait, a 2005-2007.közötti jövedelemfejlesztésre vonatkozó szabályokat. A javaslat komplexebb, mint a hazai párja (volt), tekintettel arra, hogy a kerettörvényi szabályozáson túl a változások köre kiterjed arra is, hogy a korábbi rendeleti szabályozás egységesítését hogyan tervezik, valamint tartalmazza a hatálybaléptetés és a hatályon kívül helyezés folyamatát is.[94]

A tervezett közszolgálati kerettörvény hasonlóan épül fel a magyar tervezet szerinti keretjogszabállyal. Az eltérések lényege a szabályozás egyes részletkérdései mellett abban állnak, hogy a kerettörvény előírásokat tartalmaz, kereteket határoz meg a tartományi törvényhozáshoz. Ezek a keretek a közszolgálati jogviszony jellegére, megszűnésére, a közszolgálati dolgozók jogviszonyára vonatkoznak, továbbá

[93] Peine-Heinlein: Beamtenrechts 2. Aufl. C. E. Müller Verlag, Heidelberg, 124. o.
[94] Gesetz zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Structurreformgesetz – StructurReformG) pp. 4. (Kézirat)

tartalmazzák a különböző jogviszonyok elkülönítésére vonatkozó további előírásokat, rendelkezéseket.

A keretrendelkezéseken túl egységes és közvetlen előírásokat is tartalmaz a kerettörvény II. fejezete. (Álláspontom szerint ez a megoldás a hazai hatályos szabályozáshoz hasonló megoldást jelent, azt leszámítva, hogy a magyar munkajogi szabályozásban a közalkalmazotti, a közszolgálati jogviszonyt, a keretet adó Munka Törvénykönyve mellett külön jogszabályok rendezik.)

Az egységes előírások keretében az Európai Unió irányelveiben előírt egyes részletkérdések konkretizálására is sor kerül: a női-férfi munkavállalók jogállásának szabályozására, a nőket-férfiakat megillető ellátások rendezésére testület megalakítására, illetve a konfliktusok kezelésének rendjére vonatkozóan.[95]

A tartományi közszolgálati törvény keretszabályait is rögzíti a közszolgálati kerettörvény. Külön fejezet rendelkezik a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó előírások tekintetében, külön a jogállással kapcsolatos kérdésekben. A tartományi kerettörvény érdekessége, hogy kitér a panaszút és a jogvédelemre kérdésére is, melyhez külön tartományi személyi bizottság felállítására is sor kerül.[96]

[95] Gesetz zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Structurreformgesetz – StructurReformG) pp. 5. (Kézirat)

[96] Gesetz zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Structurreformgesetz – StructurReformG) pp. 33. (Kézirat)

3. A cseh modell[97]

A Cseh Köztársaság felsőoktatási törvénye szerint a felsőoktatási intézményben, a következő munkakörökbe nevezhetők ki munkavállalók:

- egyetemi /főiskolai tanár,
- docens,
- adjunktus,
- tanársegéd,
- megbízott előadó,
- tudománykutatási és fejlesztési munkatárs.

Az egyetemi / főiskolai tanárokat a köztársasági elnök nevezi ki. A kinevezést több elemből álló eljárás előzi meg. Az eljárás megindításának feltétele, hogy a pályázót korábban már docensnek kinevezték. Ez alól egy esetben tekinthet el a rektor, nevezetesen, ha a pályázó neves külföldi felsőoktatási intézményben már tanárként tevékenykedik.

Az eljárást a pályázó kezdeményezi két egyetemi tanár írásos ajánlásával. Lehetőség van arra is, hogy az eljárást a kar tudományos tanácsa indítsa meg. A dékán, vagy a rektor az illetékes tudományos tanácsot kéri fel, hogy küldjön ki öttagú értékelő bizottságot. A bizottság titkos szavazással dönt a jelölésről. A jelölt a tudományos tanács felkérésére előadást tart, melynek keretében ismerteti tudományos eredményeit.

Az előadást követően az értékelő tanács titkos szavazással dönt abban a kérdésben, hogy javasolják-e a jelölt tanári kinevezését. Igenlő válasz esetén a

[97] A felsőoktatási intézményekről szóló 1998. április 22-i 111. törvény alapján.

tudományos tanács titkos szavazással dönt arról, hogy jelölést felterjeszti-e a miniszterhez.

A vonatkozó rendelkezések szerint docensnek is csak az nevezhető ki, aki sikeresen részt vett a habilitációs eljárásban.

A fentiekből látszik, hogy az egyetemi tanárrá történő kinevezés elsősorban az adott felsőoktatási intézmény belügye, hiszen a habilitációs eljárás lefolytatása, a jelölt alkalmasságának vizsgálata abban az intézményben történik, ahol a tanárt alkalmazni kívánják. Álláspontom szerint ez a megoldás jól szolgálja az egyetemi autonómiát, biztosítja a felsőoktatási intézmények szabadságát.

A cseh jogalkotó is létrehozta az akkreditációs bizottságot, amelynek a magyar szabályoktól eltérően elsődleges feladata a felsőoktatási intézmények tanulmányi programjainak a vizsgálata, illetőleg a habilitációs eljárásra vonatkozó és a felsőoktatási intézmény belső szabályzataiban rögzített habilitációs eljárás vizsgálata. A habilitáció akkreditálása kapcsán a bizottság véleményezi a felsőoktatási intézményi oktatási, tudományos, kutatási tevékenységét az ott tevékenykedő tanárok és más oktatók munkáját, illetőleg a tudományos tanács tagjainak személyét. Állást foglal abban a kérdésben, hogy a fenti vizsgálatok alapján az intézmény alkalmas-e a habilitációs eljárásban résztvevő jelölt munkájának objektív értékelésére.

Ez a szabályozási rend megfelelő garanciákat jelent a magas szintű oktató-kutatómunka megteremtésére, fenntartására, nem sértve azonban az egyetemi autonómiát.

4. *A szlovák szabályozás elemzése*[98]

Közvetlen északi szomszédunknál is önálló törvény szabályozza a felsőoktatást. A jogszabály önálló fejezetben tárgyalja a felsőoktatási intézményekben foglalkozatott munkavállalókra vonatkozó eltérő szabályokat. A felsőoktatási intézményekben

- tanárok,
- kutatók,
- művészeti dolgozók,
- illetve az egyéb személyi állományba tartozó munkavállalók dolgoznak.

A tanárok besorolása

- professzor,
- vendégprofesszor,
- docens,
- vendégdocens,
- tanár,
- tanársegéd,
- illetőleg előadó.

A jogszabály részletes rendelkezést tartalmaz az egyes állások betöltésére, illetőleg a beosztással járó feladatok meghatározására.

Professzori, illetőleg docensi beosztást kizárólag kiválasztási eljárás útján lehet betölteni azzal, hogy a kiválasztási eljárás egyben tanári pozíció betöltésére irányuló

[98] A felsőoktatásról, valamint néhány törvény megváltoztatásáról és kiegészítéséről szóló 131/2002. számú törvény.

verseny is. Jelentős eltérés a magyar szabályokhoz képeset, hogy egyetlen verseny (az első sikeres pályázat) alapján mind a professzorok, mind a docensek öt évre szóló határozott idejű kinevezést nyerhetnek el. Ahhoz, hogy az egyetem a professzorral, illetőleg docenssel határozatlan idejű - pontosabban a 65. életév betöltéséig szóló - munkaszerződést köthessen az szükséges, hogy az egyébként tanár munkakörben alkalmazott, már harmadik alkalommal nyerje el a professzori, illetőleg docensi beosztást és ilyen beosztásban legalább kilenc évet eltöltsön.

Azok, akik nem rendelkeznek un. tudományos-pedagógiai fokozattal kizárólag határozott időre, legfeljebb öt évre alkalmazhatók egyetemi tanárként. Azok a tanárok, akik hatvanötödik életévüket betöltik, annak a tanévnek a végén vonulnak nyugdíjba amikor a fenti életkort betöltik.

A hatvanötödik életévüket betöltött azon professzorok számára, akik foglakoztatásuk megszűnését követően is folytatják kutatási, illetőleg oktatási tevékenységüket a rektor „professor emeritus” címet adományozhat.

A dékán legfeljebb két évre szólóan határozott idejű munkaszerződést köthet vendégdocensi beosztás betöltésére olyan – a szakterületén kiemelkedő teljesítményt elért – munkavállalóval, aki azonban nem rendelkezik docensi tudományos-pedagógiai fokozattal.

Vendégprofesszori állás betöltésére a rektor jogosult. Vendégprofesszorként a kiemelkedő szaktekintély, tudományos fokozat hiányában legfeljebb két évig foglalkoztatható.

Ahogy arra már utaltam az egyes beosztásokhoz kapcsolódó feladatokat részletesen meghatározza a törvény.

A professzorok kötelesek kutatási és oktatási tevékenységet folytatni, hozzájárulni az ismeretek fejlesztéséhez. Nagyon előremutató különbségtételt is találunk a törvényben, amikor is jelentős hangsúlyt kap az oktatás, hiszen a professzorok legfontosabb kötelessége az előadások és szemináriumok megtartása, valamint a hallgatók ezt követő értékelése és tananyagok kidolgozása.

A docensek feladatai közé tartozik, hogy a professzorokkal együttműködve kutatási, oktatási tevékenységükkel járuljanak hozzá az ismeretek fejlesztéséhez, kutatási eredményeiket publikálják. Oktatási feladataik közé tartozik az előadások és szeminárium megtartása, és a hallgatók értékelése.

Sajátos a szabályozás atekintetben, hogy docensi tudományos-pedagógiai feladattal rendelkező tanár betölthet professzori állást, ilyenkor a beosztás elnevezése rendkívüli professzor lesz.

A felsőoktatási intézményeket Szlovákiában is a rektor vezeti, azonban felelősséggel nem csak az oktatási tudományos tanácsnak, hanem a miniszternek is tartozik. A rektort a köztársasági elnök nevezi ki és hívja vissza. A rektor munkáltatói jogokat is gyakorol, valamint jogosult tudományos-pedagógiai fokozat odaítélésére. A rektor joga a professzori kinevezésre történő javaslattétel, illetőleg a rektor jogosult a dékánok fizetésének megállapítása is. A rektor nevezi ki a tudományos tanács tagjait.

Az egyetemi autonómia egyik fontos reprezentánsa az Oktatási Tudományos Tanács, amely testület munkajogi szempontból több jogosítvánnyal is rendelkezik. Fontos kiemelni, hogy a Tanácsnak nem lehet tagja a rektor, a rektorhelyettesek, a dékán és a dekánhelyettesek sem.

A Tanács jogosult megválasztani a rektort, jóváhagyni a rektor javaslatát a rektorhelyettesek személyére nézve.

5. A svéd jogi környezet

Figyelemmel arra, hogy egy Magyarországnál fejlettebb, azonban a lakosságszámot figyelembe véve hasonló, de a porosz utas megoldástól eltérő rendszert is elemezhessünk, a svédországi modellt is vizsgálat tárgyává tesszük.

A svéd felsőoktatási rendszer jellegzetességeit több nemzeti sajátosság együttes érvényesülése alakította ki. Ilyen tulajdonság a relatíve alacsony népesség, az etnikai,

vallási és kulturális homogenitás. Emellett a Magyarországra kevésbé jellemző politikai stabilitás - a szociáldemokrácia - valamint a szociális segélyek széleskörű elérhetősége. Ezt a fajta ideológiát egy progresszív jövedelemadó-rendszer, erős központi kormányzati hatalom és a viszonylagos jómód teszi lehetővé.[99]

Ezeknek a karakterisztikáknak köszönhetően a svéd felsőoktatás talán egyik legfontosabb célkitűzése, a széleskörű társadalmi egyenlőség megteremtése. Az első lépés ez irányban természetesen a felsőoktatás ingyenessé tétele[100], másrészt viszont a tandíj-mentesség mellett a továbbtanulás egyéb terheinek az átvállalására is konkrét és hatékony lépéseket tesz az állam (ösztöndíjak és hitelek formájában). Ez nem csak azt jelenti, hogy az anyagi korlátokat kívánják ledönteni, hanem külön figyelmet fordítva a hátrányos helyzetű diákokra, konkrét lépéseket tesznek, hogy elérhetővé tegyék számukra a továbbtanulást.[101] Minden hallgató, anyagi helyzetéhez mérten vissza nem térítendő támogatást kaphat, illetve alacsony kamatozású kölcsönt vehet fel.

Svédországban 1993-tól a tanszéki rendszer megszüntetésére került sor, és a szabályozás a department rendszerhez hasonló célokat tűz ki maga előtt, ami egy újszerű egyetemi szervezeti rendszer kialakítását eredményezné hosszú távon. Az 1993-as egyetemi reform eredményeként a minősített oktatók száma jelentősen megemelkedett (31%-kal nőtt), napjainkra ez a helyzet már odáig fejlődött, hogy szakmai verseny van az egyes professzori álláshelyekért.[102] A tudományos élet szempontjából a verseny kifejezetten inspirálóan hat, az egyes intézeteken belül ugyanis az egyes professzorok és docensek különböző területekre tudnak szakosodni, és így több terülten párhuzamosan zajlanak kutatások. Ez a folyamat pedig az európai tendenciákkal kifejezetten ellentétes, véleményem szerint kedvezőbb irányba hat.

---

[99] Johnstone, D. Bruce (1986) Sharing the Costs of Higher Education, Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States, the College Entrance Examination Board, New York. 87. o.

[100] „10 § Utbildningen vid högskolorna skall vara avgiftsfri för studenterna.” Högskoleförordning (1993:100) 1 kap. Allmänna bestämmelser

[101] Eurydice (1999) Key Topics in Education, Financial Support for Students in Higher Education in Europe, Trends and Debates, Volume I, European Commission, Luxembourg. 169. o.

[102] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp.27.

A minősített oktatók körébe a professzorok és a docensek tartoznak, a nem akadémiai körbe pedig, tudományos segítőként, a junior lectorok és a senior lectorok tartoznak. A professzorok és a docensek határozatlan időre kapnak kinevezést, közszolgálati jogviszonyban állnak, és felmondásuk az 1990-es évek óta erősen korlátozott, fokozott felmondási védelemmel rendelkeznek. A 2001-es reform során a felmondási védelem szigorát enyhítették, de még így is általánosságban kedvezőnek mondható. A kinevezési eljárás másként alakul a minősített oktatók körében és másként a tudományos segítők esetében, azonban a svéd kormány célul tűzte ki, hogy a kétféle eljárás egységesítésére kerüljön sor. Ennek érdekében az 1990-ben végrehajtott reform bizottság előtti pályáztatást ír elő, melynek 4 professzori (vegyesen tevődik össze egyetemi és szakmailag elismert személyekből) és egy hallgatói tagja van (a hallgató feladata az oktatás minőségének vizsgálata).[103] A bizottság hatásköre – az Egyesült Államok modelljéhez hasonlóan – nincs pontosan meghatározva: a javaslattételtől a döntés kezdeményezéséig terjedhet. A döntés alapjául pedig az egyetemi tudományos és oktatói háttér szolgál, de a szakmai renomé is alapja lehet kinevezésnek.

A svéd felsőoktatásban alkalmazottakra vonatkozó szabályok részben az 1994. évi 260. törvényben, amely a közszolgálatban foglalkoztatottak jogállását rendezi, részben a felsőoktatásról szóló 1992. évi 1434. törvényben, valamint a 1993. évi 100. (II.4.) felsőoktatási rendeletben találhatók.

A jogszabályok értelmében a felsőoktatási intézmények belső szervezeti felépítését maguk az intézmények alakítják ki. Erre vonatkozóan csak keretjellegű szabályokat tartalmaz mind a törvény, mind a rendelet. A legtöbb felsőoktatási intézményt a Kormány működteti, mindamellett több fontos területen a döntés jogát az egyetemekre ruházza. A Kormány lényegében célkitűzéseket és paramétereket fektet le (leginkább pénzügyieket), míg az oktatás-szervezés, a forrás allokáció, illetve felvételi eljárás teljesen az egyetem önálló döntési jogkörébe tartozik.

[103] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp. 28.

Az egyetemi vezetésben megfigyelhető, hogy az állam, illetve a Kormány a felügyelet ellátása érdekében komoly jogosítványokkal bír. Az egyetemi tanács elnökét a Kormány jelöli ki, aki egyben nem lehet az adott egyetem alkalmazottja. Emellett a legfeljebb 15 fős egyetemi tanács tagjainak többségét is a kormány nevezi ki.[104] Az egyetem rektorát az egyetemi tanács jelöli és a Kormány nevezi ki.

A kari tanácsok esetében már nem ilyen közvetlen a felügyelet. A kari tanács elnöke a kar dékánja és a tanácstagok többségét a kar oktatóinak kell kitennie. A megválasztásuk titkos szavazás útján történik.[105]

A rendszer egyik sajátossága, hogy az egyetemeken illetőleg a főiskolákon foglalkoztatott oktatók közszolgálati jogviszonyban állnak a kormánnyal. Ezzel együtt is elmondható, hogy a felsőoktatási intézmények független szervezetek, melyek széleskörű autonómiával bírnak az oktatás megszervezése, a források felhasználása, illetőleg az egyéb általános szervezési kérdések vonatkozásában. A kormánnyal létesített közszolgálati jogviszonyból természetszerűleg következik az is, hogy a felsőoktatási intézményeket a kormányon keresztül a nemzeti törvényhozás irányítja és felügyeli. (A svéd felsőoktatási intézmények döntő többsége állami alapítású és fenntartású, melyek bírják az egyetemi státuszt, a magánalapítású illetőleg alapítványok által létrehozott felsőoktatási intézmények léteznek ugyan, azonban ezen intézmények által kibocsátott diploma értéke nem felel meg az állami felsőoktatási intézmény által kibocsátott diploma értékének.)

A felsőoktatási tevékenység szervezése nem szétaprózódott. Svédország egész területén 12 egyetem[106] (*universitet*) található, értve ezalatt a többkarú intézményeket. Ezen túlmenően főiskolák (*högskolan*) és úgynevezett speciális egykarú intézmények is működnek államilag szervezett formában, ez utóbbiak közülük talán legismertebb a

[104] „1 § Styrelsen för en högskola skall bestå av ordföranden, rektor och högst tretton andra ledamöter. Styrelsen skall utse vice ordförande inom sig." Högskoleförordning (1993:100) 2 kap. Styrelse och rektor

[105] Érdekesség, hogy szavazategyenlőség esetén a két jelölt között sorsolással döntenek a tagságról. (Högskoleförordning (1993:100) 3. kap Fakultetsnämnd och övriga organ 3 §)

[106] Uppsala Universitet, Lunds Universitet, Göteborgs Universitet, Stockholms Universitet, Umeå Universitet, Linköpings Universitet, Karlstads Universitet, Örebro Universitet, Växjö Universitet, Mittuniversitetet, Luleå Tekniska Universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet

Karolinska Institutet, illetve a Kungliga Tekniska Högskolan. Összességében 36 különböző állami felsőoktatási intézményről beszélhetünk.[107]

A magán alapítású egyetemek száma összesen három.[108] Emellett pedig tíz olyan kisebb magánintézmény létezik még, mely jogosult bizonyos felsőfokú végzettséget tanusító okirat kiállítására.

Mindez azt jelenti, hogy a tudományos munka, a kutatás, a posztgraduális képzés, illetve a felsőfokú oktatás 90 %-a állami intézményekben folyik.

A felsőoktatási törvény, illetőleg rendelet meghatározza azokat a munkaköröket, amelyek oktatók számára szervezhetők az egyetemeken és főiskolákon. Ezek a munkakörök a következők:

- professzor,
- docens,
- adjunktus,
- tudományos segédmunkatárs,
- óraadó,
- vendégelőadó.

Az oktatói státusz általában határozatlan időre szóló kinevezéssel jön létre, azonban a jogviszony meghatározott feltételek nem teljesítése esetén megszűnik. A határozott idejű kinevezés kivételesnek minősül, professzori kinevezés azonban kizárólag határozatlan időre szólhat.

Az előrelépés feltételrendszere némileg eltér a magyar szabályoktól, következik ez abból is, hogy a jogalkotó a felsőoktatási intézmények elsődleges feladatának az oktatást tekinti, amely álláspontom szerint Magyarországon is követendő példa kellene, hogy legyen, hiszen nagyon nehéz egyszerre jó kutatónak és jó oktatónak is lenni. Ez természetesen a kutató oktatói tevékenysége vonatkozásában is igaz. Ez a

[107] Hogskoleverket (Swedish National Agency for Higher Education) (2005). Swedish Universities and University Colleges Short Version of Annual Report 2005. Stockholm, Swedent: Hogskoleverket. 62. o.
[108] Handelshögskolan i Stockholm, Högskolan i Jönköping, Chalmers Tekniska Högskola

rendszer 1999-től alakult ki Svédországban[109], éppen a megnövekedett hallgatói létszámra is figyelemmel.[110]

Az oktatói munkakörök betöltésének feltétele általánosságban az akadémiai-tudományos szakértelem, illetőleg a pedagógiai-oktatói készség, melyek egyformán és egyenlő mértékben jelentősek. A doktorátus, illetőleg az ezzel egyenértékű tudományos fokozat, mint alkalmazási feltétel kizárólag a tudományos segédmunkatárs vonatkozásában jelenik meg.

A docensi, illetőleg a professzori kinevezésnek nem feltétele a doktori fokozat léte, mert amennyiben a jelölt a munkakör betöltéséhez szükséges olyan szakismeretekkel, gyakorlattal rendelkezik, amely az adott munkakör betöltéséhez szükséges, úgy mind docenssé, mind professzorrá kinevezhető.[111]

Amennyiben a felsőoktatási intézmény docense alkalmas professzori állás betöltésére, úgy a professzori kinevezés kötelező, azonban kizárólag azon tudományterületen belül lehet kinevezni, amelyen belül docensként működött.

A skandináv országokra oly jellemző, a nemi diszkrimináció megszüntetésére tett kísérletek a svéd oktatásban, így természetszerűleg a felsőoktatásban is különösen hangsúlyosak.[112] A nemek közötti aránytalanságok megszüntetése, az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az utóbbi években komoly tervek születtek Svédországban. A cél a kormány terveiben az, hogy a professzornők aránya 2008-ra érje el a 25%-ot. A női professzorok aránya jelenleg 14%.[113]

Docenssé az nevezhető ki, aki az adott felsőoktatási intézményben határozatlan időre kinevezett adjunktus és alkalmas docensi munkakör ellátására. Azonban az

---

[109] Salerno, Carlo (2002). Higher Education in Sweden. CHEPS-Higher Education Monitor, Country Report. Enschede: CHEPS. 32. o.

[110] Lényegében ezt tette lehetővé, hogy a felsőoktatásban résztvevő hallgatók létszáma az ezredfordulóra (jóval) meghaladhassa a 300 000 főt.

[111] A 2001-es statisztikák szerint a professzorok 8%-a nem rendelkezik tudományos fokozattal, amely viszonylag magas szám, azonban annak ellenére, hogy a kinevezésnek nem feltétele a fokozat megszerzése, az oktatók 92%-a mégis rendelkezik tudományos minősítéssel. ebből is látszik a svéd modell előnye, hiszen nem azért szereznek tudományos fokozatot az oktatók, mert kötelező, hanem mert saját magukkal szemben támasztanak ilyen követelményeket. SADLAK, J., ed. (2004). Doctoral Studies and Qualifications in Europe and the United States: Status and Prospects 206. o.

[112] „5 § I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.” Högskolelag 1992:1434

adjunktus akkor is előléptethető docenssé, ha az előírt feltételeket nem teljesítette, azonban kimagasló oktató, vagy egyéb fejlesztő, illetőleg vezetői, szervezési képességekkel rendelkezik és igazolva látszik, hogy az oktatók közösségével minden tekintetben szoros kapcsolatok kialakítására törekszik.

A harmadik fontos feladata a felsőoktatási intézményeknek (az oktatás és a kutatás mellett) az együttműködés a környezetükkel. Az egyetemi tanácstagok többsége nem egyetemi alkalmazott (pl. a kereskedelem és az ipar képviselői, helyi és megyei önkormányzati képviselők). Ennek az a célja, hogy a társadalom különböző részéről érkező személyek nézetei, elképzelései tágíthatják, gazdagíthatják, befolyásolhatják az egyetemi menedzsment látásmódját. 1998 óta az egyetemi tanács elnökének olyan személynek kell lennie, akinek a felelőssége az egyetemen kívüli.

A kapcsolattartás és együttműködés az üzleti élettel és az iparral, az állami szektorral, a kultúrával és felnőtt oktatással mind természetes részévé kellene, hogy váljon a felsőoktatás működésének. Az oktatás és kutatás mellett, a környezettel való együtműködés, illetve az egyetemen kívülről érkező visszajelzések egyre fontosabbá válnak. 1996-os módosítás során ez Harmadik Proritás néven került be a rendeletbe.

6. Az Egyesült Államok, mint egy más szemléletű szabályozási rendszer

Az angolszász országokban alapvetően eltérően alkalmazzák a felsőoktatásban foglalkoztatottakat. A szabályozás is általánosabb és összetettebb az Egyesült Állomokban, tekintettel arra, hogy attól függően, hogy az adott felsőoktatási intézmény állami, szövetségi, vagy magán alapításúak eltérő munkajogi szabályok érvényesülnek. Az Egyesült Államokban kiemelt jelentősége van a kollektív szerződéseknek, amelyek megkötésére ott is kizárólag a szakszervezetek jogosultak. Ennek előre bocsátása mellett igyekeztem feltárni az alkalmazás, illetőleg az előmeneteli feltétel rendszerét. Az ismeretek feldolgozásában jelentős segítséget

[113] Högskoleverket: The Changing Face of Higher Education in Sweden 14. o.

kaptam Prof. Marley Weisstől, aki a Marylandi Állami Egyetem Jogi Karának Professzora.

Az amerikai felsőoktatás felépítését részben a brit felsőoktatási intézményektől vette át, részben pedig a német kutató egyetemektől. Karakterisztikáját három nagy filozófiai irányzat határozza meg, melyek egyben az amerikai közélet meghatározó elemei is.

A jefferson-i ideát követve, a korlátozott kormányzati hatalom, illetve a szabad véleménynyilvánítás, az államok, a hitgyülekezetek, illetve az egyének szabadsága és függetlensége határozza meg. Ennek következtében a felsőoktatási intézmények a mai napig védve vannak – a más országokban megfigyelhető – a központi kormányzati befolyástól, irányítástól.

Második nagy hatású befolyásoló tényező a kapitalizmusba és a piacgazdaságba vetett hit. Az amerikai felsőoktatási intézmények versengenek a hallgatókért, az indítható kurzusokért és a támogatásokért, mindezt arra a feltételezésre alapozva, hogy a minél sokszínűbb és minél jobb minőségű oktatás versenyhelyzetben érhető el, nem pedig központi tervezés mellett. Ez az elgondolás kezd a bolognai folyamat és a magyar felsőoktatási politika révén teret nyerni Magyarországon is.

A harmadik kulcsfontosságú filozófiai (ideológiai) hatás, mely érte az amerikai felsőoktatást, a széleskörű elkötelezettség az esélyegyenlőség megteremtése mellett. A felsőoktatás ugyanis a történelem nagy része során kizárólag a kiváltságosok számára volt csak elérhető, kizárva egyéneket nemi, vallási, etnikai és társadalmi alapon.[114]

Azonban a 20. század folyamán a gazdasági és társadalmi változások átalakították a felsőoktatást is, a diploma vált legfontosabb belépő feltételé a középosztályba. A nők és a kisebbség tagjai utat törtek az alapvető felsőoktatás irányába a hosszú ideje tartó kirekesztést követően. Az amerikaiak arra az álláspontra jutottak, hogy a felsőoktatás mindenki számára elérhetővé tétele szükségszerű a

[114] American Council on Education. (2001). A brief guide to U.S. higher education. Washington, DC. American Council on Education.

„lehetőségek országában”. Ennek következtében egyre szélesebb körben vált elérhetővé felsőfokú tanulmányok folytatása.

A fentebb már kifejtett főbb filozófiai irányzatok hatása tökéletesen tükrözi az amerikai életstílust, értékeket: függetlenség, az ambíció, illetve versenyképesség. Mivel az amerikai felsőoktatás annyira változatos és komplex, hogy az általános gyakorlatról írni felesleges és félrevezető lenne az. Így csak a legalapvetőbb kérdések esetében lehet egybeeséseket találni.

A sokféleség, autonómia, versenyhelyzet és hozzáférhetőség mellett a méretei is megkülönböztetik az amerikai felsőoktatást. Az amerikai oktatási tárca 6 500 felsőoktatási intézményt tart számon, melyek közül 4 200 egyetem, illetve főiskola. A körülbelül 16 millió hallgatóból 2 millió posztgraduális képzés valamilyen formájában vesz részt.

Az egyik, már említett filozófiai támpontja a felsőoktatásnak a korlátozott hatalom jeffersoni elképzelése, illetve a kormányzás helyi szinten tartása, amikor csak lehetséges. Ebből következően az Egyesült Államok Alkotmánya is a tagállamok feladatává tesz mindent, ami nincs szövetségi szinten szabályozva. Ilyen feladat az oktatás megszervezése is. Ennek eredményeképpen az 50 tagállam felelőssége az állami főiskolák és egyetemek irányítása (mely a hallgatók 75 %-át oktatja), minthogy a szövetségi állam feladat lenne.

Az állami irányítás mértéke, nagysága államonként eltérő. Bizonyos intézmények, úgymint a Kaliforniai Egyetem, illetve a Michigani Egyetem, teljeskörű autonómiával rendelkeznek, a tagállami kormányzat külön ágaként vannak számon tartva. A másik véglet, amikor helyi, a kormányzó vagy a törvényhozás által kinevezett tagokkal rendelkező testületek felügyelik az összes intézményt. Meghatározva a támogatások mértékét, az elszámolási kötelezettség szabályait, az irányvonalakat, vezérelveket, valamint az új egyetemi kurzusok jóváhagyása is a feladatai közé tartozhat.

Több más államban, egy tagállami testület került közbeiktásra közvetítőként az intézmény, illetve a tagállami kormány között. Ennek a testületnek a feladata az egész

tagállamra kiterjedő irányvonalak érvényesítése, de egyben feladata *„megvédeni”* az oktatási intézményeket a túlságosan nagy és esetlegesen rossz irányú tagállami befolyástól. Néhány állami egyetem része egy tagállam szinten működő *„multi-campus”* rendszernek, melyben egy további felügyeleti szerv ékelődik az egyetem és a tagállami kormány közé.

Ez a szerv betekintést nyerhet az egyetem költségvetésébe, meghatározhat irányvonalakat, felvételi követelményeket, koordinálhatja a képzési programokat, segíthet a kredit átszámítási problémákban és kapcsolattartó funkciót is elláthat az állami egyetemek, főiskolák között. Ráadásul, fontos feladatot láthat el a főiskolák, egyetemek képviseletében a törvényhozással szemben.

Néhány tagállamban, egynél több *„multi-campus”* rendszer létezik, ilyen Kalifornia, ahol külön rendszer foglalkozik a főiskolákkal, egyetemekkel, és kutatóintézetekkel. Mivel az alkotmány nem tesz említést az oktatásról, mint szövetségi feladatról, így a szövetségi kormány nagyon korlátozott szerepet játszik benne még a mai napig is. Az Egyesült Államokban sosem létezett oktatási minisztérium, legalábbis olyan formában semmiképpen sem, mint ahogyan a legtöbb országban működik.

Az 1862-es Morrill Törvény[115] kivételével, mely szövetségi tulajdonú földterületet adományozott a tagállamoknak egyetemek alapítása céljából[116], a szövetségi állam szinte semmilyen szerepet nem játszott a felsőoktatásban egészen a 20. század közepéig. A II. világháború tette szükségessé a szövetségi állam részéről a támogatást, így a főiskolák és az egyetemek tudományos kutatásai hatékonyabban elő tudták segíteni a hadviselést.

Az 1960-as polgárjogi mozgalmak idején tovább nőtt a szövetségi szerepvállalás. Sikerült elérni, hogy a kis és közepes jövedelmű hallgatók számára ösztöndíjakat és hitelprogramokat biztosítsanak. Azóta a szövetségi támogatás mértéke és köre is fokozatosan nőtt úgy, hogy jelenleg már az elsődleges finanszírozójává vált mind a kutatás, mind a hallgatói támogatások terén. Bár a szövetségi állam általában

[115] The Morrill Act of 1862 (Land Grant College Act)

nem nyújt közvetlen működési támogatást a főiskoláknak és az egyetemeknek, mégis az általa nyújtott céltámogatások különösen nagy jelentőségű bevételi forrásnak minősülnek, ezzel megnövelve a szövetségi kormány azon képességét, hogy befolyást gyakoroljon a főiskolákra és egyetemekre, nem csak a kutatások területén.[117]

Bár szövetségi befolyás egyre növekszik, még mindig korlátozott szerephez jut csak és nincs befolyása az alapvető egyetemi kérdésekben. Azok ugyanis továbbra is az intézmények hatáskörébe tartoznak, illetve néhány állami intézmény esetében, tagállami hatáskörbe.

Egyfajta bástyaként működnek, védve a felsőoktatást a túlzott kormányzati befolyástól az akkreditációs bizottságok, melyek a minőséget ellenőrzik. Különféle akkreditációs bizottságok léteznek, köztük úgynevezett szakosodott akkreditációs bizottságok, melyek egy-egy szakterület akadémiai képzését értékelik, mint például az orvosi vagy jogi képzését.

Az amerikai akkreditáció különbözik a legtöbb országban ismert felsőoktatási minőség-biztosítási, illetve ellenőrzési rendszerektől. A szövetségi és állami kormányzati szervek saját önálló feltételrendszert állíthatnak fel az intézmények számára. Rendkívüli alapossággal vizsgálják ezek a bizottságok a pénzügyi átláthatóságot, a szervezési alkalmasságot, a tandíj arányosságát, a felvételi eljárást, valamint a hallgatói teljesítmény értékelésének megfelelőségét. Mivel az akkreditációs vizsgálatok feltételekhez mérik az intézményeket, így általában nem nyújt viszonyítása alapot arra vonatkozóan, hogy hogyan is teljesítenek az intézmények egymáshoz képest. Az akkreditációs vizsgálatot 3-5 évente végzik el az intézményeknél.[118]

Az angolszász országokban alapvetően eltérően alkalmazzák a felsőoktatásban foglalkoztatottakat. A szabályozás is általánosabb és összetettebb az Egyesült Államokban, tekintettel arra, hogy attól függően az adott felsőoktatási intézmény állami, szövetségi, vagy magán alapításúak, eltérő munkajogi szabályok

---

[116] 121 km^2 területet biztosított erre a célra tagállamonként Abraham Lincoln.
[117] Például, annak érdekében, hogy az intézmények részesülhessenek anyagi támogatásban, többféle szövetségi követelménynek kell megfelelniük.
[118] Eaton, J. (2000). An overview of U.S. accreditation. Washington, DC: Council for Higher Education Accreditation.

érvényesülnek. Mint már említettem az Egyesült Államokban kiemelt jelentősége van a kollektív szerződéseknek, amelyek megkötésére kizárólag a szakszervezetek jogosultak.

Rendelkezések igen széles körének szabályozása lehetséges kollektív szerződésben, az oktatók szakszervezete, illetve az iskolakerületek között. Néhány elem szabályozása kötelező, mások csak engedélyezettek, illetve vannak olyan rendelkezések is, melyek szabályozása tiltott kollektív szerződésben. Tagállami jogszabály írja elő, hogy mely területek szabályozására alkalmas a szerződés. Mivel minden tagállamra kiterjedő érvényű, általánosan elfogadott szabályozási rendszert nem lehet felállítani, így csak a legtöbb tagállamban előforduló, a helyi szokásnak megfelelően a szerződésekben megjelenő szabályozási területek sorolhatók fel:

- tanterv,
- juttatások és bérek,
- képzések,
- munkaidő, munkaterhelés, oktatói feladatok,
- *„Tenure”* és próbaidő,
- előléptetés,
- újbóli kinevezés,
- újbóli besorolás és leépítés,
- értékelési eljárás,
- panasz eljárás,
- személyzeti adatok,
- hallgatói fegyelem,
- nyugdíj kedvezmények,

- betegszabadság,

- szabadság és alkotói szabadság (kutatóév).

Ennek előre bocsátása mellett próbáltuk feltárni – az egyébként európai szemnek nagyon eltérő – alkalmazás, illetőleg előmeneteli feltételek rendszerét. Ezen ismeretek feldolgozásában is Prof. Marley Weisstől kaptam jelentős segítséget.

Tekintettel a common law rendszerre, nincs önálló felsőoktatási törvény, ebből következően nincs egységes alkalmazási rendszer sem. Tagállami szinten 50 tagállamban foglalkozik külön törvény a munkaviszonnyal, amely általános szabályok alapvetően alkalmazandók a felsőoktatási dolgozók vonatkozásában is. Ehhez kapcsolódik néhány bírói precedens, illetőleg a szövetségi törvények közül a minimálbér törvény[119], de a kollektív munkajogra vonatkozó szövetségi jogszabály[120] az egyetemi alkalmazottak vonatkozásában nem kötelező.

A tagállamok egy része törvényi szinten szabályozza, hogy milyen feltételek teljesítése esetén nevezhető ki határozatlan idejű jogviszonyba pályakezdő egyetemi oktató. Tekintettel arra, hogy a magán alapítású intézmények jelentős súlyt képviselnek, ezért az itteni alkalmazási feltételeket gyakorlatilag az egyetem és a szakszervezet között létrejött kollektív szerződés, valamint az úgynevezett egyéni *„tenure”* szerződés határozza meg. A kollektív szerződéses szabályozás – tekintettel arra amint már az előzőekben kifejtettem, nevezetten a kollektív munkajogra vonatkozó törvény nem kötelező – rendkívül ritka. Egyébként a felsőoktatásban dolgozók érdekképviseletét az az American Association of University Professors (AAUP) látja el.

A fentiekből következően semmiképpen sem közszolgálati az a jogviszony, amely keretében az oktatók foglalkoztatása történik, bár az állami egyetemeken, főiskolákon alkalmazott oktatók jogviszonya mutat a közszolgálati jogviszonyhoz hasonló jegyeket, de ez a megállapítás is csak azokban a tagállamokban igaz, ahol az egyetemi foglalkoztatásról rendelkezik törvény.

---

[119] Fair Labor Standards Act of 1938 (FLSA), as amended (29 USC §201 *et seq.*; 29 CFR Parts 510 to 794)

[120] National Labor Relations Act, also cited NLRA or the Act; 29 U.S.C. §§ 151-169 [Title 29, Chapter 7,

A tudományos karrier több fázisú, a szakmai karrier egyes lépcsőinél először megnézik a jelölt tudományos munkáját és az általános szakmai tevékenységét, melynek megfelelően bekerülhet az egyetemi oktatók körébe, először óraadóként, gyakorlatvezetőként, majd a ranglétra csúcsán profeszorként. A kinevezési eljárás nincs szabályozva, azt az intézmény maga alakítja ki. A karrierpálya befutására két lehetőség van, az egyik, hogy külső szakmai pálya elismeréseként alkalmazza az egyetem bizonyos pozíciókban, vagy az egyetemi ranglétrán léphet egyre előrébb.[121]

Az egyetemi ranglétre az Egyesült Államokban is általános szinteket jelenti, professzori szinten az associate professor-t, assistant professor-t, az instructor-t, vagy egyszerűen a professor-t, egyéb oktatói körben a tenure-t.[122]

Az előrelépés feltételei sem meghatározottak, alapvető jelentőséggel bír a szokásjog, az egyetemi hagyomány. Az előrelépés feltételi rendszere a legjobb egyetemeken a legszigorúbb.

A teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók általában nagyon rugalmas, kötetlen munkaidő-beosztással rendelkeznek. Természetesen jelen kell lenniük az előadásokon, szemináriumokon, illetve bizottsági üléseken, ami általában 12-16 órát jelent egy héten, valamint emellett 3-6 órát még ezen felül is az intézményben töltenek és a hallgatók rendelkezésére állnak. Ettől eltekintve a tanárok maguk döntik el, hol és mikor dolgoznak, szabadon osztják be az órára készülés idejét, a tanulásra, kutatásra fordított időt és az egyéb feladatokra szánt idő mennyiségét.

A főiskolák és egyetemek finanszírozása megfelel mind a korlátozott kormányzati befolyás jeffersoni ideáljának, mind a piaci verseny minőségre és gazdaságosságra gyakorolt jótékony hatása elvének.

Subchapter II, United States Code]

[121] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp.16.

[122] Schmitt, Tassilo Prof. Dr. – Arnhold, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf pp.17-18.

Nagyon fontos és a felsőoktatás működését alapjaiban meghatározó kérdés az Egyesült Államok esetében a finanszírozás, hiszen az eltérő források biztosítják a foglalkoztatás és a szervezeti felépítés általunk ismert formától való eltérésének lehetőségét. Így a továbbiakban ezek ismertetésével kívánok rávilágítani arra, hogy miért vannak olyan kiváltságos helyzetben az amerikai egyetemek és az ott dolgozó oktatók, kutatók.

Az állam fontos szerepet játszik a finanszírozásban, de az amerikai főiskolák és egyetemek további támogatásban részesülnek különböző bevételi forrásokból, melyek tükrözik a hallgatók, szülők és más vásárlók választását az egyetemi szolgáltatások piacán. Ennek jelentős részét a hallgatók és családjaik által befizetett díjak teszik ki. Emellett hitelekből, szubvenciókból, szövetségi, állami és helyi kormányzatokkal kötött szerződésekből, magánadományokból, dotációkból, egyéb befektetésekből származó jövedelmekből, valamint kiegészítő szolgáltatásokból származhatnak bevételek. A különböző források eltérő jelentőségű bevétellel szolgálnak az intézmények számára.

A két legfontosabb és legnagyobb összegű bevételi forrása az intézményeknek továbbra is a kormányzati támogatások (kiváltképp az állami intézményeknek), valamint a tandíj. Ez a két forrás szolgáltatja a működési költségek nagy részének fedezetét.

Az egyik sarkalatos kérdése az amerikai felsőoktatás finanszírozásának az, hogy milyen arányban osztódjanak meg az oktatás költségei az állam és hallgatók között. Hagyományosan, az állami intézményeknél a kormányzat vállal nagyobb szerepet a finanszírozásban, de ez folyamatosan csökken mint állami kiadás, illetve egyre kisebb százalékát is teszi ki az intézmények költségvetésének.

A szövetségi szintű támogatások csökkenésére válaszolva a tagállamok kormányzati szervei megemelték a tandíjakat, ezzel áthárítva az adófizetőkről a hallgatókra a finanszírozást. A legtöbb tagállamban a felsőoktatás foglalja el a harmadik helyet az állami költségvetésben az egészségügyi, illetve a kötelező alapfokú oktatás után. Mivel az egészségügyi kiadások rohamosan nőnek, a szavazók pedig

követelik az általános és középiskolák financiális biztonságát, így egyértelműen a felsőoktatás kerül előtérbe a törvényhozóknál, amikor költségvetési megszorításokról kell dönteni.

Nemcsak, hogy jelentős részét teszi ki a tagállami költségvetésnek a felsőoktatás támogatása, de létezik a finanszírozási másik formája a tandíj is. Tipikusan jó gazdasági helyzetben, a tagállamok megemelik a támogatás mértékét, ennek fejében viszont csökkentik az intézmények a tandíj mértékét. Amikor viszont a gazdaság recesszióban van és a tagállami adóbevételek lecsökkennek, akkor lefaragnak a felsőoktatási támogatásokból és elvárják, hogy az intézmények a tandíj emelésével pótolják a kiesett bevételeket.

Egyének és vállalatok adományai a következő jelentős bevételi forrása az amerikai főiskoláknak és egyetemeknek, mely nem igazán jellemző az Egyesült Államokon kívül. Az amerikai adórendszer is elősegíti az önkéntes felajánlásokat, támogatásokat. A legtöbb főiskola és egyetem komoly szervezőmunkával igyekszik minél több támogatást szerezni, ebből kifolyólag az intézmények felelős vezetőinek legfontosabb és legtöbb időt felemésztő feladata, az a potenciális adományozók felkutatása és támogatásuk biztosítása.

Mindegyik intézménynek szembesülnie kell azzal a ténnyel, hogy az oktatási költségek folyamatosan és jelentős mértékben növekednek. A technológia, illetve a felszerelések költségei egyre emelkednek ugyanúgy, mint a folyóiratok és könyvek árai, az alkalmazottak egészségügyi kiadásai, valamint az épületek fenntartási költségei.

Az intézmények folyamatosan törekednek az infrastruktúra fejlesztésére, bővítésére, valamint a szolgáltatások színvonalának emelésére, hogy a hallgatók egyre magasabb elvárásainak is meg tudjanak felelni.[123] Az ilyesfajta megnövekedett költségeknek és lecsökkent állami támogatásoknak, illetve a rendelkezésre álló egyéb források tükrében, a főiskolák és egyetemek három opcióval rendelkeznek. Csökkenthetik a kiadásaikat, növelhetik a hatékonyságot, és/vagy újabb bevételi

[123] Mint például egyre kisebb létszámú csoportok kialakítása, világszínvonalú akadémiai és rekreációs intézetek

forrásokat kutathatnak fel. A legtöbb esetben a három opció valamilyen arányú kombinációjával kísérleteznek az intézmények.

A finanszírozási problémákat az utazási támogatások csökkentésével, a felszerelések vásárlásának felfüggesztésével, a béremelések elhalasztásával, az oktatói és adminisztratív státuszok üresen hagyásával, az adminisztratív és kiszolgáló személyzet csökkentésével, valamint az épület felújítások és építkezések leállításával próbálják az intézmények orvosolni. Ritka kivétel, ha az intézmények akadémiai programokat szüntetnek meg. Emellett folyamatosan törekszenek az intézmények a minél hatékonyabb működésre. A legtöbb törekvés az adminisztratív és hallgatói szolgáltatásokra fókuszál, mint például az áramfogyasztás csökkentése, és a finanszírozási rendszer változtatása.

Néhány intézmény a hatékonyságot az akadémiai területen is növelni szeretné, mint például minél több hallgatók elérését lehetővé tevő technológiákat alkalmazni, csoport létszámok növelése, *„adjunct instructors" (segédoktatók)* alkalmazása. Habár, a legtöbb hatékonyságot növelő lehetőség az előadókon kívül található.

Az amerikai főiskolák és egyetemek egyre több energiát fektetnek abba, hogy minél változatosabb és nagyobb bevételi forrásokat tárjanak fel, ennek ellenére a bevételek legfőbb forrása továbbra is a tandíj.[124] A növekvő díjak jelentősége a hallgatók és családjaik számára folyamatos társadalmi vita tárgya. A tandíjak növekedése ellenére, a felsőoktatás iránti igény továbbra is növekszik. Széleskörű kormányzati és magán jellegű anyagi támogatási program létezik, melyeket egyrészt anyagi rászorultság alapján és tanulmányi eredmény alapján vehetnek igénybe a hallgatók. Az ilyen források megléte ellenére, a felvételt és sikert a felsőoktatásban továbbra is a jövedelem határozza meg, a magasabb jövedelmi szinttel rendelkező családok gyermekei jóval valószínűbb, hogy tovább tanulnak és diplomát szereznek, mint a hátrányosabb helyzetben lévő társai.

---

létrehozása.

[124] Az infláció kétszeresével nőtt az utóbbi húsz évben, megelőzve a családi bevételek, illetve a hallgatói támogatások növekedését.

Természetesen, több tényező is közrejátszik a sikeres felvételiben és eredményes tanulásban, melybe nem elhanyagolható mértékben játszik közre az egyetem előtti tanulmányok minősége. Mivel az amerikai általános és középiskolai oktatás színvonala nagyon eltérő lehet, attól függően, hogy mennyire gazdag az adott közösség. Ebből kifolyólag tehát, nem kizárólag a tandíj hibáztatható az oktatási lehetőségekben való eltérésekért. Azonban, ha az alacsonyabb jövedelmű hallgató még le is győzi a felkészültségi és anyagi korlátokat, hátrányait, a tanulás mellett dolgozniuk kell, hogy előteremtsék a tandíj összegét, és nem tudnak kizárólag az iskolára koncentrálni, ami azért sejteti, hogy az anyagi különbségek továbbra is meghatározó szerepet játszanak.

Mindezekből jól látható, hogy az amerikai felsőoktatás rendszere, különös tekintettel a finanszírozási megoldásokra jelentősen eltér az általunk ismerttől. Az egységes európai felsőoktatás megteremtését célul tűzők sok esetben ezekhez a szabályozásokhoz nyúltak a megoldások keresése során. Azonban azt is látni kell, hogy sok esetben a különbségek olyan mértékűek, és annyira más szemléletbeli alapokon nyugszanak, hogy nem eredményezhetik ugyanazt az európai rendszerekben, mint amit az Egyesült Államok-beli körülmények közt mutatnak.

IV.

Dogmatikai megközelítés

1. A munkajog rendszertani tagolásának jelentősége

1992-ben, amikor is az Országgyűlés elfogadta az új munkajogi tárgyú törvényeket, azt a jogi hagyományt állította helyre, hogy a gazdasági munkaviszonyban, illetőleg a közszolgálatban dolgozók jogviszonyára eltérő szabályok vonatkoznak.

A jogszabályok országgyűlés által történő elfogadását megelőzően komoly szakmai viták folytak arról, hogy az állam illetve az önkormányzat alkalmazásában állók jogviszonyát egységesen egy közszolgálati törvényben szabályozzák, vagy a köztisztviselők és a közhatalom gyakorlására nem feljogosított alkalmazottak vonatkozásában külön törvényt alkossanak-e.

A dolgozat szempontjából is jelentős a kérdés eldöntése, hiszen az egyetemeken illetőleg főiskolákon alkalmazottak az 1992-es törvényalkotási időszakban például Ausztriában köztisztviselők voltak.[125]

Természetesen nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy mind az osztrák, mind a német jogrendszer a hazai szabályozáshoz képest eltérően definiálja a hivatalnokot, hiszen az állam szolgálatában álló alkalmazottak köztisztviselőnek minősülnek az egységes közszolgálati jogviszonyt szabályozó törvények okán.

A viták során végül is az az álláspont kerekedett felül, hogy a közhatalom gyakorlásával megbízott szervek alkalmazottaira önálló jogszabályt kell alkotni. Ennek elsődleges indoka az volt, mint ahogy erre a törvényjavaslathoz fűzött

[125] 120/2002. sz. tv a felsőoktatásról

miniszteri indoklás is rámutat,[126] hogy a köztisztviselők munkájának a közhatalmi jellege kiemelésre kerüljön és az ehhez szükséges pártatlanság munkajogi szempontokból is garantált legyen.

Az egyetemeken, főiskolákon munkaviszonyban állók vonatkozásában a közhatalom gyakorlása nem merülhet föl.

A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény elfogadásakor is világossá vált, hogy miután a törvény hatálya a munkáltatók széles körét érinti, itt csak általános szabályok kerülhettek megfogalmazásra, ezért lehetőséget teremtett a jogalkotó arra, hogy ágazat-specifikus jogszabályok keretében az általánostól eltérő foglalkozási viszonyokat külön jogszabályok rendezzék.

Ez a szabályozás azonban a közalkalmazotti rétegen belül teremt feszültséget, amely esetlegesen a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését jelentette.

A képet tovább árnyalja, hogy a Kjt. szabályozási rendszere akként épül fel, hogy a Munka Törvénykönyve szabályai általában alkalmazandóvá váltak úgy, hogy a jogalkotó a törvényi rendelkezésben az alkalmazás tilalmát említi külön, ezzel az Mt.-t a közalkalmazotti jogviszonyban is alkalmazandóvá téve.

E kérdés kapcsán kell megvizsgálni azt a felvetését, hogy mennyiben tekinthetjük a közalkalmazotti jogviszonyt kötelmi jellegű jogviszonynak és, hogy hogyan ágyazható be a közalkalmazotti jogviszony a magánjog rendszerébe. A kérdés megválaszolása kapcsán nyilvánvalóan először abban kell állást foglalni, hogy a munkaviszony tekinthető-e kötelmi jellegű jogviszonynak. Kiss György kifejezetten arra az álláspontra helyezkedik, hogy speciális kötelmi- magánjogi jogviszonyról kell

---

[126] „A demokratikus jogállam működésének feltétele, hogy mind az állami közigazgatási, mind az önkormányzati közigazgatási rendszerben világosan elhatárolhatók legyenek a politikai és közigazgatási funkciók. Ezt szolgálja a közigazgatási tevékenység elhatárolása a politikától, a korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, kizárólag a köz érdekében munkálkodó, a társadalom által megbecsült köztisztviselői kar kialakítása, amely lehetővé teszi a közügyek demokratikus intézését. A Javaslat olyan személyi állomány megteremtését célozza, amely megfelelő távolságot tart a politikától és szakértelmét a jogszabályok feltétlen tiszteletben tartásával a közérdek szolgálatába állítja. … A páratlan, befolyástól mentes, szakszerű és törvényes ügyintézés, a kiegyensúlyozott közigazgatás a társadalom közös érdeke. Mindezt elismerve, az Országgyűlés szükségesnek tartja a közszolgálati jogviszony szabályozását, amelynek során egyaránt épít a magyar közjog demokratikus hagyományaira és a nyugat-európai jogfejlődés eredményeire.”

beszéljünk, hiszen munkaviszony vonatkozásában a felek autonómok és szerződési szabadságuk nem korlátozott.[127]

Álláspontom szerint a munkaviszony nem tekinthető a klasszikus értelemben vett polgári jogi jogviszonynak, bár kétségtelen tény, hogy kötelmi jellege nem vitatható, azonban a szerződési szabadság mindkét fél oldalán korlátozott, a munkáltató oldalán a jogszabályok által, a munkavállaló oldalán a megélhetés biztosításának kényszere által. Ha a fenti feltételezést elfogadjuk, akkor még kevésbé mondhatjuk, hogy a közalkalmazotti jogviszony polgári jogi jogviszony lenne, hiszen a kinevezés, mint a jogviszonyt keletkeztető aktus a Kjt. által egyértelműen és kógens módon szabályozott, nem csak alaki, de tartalmi szempontból is. Ezért a felek szerződési szabadsága - egészen szigorú értelmezést alapul véve[128] - szinte kizárt, a munkáltató oldalán, azért mert a jogszabályok nem hagynak mozgásteret a jogviszony tartalmát illetően, a közalkalmazott számára pedig azért, mert dogmatikai szempontból a kinevezés a legkevésbé tekinthető szerződésnek, tudniillik a közalkalmazottnak az egyetlen lehetősége, hogy elfogadja a kinevezést olyan tartalommal, amellyel azt a munkáltató ajánlja, vagy nem fogadja el, de akkor a jogviszony sem jön létre.

A két álláspont alapján lelhetjük fel az általam helyesnek vélt megközelítést, a felsőoktatásban foglalkoztatott közalkalmazottak vonatkozásában, bár a kinevezés mutat kötelmi elemeket, azonban a közalkalmazotti jogviszonyban semmiképpen sem tekinthető ez meghatározónak, elég, ha csak a kinevezés kötelező tartalmi elemeire, illetőleg ennél is hangsúlyosabban a felsőoktatásban foglalkoztatott oktatók önálló bértáblájára gondolunk.

A közalkalmazotti jogviszony megítélését tovább árnyalja, - ahogy arra a fentiekben már utalás történt - a Kjt.-n kívüli egyéb jogszabály-rengeteg, amelyek ágazat-specifikus érdekeket helyeznek előtérbe. Ez a típusú szabályozás teljesen természetszerű, azonban dogmatikai szempontból - álláspontom szerint - megkérdőjelezhető. Alapvető jogelv, hogy a jogszabály, illetőleg a jogi norma

[127] Kiss György: Munkajog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 118. o.
[128] Lásd erről Dr. Cséffány József: A közalkalmazottakról szóló törvény és magyarázata. Szegedi rendezvényszervező Kft., Szeged, 2003. 121. o.

igyekszik a lehető legáltalánosabban megfogalmazni a tényállási elemeket, az ezzel ellentétes gyakorlat kazuisztikussá teheti a jogrendszert.

A közalkalmazotti jogviszony ágazati szintű eltéréseiből adódó problémák a gyakorlatban többek között alapvetően abban is megnyilvánulnak, - ahogy erre a későbbiekben részletesen kitérek - hogy egy munkáltatón belül is eltérő szabályokat kell alkalmazni a foglalkoztatott közalkalmazottakra, amelyek egyenlőtlenségeket, aránytalanságokat okozhatnak.

Külön vizsgálódás tárgya, hogy mennyiben célszerű a felsőoktatásban alkalmazottak jogviszonyát közalkalmazotti jogviszonyként értelmezni, nem lenne-e a jelenlegi hárompólusú szabályozást figyelembe véve célszerűbb - ahogy erre egyébként más országokban találunk példát - köztisztviselői jogviszonnyá alakítani.[129]

Már a Kjt. hatályba lépését követően is felmerült annak a gondolata, hogy milyen módon lehetne egységesíteni a közalkalmazottakra, illetve a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokat. Ezzel összefüggésben is mutat rá Berki Erzsébet arra, hogy a közalkalmazotti státusz felszámolásának egyik lehetséges módja, hogy nem a munkavállalói jogviszonyba (le), hanem a közszolgálati jogviszonyba (fel) lehetne besorolnia a jelenlegi közalkalmazottakat.[130]

Milyen előnyök származhatnak abból, ha a felsőoktatásban foglalkoztatottak jogviszonya köztisztviselői jogviszony?

Előny lehet az alkalmazottak szempontjából a kiszámítható életpálya, a kötött felmentési rendszerből adódóan a jogviszony megszüntetésének korlátozottsága és a jelenlegihez képest magasabb jövedelem megszerzésének lehetősége. A kedvezőbb díjazás kivételével mindez idáig igaz a közalkalmazotti jogviszonyra is, azonban a köztisztviselői jogviszonyhoz a társadalmi megbecsültség magasabb foka is tartozik.

A felsőoktatásban tudományos munkát végzők más közalkalmazottaktól, pedagógusoktól való megkülönböztetése véleményem szerint indokolt, hiszen a

[129] Lag (1994:260) om offentlig anställning
[130] Berki Erzsébet: Munkaügyi kapcsolatok közalkalmazotti jogviszonyban. II. rész, Munkaügyi Szemle 1997. (41.évf.) 2. szám 33. o.

jelenlegi magyar szabályozás értelmében a felsőoktatásban oktatókkal szemben a klasszikus oktatási tevékenység mellett a tudományos tevékenység, és a kutatómunka is elvárásként fogalmazódik meg. A tudományos élet legmagasabb szintű szereplői, az akadémia tagjai is többnyire ebből a körből kerülnek ki.

Milyen előnyei lehetnek a köztisztviselői jogviszonnyá alakításnak munkáltatói szempontból?

A köztisztviselőkkel szemben általánosan megfogalmazott követelmény magasabb etikai és szakmai feltételeket támaszt, ezen túlmenően a fegyelmi büntetések rendszere jóval nagyobb differenciálást tesz lehetővé. Ennél is hangsúlyosabb álláspontom szerint a Ktv-nek a teljesítményértékelésre és a minősítésre vonatkozó szabályrendszere. Ennek bizonyos mértékű átvétele még akkor is indokolt lehet, ha a felsőoktatásban dolgozók munkajogi státusza nem változik, hiszen a már többször emlegetett bolognai folyamatnak is kiemelt célkitűzései között szerepel a minőségi felsőoktatás megteremtése.

Természetszerűen a közszolgálati jogviszony esetleges létesítése a felsőoktatásban hátrányokkal is járna, hiszen a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony rendszertani tagolása válna okafogyottá azáltal, hogy közhatalom gyakorlása nélkül tenné lehetővé közszolgálati jogviszony létesítését.

Potenciálisan alternatívaként felmerülhetne az is, hogy a felsőoktatásban foglalkoztatottak munkaviszony keretei között az Mt. hatálya alá tartozzanak. Ez a lehetőség semmi esetre sem jelentene előrelépést, azonban ahogy azt Prugberger Tamás is kifejtette a globalizáció mai neoliberális vonulatában egyre erőteljesebben teret hódít a szociális állam leépítésének a koncepciója és ezzel összefüggésben a közszféra minél szűkebbé tétele, a vele együtt járó közintézményi privatizációval.[131] Mint azt már a Prugberger Tamás fenti gondolatát tartalmazó cikkére reflektáló vitairatomban is írtam a kormányzati szándék, amely egy karcsúbb közszolgálati

[131] Prugberger Tamás: Visszás jogalkotási és jogalkalmazási tendenciák a hazai közszolgálat létszámleépítése körül. Munkaügyi Szemle, 2004. (48.évf.) 10. szám 6. o.

szférát céloz meg, helyes és szükséges, azonban a foglalkoztatottak számára jogszabály által biztosított kiszámíthatóságot veszélyezteti.[132]

2. Az egységes közszolgálati rendszer

A kérdés kapcsán nem hagyhatjuk szó nélkül azt a javaslatot, amely az előző kormányzati ciklusban Vadász János közszolgálati reformért felelős kormánymegbízott által vezetett hivatal készített, és amelynek célja egy egységes közszolgálati törvény megalkotása volt. Ez a javaslat megszüntetné az állami költségvetésből finanszírozott alkalmazottak (közszférában foglalkoztatottak) megkülönböztetését, helyette egységes közszolgálati jogviszonyt, egységes közszolgálati törvényt alkotott volna.

Az egységes közszolgálati törvény megalkotása már az 1992-es jogalkotást megelőzően, a politikai és közigazgatási rendszerváltás során is alapvető kérdésként merült fel. A kérdés jogelméletileg úgy értelmezhető, hogy megelégszünk-e a közszolgálat elméleti, rendszerező fogalmával, vagy törekszünk a jogalkotásbéli egység megteremtésére.[133] A jogalkotás akkor a rendszerező tagolás mellett döntött.

A Kormány 2317/2003. (XII. 10.) számú határozata elfogadta az egységes közszolgálatról szóló törvény koncepcióját. Tehát 2004-ben a jogalkotás szándéka a másik megoldás, az egységes szabályozás megteremtése volt. A határozatnak megfelelően elkészült - a szerzők szándékai szerint - általános és különös részből álló közszolgálati törvény általános részének tervezete.

Az egységes jogalkotás folyamatához azonban a jog pozitivista elemzése alapján értelmezni kell a közszférára vonatkozó különböző jogszabályokat azok

[132] Nádas György: Vitairat Prugberger professzor cikkéhez. Munkaügyi Szemle, 2004. (48.évf.) 10. szám 9. o.
[133] György István: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. Magyar Közigazgatás, 1998/3. szám 129.o.

eltérései, vagy hasonlóságai alapján, mert ez alapján határozható meg az út, amin vissza lehet térni egy egységes jogszabály koncepciójához.[134]

Határozott szándék mutatkozott abban a tekintetben, hogy a tervezet minél előbb hatályba lépjen és a közszféra minden ágára kiterjedő módon szabályozza a munkajogi kérdéseket. A fentiekhez nagyban hasonlító kérdéseket feszegetett, ezért szükséges e helyen a koncepció főbb elemeinek ismertetése.

A munka világával kapcsolatos jogszabályok fogalomrendszeréhez képest a jogszabály tervezet új fogalmakat alakított ki. Sajnálatos módon talán éppen abból a szándékból eredeztethetően, hogy mindenkire nézve szabályozást kívánt nyújtani, elsikkadt több olyan kérdés, amelyek a jelenlegi jogszabályokban tisztázottak, azonban a törvénytervezet ezeket a problémákat már nem kezelte.

Újdonság lett volna a jogviszony létesítési aktusok között a közszolgálati a szerződés. Arra azonban egyértelmű választ a tervezet már nem adott, hogy kit kellene kinevezni, és kivel kellene közszolgálati szerződést kötni.

A közszolgálati jogviszony létesítésénél figyelmen kívül hagyták azt a körülményt, hogy a közszolgálati jogviszony létesítésének, vannak kötelmi jegyei, amelyek egyfajta akaratszabadságot kívánnak meg. Elég csak arra utalnunk, hogy a tervezet szerint a próbaidő kikötése kötelező a kinevezéssel létesített jogviszonyban. Azonban a próbaidő kikötését a közszolgálati szerződés vonatkozásában már csak lehetőségként definiálta a tervezet azzal, hogy a próbaidő leghosszabb idejének mértékét egységesen 6 hónapban állapítja meg.

Azok a gondok, amelyek megítélésem szerint éppen a koncepció lényegét jelentették, - nevezetesen egy minden közszférában dolgozó munkavállalóra kiterjedő törvény megalkotásának célja – már a jogviszony létesítése kapcsán szembeötlővé váltak, például, jelenleg a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottak vonatkozásában teljességgel felesleges eskütételt előírni, nem vitatva, hogy az eskü régi magyar hagyomány.

---

[134] György István: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. Magyar Közigazgatás, 1998/3. szám 131.o.

A tervezet a kinevezés és a szerződés módosítása kapcsán hangsúlyozta a felek közös megegyezését, azonban dogmatikailag nem precizírozza, hiszen a kinevezés olyan egyoldalú jognyilatkozat, amely a munkáltató akaratát tükrözi a jogszabályi keretek között, így a kinevezett igazából vagy elfogadja az abban foglaltakat, vagy nem. Ebből következően a kinevezés módosítását a kinevezettnek el kell fogadnia ahhoz, hogy a módosításban rögzítettek hatályba lépjenek.

A tervezet nem bontotta ketté a módosítás és a módosulás szabályait, dacára annak, hogy a kérdés elvi jelentőségű.

A jogutódlással kapcsolatosan lakonikus volt a szövegtervezet, így sem az Európai Unió vonatkozó irányelvei, sem a kialakult bírói gyakorlat nem szűrődött át rajta.

A megszüntetési okok nagyjából megegyeztek a jelenleg hatályos Kjt. és Ktv. rendszerével, azonban megkettőzi a jogviszony rendkívüli megszüntetésének a munkavállalók által gyakorolhatók intézményét.

A felmentés kapcsán érdekes szabályra figyelhetünk fel, amikor is azt találjuk, hogy a munkáltató nem szüntetheti meg felmentéssel a közszolgálati jogviszonyt a betegség miatti keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egyévi időtartama alatt. A betegszabadsággal kapcsolatosan a jogszabály úgy rendelkezik, hogy a munkavállalót ilyen címen évente 15 munkanap illeti meg. A felmentési tilalomnak ez a fajta értelmezése jelentős visszalépés a jelenleg érvényben lévő rendelkezésekhez képest.

Sajnálatos, hogy a jogszabálytervezet pontatlanul fogalmazott az azonnali lemondással kapcsolatosan, hiszen ennek jogát a szolgálatvállaló (kinevezett és szerződéses) vonatkozásában engedi gyakorolni, míg a rendkívüli felmondás jogát munkavállalói oldalon csak a közszolgálati szerződéssel foglalkozatott részére biztosította.

A rendes felmondás intézménye új irányt vett volna a jogszabálytervezet hatályba lépése esetén, amikor ennek gyakorlását lehetővé teszi a határozott idejű jogviszony vonatkozásában is.

A közszolgálati jogviszony megszüntetési rendszerében másik nehezen értelmezhető és dogmatikailag rosszul kezelt kérdés volt a vagyonnyilatkozat tételi kötelezettség elmulasztása miatti jogviszony megszüntetés. Álláspontom szerint ez olyan vétkes kötelezettségszegés, amely fegyelmi eljárást von maga után, mely eljárás keretében a megfelelő garanciális elemek megtartásával akár a legsúlyosabb fegyelmi büntetés is kiszabható.

A végkielégítés kapcsán kizárta a végkielégítésre jogosultak köréből azt, akinek felmentésére képességeivel illetve a közszolgálati jogviszonyával összefüggő magatartása miatt került sor. Ez a rendelkezés értelmezhetetlen, hiszen ha a jogviszonnyal összefüggő magatartás indokolja a felmentést, akkor ismételten csak a fegyelmi eljárás juthat eszünkben. Ezen túlmenően felmentési okként a tervezet sem az alkalmatlanságot, sem az előbbi kitételt nem említi annak, ellenére hogy a jogszabály egyértelműen az abszolút kötött felmentési rendszert rögzíti.

A jogviszony tartalmának a szabályozása a tervezetben a munkáltató és munkavállaló kötelezettségének ismertetésével kezdődött. Ebben a körben a teljesség igénye nélkül kiemelést érdemel, hogy a munkáltató köteles a munkavállaló részére munkaköri leírást adni, azonban a munkaköri leírás tartalmára még csak utalás sem található.

Sajnálatos, hogy olyan megfoghatatlan kategóriák is a normaszövegbe kerültek, mint a közszolgálati elvek, a különös gondosság. Természetesen e helyen is érződik az, amiről már a korábbikban szóltunk, hogy nehéz egy jogszabályban összefoglalni, például az általános iskolai tanítókra, vagy a bányakapitányságokon dolgozó szakemberre vonatkozó szabályokat.

Érthetetlen a jogszabálytervezet szigorúsága az összeférhetetlenség tekintetében, amely a munkavállaló további közszolgálati jogviszonyának létesítését általános jelleggel megtiltja, ezzel elzárva például olyan magasan képzett szakemberek

foglalkoztatását a felsőoktatásban, akik valamely a közszolgálati törtvény hatálya alá tartozó munkakört látnak el.

A munkaidővel összefüggésben a jogszabálytervezet értelmezésekor ismét nehézségekkel találhattuk szembe magunkat. Megítélésem szerint képtelenség a munkaidőre vonatkozó rendelkezések egységesen, ilyen általános módon történő megfogalmazása. Elég itt utalni az egészségügyre, illetőleg az ott foglalkoztatottak munkaidejét szabályozó törvényre, de hasonlóan problémás lehet a különféle fegyveres testületeknél alkalmazottak munkaidő-beosztása is. Az ügyelettel és készenléttel kapcsolatban mintha figyelmen kívül maradt volna a 103/94. EK. irányelv, amely hazánkban is kötelező.

Az egységesítési szándék éppen ott törik meg, ahol leginkább lehetne az elvet alkalmazni. A szabadság mértékének meghatározásakor a jogszabálytervezet éppen nem alkotott egységes szabályokat, így éppen az egységes jogszabály, mint cél sikkadt el.

A jogszabálytervezet legérzékenyebb pontja az előmeneteli és illetményrendszer. A törvénytervezet szerint, a munkavállaló illetménye alapilletményből, teljesítmény pótlékból és egyéb pótlékból áll. A tervezet a teljesítménypótlék megállapítását kötelezővé teszi, abban az esetben, ha a munkavállaló az előző teljesítményértékelési időszakhoz képest jobban teljesít, vagy ugyanolyan szinten teljesít.

Sajnos a pótlékok megfizetésére a törvény szövegből következően csak abban az esetben nyílt volna lehetőség, ha a munkavállalók egy részét negatívan értékelik, hiszen a pótlék fedezete a személyi juttatások előirányzata. A teljesítményértékeléssel kapcsolatban elmondható, hogy a jelenleg hatályos Ktv. rendszerében megtalálható ez az intézmény, azonban az is elmondható, hogy hatékonyan nem működik, javarészben formális. Azoknál a munkáltatóknál, akik megpróbálták komolyan venni, peres eljárások indultak és ezek a perek az esetek döntő többségében a munkáltató pervesztességével végződtek.

A jogszabály azt sem tisztázta, hogy a teljesítményértékelés és a minősítés milyen viszonyban legyen egymással, hogyan épüljön a minősítés a teljesítményértékelésre. Az egyéb juttatások és kedvezmények kapcsán a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző rendeltetéseket találunk, hiszen a lakásépítési - és vásárlási kölcsönök vonatkozásában az állami kezesség vállalást kizárólag a kinevezéssel foglalkoztatott munkavállalók esetében biztosította volna a jogalkotó.

A fegyelmi felelősség megint csak, ha úgy tetszik diszkriminatív, hiszen a fegyelmi eljárás garanciát nyújtó rendelkezései csak a kinevezett munkavállalók tekintetében alkalmazandók, míg a szerződéses állomány vonatkozásában szankcióként, a garanciális elemek betartása nélkül kizárólag a rendkívüli felmondás lett volna alkalmazható.

A közszolgálati jogvita kapcsán új intézményként került megalkotásra a panaszbizottság, amelyet egyeztetőfórumként definiálnak, - némileg emlékeztet a munkaügyi döntőbizottságokra- azzal, hogy a panaszbizottság igénybevétele nem kötelező. Ezzel összefüggésben kell rámutatni a Pp. 355. §-ában írtakra, amelynek érintetlenül hagyása az egyeztetései eljárás megkettőződését, és az ügyek érdemi elbírálásának elhúzódását eredményezte volna.

A törvénytervezet új közszolgálati hivatalt is felállított volna (a tervezetet előkészítő kormányhivatal jogutódjaként), bár az előterjesztésben felhozott indokok alapján ez teljességgel felesleges.

Összegezve a törvénytervezet szakmailag nem volt alátámasztott, olyan gyökeresen eltérő területeket kívánt egységesen szabályozni, amely már magában hordta az önálló alsóbb szintű jogszabályok megalkotásának kényszerét, és az ágazatonkénti eltérések fenntartását. Ha ez így van, úgy egy ilyen fajta egységes koncepció nem lehet életképes.

Az előzőekben elemzett reform megakadt, a jogszabálytervezetet nem fejlesztették tovább, az Országgyűlés elé benyújtásra sem került. Az ismertetésének jelentősége azonban mégis abban rejlik, hogy a 2006-2010-es kormányzati ciklus elsődleges feladataként a közigazgatás átalakítását, a közszférában foglalkoztatottak

létszámának csökkentését fogalmazta meg, és ezen célokkal egyidejűleg ismét napirendre kerültek Vadász János reform elképzelései és az említett jogszabálytervezet továbbgondolásának szükségessége is.

Változatlanul az az álláspontom, hogy célszerű és szükséges az egységes közszolgálati törvény megalkotása. Ha a dolgozat témakörére fókuszálunk, akkor különösen igaz ez, hiszen a korábban már vázolt ellentmondásokat feloldaná, lehetőségeket biztosítana egy nagyobb társadalmi megbecsültség megteremtéséhet. Hiszen ahogy erre dr. György István is rámutat a közszolgálat egységes szabályozásának kérdéskörénél nem az a lényeg, hogy milyen a szolgáltatás jellege, hanem annak iránya: a köz, a társadalom, hogy a szolgáltatásokat ténylegesen vagy potenciálisan a társadalom valamennyi tagja igénybe veszi.[135]

Természetesen ne álltassuk magunkat azzal, hogy egy egységes közszolgálati törvény kiküszöbölné azt a problémát, hogy ágazat-specifikus jogszabályokat kellene alkotni, azonban mindenképpen egységes keretet és alkalmazotti pozíciót biztosítana.

Az új felsőoktatási törvény éppen a fentiekkel ellentétes tendenciát erősíti, hiszen a felsőoktatásban foglalkoztatottak vonatkozásában az általánoshoz képest jelentős mértékű és a későbbiekben kifejtendő eltéréseket mutat.

3. Az egyetemi autonómia

Annak érdekében, hogy érthetővé váljék az oktatók speciális jogviszonya, illetőleg a jogviszonyt meghatározó külső környezet, szükséges ennek vizsgálata is. Sajátos kérdésként merül fel az egyetemi autonómia és a közalkalmazotti jogviszony kapcsolata. Az egyetemi autonómia már az első egyetemek alapításakor is kiemelt jelentőségű privilégium volt.

Az egyetemek az elmúlt évszázadok során számos válságot éltek meg, melyeket csak megújulásukkal tudtak megoldani. A válságok és megújulások mindig érintették az autonómia kérdését, ezért ennek vizsgálat megkerülhetetlen.

[135] György István: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. Magyar Közigazgatás, 1998/3. szám

Dolgozatomban – rövid áttekintő jelleggel – az egyetemi autonómia kérdéskörét két vetületben vizsgálom, más és más időhorizontban:

- az autonómia fejlődésének történeti áttekintése mind nemzetközi, mind magyarországi viszonylatban,
- a magyar felsőoktatás legújabbkori történetében hogyan alakult az egyetemi autonómia és a közalkalmazotti jogviszony kapcsolata.

Meg vagyok győződve arról, hogy a fentiek – a leglényegesebb elemeket tartalmazó – áttekintése teljesebb körűvé teszi választott témám kifejtését.

A felsőoktatás első – szakirodalomban részletesen elemzett – válsága az ipari forradalom, majd a francia forradalom hatására következett be. Fő jellemzője volt ennek az időszaknak az állam domináns szerepe az intézmények alapításában, finanszírozásában, ellenőrzésében.

A megújulást a Humboldt testvérek nevéhez fűződő reform jelentette, mely az oktatás-kutatás egységének, a professzorok és a hallgatók szellemi szabadságának biztosított prioritást.

A modern felsőoktatási intézmények kialakulása és fejlődése országonként jelentősen különbözik. Két alapvető modell vált jellemzővé:[136] A „brit" és a „kontinentális európai", az utóbbin belül megkülönböztethető a német „humboldti" és a francia „napóleoni" rendszer.

A modellek főbb jellemzői:

129-130. o.

[136] Polgár Tibor: A felsőoktatás változása az Európai Unió országaiban, Magyar Felsőoktatás 2003/4-5-6. 105-120. o.

- Nagy-Britanniában a tradíciók tisztelete, az oxfordi és a cambridge-i egyetemek mintaadó szerepe vált meghatározóvá. Lényeges vonása, hogy az állami befolyás szerep minimális, a piac szerepe másodlagos.
- A biscmarcki „porosz" felsőoktatási rendszer megőrizte a tradicionális német egyetemek autonómiáját, ami korlátozott és közvetett állami irányítást jelent.
- A francia felsőoktatási rendszer alapvető vonása az intézmények állami irányításának centralizációja.

1960-as évektől bekövetkezett, az egyetemi oktatás tömegesedése, mely nagymértékben befolyásolta az egyetemi az autonómiát, az állam és az intézmények kapcsolatrendszerét. Ez időbelileg majdnem egybeesett a felsőoktatás egyik korszakos válságával, melyet az okozott, hogy a hallgatók és a fiatal oktatók követelték az egyetem belső világának demokratizálódását, igényelték a liberálisabb oktatáspolitikát. Szinte minden országban kormányzati törekvés lett az autonómia biztosítása mellett az intézmények működésének orientálása az állami támogatás felhasználása hatékonyságának vizsgálata.

Az Európai Unió országaira jellemző modellek közül az úgynevezett porosz modell alig változott, a brit modell azonban egyre inkább – ez elsősorban a 80-as években a gazdasági növekedés megtorpanása idején következett be – az oktatási piac logikáját veszi figyelembe, szervezetére a flexibilitás lesz jellemző. Lényeges vonása, hogy elkülönül az akadémiai és az operatív vezetés. Az Unió legtöbb országában – a brit modell módosulásához hasonlóan – az állam áttért az indirekt irányításra, mely utólag kontrolál, és tulajdonképpen piaci szereplőnek tekinti az egyetemet, ösztönzi a külső pénzeszközök bevonását. Ez egyben azt is jelentette, hogy a korábbi professzori vezetési modell visszaszorult.

Az egyetemek megújhodásának egyik legnagyobb vitatémája volt az autonómia. Teret nyert, hogy a hagyományos autonómia, a megváltozott társadalmi, gazdasági körülmények között nem tudja hatékonyan érvényesíteni az egyetemek

érdekeit. A témával foglakozó szakirodalomban ekkor jelent meg a kollektív autonómia fogalma, mely azt jelenti, hogy az intézményeknek közösen kell fellépniük érdekeik hatékonyabb érvényesítése érdekében. Számos új, úgynevezett közvetítő szervezet – például egyetemi szövetségek, rektori konferencia – jön létre az akadémiai szempontok érvényesítéséért.[137]

A 20. század utolsó évtizedeiben az Egyesült Államokban új modell született, mely a gazdasági gyakorlat számára hasznos kutatási eredményekre és az ezen alapuló oktatásra épül.

Burton R. Clark a Berkeley egyetemi tanára – aki meghatározó szerepet játszott a felsőoktatás-kutatás elméleti alapjainak kidolgozásában – 1983-ban a felsőoktatás jelenségeinek – így az autonómia – megértéséhez a főhatalmat gyakorló három úgynevezett „aktor" erejének összevetését ajánlja. Alapsémájában kifejti, hogy az említett „aktorok" – melyek elnevezését Hrubos Ildikó pontosította – az

- akadémiai oligarchia,
- állami bürokrácia és a
- piac

befolyásoló hatásainak elemzése ad alapot a felsőoktatási jelenségek értelmezéséhez. 1998-ban arra a megállapításra jutott, hogy az egyetemi autonómia úgy értelmezendő, hogy nem egyetlen támogatótól függ az intézmény. A szabadságot a több lábon állás biztosítja.[138]

Az 1988-as év meghatározó az egyetemek világának történetében. Ekkor került aláírásra – 430 rektor által – a Magna Charta Universitatum. A dokumentum által rögzített 4 alapelv közül az első, hogy az egyetem autonóm intézmény. Ahhoz, hogy teljesíthesse feladatát, a kultúra értékeinek létrehozását és átadását, minden politikai,

[137] Berg C.: Academic Freedom and University Autonomy, Bucharest, CEPES Papers of Higher Education 1993.
[138] Hrubos Ildikó: Gazdálkodó egyetem, szolgáltató egyetem, vállalkozó egyetem 14-33. o. In: A gazdálkodó egyetem, szerkesztette: Hrubos Ildikó, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004. (132 oldal)

gazdasági és ideológiai hatalommal szemben függetlennek kell lennie. Deklarálta csak az egyetemek autonómiája tudja biztosítani, hogy

- a felsőoktatás funkciójának változása összhangban legyen a változó társadalmi igényekkel,
- biztosított legyen a tudományok dinamikus fejlődése.

Az egyetemi autonómia fogalmával és tartalmával foglalkozott a Nemzetközi Egyetemi Szövetség 1998-ban publikált állásfoglalása is. [139] Az állásfoglalás szerint az intézményi autonómia a külső beavatkozásoktól való függetlenség azon szintje, amely szükséges ahhoz, hogy az egyetem saját belső szervezeti működését önállóan szabályozhassa. A definíció nem határozza meg, hogy mi a függetlenség megfelelő mértéke, csak a területeket sorolja fel, ahol arra szükség van.

Az autonómia kérdéseivel is foglalkozott az Európai Egyetemi Szövetség 2006. októberében Brno-ban tartott konferenciája. E kérdéskörben úgy foglalt állást, hogy az autonómia fokát az határozza meg, hogy milyen mértékben hajlandóak és képesek az egyetemek összefogni a gazdasággal és a társadalommal a tudás közös termelésére és továbbfejlesztésére.[140]

Az egyetemi autonómia kérdése az Európai Felsőoktatási Térség és az Európai Kutatási Térség kialakítását meghirdető dokumentumok alapvető eszméi közé tartozik. A dokumentumok állást foglalnak az intézmények felelősségének növelésében, a működés rugalmasságának fokozásában, az intézmények közötti versenyben. Az egyetemnek meg kell találni azt az utat, amely a hatékonysági követelmények mellett sem veszélyezteti az oktatás, kutatás szabadságát, a tradicionális akadémiai értékeket.

Az autonómia fogalmának változása, terjedelmének módosulása megfigyelhető a magyar felsőoktatás 20-21. századi történetében. Dolgozatom egyes fejezeteiben – az

[139] Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. Új társadalmi szerződés felé Educatio 2006/4. 665-683. o.
[140] Goddard J.: The Role of Higher Education Institutions in Linking Innovation and Territorrial Development Praper presented at the Autumn Conference of the European University Association „European Universities as Catalyst in Promoting Regional Innovation", Brno 19-21 October 2006.

adott témával összefüggésben – erről részletesen szólok, itt csak néhány lényeges elemre kívánok kitérni.

A 20. század elején a magyar egyetemek autonómiája meglehetősen korlátozott volt, mind a személyi, mind a tanulmányi, mind a gazdasági kérdésekben. Az egyetemi tanári kinevezés az uralkodó hatáskörébe tartozott, a miniszter erősítette meg a magántanári képesítéseket, az adjunktusok, tanársegédek, gyakornokok megválasztását. Miniszteri hatáskörbe tartozott a rektor, dékán megválasztásnak megerősítése, az egyetem igazgatási és gazdasági apparátusa tisztviselőinek kinevezése. Ő határozta meg a tanulmányi rendet, a szigorlati és a vizsgaszabályzatot. Gazdasági kérdésekben az egyetemnek jóformán semmi önállósága nem volt.
Az autonómia tulajdonképpen csak az intézmény belső működési mechanizmusára terjedt ki.[141]

A felsőoktatási intézmények autonómiájának kiterjesztésére Klebersberg minisztersége idején sem került sor.[142]

Az autonómia kérdései nem szerepeltek az 1936. december 10-16. között megtartott Felsőoktatási Kongresszus napirendjén sem.[143] A felsőoktatás reformjára vonatkozó törvényjavaslat – mely az egyetemi autonómia kérdéseit is szabályozta volna – később sem készült el.

Az 1940-es évek végét, az 1950-es évek elejét számos diktatórikus intézkedés jellemezte, elsősorban az intézmények szervezeti változásaiban, az oktatás ideológiai tartalmának növelésében. A tudományos minősítés rendszere kikerült az egyetemek hatásköréből, s ezzel háttérbe szorult a tudományos utánpótlás képzése. A politikai irányítás túlsúlya azt eredményezte, hogy lényegesen csökkent az egyetemi testületek

[141] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században 25-29. o. , Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999. (136 oldal)
[142] Mann Miklós: Oktatáspolitikusok és koncepciók a két világháború között 31-41. o., Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, Budapest 1997. (155 oldal)
[143] Az 1936. december hó 10-től december hó 16. tartott Országos Felsőoktatási Kongresszus munkálatai I-III., (szerk.: Mártonffy Károly), Budapest 1937.

szerepe. Az oktatói kinevezésekben háttérbe szorult a szakmai tudományos követelmény.

Az MSZMP Politikai Bizottságának 1958. április 1-jei határozata - amely az egyetemek politikai és káder kérdéseivel foglalkozott – tükrözte a korábbi politikai káder struktúra restaurálását. Az egyetemi autonómia kérdései, ezen belül az intézmények vezetésére vonatkozó rendelkezések, az 1960-as évek közepéig nem változtak.

A gazdaságirányítás reformjának munkálatai a felsőoktatási intézmények életében is jelentős változásokat hoztak. Az 1969. évi 14. tvr., a 25/1969. Korm. rendelet és a 3/1969. MM számú rendelet növelték az egyetemek önállóságát. Módosult az egyetemi testületek szerepe, melyeknek választott oktatók és hallgatók is tagjai lettek. A Kormányrendelet deklarálta az osztott vezetés elvét, növelték a hallgatók szerepét. A rendelkezések azonban bizonyos mértékig korlátozóak is voltak:

- az egyetemi tanács egyes határozatainak végrehajtásához szükség volt a miniszter jóváhagyására,
- számos jogkör – például vezető oktatói pályázatok meghirdetésének engedélyezése, a munkáltatói jogkör gyakorlása – miniszteri hatáskörben maradt,
- a főiskolák – az egyetemekhez viszonyítva – lényegesen kevesebb jogkörrel rendelkeztek.

Az 1970-es években az autonómia 1969-ben kialakított keretei lényegében nem változtak.

Az MSZMP Politikai Bizottságának 1981. február 3.-i határozata kapcsán[144] fogadta el az Országgyűlés 1984. április 12-i ülésén a felsőoktatás fejlesztési program téziseit.

[144] Oktatáspolitikai dokumentumok 1980-1984, 20-21. o., Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1984.

A Minisztertanács ennek alapján fogadta el a minisztérium előterjesztését a felsőoktatási intézményhálózat távlati fejlesztésének elveiről. Ez többek között tartalmazta a felsőoktatás irányítása, az intézmények vezetése korszerűsítésének feladatait[145], mely többek között tartalmazza, hogy

- fokozatosan át kell adni az egyetemeknek, főiskoláknak, az általuk teljesíthető képzési, igazgatási, jogi, személyzeti és gazdasági feladatokat,
- növelni kell önállóságukat a külső és belső demokratizmus elemeinek kiépítésével együtt,
- fejleszteni kell a hallgatók demokratikus részvételét az intézmények irányításában,
- csökkenteni kell a jogi túlszabályozottságot.

Az 1985. évi I. törvény, valamint ennek végrehajtási rendeletei további jelentős változásokat hoztak az autonómia vonatkozásában is, így például

- azonos lett az egyetemek és főiskolák önállósága,
- meghatározták a felsőoktatási intézmény önkormányzati jogait,
- növelték az egyetemi, főiskolai testületek szerepét,
- rögzítették az osztott vezetés elvét,
- rögzítették a tanítás szabadságának jogát,
- részletesebben meghatározták a testületek összetételét,
- biztosították a hallgatók jogát az oktatók munkájának véleményezésében.

Az autonómiát nagy mértében érintő változások történtek 1988-ban. A felügyeletet gyakorló minisztériumok jelentős hatáskör átruházást hajtottak végre. A rektoron kívül valamennyi oktatással kapcsolatos vezetői megbízás intézményi hatáskörbe került.

A felsőoktatási autonómia megerősödéséhez jelentősen hozzájárult az Alkotmány 1989. októberében bekövetkezett módosítása.[146] Az 1990. március 1-jén

[145] Oktatáspolitikai dokumentumok 1980-1984, 93-94. o., Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1984.

[146] 1949. évi XX. törvény 70/G. § (1)-(2) bekezdés

elfogadott XXIII. törvény – mely az 1985. évi I. törvényt módosította – tovább korlátozta a felügyeletet ellátó miniszter hatáskörét.

A rendszerváltozást követően az új kormány programja célul tűzte ki az autonómia egyes elemeinek fejlesztését, így többek között

- az intézmények gazdasági önállóságának növelését,
- az oktatói-hallgatói tanszabadságot korlátozó tényezők megszüntetését,
- az önkormányzati önállóság jogköreinek bővítését,
- az oktatói kar színvonalának emelését.[147]

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény újraszabályozta a felsőoktatás irányításának kérdéseit, megszüntette a közigazgatási jellegű minisztériumi irányítást, és annak széttagolását. A törvény lényeges eleme volt az országos felsőoktatási testületek – MAB, FTT – létrehozása. A törvény 1996. évi módosítása továbbszélesítette az egyetemi autonómiát

- konkrétabban megállapította a hallgatói önkormányzat jog- és hatáskörét,
- növelte az egyetemi testületek hatáskörét,
- előírta az oktató-kutató tevékenység folyamatos ellenőrzését és értékelését,
- szabályozta az adjunktusok, tanársegédek kinevezésének munkajogi kérdéseit.

Polónyi István ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy „a törvény nem tartalmazott garanciákat a felsőoktatási intézmények gazdasági autonómiájára nézve, de teljesen nem is zárta le ezt a kérdést.”[148]

Az autonómia kérdésével, illetőleg annak tartalmával, kereteivel az Alkotmánybíróság is több határozatában foglalkozott, az autonómiát az Alkotmány 70/G. §-ából vezetve le, és kimondva, hogy a tudományos élet szabadsága tágabb

[147] A Nemzeti Megújhodás Programja, a Köztársaság első három éve, Budapest 1990. 106-107.o.
[148] Polónyi István: A hazai felsőoktatás gazdálkodási szabályozói környezete és néhány gazdasági jellemzője 34-74. o. In: A gazdálkodó egyetem, szerkesztette: Hrubos Ildikó, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004. (132 oldal)

értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik.[149] Az Alkotmánybíróság másik határozatában[150] rámutat arra, hogy a tudományos élet szabadságát pedig a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg a felsőoktatási törvény szerint. A felsőoktatási törvény rendelkezései szerint az állam a felsőoktatással kapcsolatos feladatait a felsőoktatási intézményeknek az Alkotmányban és a felsőoktatási törvényben szabályozott jogai, kötelezettségei és hatáskörei tiszteletben tartásával látja el. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a felsőoktatási intézmény autonóm döntésére tartozó ügyekben az egyetemek és a főiskolák nem minősülnek a Kormány által irányított szervnek.[151]

Az Országgyűlés a felsőoktatás fejlesztésére vonatkozó célkitűzésekről szóló 107/1995. (XI.4.) OGY határozatának I. számú melléklete több részben kitér az autonómia kérdésére. A melléklet az autonómia fogalmát az alábbiakban határozza meg: „Az autonómia a tudományművelés és művészeti tevékenység sajátossága, a szakmai munka autonómiája, ami egyszerre hatja át az oktatás és a kutatás folyamatát, valamint az ennek keretet adó intézmények szerveződését.” A melléklet 3. része határozottan kiáll a gazdasági autonómia mellett. Az autonómia fenti elemei azonban csak részben jelentek meg az 1996. évi LXI. törvényben, teljesen háttérbe szorult a gazdasági autonómia.

Az 1996. évi módosítás kísérletet tett egy új gazdasági, vezetési testület a „Felügyelő Tanács” létrehozására, melyről dolgozatomban részletesen írok.

A CSEFT program koncepciójában – s erről is írok máshol részletesebben – szintén nagy hangsúlyt kap az autonómia kérdése.

A felsőoktatási törvény elfogadása kapcsán a kérdésben már az Alkotmánybíróság is állást foglalt, amely határozatában többek között kifejtette, hogy

[149] 861/B/1996.. AB határozat
[150] 4061995. (VI. 15.) AB határozat
[151] Az említett kérdésben az Alkotmánybíróság gyakorlata sem egységes, hiszen az állam szabályozási jogköre tekintetében kifejezetten ellentétes álláspontot fogalmazott meg az Alkotmánybíróság az 1310/D/1990. számú határozatában.

a tudományos élet szabadságához nem elegendő a tudomány művelői számára egyéni jogokat biztosítani, valamint az állami beavatkozások és korlátozások elleni védelmet garantálni. Az államnak kötelessége olyan törvényben szabályozott megoldásokat nyújtani, melyek megfelelően biztosítják a külső befolyásoktól mentes, szabad, professzionalizálódott tudományos tevékenység folytatását.[152]

A közalkamazotti jogviszony, illetőleg a közalkalmazotti jogviszony fenntartására lehetőséget teremtő normarendszer ezt az elvárt és kívánatos autonómiát mindenképpen korlátozza. A felsőoktatási törvény 2006. márciusi hatályba lépését követően az Országgyűlés elfogadta a törvény módosítását. Ez a módosítás a felsőoktatási intézmény mellett működő gazdasági tanács hatáskörét szabályozza. A dolgozat témája szempontjából is jelentősége van az Ftv. 25. § (1) bekezdésében írtaknak, hiszen a gazdasági tanács többek között egyetértési jogot gyakorol a felsőoktatási intézmény szervezete, szervezeti egysége létesítését, átalakítását, megszüntetését, a felsőoktatási intézmény költségvetését és annak beszámolóját illetően. A törvény rendelkezése szerint a rektor a gazdasági tanács egyetértését követően terjesztheti elő a szenátushoz a fentiekben jelzetteket.

A törvény kihirdetését megelőzően a köztársasági elnök alkotmányossági aggályainak hangot adva az elfogadott törvényt, annak aláírását megelőzően megküldte az Alkotmánybíróságnak és kérte, hogy a testület alkotmányossági szempontból a törvényt vizsgálja meg.

A köztársasági elnök – idézve az Alkotmánybíróság már hivatkozott határozatából – rámutat többek között arra, hogy a szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. A tudomány autonómiája önkormányzati jogokon keresztül valósul meg.

Az alkotmányossági aggály lényege abban foglalható össze, hogy a felsőoktatási törvény olyan testület számára jelent egyetértési jogot, mely testület az egyetemi autonómia keretein kívül esik.

[152] 41/2005. (X. 27.) AB határozat

Az átirat összegezve rámutat arra, hogy a gazdasági tanács meg tudja akadályozni a már említett döntések meghozatalát, hiszen egyetértése nélkül a vonatkozó döntések nem is kerülhetnek a szenátus napirendjére.[153]

Ez a beadvány, illetőleg az Alkotmánybíróság korábbi határozata is, amely a felsőoktatási törvény alkotmányosságával foglalkozik, ha csak érintőlegesen is, de vizsgálja azt a kérdéskört, mely szerint a felsőoktatás jogi szabályozása inkább a közjogi, vagy magánjogi alapelvek mentén épül. A kérdés ilyen szempontú megválaszolása a dolgozat szempontjából is fontos, hiszen az állami fenntartású felsőoktatási intézmények alkalmazottai, ahogyan erről már többször is szó esett a közjog és magánjog mezsgyéjén elhelyezkedő közalkalmazotti jogviszonyban állnak. Ezen megállapításból természetesen az is következik, hogy a jogviszonyra hatást gyakorolnak mind a magánjog, mind a közjog alapelvei.

A felsőoktatási törvény hatálya nem csak állami alapítású felsőoktatási intézményekre terjed ki, ebből következően ezekben a nem állami intézményekben a közjogias elemeket felvonultató közalkalmazotti törvény nem alkalmazható. A felsőoktatási törvénynek a dolgozat szempontjából jelentőséggel bíró rendelkezései a fentiek figyelmen kívül hagyásával, abból az alapvetésből indulnak ki, hogy az egyetemek, illetve főiskolák alkalmazottai közalkalmazottak, ezzel túlsúlyba kerületek a közjogias elemek. Ezzel bár egyfelől látszólag szektorsemleges szabályozást értek el, másfelől azonban azt mondhatjuk, hogy a magán munkáltatókat egyébként megillető szerződési autonómia sérül, mert ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, az alkalmazás a jogviszony létesítése, módosítása és annak megszüntetése, törvényi korlátok közé szorul.

Ez a felvetés is visszajuttat bennünket a fejezetben már több szempontból érintett azon problémához, amely abban foglalható össze, hogy szükséges-e a felsőoktatásban foglalkoztatott dolgozók vonatkozásában a közjogias elemeket hangsúlyozó közszolgálati jogviszony elemeinek hangsúlyozása, vagy ahogyan arra kormányzati elképzelések utalnak a felsőoktatásban dolgozók egészét a gazdasági munkajog hatálya alá kellene átszervezni.

[153] A Magyar Köztársaság Elnökének I-2/3388-0/2006. számú átirata

A fentiekből következően álláspontom szerint célszerű a közalkalmazott – közszolgálati jogviszony fenntartása – mert ez az a jogviszony típus, amely megfelelően biztosítja – legalább is elviekben – a tudományos oktatói pályát választók számára a karrier, az előrejutás, és egy tervezhető életpálya lehetőségét.

A kérdést más oldalról vizsgálva nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az államnak kötelezettsége annak biztosítása, hogy a magyar tudományos élet folyamatosan fejlődni tudjon, és a tudomány eredményei a magas színvonalú felsőoktatáson keresztül alkalmazhatóvá váljanak. Ezen kötelezettség ellátásához megfelelő munkajogi kereteket – éppen a közjogias elemek túlsúlya okán – a közalkalmazotti, közszolgálati jogviszony biztosíthat.

Melyek is azok a közjogias elemek a közalkamazotti jogviszonyban, amelyek a fenti cél megvalósításában segítséget nyújtanak?

Az egyik ilyen kiemelhető pont talán az, hogy az állam, mint fenntartó direkt módon avatkozhat be a közalkalmazotti jogviszonyba. Elég, ha csak a Kjt. 30. §-ára gondolunk, hiszen a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésének egyik jogcíme, ha az országgyűlés, a kormány vagy a fenntartó önkormányzat létszámcsökkentést, átszervezést rendel el. Ebben a tekintetben elfogadható Kiss György álláspontja, amely a munkáltatói autonómia jelentős korlátozásként értelmezi az ilyen direkt beavatkozást.[154]

A felsőoktatási intézmények az előbbiekben vázolt direkt beavatkozást, illetőleg annak hatásait, már többször kénytelenek voltak megélni. Ezek közül talán a legnagyobb létszámot érintő kormányzati döntés a „Bokros-csomag” néven ismerté vált költségvetési megszorítás volt.

Ebben az összefüggésben ismételten az egyetemi autonómia, más megvilágításból szemlélve a szerződési szabadság kérdése kerül előtérbe és újra azzal a problémával szembesülünk, hogy mennyire tekinthető a felsőoktatási intézmény a munkáltatói jogok teljes katalógusával rendelkező munkáltatónak, vagy csupán ezek a

[154] Lásd erről bővebben Kiss György: Munkajog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 20-26. o.

jogosultságok korlátozottan illetik meg az egyetemeket és főiskolákat és ilyen módon elsősorban a központi akarat végrehajtóiként kell ezeket a szervezeteket definiálnunk.

Ha egy gondolatkísérlet keretében modellezzük azt a helyzetet, hogy a felsőoktatási intézményeket non-profit gazdasági társaságokká alakítjuk át, akkor még jelentősebb hangsúlyt kap a köztársasági elnök által alkotmányossági szempontból kifogásolt és a gazdasági tanács egyetértési jogát előíró törvényi rendelkezés.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a szabályokat érintetlenül hagyja, úgy az államnak a gazdaság tanácson keresztül megmarad a direkt befolyása a felsőoktatási intézmények vonatkozásában, azonban így az itt dolgozók elvesztenék azokat a kedvezményeket, amelyek a közalkalmazotti jogviszonnyal együtt járnak.

Természetszerűleg a felsőoktatási dolgozók közalkalmazotti jogviszonyának munkaviszonnyá történő átalakítása a magánjogi elvek és magánjogi elemek megerősödését jelentené, amelynek például hozadéka lehetne az oktatói bértábla megszűnése, a szerződési szabadság, mint polgári jogi alapelv szélesebb körű értelmezése. Munkavállalói oldalról azonban bizonyos mértékű bizonytalansági tényezők megjelenése prognosztizálható.

A szerződési szabadság elvéből következik, hogy a felek a szerződés tartalmában szabadon állapodnak meg, nyilvánvalóan a jogszabályi diszpozitivitás keretein belül.

A felsőoktatásban foglalkoztatottak jogviszonyára elvileg a határozatlan idejű alkalmazás feltételeit írja elő a felsőoktatási törvény. Ha tovább folytatjuk gondolatkísérletünket és a Munka Törvénykönyve azon szabályait vesszük górcső alá, mely ugyancsak főszabálynak a határozatlan időtartamú munkaviszonyt tekintik, akkor bizonyos ellentmondásokra lehetünk figyelmesek, hiszen a felsőoktatási törvény például a tanársegédi jogviszony esetében akként rendelkezik, hogy az a törvény erejénél fogva megszűnik, amennyiben a tanársegéd nem kezdi meg doktori tanulmányait. Mennyiben sérti ez a rendelkezés egy esetleges munkaviszony meglétét, feltételezve a felek autonómiáját, a szerződési szabadságot, hiszen ha általában

határozatlan idejű jogviszonyt hozok létre, - hogy polgári jogi gondolattal operáljunk- akkor nem bontó feltételtől függő jogviszony létrehozása a cél.

Nyilvánvaló, hogy ugyanez a bontó feltétel a közszolgálati jellegű jogviszonyban sokkal kevésbé okoz dogmatikai problémát, hiszen a jogviszony keletkezése alapvetően a szerződési szabadság korlátozásával, kvázi egyoldalú aktussal történik a keretjogszabály, illetőleg a felsőoktatási törvény koordinátái mentén.

A fenti szabályozás paralel a köztisztviselői törvénynek azzal a rendelkezésével, mely szerint bizonyos munkakörökbe a helyi önkormányzat hivatala úgyis kinevezheti a köztisztviselőt ha, az még a munkakör ellátásához szükséges képzettséggel, végzettséggel nem rendelkezik, ennek megszerzését a munkáltató azonban a kinevezésben előírja, ahol rögzítésre kerül az is, hogy a végzettség megszerzésének hiányában a köztisztviselői jogviszony megszűnik. A szabályozás a felsőoktatásban történő bevezetése álláspontom szerint azt a célt szolgálhatja, hogy az a közalkalmazott, aki a munkakör ellátásához szükséges törvényi feltételeknek megfelel, sőt alkalmas lenne magasabb munkakör betöltésére is, de erre valamilyen okból az intézménynek nincsen lehetősége, ne kellejen munkaviszonyának megszűnésével számolnia. Fentiekre is tekintettel a szabályozás mindenképpen előre mutató.

Abban az esetben, ha a jogviszony kötelmi jellegét tovább erősíti a jogalkotó, az természetszerűleg elméleti szempontból tiszta helyzetet teremtene, azonban a gyakorlati megfontolások szempontjából a jogviszonyok elnehezüléséhez vezethet. Annál is inkább, mert egy kötelmi jogviszony természetéből adódóan nehezen tűri a kógens szabályozást.

A jogviszony tartalmát illetően kiemelt hangsúlyt kell fektetni arra a felsőoktatási törvényben is meghatározott, de az Alkotmánynak a szólás szabadságát biztosító alkotmányos rendelkezésből is levezethető, az oktatás és a tanítás szabadságát deklaráló törvényi rendelkezésre.

Konkuráló normaként jelenik meg a munkaviszony differencia specifikájaként meghatározott és a munkáltatót széles körben megillető utasítási jog. Ebben az összefüggésben kérdés lehet hogy, mennyiben érvényesül a munkáltató utasítási joga, kötelezhető-e az egyetemi oktató egy adott tudományos tétel oktatására akkor, ha azzal nem ért egyet, és tudományos álláspontja alapján ellentétes nézeteket képvisel.

Ahogyan arra már többször utalás történt az egyetemi autonómia, mint az egyetemeket, főiskolákat alapvetően meghatározó sajátosság mennyiben befolyásolja, vagy mennyiben kellene befolyásolnia a felsőoktatásban foglalkoztatottak alkalmazási jogviszonyait?

A közalkalmazotti jogviszony alapvetően kötött és törvényi korlátok közé szorított jogviszony mind a munkáltatónak, mind a közalkalmazottnak igen csekély mozgásteret biztosít az alkalmazás feltételeinek kialakításában. Ezt az egyébként is szűk mozgásteret még tovább zsugorítja a felsőoktatási törvény, hiszen kizárólag a törvényben meghatározott oktatói munkakörök szervezhetők és meghatározott illetmény fizethető az egyes munkakörökben alkalmazottak számára. De mit is jelent az egyetemi autonómia? Ezzel összefüggésben az Európai Egyetemek Magna Chartája kiemeli, hogy a kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve; az államhatalomnak és az egyetemeknek saját illetékességükön belül biztosítaniuk kell ennek az alapvető követelményeknek a biztosítását.

A fentiekből álláspontom szerint következik az is, hogy az államhatalomnak az oktatók kiválasztásában, alkalmazási feltételeiknek meghatározásában csak addig a pontig lehet beleszólása, amíg ezzel biztosítja a legmagasabb színtű oktatást, és lehetővé teszi a kiemelkedő kutatómunkát. Ebből az aspektusból vizsgálva azt is mondhatnám, hogy a közalkalmazotti, illetőleg a közszolgálati jogviszony nem felel meg annak a követelménynek, hogy az állam biztosítsa az egyetemek autonómiáját.

A kérdést tovább vizsgálva nem meg kerülhető probléma, hogy mint jelent az autonómia az egyetemen belül. Hogyan kell értelmezni az egyetemen található - munkajogi szempontból is - önállóként számításba vehető egységek, például a karok esetében az autonómiát munkajogi szempontból?

A jelenlegi magyar szabályozás a kari autonómiára már sokkal kevésbe helyez hangsúlyt. Ez szemléletesen támasztható alá azzal, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a rektor.

4. A kollektív szerződés szerepe

Éppen a rektor, illetőleg a rektori jogkörök kapcsán szükséges szólni a felsőoktatásban alkalmazandó kollektív jogszabályokról, mert az Ftv. 29. § akként rendelkezik, hogy a felsőoktatási intézmény rektora vezeti és képviseli az intézményt, e jogkörében eljár mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe.

A rektor felelős a felsőoktatási intézmény szakszerű és törvényes működéséért, az egészséges és biztonságos munkafeltételek, oktatási és kutatási feltételek megteremtéséért, gyakorolja a munkáltatói jogokat, és dönt a felsőoktatási intézmény működésével kapcsolatosan minden olyan ügyben, amelyet jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy, vagy testület hatáskörébe.

A fenti szabályokból is az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó is kiemelt szerepet szán az érdekképviseleteknek, illetőleg a szakszervezetek és a felsőoktatási intézménynek, mint munkáltatónak a szerződéses viszonyaira, a kollektív szerződés megkötésére.

A Kjt-ből következő érdekegyeztetéssel összefüggésben Berki Erzsébet is rámutat arra, hogy a Kjt. módosításai nyomán az érdekegyeztetési struktúra – 1992-höz képest – közelebb került más a szakmákhoz, ezzel együtt a szakmánként szerveződő szakszervezeti struktúrához.[155]

[155] Berki Erzsébet: Munkaügyi kapcsolatok közalkalmazotti jogviszonyban. Munkaügyi Szemle, 1997/11. szám 21. o.

Az érdekképviselet jogosítványainak megerősítése, a kollektív szerződés szerepének felértékelődése mindenképpen előre mutató, hiszen lehetőséget teremt arra, hogy a felsőoktatási intézményekben a kollektív szerződéses kapcsolatokon keresztül megvalósítsák azt az életpálya modellt, amely elérendő célként a felsőoktatási törvényben is hangsúlyosan jelenik meg.

Ezzel együtt kérdéses, hogy ilyen szintű felhatalmazást a törvényben biztosítani kell-e a kollektív szerződések számára, hiszen a kollektív szerződés célja álláspontom szerint eltérő, elsősorban – különös tekintettel annak normatív jellegére – a munkavállalók közösségét érintő és a jogszabályi felhatalmazás alapján, annak rendelkezéseitől eltérő sajátos szabályozás megalkotása.

A Ftv. 29. §-ában rögzítettek megítélésem szerint kizárólag szabályzatra – különösen szervezeti és működési szabályzatra – illetve egyedi munkáltatói intézkedések szintjére tartozhatnak, mert a munkáltatói joggyakorlás kérdése nem igényel konszenzust, hiszen a szervezet kialakítása elsődlegesen munkáltatói kompetencia és felelősség. Az Ftv.-nek a fentiekben ismertetett felhatalmazását véleményem szerint kizárólag a kollektív szerződés normatív jellege támaszthatja alá.

A fentieken túl is problematikus a kollektív szerződés szerepe, tekintettel arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonyt meghatározó törvényi szabályozás kógenciája az egyéni alkut is korlátok közé szorítja, ebből következően a kollektív tárgyalások eredményeként esetlegesen létrejövő kollektív szerződés is szűk mozgástérrel rendelkezik. Az alsóbb szintű szabályozás ezt, mintha figyelmen kívül hagyná, a kollektív megállapodásoknak némiképp tágabb teret enged.

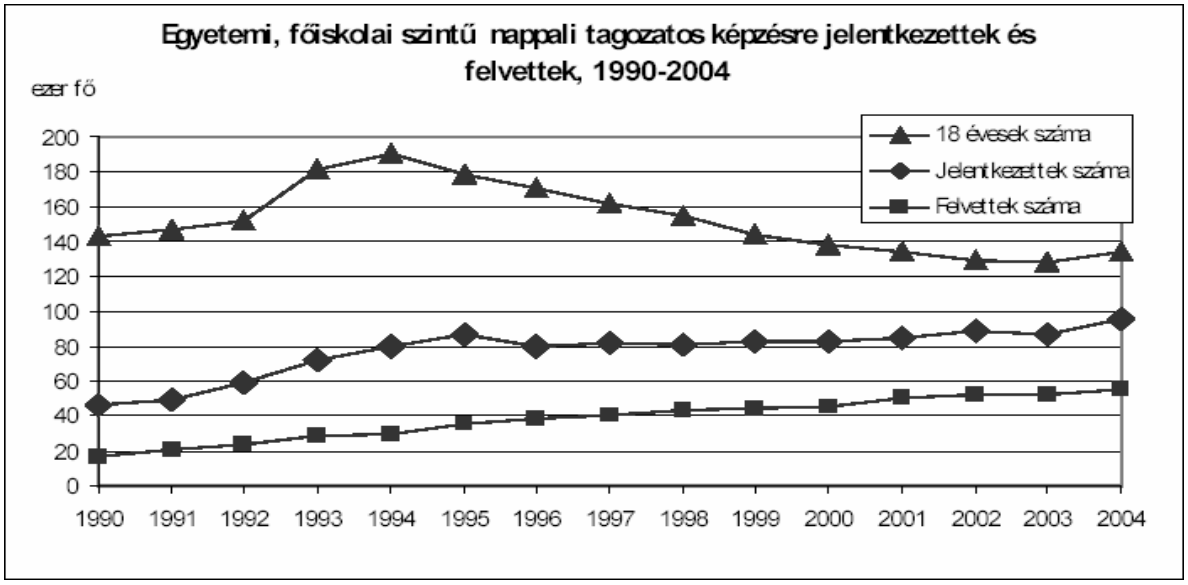
V.

Az oktatói jogviszony tartalma

A XX. század utólsó évtizedében az egyetemi, főiskolai oktatást dinamikus expanzió jellemezte. A 18. éves korosztály egyre nagyobb számban és arányban kezdte meg tanulmányait a felsőoktatásban.[156]

[156] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2004/2005. 6.o.

3. számú ábra



Az expanzió következtében – mint ahogy ezt Hrubos Ildikó meghatározta[157] az oktatás, mint társadalmi intézmény egyre kevésbé szabályozhatóvá válik. A szüntelen növekedés hozzájárul a diplomák „inflálódásához", melynek nem munkaerő-piaci, hanem szimbolikus értéke van. A magyar felsőoktatás – a hivatkozott szerző véleménye szerint – az 1980-90-es évek fordulójáig őrizte elit jellegét. (A beiskolázási arány a releváns korcsoportban 10% körül alakult.) A hallgatói létszám expanzió 1990-től indult meg, a nyugati országokhoz képest, mintegy 30 éves késéssel.

Ha a következő táblázatok adatsorait megvizsgáljuk, akkor jól láthatóak, hogy milyen ütemben nőtt a felsőoktatási intézménybe bekerülők száma.

A felsőoktatási intézmények hallgatók száma fenntartók szerint[158]

7. számú táblázat

Tanév	Állami intézmények hallgató	Egyházi intézmény hallgató	Magán, ill alapítványi intézmények hallgató	Hallgató összesen
1990/1991	107 607	550	216	108 376
1991/1992	113 788	623	279	114 690

[157] Hrubos Ildikó: Új paradigma keresése az ezredfordulón, Educatio 2000/1. 13-26. o.
[158] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2004/2005. 15. o.

1992/1993	122 842	1 903	1 129	125 874
1993/1994	135 695	6 110	2 755	144 560
1994/1995	157 404	7 154	5 382	169 940
1995/1996	177 482	9 055	9 049	195 586
1996/1997	191 291	10 629	13 195	215 115
1997/1998	224 695	12 655	17 343	254 693
1998/1999	243 077	14 291	22 029	279 397
1999/2000	266 144	16 227	23 331	305 702
2000/2001	283 970	17 560	25 729	327 289
2001/2002	300 360	18 922	30 019	349 301
2002/2003	327 456	19 821	34 283	381 560
2003/2004	351 154	21 626	36 295	409 075
2004/2005	363 961	22 666	34 893	421 520

A hallgatói létszámexpanzió magyarországi sajátosságainak tudományos igényű elemzésében kiemelkedő munkát végzett Hrubos Ildikó.[159]

Főbb megállapításai az alábbiakban összegezhetők:

- A hallgatói létszámemelkedés üteme képzési szintek szerint eltérő volt. 1990-hez képest 2000-re a főiskolai hallgatók száma 348,5 %-ra, az egyetemi hallgatóké 226,1 %-ra a szakirányú továbbképzésben, illetve szakosító képzésben résztvevőké pedig 347,8 % ra emelkedett.
- A hallgatók számának növekedése jóval nagyobb volt a levelező tagozaton (különösen, ha ide számoljuk a távoktatást is), mint a nappali tagozaton. A nappali tagozatos hallgatók aránya 1990-ben 74,8 %, 2000-ben 69,7 % volt. 2000-ben 1990-hez viszonyítva a nappali tagozat hallgatóinak létszáma 229,8 %, az esti, levelező tagozatos hallgatók száma a távoktatással együtt 524,3 % volt.
- A nappali tagozatos hallgatók létszáma nagyságrendileg hasonló ütembe nőtt a

  főiskolai és az egyetemi képzésben. (240,4 %, illetve 220,9 %.)

[159] Hrubos Ildikó: Differenciálódás, diverzifikálódás és homogenizálódás a felsőoktatásban, Educatio 2002/1. 96-106. o.

- A levelező tagozat esetében viszont nagyok a különbségek. Főiskolai szinten – a távoktatással együtt számítva – 637,5 %-ra, egyetemi szinten 289,6 %-ra emelkedett a hallgatói létszám.
- Összegezve megállapítja, hogy a expanzió kiemelkedő mértékben a főiskola levelező, illetve távoktatási tagozatain zajlott le.

Megállapítható az is, hogy a hallgatók létszámához igazodóan folyamatosan nőtt az oktatói létszám, ez a létszám azonban mindig függvénye volt - különösen, ha állami fenntartású intézményeket vizsgálunk - a mindenkori költségvetésnek. A vizsgált időszakban az állami felsőoktatási intézményekben az oktatók számának alakulása folyamatosan elmaradt a hallgatói létszám változásától.

Természetesen az oktató-hallgató arány változását nem lehet mechanikusan értelmezni. Figyelembe kell azt is venni, hogy a hallgatói létszám expanzióval egyidőben radikális oktatás-szervezési átalakulás is lezajlott. Egyik leglényegesebb új elem a kredit-rendszer bevezetése volt, ennek eredményeként jelentősen csökkent a hallgatók heti óraszáma, mely nem tette indokolttá a hallgatói-oktatói létszám emelkedésének szinkronitását. Ez a folyamat azonban az egyes évfolyamok között „felmenő rendszerben” több év alatt ment végbe.

Az oktatás– szervezési átalakulás mellett azonban figyelembe kell azt is venni, hogy

- ebben az időszakban indult meg az új szakok indításának elbúrjánzása – a Hrubos Ildikó adatai szerint[160] 2000-ben 166 főiskolai és 191 egyetemi szakon folyt oktatás. A szakok számának növekedése a diverzifikálódás fontos eleme volt.
- A szakok számának növekedése nem párosult az intézményekben megfelelő oktatásszervezéssel. Ugyanazon tanszék mást és mást oktatott a különböző szakokon. Ez szinte valamennyi, de elsősorban az alapozó tanszékéket

[160] Hrubos Ildikó: Differenciálódás, diverzifikálódás és homogenizálódás a felsőoktatásban, Educatio 2002/1. 96-106 o.

érintette. Itt az oktatók heti óraszáma gyakran meghaladta a közoktatásban meghatározott óraszámot.

- A hallgatói létszámemelkedés természetesen együtt járt az oktatással összefüggő egyéb irányú tevékenység növekedésével pl. vizsgáztatás, dolgozatjavítás, szak- vagy diplomadolgozat konzultálás, tudományos diákköri hallgatókkal való foglalkozás stb.
- Az intézményi infrastruktúra egyes elemei, pl. laborok, számítógéppark, stb. korlátozottak voltak, nem biztosították a hallgatói létszámemelkedés tárgyi feltételeit s ez a úgynevezett szűk kapacitás szükségessé tette kisebb létszámú hallgatói csoportok létrehozását, s a gyakorlati óraszámok többszöröződést.

A táblázat adatai – mely az egyéb oktatók (nyelvtanár, testnevelő tanár stb.) számát is tartalmazza" – egyértelműen bizonyítják, hogy az oktatói létszám emelése arányaiban az egyházi valamint a magán, illetve alapítványi intézményekben volt a legnagyobb.[161]

Oktatók száma fenntartók szerint

8. számú táblázat

Tanév	Állami intézmény	Egyházi intézmény	Magán illetve Alapítványi intézmény	Összesen
1990/1991	17123	179	-	17302
1991/1992	17253	224	-	17477
1992/1993	17435	308	-	17743
1993/1994	17777	759	151	18687
1994/1995	17533	912	658	19103
1995/1996	16065	1258	775	18098
1996/1997	16696	1252	1381	19329

[161] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 1990/1991- 2004/2005. saját számítás.

1997/1998	16820	1429	1467	19716
1998/1999	18016	1715	1592	21323
1999/2000	17821	1753	1675	21249
2000/2001	19438	1950	1485	22873
2001/2002	19422	1952	1489	22863
2002/2003	19571	1936	1644	23151
2003/2004	19471	1989	1828	23288
2004/2005	19535	2058	2194	23787

[162]

A táblázatokból az is jól látszik, hogy az igazán nagy változás az 1993-ban elfogadott felsőoktatási törvény eredményeként következett be. A hallgatói létszám, illetőleg az egyetemekkel és főiskolákkal szemben megfogalmazott új követelmények újfajta munkajogi megközelítést is igényelnek. Ennek egységes megvalósítása, illetőleg a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény rendelkezései és a felsőoktatási törvény szabályainak összhangja nincsen meg, és ez komoly feszültségeket eredményez.

Az 1993. évi LXXX. tv. 13. §-a határozta meg, hogy milyen munkakörök szervezhetők felsőoktatási intézményben. Az eredeti normaszöveghez képest a jogszabály utóbb kiegészült a Kjt.-vel, illetőleg az Mt.-vel összhangban álló, és némileg feleslegesnek tűnő rendelkezéssel, mely szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg az intézményen belül a munkavégzés helyét, az ellátandó munkakört, valamint meghatározó oktatói és egyéb feladatokat. Álláspontunk szerint teljesen felesleges volt e helyen a munkajogi szabályok megismétlése, hiszen a Kjt. egyértelműen meghatározza a kinevezés tartalmi kellékeit.

[162] A táblázat adatai az egyéb oktatókat (nyelvtanár, testnevelő tanár, kollégiumi nevelőtanár) is tartalmazza.

Az utóbbi mondattal az egyik legvitatottabb és legösszetettebb kérdéskörhöz jutottunk: milyen kölcsönhatásban áll egymással a felsőoktatási törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény, és a Munka Törvénykönyve.

Ahogyan arra a bevezetőben már utaltunk a felsőoktatás munkajogviszonyaira alapvetően a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmaznunk.

1. A jogviszony időtartama

A közalkalmazotti jogviszony egyik legfontosabb jellemzője, hogy határozatlan időre jön létre, ezzel teljesen ellentétes volt a korábbi felsőoktatási törvény azon rendelkezése, amely szerint a tanársegédek és adjunktusok kizárólag határozott időre nevezhetők ki. Az eredeti törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás a rendelkezést azzal indokolja, hogy ez lehetőséget teremt az oktatói mobilitásra. A probléma ennél jóval összetettebb, hiszen jelenleg is dolgoznak olyan adjunktusok, akik 1993. előtt nyerték el kinevezésüket még határozatlan időre. A határozatlan idejű kinevezések módosítására -határozott idijűvé történő átalakítására- kizárólag a közalkalmazott hozzájárulása esetén nyílna lehetőség, hiszen ez a kinevezés módosításaként értelmezendő, melynek hatályosulásához a közalkalmazott elfogadó nyilatkozata szükséges. Az eredeti normaszöveg nem érintette azt a kérdést, amely okszerűen merül fel, nevezetesen mi legyen annak a közalkalmazottnak a sorsa, aki valamilyen, a közalkalmazotti törvény, illetőleg más jogszabály felhatalmazása alapján nem végez ténylegesen munkát. A közalkalmazotti jogszabály rendelkezése értelmében a határozott idejű kinevezésben rögzített határozott idő lejártakor a jogviszony megszűnik. A Kjt. rendszere a határozott idejű kinevezések megszűnése kapcsán nem ismer megszűnési tilalmakat, illetőleg korlátozásokat.

A felsőoktatásban a határozott idejű foglalkoztatás célja – ahogyan arra utaltunk – nem ugyanaz, mint a Kjt. vonatkozásában megfogalmazott általános célok. A Kjt. határozott idejű jogviszonyok létesítését kivételként szabályozza, kizárólag meghatározott feladat, vagy helyettesítés céljából létesíthető határozott idejű közalkalmazotti jogviszony.

A határozott idejű kinevezésekkel kapcsolatosan rá kell mutatnunk annak időbeli korlátozottságára is, hiszen főszabályként a határozott idő az öt évet nem haladhatja meg.

Problémát jelentett annak az értelmezése, hogy a tanársegédek és adjunktusok kinevezésének időtartama miként alakul, hiszen az 1993. évi LXXX. törvény eredeti normaszövege szerint a tanársegéd, illetőleg az adjunktus kinevezése legfeljebb négy évre szólt, amelyet a tanársegédek vonatkozásában egyszer, az adjunktusok vonatkozásában kétszer lehet megismételni.

A törvény ezen rendelkezését a felsőoktatás vezető oktatóinak – akkor még használatos volt ez a fogalom – döntő többsége helyeselte. Ugyanakkor többen kifogásolták, hogy ennek hatását rontja az, ha a törvény hatályba lépése előtt tanársegédekké, adjunktusokká vált oktatókra ez az előírás nem vonatkozik. Prugberger Tamás annak a véleményének adott hangot, hogy a törvényi rendelkezés az ún. bebetonozott, semmi eredményt felmutató, vegetáló tanársegédeket, adjunktusokat preferálja, és ez gátolja az egészséges szelekciót.[163]

A törvény 123. § (2) bekezdése a felsőoktatási intézmények feladatává tette, hogy a határozatlan időre kinevezett tanársegédek, adjunktusok esetében kezdeményezzék a határozatlan idejű közalkalmazotti jogviszony, határozott idejűvé történő - megegyezéssel való - átváltoztatást. A megegyezés ebben az esetben szinte lehetetlen volt. Arra viszont több példát lehetett találni, hogy a határozatlan idejű tanársegéd nem pályázott adjunktusi kinevezésre, mert az már határozott idejű lett volna.

[163] Prugberger Tamás: Néhány felvetés a felsőoktatási törvény és a felsőoktatási politika korrekciójához. Gazdaság és társadalom, Budapest, 1995/2. szám 53-62. o.

A szabályozás más jellegű kérdéseket is felvetett, különösen a megfogalmazott életpálya-modell megvalósításának fényében. Nevezetesen mi a helyzet abban az esetben, ha az adjunktus a docensi kinevezés valamennyi feltételét teljesítette, adjunktusként tovább már nem foglalkoztatható, mert a törvényi szabályokat figyelembe véve újabb határozott idejű kinevezésre nincs lehetőség, azonban a munkáltató nincsen abban a helyzetben, hogy docensi munkakört felajánlhasson. Ebben az esetben, a törvény értelmében az adjunktus közalkalmazotti jogviszonyát meg kellett volna szüntetni.

A helyzetre a felsőoktatási intézmények különbözően igyekeznek megoldást találni. Az egyik lehetséges megoldás, hogy jogszabályellenesen az adjunktus kinevezését oly módon módosították, hogy határozott időre tudományos munkatársként alkalmazzák. Ez az alkalmazás azért jogszabálysértő, mert a tudományos munkatárs kinevezése határozatlan időre szól. A tudományos munkatársak vonatkozásában irányadó a Kjt-nek az a rendelkezése, mely szerint határozott időre meghatározott feladat ellátása, vagy helyettesítés céljából lehet határozott idejű közalkalmazotti jogviszonyt létesíteni.

Az egyetemek több esetben kezdeményezték a törvény módosítását, mely lehetővé tenné, hogy azon adjunktusok, akik az előírt követelményeket teljesítették, határozatlan idejű kinevezést nyerhessenek. Természetesen ez a megoldás sem tökéletes, mert nem garantálja - az egyébként arra alkalmas oktató számára - a szakmai előrelépést.

A probléma egyébként úgy is felvethető, hogy terheli-e a munkáltatót a határozott idejű kinevezés lejártát követően újabb alkalmazás kötelezettsége. A választ a Legfelsőbb Bíróság elvi határozata adja, mely szerint a határozott időre szóló közalkalmazotti jogviszony lejárat folytán történt megszűnését követően a munkáltatót nem terheli további jogviszony létesítésére irányuló kötelezettség.[164]

A fenti rendelkezés más, komoly értelmezési nehézségeket is felvetett, hiszen a tanársegéd kinevezése például szólhatott az első alkalommal egy évre, így a második

[164] EBH2001. 476.

alkalommal, ha az már négy évre is szólt, elvileg az ötödik év végén a közalkalmazotti jogviszony megszűnt.

A 2003-ban elfogadott módosítás, az értelmezési nehézségek kiküszöbölését célozta, illetőleg kísérletet tett a fenti problémák feloldására. Az egyik fontos változás, hogy a határozott idejű foglalkoztatás időtartamába nem számít be a terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély vagy gyermeknevelési támogatás folyósításának, a sor és tartalékos katonai szolgálatnak, a polgári szolgálatnak az időtartama, továbbá legfeljebb hat hónap időtartamban a keresőképtelenséggel járó betegség, illetőleg a külföldi felsőoktatási intézményben való munkavállalás, vagy szakmai tanulmányi út, illetve más ok miatt engedélyezett fizetés nélküli szabadság.[165]

Miért mondhatjuk, hogy a fenti rendelkezés munkajogi szempontból legalább is kétséges. Egyrészt álláspontunk szerint sérti az egyenlő bánásmód törvényi követelményeit, hiszen figyelmen kívül marad, hogy a közalkalmazott nem csak gyermeke ápolására vehet igénybe fizetés nélküli szabadságot, hanem ugyanilyen jellegű lehetőség nyílik más közeli hozzátartozó ápolására, gondozására. Figyelmen kívül marad, hogy a társadalombiztosítás ellátásairól szóló törvény rendelkezései szerint keresőképtelen betegség esetén a táppénzt egy évig folyósítják, de figyelmen kívül marad annak a kérdésnek a vizsgálata is, hogy üzemi baleset, illetőleg foglalkozási megbetegedés esetén a táppénz folyósítása további egy évvel meghosszabbítható. A fentiekből következik, hogy ha a munkavállaló a munkáltató érdekkörében felmerült okból válik keresőképtelenné nyilvánvalóan diszkriminatív a szabályozás, és mint ilyen alkotmányossági aggályokat is felvet.

A 2005. évi CXXXIX. törvény – a miniszteri indokolás szerint – az európai gyakorlattal összhangban szabályozza a tanársegédek, adjunktusok alkalmazását. Az eddigi határozott idejű alkalmazást felváltja a határozatlan idejű kinevezés.

---

[165] Nádas György: A jogviszony időtartamának problematikája a felsőoktatásban alkalmazottak kapcsán, Munkaügyi Szemle 6/2007., 46-49.o.

A törvény 91. §-ának rendelkezése szerint nem foglalkoztatható az az oktató, aki a munkába állás napjától számított

- harmadik év elteltéig a tanársegédi munkakör

- nyolcadik év elteltéig az adjunktusi munkakör

betöltéséhez szükséges feltételeket nem teljesítette.

Új vonása az oktatók foglalkoztatásának az is, hogy annak az oktatónak a jogviszonya, aki a tizenkettedik év elteltéig nem szerzett tudományos fokozatot a törvény erejénél fogva megszűnik. A miniszteri indoklás szerint ezek a tartalmi követelmények a minőséget szolgálják és a teljesítményértékelés alapját teremtik meg.

Véleményem szerint a törvényi szabályozás a tanársegédek esetében csak látszólagosan szünteti meg a határozott idejű alkalmazást. Nyolc év áll ugyanis rendelkezésére, hogy doktorjelölti jogviszonyt létesítsenek.

Várhatóan a főiskolák esetében mind ez, mind a tudományos fokozat megszerzése 12 év alatt komoly problémákat fog okozni.

E rendelkezés alkalmazása megoldhatatlan gyakorlati problémákat vet fel. Mi történjen azzal az oktatóval, aki a harmadik, nyolcadik, illetve a 12. évet is „kimerítette”, mert alkalmazásától számítva a 3, 8, illetve a 12 év eltelt és nem teljesítette az alkalmazás feltételeit, nem szerzett tudományos fokozatot. Megszűnik a foglalkoztatása a törvény erejénél fogva? A 157. § (2) bekezdésében biztosított 5 éves türelmi idő alkalmazása nem jöhet szóba, mert az időtartamok elteltek.

Ezt a helyzetet tovább bonyolítják a 157. § (2) bekezdésének további rendelkezései. Ez egyrészt lehetővé teszi a jelenleg foglalkoztatott oktatók, kutatók munkaszerződését, illetve közalkalmazotti kinevezését, másrészt lehetővé teszi 2008. szeptember 1-ig az 1993. évi felsőoktatási törvény szerinti alkalmazást. A törvény nem ad arra választ többek között, hogy

- a tanársegédi vagy adjunktusi követelményt már teljesített és ebben a munkakörben foglalkoztatott oktató munkaszerződését vagy kinevezését át kell-e alakítani határozatlan idejűvé?

- annak a tanársegédnek, adjunktusnak, aki a hatálybalépés és 2008. szeptember 1-je között teljesíti az adott munkakörre vonatkozó követelményt a foglalkoztatását át kell-e alakítani?

- mi történik - azokkal az elsősorban főiskolai – oktatókkal, akik a törvény előírásainak 2008-ban sem fognak megfelelni?

- a jelenlegi határozott idejű alkalmazást legkésőbb 2008-ban át kell-e alakítani határozatlan idejűvé?

Úgy tűnik, hogy nem. A korábbi felsőoktatási törvény szerint megkötött határozott idejű munkaszerződéseket, kinevezéseket az új törvény hatályba lépése nem érinti, vagyis a korábbi munkaszerződések, kinevezések a határozott idő lejártáig élnek, s ez az időtartam lehet, hogy átnyúlik 2008. szeptember 1. utáni időszakra. Ez viszont azt eredményezi, hogy egymás mellett lesznek tanársegédi vagy adjunktusi munkakörben foglalkoztatott oktatók, akik közül egyeseket a régi, másokat, pedig az új törvény szerint alkalmaznak.

Ez a párhuzamosság az oktatók között feszültséget okozhat:

- egyetemi oktatók esetében mit jelent az a törvényi rendelkezés, hogy az új követelményeket időközben teljesítő oktatókat az „egyetemi” oktatókra vonatkozó munkakör szerint kell besorolni?

- a követelményt teljesítő tudományos kutatókat is „egyetemi” oktatói munkakörbe kell besorolni?

- hogyan kell értelmezni azt, hogy akinek az új feltételek teljesítéséhez öt évnél kevesebb év áll rendelkezésre az az új kinevezés, vagy a munkaszerződés aláírásának napjától számított öt év áll rendelkezésre? Ez

határozott idejű alkalmazást vagy határozatlan idejű alkalmazást jelent és nem teljesítés esetén a jogviszony törvény erejénél fogva megszűnik?

Értelmezésem szerint határozatlan idejű alkalmazást jelent, melyben megszabott időtartam alatt teljesítendő feltételeket ír elő a munkáltató, s ha ezeket a feltételeket az oktató nem teljesíti, a foglalkoztatása - a 91. § (1) bekezdésére visszautalva -a törvény erejénél fogva megszűnik.

Ezek a problémák a felsőoktatási intézmények humánpolitikai tevékenységében rendkívül komoly gondot okoznak.

A felsőoktatási intézmények humánpolitikai stratégiájában egyre nagyobb hangsúlyt kap az oktatói életpálya-modell, oktatói karrier-minta kialakítása, ezzel is hozzájárulva az oktatás, kutatás minőségének megőrzéséhez, fejlesztéséhez.

Ma még a felsőoktatási intézmények döntő többsége csak a humánpolitikai stratégia bizonyos elemeivel rendelkezik pl. oktatói-kutatói követelményrendszer, nyugdíjazási politika. A létszámgazdálkodást – s ez különösen igaz az oktatókra – elsősorban oktatáspolitikai érdekek határozták meg. Az 1990-es évek közepétől – s ez összefüggésben van az új szakok, doktori iskolák indításával, az intézményi akkreditációval – megnövekedett az úgynevezett „intercity-professzorok" alkalmazása.[166] Nagyon sok esetben csak a nevüket adták az oktató-kutató munkában történő tényleges részvétel nélkül. Jelentősen emelkedett azon oktatók száma, akik egyszerre több felsőoktatási intézményben állnak alkalmazásban, nem egyszer mindenütt teljes munkaidőben. Ezt munkajogilag lehetetlen magyarázni. A 2005. évi felsőoktatási törvény – mint erre más helyen is kitérek – már tartalmaz bizonyos foglalkoztatási korlátokat. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium a törvény-módosítás jelenleg folyó előkészítő munkálataiban további szigorítást tervez.

Terveik szerint egy oktatót csak egy intézményben lehet figyelembe venni az akkreditáció során. Tehát nem a többes alkalmazás lehetőségét kívánják korlátozni, hanem a minőség javítása szempontjából közelítik meg e kérdéskört.

---

[166] Varga Dóra: Búcsú az intercity- professzoroktól, Népszabadság 2007. március 1 1.o.

A racionálisabb létszámgazdálkodást talán elő fogja segíteni az is, hogy a felsőoktatási törvény 27. § (3) bekezdésének rendelkezése szerint az intézményeknek középtávra szóló intézményfejlesztési tervet kell készíteni, melynek része a foglalkoztatási terv, melyben meg kell határozni azt a létszámot, amelynek keretei között az intézmény megoldhatja feladatait.

A foglalkoztatási terv készítésénél figyelembe kell venni:

- a közpénz, közvagyon hatékony felhasználásának követelményét,
- a Szervezeti és Működési Szabályzat által meghatározott szervezeti rendet,
- a szenátus által elfogadott – és az SzMSz részét képező – foglalkozatási követelményrendszert.

Tapasztalataim szerint az intézmények egyre inkább törekednek az intézményfejlesztési tervvel összhangban lévő humánpolitikai stratégia kidolgozására, elfogadására és végrehajtására. 2005-ben a Nemzeti Fejlesztési Terv részeként „A felsőoktatás szerkezeti és tartalmi fejlesztése (HEFOP 3.3.)” pályázaton a Debreceni Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem és a Szegedi Tudományegyetem sikerrel vett részt. A nyertes projekt címe „ A működési folyamatok mintaszerű újraszervezése az integrált vidéki nagyegyetemek minőségközpontú működésének támogatása.”[167]

A modellkészítés során a három kiemelt – stratégiai folyamat egyike – a „Stratégiai emberi erőforrás menedzsment” volt. Ennek keretében öt folyamat:

- munkaerő- és kompetenciatervezés,
- karriermenedzsment rendszer kialakítása és működése,
- szervezeti kultúra alakítása,
- egyéni teljesítménymérési és -értékelési rendszer kialakítása és fejlesztése,
- intézményközi mobilitás elősegítése

került teljes körű kidolgozásra.

---

[167] HEFOP 3.3.1-P2004.-09-0128/1.0. projekt tájékoztató füzete Szerk.: Vörös József, Pécs 2005. 15. old.

A folyamat-modell adaptálása és bevezetése a három egyetemen jelenleg is folyamatban van. Az oktatói életpálya-modell kialakítását – a korábbi hagyományok ellenére – ma számtalan tényező akadályozza:

- Mind az előléptetéseket, mind a nyugdíjazásokat aktuális oktatáspolitikai érdekek határozzák meg.
- Az egyes karokon, vagy szakokon az esetlegesen csökkenő hallgatói létszám csak esetenként befolyásolja az oktatói létszámot. Különösen vonatkozik ez a tudományosan magasan kvalifikált oktatókra. Az esetleges létszámleépítés a „Versenytárs felsőoktatási intézményt" hozhatja kedvező helyzetbe.
- Az elmúlt évek során gyakran pénzügyi akadályai voltak a követelményeket teljesítők magasabb oktatói munkakörökbe történő kinevezésének.
- Az integráció ellenére sem túl gyakori a karok közötti oktatói mozgás.

A jövő érdekében meg kell teremteni a nemzetközileg is versenyképes egyetemi oktatói státusz feltételrendszerét. Prioritást kell biztosítani az oktatói állomány fiatalításának, a magas minősítésű oktatói utánpótlás biztosításának, a társadalmi és gazdasági feltételrendszer figyelembevételével. Ezt úgy kell végezni, hogy egyidejűleg az intézmény megőrizze szellemi értékeit és megtartson minden olyan oktatót, aki munkájával segíti az intézményt stratégiai céljainak elérésében.

A fiatalítás szükségességét bizonyítja, hogy a 2004/2005-ös tanévben, - a teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatókra vonatkoztatva - az

- egyetemi docensek 0,2 %-a

- egyetemi adjunktusok 1,4 %-a

- egyetemi tanársegédek 26,8 %-a

- főiskolai tanárok 0,5 %-a

- főiskolai docensek 0,1 %-a

- főiskolai adjunktusok 4,3 %-a

- főiskolai tanársegédek 42,6 %-a

volt 30 évnél fiatalabb. Véleményem szerint ez az arány mindössze a főiskolai tanársegédeknél megfelelő.[168]

Az elmúlt évek során - és ez rendkívül pozitív jelenség - számosan teljesítették az oktatói előléptetéshez szükséges feltételeket. Ennek egyik mérhető mutatója a tudományos fokozattal rendelkező oktatók számának és arányának jelentős növekedése.

[168] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2004/2005. saját számítás.

Oktatók tudományos fokozata[169]

(*Fő és részfoglalkozási oktatók együtt*)

9. számú táblázat

Tanév	MTA rendes tagjai	MTA Levelező tagjai	MTA doktora	C.sC. PhD. DLA	Tudományos fokozattal rendelkezők oktatók száma
1990/1991	-	-	-	-	-
1991/1992	63	55	696	2613	19,6
1992/1993	59	58	734	2851	20.9
1993/1994	57	62	907	3440	23,9
1994/1995	48	43	798	3621	23,6
1995/1996	65	41	778	3068	21,8
1996/1997	65	45	821	3016	20,4
1997/1998	66	44	746	3043	19,8
1998/1999	72	49	918	3048	19,2
1999/2000	74	50	851	3230	19,8
2000/2001	52	46	826	4891	37.7
2001/2002	86	70	762	5037	37,1
2002/2003	76	61	800	5421	38,7
2003/2004	67	60	890	6047	42,1
2004/2005	74	59	899	5916	41,1

[170]

A tudományos fokozattal rendelkező oktatók számának és arányának növeléséhez döntő mértékben járult hozzá az 1993. évi törvénymódosítás, mely orvosolta az egyetemek régi sérelmét, visszaadva a doktorképzés jogát. A doktor-, illetve mesterképzésben a nappali tagozatos hallgatók száma jelentősen emelkedett. (1995-ben 3382 fő, 1999-ben 4302 fő volt.)[171]

[169] Művelődési és Közoktatási Minisztérium, majd Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 1990/1991-2004/2005. adataiból készült saját számítás.

[170] 2000/2001-tól a statisztika csak a teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatókra vonatkozik.

[171] Oktatási Minisztérium, majd Oktatási és Kulturális Minisztérium: Statisztikai Tájékoztató, Felsőoktatás 1995/1996., 1999/2000.

Fentiek figyelembevételével elemeztem, hogy az elmúlt évek során hogyan alakult az egyetemi doktori- (PhD), és mesterképzésben (DLA) résztvevő hallgatók számát tudományterületek szerint.

Egyetemi doktori- (PhD.) és mesterképzésben (DLA) résztvevő hallgatók száma tudományterületek szerint[172]

10. számú táblázat

Tudományterület	2003/2004		2004/2005		2005/2006	
	Nappali tagozat	Levelező tagozat	Nappali tagozat	Levelező tagozat	Nappali tagozat	Levelező tagozat
Természettudományok	1052	499	1060	356	1083	267
Műszaki tudományok	780	324	742	420	773	436
Orvostudomány	485	506	745	264	534	547
Agrártudomány	278	223	286	256	313	214
Társadalomtudomány	871	897	987	968	934	1006
Bölcsészettudomány	1210	355	1203	316	1203	339
Művészetek	212	5	187	21	193	26
Hittudomány	121	17	108	22	81	16
Összesen:	**5009**	**2826**	**5318**	**2623**	**5114**	**2851**

(Megjegyzés:

- *Az összesítés saját számítás alapján a 169/2000. (IX.29.) Korm. rendelet mellékletében meghatározottak – az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágak, valamint művészeti ágak – szerint készült.*
- *A 2004/2005. és a 2005/2006. tanév adatai a levelező tagozatnál tartalmazzák a Nyugat-magyarországi Egyetemen esti tagozaton folyó képzés adatait is.)*

Az oktatói előléptetéseket illetően az egyetemi és kari vezetés folyamatos döntéskényszerbe került. Eldöntendő, hogy a követelmények teljesítését kötelezően - szinte automatikusan – kövesse az előléptetés, vagy csak az oktatási feladatok elemzése alapján, új feladatok jelentkezése esetén kerüljön sor pályázati kiírásra.

Eldöntendő kérdés az is, - figyelembe véve az egyetem hosszú távú, kiegyensúlyozott és színvonalas működést, - hogy

[172] Oktatási Minisztérium, majd Oktatási és Kulturális Minisztérium: Statisztikai Tájékoztató, Felsőoktatás, 2003/2004. 147-151.o., 185-188.o., 2004/2005. 138-142.o., 155-178.o., 2005/2006. 145-150.o., 163.o.,190-193.o.

- milyen mértében vegyék figyelembe az adott szervezeti egység oktatói munkaköri struktúráját,

- mennyire kapjanak prioritást a gazdasági lehetőségek.

Mérlegelni kell azonban azt is, hogy az előléptetés esetleges elmaradása esetén, hogy lehet ösztönözni a fiatalabb generációt magasabb tudományos fokozat megszerzésére, új kutatási eredmények létrehozására, folyamatos publikálásra, az oktató-kutató munka hatékonyságának emelésére.

Az előzőek is indokolják, hogy a felsőoktatási intézmények kidolgozzák – korábban részletezett – humánpolitikai stratégiájukat. Ennek feladata, hogy

- hosszabb távra adjon megoldást a humánerőforrás-gazdálkodással kapcsolatos legfontosabb problémákra,

- segítse az egyetemi, kari vezetést a napi humánpolitikai döntések kialakításában és azok végrehajtásában,

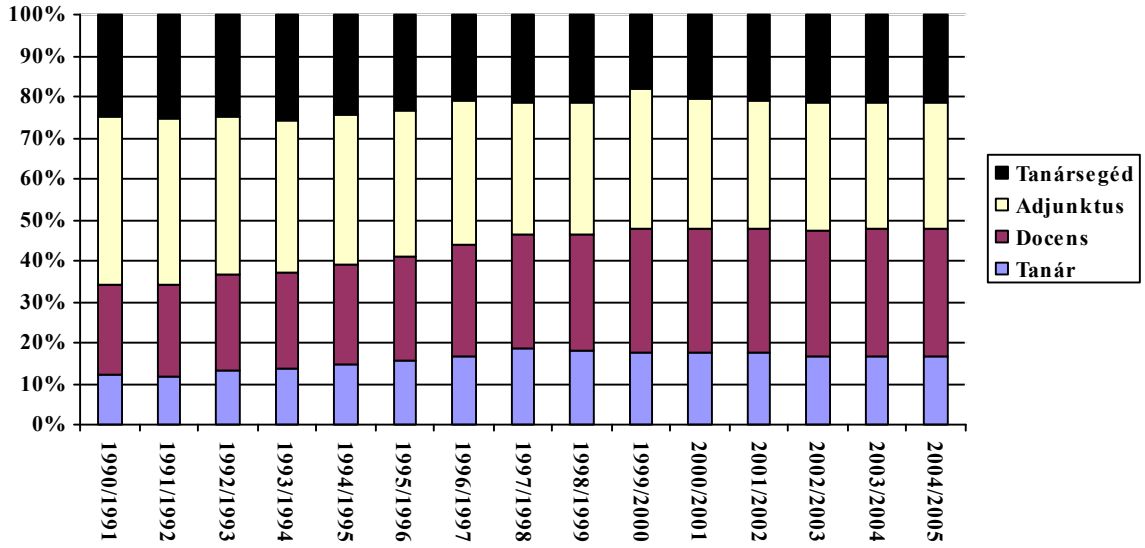
- adjon iránymutatást az egyetemi oktatói-kutatói gárda korosztályi, munkaköri összetételével kapcsolatos kérdések megválaszolására, az oktatói-kutatói utánpótlás feladatainak megoldásra.

Szakmai vitákon már régóta téma az oktatói struktúra alakulása. Szinte egységes a vélemény abban, hogy ez az utóbbi években nem a korábbi tradícióknak megfelelően alakult. Míg az 1990/1991-es tanévben a tanárok és docensek aránya 34,1 % volt, ez 2004/2005-ben 47,9 %. Ezzel egyidejűleg természetesen csökkent az adjunktusok és tanársegédek aránya. A részletes adatokat a következő ábra szemlélteti.[173]

Oktatói struktúra alakulása munkaköri csoportosításban

4. számú ábra

[173] Művelődési és Közoktatási Minisztérium, majd Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 1990/1991-2004/2005. Saját számítás



Az oktatókkal kapcsolatos új szabályozásnál általánosságban elmondható, hogy épít a magyar felsőoktatás hagyományaira, azonban néha figyelmen kívül maradnak azok az eredmények, amelyek a jelenlegi szabályozás vitathatatlan érdemei.

A 2005. november 29-én elfogadott felsőoktatási törvény – az 1993. évi LXXX. törvény 13. § (1) bekezdésének rendelkezésével szemben – úgy rendelkezik, hogy a felsőoktatási törvényben oktatással összefüggő feladat

- oktatói és
- tanári

munkakörben látható el.

2. Munkakörök és munkaköri címek rendszere; az oktatói pályázatok

Az oktatói munkakörben történő alkalmazás együtt jár a munkakör megnevezésével, azonos munkaköri cím adományozásával. Kivételt a tanársegédi munkakör jelent, ahol 3 évig munkaköri cím nélkül is -gyakornokként- foglalkoztatható. Sem a törvényi szöveg értelmezéséből, sem a miniszteri indoklásból

nem lehet egyértelműen megérteni, miért volt szükség a munkakör és a munkaköri cím - véleményem szerint erőltetett - szétválasztására. Álláspontom szerint ez nem jó megoldás, hiszen a munkakör és a munkaköri cím ilyen módon történő szétválasztása semmivel nem indokolható.

A korábbi felsőoktatási törvények az oktatói követelményrendszerben – elsősorban a tanársegédek, adjunktusok vonatkozásában – jelentős különbséget tettek az egyetemi, főiskolai oktatók között. A többször módosított 1993. évi LXXX. törvény csak a tanári, docensi kinevezés feltételrendszerét határozza meg. (17. § (4), 18. § (2), 19. § (1)-(2) bekezdése) A különbség elsősorban a docensi kinevezés feltételrendszerében mutatkozik meg. Míg az egyetemi docensnél alapfeltétel a doktori fokozat, addig a főiskola docensnél az elismert alkotó munka, kiemelkedő szakmai gyakorlati tevékenység van kiemelve.

A tanársegédek, adjunktusok esetében a kinevezés feltételeit a közalkalmazottak jogállásról szóló törvény a felsőoktatásban való végrehajtásáról szóló 33/2000. (XII. 26.) OM. rendelet 1. számú melléklete az intézményi szabályzat hatáskörébe utalja. Ennek eredményeként az intézményi szabályzatokban – s ez elsősorban a főiskolai karokkal is rendelkező egyetemeken volt egyértelműen érzékelhető – kifejezésre jutott az, hogy a főiskolai képzés gyakorlati szakembereket, az egyetemi pedig tudósorientációt igényel. A legnagyobb gondot a korábbi években az jelentette, hogy a gyakorlatból bekerülő szakemberek nem rendelkeztek megfelelő szintű idegennyelv ismerettel, publikációs tevékenységgel. Ezt a hátrányt bizonyos életkor után szinte lehetetlen volt behozni.

A 2005. évi CXXXIX. törvény 86. § (1) bekezdése teljesen új állapotot teremt, hiszen a tanársegédi, adjunktusi munkaköri címnél megszünteti az egyetemi, főiskolai jelzőt. A törvény 87. § (1) bekezdése is egységesen rendelkezik a minimális követelményrendszerről, ugyanakkor felhatalmazza az intézményeket szigorúbb előírások meghatározására.

Az egyetem szervezetébe tartozó főiskolai karokon, hosszú távon gondot jelent, hogy az egyetemi követelményrendszer alapján létesíthető a tanársegédi és adjunktusi

munkakör. Az önálló főiskolák ezt a nehézséget el tudják kerülni. Ennek esetleg az lesz a következménye, hogy jelentős különbség lesz az önálló főiskola és az egyetemi főiskolai kar követelményrendszere között. Ezeket a feszültségeket véleményem szerint nem lehet magyarázni a bolognai képzési szisztéma bevezetésével. Amennyiben az intézmények figyelembe veszik a diploma munkaerő-piaci értéké, nem mondhatnak le az alapképzés gyakorlati orientációjáról.

A jövőnek két alapvető kérdésre kell választ adni:

- A mesterképzést is folytató főiskolák személyi feltételei mennyiben felelnek meg a követelményekben megmutatkozó akadémiai irányultságnak.
- Az egyetemi karok – tudományosan magasan kvalifikált oktatói – kellően felkészültek-e az alapképzés gyakorlati orientációjára.

Véleményem szerint további gondokat fog okozni, hogy mindkét intézményi formában létesíthető egyetemi és főiskolai tanári, illetve docensi munkakör. Az intézmények egy része ezért az oktatói követelményrendszerébe csak a törvény által előírt minimumot fogja beépíteni. Így konzerválódik az az állapot, hogy nem azonos teljesítménnyel lehet elérni egy-egy oktatói munkaköri címet.

Az oktatói munkakörök betöltésére vonatkozó pályázati rendszer lényegében nem változott. A pályázatokat a szenátus rangsorolja. A törvény előkészítése során sikerült elérni, hogy a szenátus ezt a jogkörét az intézmény szervezeti egységeire, a szervezeti egységben foglalkoztatott oktatók és hallgatók közösségére, a szervezeti egységekben létrehozott testületekre átruházhatja.

Az intézményi szabályzatalkotás folyamatában arra kell vigyázni, hogy a szenátus által történő átruházás összhangban legyen a rektor által történő munkáltatói jogkör átruházásával.

Az oktatói pályázatok rangsorolása a szenátus hatáskörébe tartozik. Az ezzel kapcsolatos eljárási gondokat az egyetemi tanári pályázatoknál fejtem ki részletesen.

A 2005. évi felsőoktatási törvényben megfogalmazott intézményi autonómia abban a vonatkozásban is érvényesül, hogy az oktatókkal szemben támasztott minőségi követelményeket a törvényi kereteken belül saját maga határozhatja meg. A törvény tulajdonképpen az egyes oktatói munkakörök minimális követelményrendszerét írja elő. A törvény felhatalmazza a felsőoktatási intézményeket, hogy szervezeti és működési szabályzatuk a törvény előírásainál szigorúbb legyen, de a 109. § (1) bekezdése d.) pontja értelmében a MAB tesz javaslatot az egyetemi tanári követelményrendszerre. Új vonása a törvénynek - az 1993. évihez viszonyítva -, hogy a főiskolai tanári kinevezés előtt nem szükséges kikérni a MAB állásfoglalását.

Milyen kérdéseket vet fel ez az intézményi szabályozás?

Az egyetemek gyakorlata, illetőleg szabályozása nem egységes, sőt a több-karú intézmények esetén - és ez már általános - a karok eltérően határozhatják meg a docensi, illetőleg tanári kinevezések követelményeit, így előfordulhat, hogy az egyik karon, a követelményrendszer alapján a törvényi szabályozás figyelembevételével egyetemi tanár lehet, aki doktori fokozattal rendelkezik, míg ugyanezen egyetem másik karán az egyetemi tanári kinevezés feltétele a tudomány doktora cím megszerzéséhez szükséges tudományos teljesítmény.

Az eltérő oktatói követelményrendszernek számos oka van. Az integrált egyetemek esetében meghatározó volt az eddigi tradíció. A 2000. január 1. napján meglévő különbségeket csak több éves folyamat eredményeként lehet közelíteni, illetve megszüntetni. A nagy múltú és korábban nagy hallgatói létszámú karok esetében magasabb követelményeknél is biztosítható volt az oktatói utánpótlás. Hozzájárult az is, hogy ezeknél a karoknál, vagy tudományterületeknél az oktatói mobilitás szignifikánsan nagyobb volt, mint egy új vagy kisebb múltra visszatekintő kar esetében. Jelentős eltérések mutatkoztak a publikálási lehetőségekben is. Ez megmutatkozik az elvárt tudománymetriai adatokban.

Az újonnan alapított karoknál pl. jog, gazdaságtudomány, az oktatói gárda kialakítása – elsősorban a karalapítást követő években – szükségessé tette, hogy az

oktatói követelményrendszert a törvényi minimumon határozzák meg. Éppen ezeknél az említett karoknál okoz gondot, hogy a legjobb hallgatók – döntő többségben anyagi megfontolások miatt – nem az egyetemi karriert választják. Az új karok csak rendkívül nehezen tudják teljesíteni a doktori iskola létesítésének feltételeit, s így nehezebben termelődik ki az oktatói utánpótlás. Meg kell említeni azt is, hogy jelentős különbségek vannak a doktori fokozat és a habilitáció megszerzésének követelményrendszerében is. Ez érvényes az egyetemek között és az egyetemen belül is.

Az okok között meg kell említeni azt is, hogy jelentős különbségek vannak a különböző karok kutatási lehetőségeiben, s ez is befolyásolja az oktatói kinevezés feltételrendszerét. A tradicionális karoknál számos iskolateremtő, nemzetközileg is elismert szaktekintély oktat. A vezetésükkel kialakult „tudományos műhelyek" kedvezően befolyásolják

- az oktatói-kutatói utánpótlás kialakulást,
- a pályázati tevékenység eredményességét,
- az oktatói-kutatói mobilitást.

Az egyetemi tanári kinevezések kérdését tovább árnyalja, hogy a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságnak véleményezési joga van az egyetemi tanári pályázatokkal összefüggésben. Az Akkreditációs Bizottság a törvényben előírtakhoz képest többlet-követelményeket támaszt. A törvény kívánalomrendszere szerint egyetemi tanárrá az nevezhető ki, aki

- az érintett rendelkezzék doktori fokozattal, továbbá
- az adott tudomány- vagy művészeti terület olyan nemzetközileg elismert képviselője, aki kiemelkedő tudományos kutatói, illetve művészi munkásságot fejt ki.
- az oktatásban, kutatásban, kutatásszervezésben szerzett tapasztalatai alapján alkalmas
- a hallgatók,
- a doktori képzésben részt vevők,
- a tanársegédek

- tanulmányi, tudományos, illetve művészi munkájának vezetésére,
- idegen nyelven publikál,
- szemináriumot, előadást tart.

Ezekhez a követelményekhez képest a MAB a 2006/4/III. számú határozatában többletfeltételeket is tartalmazó szempontrendszert dolgozott ki, mely öt nagyobb csoportot tartalmaz:

1. az oktatási teljesítmény,
2. az iskola, illetve műhelyteremtő hatás,
3. a tudományos és a publikációs teljesítmény,
4. az alkotások, a szakmai teljesítmény,
5. a szakmai közéleti tevékenység.

Ezek közül kiemelést érdemel a szakmai közéleti tevékenység mérlegelésének szempontrendszere, mely többek között tartalmazza, hogy a pályázó MTA doktori, egyetemi habilitációs doktori cselekmények résztvevője. A többlet feltételek közül kiemelést érdemel, hogy a tudományági bizottságok döntő többsége feltételként szabja az MTA doktora címet, vagy kivételesen az MTA doktora cím elnyeréséhez szükséges tudományos teljesítményt. Több bizottság például az Állam,- Jog- és Politikatudományok Bizottsága, Irodalom-, Média- és Kommunikációs Tudományok Bizottsága továbbra is követelményként támasztja a habilitációt.

Kérdés, hogy ezeknek a többlet-követelményeknek mi a jogszabályi háttere, illetőleg szükséges-e az egyetemi tanárokkal szemben támasztott követelmények ilyen irányú törvényben rögzített szigorítása.

A követelmények között találtuk, hogy a jelölt habilitációval rendelkezzen. A törvény a habilitáció szabályozását az egyetemi autonómiára bízza. Nem határozza meg a tudományos, szakmai tevékenységről való tanúságtétel paramétereit, minimális

feltételeit. Ez azt eredményezte, hogy a felsőoktatási intézmények között jelentős különbségek voltak a habilitációs eljárásban és annak feltételrendszerében.[174]

A habilitáció komplex természetű problémaköre több ponton is csatlakozik az egyetemi belső struktúrához. Az elmúlt időszakban éppen a tanszabadság személyi feltételeinek biztosítása érdekében sor került a professzúrák, a tanszékek számának növelésére, amely a habilitációs eljárások számának ugrásszerű megnövekedését is jelenti.[175]

A habilitációs eljárás azonban az Európai Unió nem mindegyik országában ismert, így ennek hosszú távú fenntartása kétségessé vált. Ennek ellentmondásosságát a törvényalkotók is felismerték, mert az új felsőoktatási törvény már úgy rendelkezik, hogy a felsőoktatási intézmény előírhatja a habilitációs eljárás lefolytatását.

A tanári és docensi előléptetések a többszintű felsőoktatási rendszer kiépítésével még nagyobb hangsúlyt kapnak, hiszen az Akkreditációs Bizottság egy-egy szak megindításának feltételeként szabja meghatározott számú tanár, illetőleg docens alkalmazását. Ezt figyelembe véve az intézmény az előléptetések vonatkozásában bizonyos mértékig kényszerpályára kerül, mert a korábbi terminológiával élve megfelelő számú vezető-oktató hiányában az Akkreditációs Bizottság a szakindítás engedélyezését nem javasolja.

A tanári és docensi állások kizárólag pályázat útján tölthetők be, amely abban az esetben is igaz, ha egy oktató - más intézményben - már korábban is tanári, illetőleg docensi kinevezést nyert el.

Jelenleg az egyetemi tanárok vonatkozásában a köztársasági elnök, míg főiskolai tanárok vonatkozásában a miniszterelnök az egyetemi, illetőleg a főiskolai tanár részére abban az egy esetben adja át az egyetemi tanári, illetőleg főiskolai tanári kinevezést, amikor a jelölt először pályázott sikeresen a cím elnyerésére.

---

[174]Prugberger Tamás: Néhány felvetés a felsőoktatási törvény és a felsőoktatási politika korrekciójához. Gazdaság és társadalom, Budapest, 1995/2. szám 53-62 o.
[175] Hamza Gábor: Az egyetemi autonómiáról I. Magyar Felsőoktatás, Budapest, 1999/5-6. szám 11. o.

A fentiekben a megfogalmazás azért bizonytalan és óvatos, mert a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. 30/A. § (1) i) pontja szerint köztársasági elnök kinevezi és felmenti az egyetemi tanárokat. A miniszterelnök hasonló jogosítványt gyakorol a főiskolai tanárok vonatkozásában. A törvényi megfogalmazás, milyen kérdéseket vet fel, különösen a Kjt.-nek a jogviszony létesítése kapcsán alkalmazandó szabályaira.

A kérdés szerintem az, hogy köztársági elnök, illetve a miniszterelnök által gyakorolt jogkör közjogi, vagy munkajogi aktus. Abban az esetben, ha azt az álláspontot fogadjuk el, hogy ez a kinevezés közalkalmazotti jogviszony létesítésére, vagy módosítására alkalmas, akkor joggal kérjük számon ettől a kinevezéstől, hogy tartalmazza a Kjt. 21. § (3) bekezdésben írtakat. A köztársasági elnök, illetőleg a miniszterelnök által adományozott kinevezés természetszerűen ezeket az elemeket nem tartalmazza, nem is tartalmazhatja, ezért mondhatjuk azt, hogy a közjogi méltóságok által gyakorolt kinevezési jogkör közjogi aktus, amelynek a munkaviszonyt alapvetően érintő hatása van.

A tanári kinevezések gyakorlata az 1993. évi felsőoktatási törvény hatályba lépése óta többször változott. A jelenleg hatályos rendelkezések bizonyos szempontból az anomáliák feloldását, illetőleg megszüntetését eredményezték, figyelemmel arra, hogy a korábbi szabályozás értelmében, abban az esetben, ha a már kinevezett tanárt másik felsőoktatási intézmény is tanárként kívánta foglalkoztatni, úgy ismét az Akkreditációs Bizottság véleménye, valamint a köztársasági elnök, illetőleg a miniszterelnök kinevezése volt szükséges.

Ennek a szabályozásnak az is lehetett a következménye, hogy a korábban már tanári kinevezést elnyert személy újabb tanári kinevezését az Akkreditációs Bizottság nem támogatta.

Természetesen a támogató vélemény hiányában is lehetősége volt, illetőleg jelenleg is lehetősége van az oktatási miniszternek, hogy a javaslatot a köztársasági elnök, illetőleg a miniszterelnök elé terjessze.

A 2003. évi XXXVIII. törvény, annyiban módosította az eredeti törvényi rendelkezést, hogy az egyetemi, főiskolai tanári kinevezéssel rendelkezők esetében új munkakör létesítése esetén nem írja elő a MAB előzetes véleményének kikérését. A pályázati eljárás több tartalmi és formai követelménye azonban változatlan maradt. Ezen az új – 2005. évi – felsőoktatási törvény sem változtatott.

Visszatérve a kinevezés közjogi, illetve munkajogi kérdésköréhez, a közjogias elemet erősíti tovább az is, hogy a kinevezett tanárral az adott felsőoktatási intézmény vezetője létesít, vagy módosít közalkalmazotti jogviszonyt. Ebből természetesen az is következik, hogy a közjogi aktus nélkülözhetetlen előfeltétele a munkajogi kinevezésnek, illetőleg módosításnak. A terminológia esetleges módosítása a félreértések egy részét feloldhatná, hiszen a köztársasági elnök, illetőleg a miniszterelnök által gyakorolt jogkör inkább hasonlatos a címadományozáshoz, sem mint a munkajogi értelemben vett kinevezéshez. A jelenleg hatályos szabályozás is ezt az értelmezést erősíti, hiszen ténylegesen elválik a munkakör és a munkaköri cím egymástól, bár ez dogmatikailag nehezen értelmezhető.

Ahogyan arra utaltam a tanári és docensi munkakör kizárólag pályázat útján tölthető be, ez azonban álláspontom szerint az adott munkaköri címmel már rendelkezők esetében formalitás. Ezt látszik alátámasztani az 1993. évi LXXX. törvény 16. § (2) bekezdése, amely szerint tanári munkakör az intézményi tanács javaslatára meghívás alapján is betölthető.

A 2005. évi felsőoktatási törvény egyrészt szűkítette, másrészt bővítette ezt a lehetőséget

- szűkítette azzal, hogy a meghívás időtartama nem lehet hosszabb egy évnél,
- bővítette viszont azzal, hogy 2006. március 1-től az egyetemi és főiskolai docensi munkakör is betölthető meghívás alapján.

A törvény azonban nem zárja ki, hogy a meghívást – rövid megszakítás után – újabb 1 évre, vagy új tanérvre megismételjék. Valószínű, hogy a felsőoktatási intézmények élni fognak ezzel a lehetőséggel. Természetesen az oktatói

követelményrendszernek a meghívással történő alkalmazás esetén is meg kell felelnie az oktatónak. Egyetemi tanár meghívással történő alkalmazásához – amennyiben az illető már rendelkezik kinevezéssel – nem szükséges a MAB véleménye.

A pályázattal, illetőleg azok elbírálásával kapcsolatosan a szabályozásban rejlő ellentmondásokra már igyekeztem rávilágítani, itt erre már nem térek vissza.

A tanársegédek és adjunktusok vonatkozásában a pályázat, mint kiválasztási eszköz nem kötelező, azonban a felsőoktatási intézmény szabályzata ezen munkakörök betöltéséhez is előírhatja a pályázatot. Ezt erősíti az elfogadott felsőoktatási törvény is, hiszen az egyetemi autonómia figyelembevételével egyértelműen az intézmény által meghatározott követelményrendszerre bízza, hogy meghatározza az oktatókkal szemben támasztott alkalmassági, előmeneteli, és teljesítmény követelményeket. A fentiek figyelembe vételével érhetetlen, hogy az 53/2006. (III. 14.) Korm. rendelet 14. §-a kötelezővé teszi valamennyi nyilvános oktatói pályázat Oktatási Közlönyben történő megjelentetését.

3. A munkaidő meghatározása a többes jogviszonyokra tekintettel is

Már az egyetemi, főiskolai tanári kinevezések kapcsán szóba került a többes alkalmazás lehetősége nevezetesen, hogy az egyetemi oktató több helyen létesít közalkalmazotti, illetőleg munkaviszonyt. Ez a probléma nem új keletű. A felsőoktatás expanziójának törvényszerű velejárója, hogy problémák mutatkoznak az oktatás személyi feltételeiben. Ladányi Andor adatai szerint 2000- ben nyolc egyetemen folyt humánszakos képzés, ugyancsak nyolc intézményben jogászképzés, két egyetemen, pedig közgazdasági, illetve gazdálkodási képzés. A megfelelő számú, magasan kvalifikált oktató hiányában több szakon az oktatást csak a tanárok két, sőt nem ritkán három intézményben való foglakoztatásával lehet biztosítani.[176]

A felsőoktatási statisztikai rendszer csak a 2001/2002-es tanévtől tartalmazza a más felsőoktatási intézményben, közalkalmazotti jogviszonyban, vagy megbízási szerződéssel foglalkoztatott oktatók adatait.

A teljes munkaidős oktatókból más felsőoktatási intézménynél is foglalkoztatottak száma[177]

11. számú táblázat

Tanév	Tanár		Docens		Adjunktus		Tanársegéd		összesen	
	Közal-kalma-zott	Meg-bízás-	Közal-kalma-zott	Meg-bízás-sal	Közal-kalma-zott	Meg-bízás-sal	Közal-kalma-zott	Meg-bízás-sal	Közal-kalma-zott	Meg-bízás-sal
2001/02	61	60	66	83	32	42	11	6	170	191
2002/03	88	68	69	51	56	36	16	6	229	161
2003/04	103	30	55	36	36	23	17	2	211	91
2004/05	150	49	99	75	43	89	11	73	303	286

[176] Ladányi Andor: A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. Magyar Felsőoktatás 2000/9. 12-14 o.

[177] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2001/2002. 185. o., 2002/2003. 183. o., 2003/2004. 209 o., 2004/2005 199. o.

Annak ellenére, hogy több egyetem korlátozta oktatóinak más felsőoktatási intézményben történő alkalmazását, az adatok egyértelműen bizonyítják a növekvő tendenciát. Meglepő a tanársegédek körében bekövetkezett nagyarányú növekedés.

A többes alkalmazás munkajogi szempontból vizsgálatra szorul többek között a következők miatt. A Munka Törvénykönyve, de különösen a közalkalmazottak jogállásától szóló törvény viszonylag egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz, amikor kimondja, hogy a heti munkaidő 40 óra. Ebből a rendelkezésből arra a következtetésre is juthatnánk, hogy másik jogviszony létesítése csak úgy lehetséges, ha a munkavállaló főállásában valamennyi kötelezettségének eleget tesz, így többek között annak is, hogy a munkavállaló köteles munkaidejét munkával tölteni, munkahelyén az előírt időben megjelenni.

Nyilvánvaló, hogy az oktatással járó munkaköri kötelezettségek nem töltik ki a teljes munkanapot, ez természetes is, hiszen a felsőoktatási intézményben dolgozó oktatónak az adott tudományágban történő kutatás, az ismeretek bővítése legalább olyan fontos feladata, mint az oktatás.

A többes jogviszony különös hangsúllyal merül fel a tudományos fokozattal rendelkező oktatók vonatkozásában, hiszen az ő jelenlétük egy-egy felsőoktatási intézményben alapvető érdek több szempontból is. Fontos az egyes szakindításokkal szemben támasztott személyi követelmények biztosításában, másrészt a felsőoktatási intézményt megillető költségvetési támogatás mértéke szempontjából is.

Az új törvény e tekintetben egyértelmű szabályokat tartalmaz, hiszen az oktató függetlenül attól, hogy hány intézményben lát el oktatói feladatokat, az intézmény működési feltételei meglétének mérlegelése során legfeljebb kettő, költségvetési támogatás megállapításánál, egy intézményben vehető figyelembe. Azt, hogy ez mely intézmény legyen, az oktató határozza meg.

A többes alkalmazás lehetőségének szűkítését jelentette, az oktatási miniszter, az óta már hatályon kívül helyezett 33/2000. (XII. 26.) számú rendelete, amely olyan korlátozást vezetett be, mely szerint meg kell határozni az egyes oktatói munkakörök kötelező óraszámát, másrészt a követelményrendszerben, illetőleg a munkaköri

leírásban rögzíteni kell a kötetlen munkaidővel járó oktatói feladatokat, illetőleg a munkáltatói jogkör gyakorlója előírhatja a munkahelyen való tartózkodás feltételeit is.

Az új törvény lehetőséget ad az intézményeknek saját hatáskörben összeférhetetlenségi előírások megállapítására, melyeket a foglalkoztatási követelményrendszerben kell rögzíteni.

Az elfogadott új törvény rendelkezései szerint az oktató a heti teljes munkaidejéből – két tanulmányi félév átlagában – legalább heti 10 órát köteles a hallgatók felkészítését szolgáló előadás, szeminárium, gyakorlat, konzultáció megtartására. Ez a szabályozás sematikus, figyelmen kívül hagyja többek között az olyan tudományterületeket, amelyek kis hallgatói létszámmal működnek, a szabályozás rugalmatlanságát az alább részletezett törvényi felhatalmazás sem oldja fel. Természetesen az alacsony hallgatói létszám nemcsak az oktatói óraterhelést befolyásolja, kedvezőtlen az oktató-hallgató arány, gazdaságtalan a szak fenntartása, mert a normatíva nem nyújt elegendő fedezetet. Ilyen esetekben, az egyetemi, kari döntéseket elsősorban preztizs okok befolyásolják.

Ugyanakkor a törvény felhatalmazza az intézményeket, hogy – a felsőoktatási követelményrendszerben meghatározottak szerint – a tanításra fordított időt hetven százalékkal megemeljék, illetve huszonöt százalékkal csökkentsék úgy, hogy a tanításra fordított idő két félév átlagában egy oktatóra vetítve nem lehet kevesebb heti 12 óránál.

A 2005. évi felsőoktatási törvény 84. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az oktatót az intézmény nem teljes munkaidőben foglalkoztatja, a tanításra fordított időt a foglakoztatási idővel arányosan kell meghatározni. Ez az oktatói kar jelentős részét érintheti, hiszen a nem teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma és aránya csak az utolsó egy-két évben mutat csökkenést.

A probléma nem újkeletű hiszen ahogy Joseph Ben-David rámutat már a XIX. században is kérdésként vetődött föl, miként díjazzák a kutatási tevékenységet, az erre fordított idő a munkaidő részének tekinthető-e. Ahogyan írja a tudósok, akiket Franciaországban tanulmányi inspektorként, Németországban egyetemi professzorként

fizettek, nem kaptak fizetést a kutatásért, csak olyan munkáért húztak jövedelmet, amelyet a bürokratikus rutin alapján lehetett meghatározni… A tudományt a szabad gentleman időtöltéseként kellett űzniük, a régi amatőr mintának megfelelően.[178]

A felsőoktatás új finanszírozási rendszere a többes jogviszonyok tekintetében komoly dilemma elé állítja az egyetemeket, illetőleg az egyetemen oktató, kutató munkavállalókat. A probléma abban foglalható össze, hogy határozott jogalkotói szándék mutatkozik annak érdekében, hogy az egyetemeken dolgozó munkavállalók más felsőoktatási intézménnyel ne hozzanak létre foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat. Ez a szűk tudományterületű szakokat rendkívül nehéz helyzetbe hozza, adott esetben ellehetetleníti. Az ilyen indirekt szabályozás szemben áll a közalkalmazotti törvény által biztosított lehetőségekkel, de sérti az egyetemi autonómiát is, amellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi: „A tudományos élet szabadsága magában foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát.”[179]

Mára a helyzet természetesen megváltozott, az egyetemen oktatónak munkaköri kötelezettsége a kutatás, amely ilyen formán a munkaidő meghatározott hányadában végzendő feladat.

Nem teljes munkaidőben foglalkoztatott oktatók száma és aránya[180]

(egyéb oktatók nélkül)

12. számú táblázat

[178] Ben-Davis, Joseph: A német tudományos hegemónia és a szervezettudomány megjelenése 2.pp. www.nyitottegyetem,phil-inst.hu/Tarsfil/kut/tanum/bendav.htm

[179] 861/B/1996. AB határozat

[180] Művelődési és Közoktatási Minisztérium, majd Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai tájékoztató 1990/1991.- 2004/2005. alapján saját számítás. A statisztika 1995/96-os tanévig a „másodállásban, mellékfoglakozásban” kifejezést, majd a részfoglalkozásban, megbízással foglalkoztatott kifejezést használja.

Tanév	Tanár		Docens		Adjunktus		Tanársegéd	
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
1990/1991	234	12, 5	296	8, 5	476	5, 1	230	5, 8
1991/1992	219	11, 8	3, 1	8,4	448	7, 0	110	4, 7
1992/1993	258	12, 3	317	8, 5	471	7, 7	219	5, 4
1993/1994	451	19, 8	467	11, 8	515	8, 3	245	5, 6
1994/1995	606	24, 0	515	12, 2	595	9, 5	411	9, 9
1995/1996	693	27. 0	615	15, 0	718	12, 4	590	15, 5
1996/1997	669	25, 8	682	16, 2	708	13, 2	386	11, 8
1997/1998	711	24, 2	743	17, 1	699	13, 7	418	12, 5
1998/1999	840	27, 8	846	17, 8	968	18, 0	628	17, 6
1999/2000	570	20, 2	769	15, 8	477	8, 7	516	18, 0
2000/2001	647	21, 6	888	17, 1	1019	18, 9	525	14, 9
2001/2002	672	21, 7	819	15, 6	931	17, 1	497	13, 6
2002/2003	494	16, 7	1003	17, 8	888	16, 1	620	16, 1
2003/2004	501	16, 6	805	14, 3	939	17, 0	656	16, 8
2004/2005	384	14, 8	701	13, 7	735	14, 8	471	13, 9

A törvény bevezeti az óraadó oktató fogalmát, aki az oktatói feladatot megbízásos jogviszony keretében – a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény rendelkezései alapján – látja el. Ez felvethet bizonyos munkajogi problémákat, hiszen rendszeres tevékenységről van szó és egy esetleges munkaügyi ellenőrzés kapcsán sor kerülhet a megbízás munkajogi átminősítésére. A megbízás munkaviszonnyá történő átminősítése kapcsán a munkaügyi hatóság által mérlegelt legfontosabb szempontok:

- a munkavégzés körének, helyének és idejének a munkáltató általi meghatározottsága,
- munkaszervezeti függőség,
- utasításhoz kötöttség,
- a munkáltató által biztosított munkaeszközökkel történő munkavégzés.

Az új szabályozás lehetővé teszi – s bizonyos mértékig ez megoldási lehetőséget kínál a tanításra fordított idő problémáira – a kettős munkakörben történő foglalkoztatást. Ennek esetei:

- oktatói és tudományos kutatói feladatok egy munkakörben történő ellátása,
- egészségügyi felsőoktatási intézménynél az oktatói és az egészségügyi szolgáltatással kapcsolatos feladatok együttes ellátása.

4. Kihívás-e a hallgatói létszám állandó mobilitása?

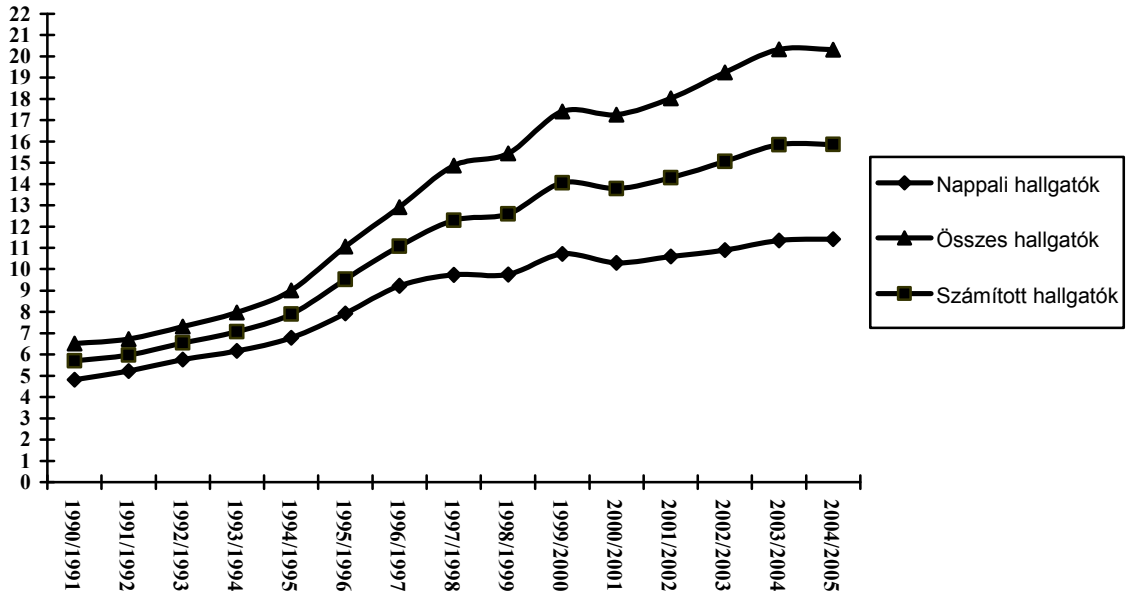
A törvény 91. § (2) bekezdése – a Munka Törvénykönyvében, illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényben meghatározottakon túlmenően – bővíti a felmondási, illetve felmentési indokokat. Lehetőséget ad arra, hogy az ellátandó feladat hiányában is megszüntesse az oktató munka-, illetve a közalkalmazotti jogviszonyát. Ez több esetben szubjektív vezetői döntés következménye lehet.

Nyilvánvaló, hogy az ilyen merev szabályozás egyes kis szakokon komoly problémát jelent, hiszen kis létszámú hallgatóság esetén nagyon nehéz, vagy szinte lehetetlen az órateher megtartása, annak ellenére, hogy az egy oktatóra jutó hallgatók száma 1990. óta többszörösére emelkedett, melyet a következő ábra is egyértelműen szemléltet.

Egy oktatóra jutó egyetemi, főiskolai képzésben résztvevő hallgatói létszám alakulása[181]

5. számú ábra

[181] Művelődési és Közoktatási Minisztérium, majd Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 1990/1991 - 2004/2005. alapján saját számítás A számított hallgatói létszám a 2005. évi CXXXIX. tv. 3. számú melléklet 3. pontja alapján lett meghatározva.



Az egy oktatóra jutó hallgatói létszám alakulását nem szabad mechanikusan értelmezni, az eltakarja a belső ellentmondásokat, feszültségeket. Ezek feltárása és érékelése számos munkajogi problémát is felvet.

Az ellentmondásokból, feszültségekből csak néhányat kívánok kiemelni:

- Az oktatás közösségi ráfordításai a XX. század végére elmaradtak a hallgatói létszám növekedésétől, melynek következménye- többek között- az alacsonyabb ráfordítás igényű szakok arányának, a drágább képzési szakok növekedését meghaladó növekedési üteme.[182]

- Nem megfelelő a magyar felsőoktatás vertikális szerkezete. A képzés kiterjedése nagyrészt a főiskolai és egyetemi programokon résztvevők számának növekedésével zajlott.[183]

- Jelentős lemaradás tapasztalható – az OECD országokhoz képest – a rövidebb idejű felsőfokú szakképzésben. Az OECD ajánlása szerint 2010-ig a 30. éves korosztály 30 %-ának kellene rövid egyetemi szintű programot

[182] Polónyi István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 291 o.
[183] Polónyi István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 363 o.

végeznie.[184] Ezzel szemben a 2004/2005-ös tanévben mindössze 9122 fő vett részt felsőfokú szakképzésben.[185]

- 1992. és 2001. között a nappali tagozatosok aránya 79 %-ról 59 %-ra zsugorodott, az esti, levelező, távoktatás aránya 21 %-ról 41 %-ra nőtt.[186]
- Jelentősen változott a képzés tanulmányi terület szerinti összetétele, melyet a következő táblázat jól érzékeltet:

A hallgatók száma több tanulmányi terület szerint az egyetemi és főiskolai szintű képzésben[187]

13. számú táblázat

Tanulmányi terület	1992	1995	1998	1999	2000	2001
Természettudományi	6 921	8 972	12 167	13 059	13 895	14 437
Műszaki	25 931	40 808	60 628	63 037	66 209	68 807
Mezőgazdasági	7255	11 742	25 101	26 290	26 011	21 675
Egészségügyi	12 229	14 123	17 724	18 970	19 680	19 976
Társadalomtudományi	47 933	76 045	100 762	115 507	126 326	148 329

A 2006-os évben 10 %-kal nő a műszaki, a természettudományos, az orvosi és az informatikai helyek száma, az agrár, a bölcsész és a jogi területek rovására. A 45 000 államilag finanszírozott nappali tagozatos helyből 8000 fő a műszaki, 3000 fő a természettudományos, 4500 fő az informatikai területre kerülhet be.[188]

Értékelve ezeket a feszültségeket, ellenmondásokat joggal lehet feltenni azt a kérdést, hogyan tudja biztosítani a felsőoktatási intézmény a minőségi oktatás személyi feltételeit ebben a folyamatosan változó környezetben? Biztosítva vannak-e

[184] Polónyi István: A magyar oktatás nemzetközi összehasonlításban. Magyar Felsőoktatás, Budapest, 1995/5-6. szám 25-27. o.
[185] Oktatási adatok www. portal. ksh. hu 24. o.
[186] Oktatási adatok www. portal. ksh. hu 8. o.
[187] KSH felsőoktatás és felsőoktatási kutatás. Budapest, 2002, 20. o.

ehhez a jogi keretek? Ez a folyamatos változás milyen bizonytalanságot okoz az oktatók körében? Van-e különbség a különböző tudományterületek között az oktatói fluktuációban? Mely területek biztosítják a méltányos visszavonulás lehetőségét? A foglalkoztatás szabályainak 2006. március 1.- től bekövetkezett jelentős módosulása erősíteni fogja-e az oktatók helyzetét vagy növeli bizonytalanságukat? Ezekre a kérdésekre elsősorban az fogja megadni a választ, hogyan tudnak élni a felsőoktatási intézmények a meg növekedett autonómiával, belső szabályozási rendszerük mennyire lesz rugalmas, mennyire ösztönöz a minőségre. Gondot jelent az intézmények számára az is, hogy 2008. szeptember 1.-jéig egymás mellett alkalmazhatók a régi és az új foglalkoztatási szabályok. A szervezeti és működési szabályzatban ezekre a kérdésekre kell többek között egyértelmű választ adni.

5. A munka megfelelő díjazásának kérdése

A munkáltató fő kötelezettségei közé tartozik a munkabér megfizetése. A munka díjazása során több alapelvet kell figyelembe venni, az egyik legfontosabb és az Európai Unió által is megfogalmazott elv szerint azonos értékű munkáért azonos értékű díjazást kell fizetni.

A másik alapelv, – amelyet a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény fogalmaz meg – szerint a közalkalmazott számára biztosítani kell a közalkalmazotti pályán való előmenetel lehetőségét.

A munka díjazásának ösztönző szerepe is van. Különösen igaz ez a közszférában, hiszen a Kjt. is a fizetési osztályok, és fokozatok rendszerét vezette be, amely alapkoncepció a jogszabály hatálybalépése óta változatlan.

Az 1990-es években a felsőoktatási intézmények egyik legnagyobb problémája volt az oktatói bérek tartósan alacsony színvonala. Ez nagymértékben hozzájárult, hogy csökkent az egyetemi oktatói pálya vonzereje, az oktatói életpálya szűkülő lehetőségei kedvezőtlenül befolyásolták az oktatói utánpótlás kialakítást.

---

[188] Varga Dóra: Műszaki oktatás - nem csak a mennyiséggel van gond. Népszabadság, 2006. február 27. 12. o.

Ebben az időszakban a versenyszektorban foglalkoztatott diplomások és pedagógusok keresete közötti különbség jelentősen nőtt.

Pedagógusok és egyes diplomás foglalkozások évi átlagos bruttó keresete arányának változása[189] 1986-1999 (közgazdászok= 100)

14. számú táblázat

Foglalkozás	1986	1989	1992	1994	1997	1999
Felsőfokú oktató	108	110	69	64	55	52
Középiskolai tanár	106	109	68	58	48	43
Ált.isk. pedagógus	78	84	55	48	40	37
Vegyészmérnök	115	117	79	72	78	68
Gépészmérnök	121	132	86	68	78	69
Számítástech. szervező	95	104	86	77	93	76
Fizikus	113	111	71	54	66	59
Jogász	105	124	101	90	106	94
Közgazdász	100	100	100	100	100	100

1999-ben a vállalkozói szférában az egyetemi diplomás alkalmazottak havi átlagos bruttó keresete 249 000,- Ft volt, a felsőoktatásban oktatóké 110 000,- Ft. az előbbinek mindössze 44 %-a volt. Az egyéni keresetek különbsége még ennél is jóval nagyobb, a vállalkozásokban dolgozó diplomások keresetének szórása 86 %, az oktatóké 45 %.[190]

Az egyéni keresetekben meglévő különbségek ellenére az is egyértelműen bizonyítható, hogy a felsőoktatási intézmények oktatóinak bruttó átlagkeresete 1997 és 2004 között több mint háromszorosára növekedett. A munkaügyi statisztika jelenleg

[189] Polónyi István- Tímár János: Tudásgyár vagy papírgyár Új Mandátum Könyvkiadó Budapest 2001. 32. o
[190] Polónyi István -Tímár János: A tanárok keresete és a tudást fejlesztő felsőoktatás. Közgazdasági Szemle 2001. október, 883-890 o.

nem teszi lehetővé a versenyszektor diplomásai és az egyetemi oktatók keresetviszonyainak összehasonlítását.

Ezen adatok hiányában is elmondható azonban, hogy a közszféra a munkaerő-utánpótlásának biztosítása érdekében a munkaerőpiacon erős versenyben áll a magánszférával, pozícióit javítja a foglalkoztatási biztonság (ami mára Magyarországon sem igaz), a bérezés színvonala viszont jelentősen rontja.[191]

Felsőfokú oktatási illetmények oktatóinak bruttó átlagkeresete[192]

(egyéb oktatókkal együtt FEOR kód: 2410)

15. számú táblázat

Év	Bruttó átlagkereset Ft/fő	Relatív szorzás %
1997	75 510	37,9
1998	85 641	40,8
1999	109 757	44,7
2000	128 585	54,2
2001	142 761	43,7
2002	159 948	44,8
2003	250 588	38,9
2004	251 113	43,8

A felsőoktatással összefüggésben gyökeres változást jelentett a Kjt.-nek 2001. január 1. napjától történő módosítása, amikortól is a felsőoktatási intézményekben az oktatói munkakört betöltő közalkalmazottak előmeneteli, - és illetményrendszerére eltérő szabályok kerültek megállapításra. Ahhoz, hogy az eltérő szabályok kritikai

[191] Dudás Ferenc - Hazafi Zoltán: A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése az Európai Unióban. II. rész, Magyar Közigazgatás, Budapest, 2003. (53. évf.) 11. szám 656-657. o.

[192] Magyar Statisztikai Évkönyv: Foglalkozásonkénti kereseti adatok a nemzetgazdaságban. KSH. Budapest, 1997. 91. o. 4. 19. sz. táblázat, 1998. 98. o. 4. 17. sz. táblázat, 1999. 98. o. 4. 17. sz. táblázat, 2000. 97. o. 4. 17. sz. táblázat, 2001. 82. o. 4. 16. 2002. 101. o. 4. 11. sz. táblázat, 2003. 103. o. 4. 18. sz. táblázat, 2004. 113. o. 4. 22. sz. táblázat. Kereset: tárgyév májusában lebonyolított mintavételes egyéni kereseti felvétel adatai, amelyek a május havi keresetek, illetve az előző évi összes, nem havi rendszerességű kifizetések 1/12 –ed részét tartalmazzák. Relatív szórás: az egyéni keresetek és az átlagkeresetek különbségének négyzetes átlaga az átlagkereset %-ában.

elemzését elvégezhessük, nem kerülhetjük meg - ha csak röviden is - az általános szabályok vizsgálatát.

Általánosságban elmondható, hogy a közalkalmazottat a munkakör ellátásához előírt iskolai végzettség, szakképesítés, doktori cím, illetőleg tudományos fokozat alapján fizetési osztályba, míg a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött idő alapján fizetési fokozatba kell sorolni. A közalkalmazotti jogviszony létesítésekor a kinevezésben rögzíteni kell a közalkalmazott illetményét. Az illetmény a besorolás figyelembevételével állapítandó meg. Kjt. 66. §-a definiálja a garantált illetmény fogalmát, amelynek számítása 1998-ban változott meg, és ezek a szabályok irányadóak voltak a felsőoktatásban is 2001. január 1-ig.

2001. január 1.-től a felsőoktatásban foglalkoztatott oktatók, kutatók vonatkozásában már nem alkalmazhatóak a fizetési osztályra a garantált illetményre, a címpótlékra, az idegen-nyelvtudási pótlékra, illetőleg az, egyes egyéb pótlékokra vonatkozó általános szabályok.

A felsőoktatási intézményben dolgozó oktatók besorolásáról a Kjt. külön rendelkezik. A rendelkezés – annak hatályba lépése óta – többször módosult, hiszen a 2001. január 1-től hatályba lépett szabályozás figyelmen kívül hagyta a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött időt. Ez a szabályozás nyilvánvalóan feszültséget okozott, hiszen a frissen kinevezett oktató és a hosszabb ideje jogviszonyban álló azonos munkakörben foglalkoztatottak között nem tett különbséget. A jogalkotó is felismerte a szabályozás hiányosságát, és 2002. szeptember 1-től új szabályokat léptetett hatályba, amely szerint a tanári, a docensi, a kutatóprofesszori, a tudományos tanácsadói és tudományos főmunkatársi munkakörök három fizetési fokozatra tagozódnak. A magasabb fizetési fokozatba kerülés feltétele tanár, kutatóprofesszor, tudományos tanácsadó esetén öt év, docens, tudományos főmunkatárs, valamint határozatlan időre kinevezett adjunktus esetén tíz év. További feltételként határozza meg a törvény a második, illetőleg harmadik fizetési fokozatba soroláshoz az oktatói követelményeknek történő megfelelést.

A kívánt cél megvalósításával együtt újabb problémák jelentkeztek, hiszen az öt, illetőleg a tíz éves várakozási idő az általános szabályként rögzített három évvel szemben jelentős hátrányba hozza az oktatókat, pl. az intézményben alkalmazott nem oktató közalkalmazottakkal szemben.

Másrészt ez a bérezési mód nem teszi lehetővé, hogy a munkavégzés minőségében meglévő különbségeket a munkáltató az illetménnyel is kifejezésre juttassa, ezzel az egyik fontos cél, amelyre már utaltam is, nevezetesen az ösztönzés megvalósítása szenved csorbát.

Az általános szabályok szerint az egyes fizetési fokozatok közötti várakozási idő tartósan magas színvonalú munkavégzés, vagy kiemelkedő teljesítmény esetén csökkenthető, legfeljebb egy évvel. A felsőoktatásban – az ágazati miniszter rendelete alapján –, ha a közalkalmazott állami kitüntetésben részesült, úgy várakozás idejét a megszerzés évében egy évvel csökkenteni kell. Álláspontom szerint az oktatók esetében ez a szabály 2002. szeptember 1-től nem alkalmazható, hiszen ez ellentétes a törvény, mint magasabb szintű jogszabály rendelkezésivel. A Kjt. lehetővé teszi egyéb – ágazat-specifikus – pótlékok bevezetését is. Ennek megfelelően 2002. szeptember 1. előtt az oktatási miniszter rendeletében meghatározott körben, a felsőoktatási intézményben foglalkoztatottakat is megillették pótlékok, amelyek az új bértáblával együtt megszüntetésre kerültek.

A felsőoktatási törvény korábbi módosításával az Országgyűlés létrehozta a Széchenyi Professzori Ösztöndíjat, amely önálló illetményelemként is értelmezhető. Elsődleges célja az volt, hogy az adott tudományterületen már jelentős eredményeket elért oktatók, illetőleg kutatók számára megfelelő anyagi függetlenséget teremtsen. Az ösztöndíjjal szemben megfogalmazott egyik legjelentősebb kritika az volt, hogy a kutatói pályájukat most kezdő fiatal, tehetséges oktatókat, illetve kutatókat a pályázat lehetőségéből a szabályok kizárták. Ezért a szabályok módosítására került sor, melynek keretében létrehozták a Békésy György Posztdoktori Ösztöndíjat, azon tudományos fokozattal rendelkező tanársegédek, illetőleg adjunktusok, valamint főiskolai docensek részére, akik határozott idejű kinevezéssel rendelkeznek. A Széchenyi Professzori Ösztöndíjjal összefüggésben fel kell hívni a figyelmet, hogy a

jogalkotó azok esetében, aki nem csak egy felsőoktatási intézménnyel állnak jogviszonyban az ösztöndíj odaítélést kizárta, míg más, nem oktatói jogviszony létesítést nem tiltotta indokolatlan korlátozást vezetett be.

Ezzel párhuzamosan átalakították a Széchenyi Professzori Ösztöndíjat is, létrehozva a Széchenyi István Ösztöndíjat, azok számára, akik már tudományos fokozattal rendelkeznek és egyetemi docensi, illetőleg főiskolai tanári munkakörben foglalkoztatottak. Az ösztöndíjak folyósításának időtartama mindkét esetben, három évben került meghatározásra. Az újraszabályozás nyilvánvalóan más koncepció mentén került kialakításra, hiszen az egyetemi tanárok számára ezek az ösztöndíjak már nem ítélhetőek oda.

A 2005. évi CXXXIX. törvény – a 97. § (2)-(3) bekezdés rendelkezései alapján – lehetőséget teremt a kiváló oktatói, kutatói teljesítmény anyagi elismerésére, melynek forrását a központi költségvetés biztosítja. A számítások alapján ilyen kiegészítő díjazásban legfeljebb az oktatók, kutatók egyharmada részesülhet, hiszen a törvény meghatározza a többletjárandóság minimális összegét. A rendszer teljes kialakítása után ez nem lehet kevesebb, mint az egyetemi tanári 1. fizetési fokozat garantált illetményének 60%-a. Valószínűsíthető, hogy a felsőoktatási intézmények a határozott időre szóló kereset-kiegészítés rendszerét fogják alkalmazni. A differenciáló jövedelemelosztás elveit és eljárási rendjét a foglalkoztatási követelményrendszerben kell meghatározni.

A költségvetés folyamatosan fogja az anyagi keretet biztosítani. Az intézményi szabályozásnak ehhez alkalmazkodni kell.

Az előzőek is bizonyítják a minőségi követelmények hangsúlyossá válását a felsőoktatásban.

A minőségi felsőoktatás, mint megfogalmazott kívánalom megköveteli, hogy a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott oktatókat minősíteni lehessen. Ennek törvényi hátterét a Kjt. 40. § -a biztosítja. A részletes szabályokat az oktatási miniszter rendelete határozza meg, oly módon, hogy a minősítést az oktatók vonatkozásában négyévenként el kell végezni. Sajnálatos, hogy ennél részletesebb szabályok, illetve a

minősítés szempontjai nem találhatóak meg úgy, mint például a köztisztviselők vonatkozásában. A minősítés kapcsán fontos szempont lehet az intézmény hallgatói által elkészített, és az oktató munkáját értékelő véleménye. Azt elképzelhetőnek tartom, hogy a köztisztviselők vonatkozásában már működő minősítési, illetőleg teljesítményértékelési rendszer a felsőoktatásban dolgozók tekintetében is bevezetésre kerüljön. Fel kell hívni, azonban a figyelmet arra, hogy nagy körültekintéssel kellene meghatározni azokat a szempontokat, amelyek alapján a munkáltató az értékelést végzi, mert a tudományos, oktatómunka megítélésem szerint rendkívül sok szubjektív elemet hordoz.

A minősítés eredménye, illetőleg a minősítés jogkövetkezményei nem kellően kidolgozottak. A Kjt. nem tartalmazza a minősítés eredményéhez fűzött jogkövetkezményeket. A felsőoktatási törvény kizárólag a negatív eredménnyel zárult minősítéshez fűzi azt a jogkövetkezményt, amely ilyen esetben lehetőséget biztosít a közalkalmazott felmentésére, alkalmatlanság címén.

6. A munkáltatói jogkör

A minősítés kapcsán a Kjt. úgy rendelkezik, hogy a minősítést a közalkalmazott közvetlen felettese javaslatának meghallgatása után a munkáltatói jogkör gyakorlója készíti el. Ezzel a megállapítással egy olyan kérdéskörhöz értünk, amely az új, integrált felsőoktatási intézményekben rendkívül szövevényes és bonyolult rendszer, hiszen a felsőoktatási intézmény egyszemélyi felelős vezetője, és mint ilyen a munkáltatói jogkör gyakorlója a rektor. Nyilvánvaló, hogy az intézmény egyszemélyi vezetője nem képes valamennyi, az intézménnyel jogviszonyban álló dolgozóval összefüggésben a munkáltatói jogok gyakorlására. A munkáltatói jogkör gyakorlását az intézmény vezetője meghatározott körben átruházhatja, például a kar dékánjára, de nagyobb létszámú karok esetén lehetőség van arra is, hogy a munkáltatói jogokat az önálló szervezeti egység – például a tanszék – vezetője gyakorolja.

Miért jelentős annak tisztázása, hogy ki az a személy, aki a munkáltatói jogokat gyakorolja? A munkavállaló köteles, – ha annak egyéb feltételei egyébként fennállnak – a munkáltató utasításait végrehajtani. Kitől fogadjon el a munkavállaló utasításokat, ki az, aki munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesíthet, módosíthat, megszüntethet? Ki az, aki jogosult a fegyelmi jogkör gyakorlására? Ki az, aki vezető, illetőleg magasabb vezetői megbízást adhat, illetőleg visszavonhat.

A vezetői, illetőleg a magasabb vezetői megbízás kapcsán külön problémaként jelentkezik, hogy a felsőoktatási önkormányzás jegyében az intézmény testületei véleményezési, illetőleg választási jogkörrel rendelkeznek, amely a munkáltatói jogkör gyakorlásának megosztását is jelentik. Gondoljunk csak a dékán választására, hiszen 2006. március 1-ig a törvényi előírásoknak megfelelően dékánt a kari tanács választotta, a dékáni megbízásról szóló okiratot az intézmény vezetője írta alá, ez azonban figyelemmel a választásra formális jogkör volt. Szükséges rámutatni, hogy a dékáni megbízással kapcsolatos szabályok az intézmény szervezeti-és működési szabályzatának rendelkezéseitől függenek.

Álláspontom szerint a dékánnal szemben a munkáltatói jogkör gyakorlója a kari tanács, ezért a dékánnak a dékáni megbízatással összefüggésben elkövetett fegyelmi vétsége esetén a fegyelmi jogkör gyakorlására is a kari tanács jogosult, mert ellenkező esetben az intézményvezető fegyelmi jogkörét gyakorolva nem szabhatná ki a vezetői megbízás visszavonása fegyelmi büntetést, hiszen azt a dékán egy testülettől, választás útján nyerte el. Ha az intézményvezető a közalkalmazottal szemben fegyelmi eljárást indít és az eljárás alapja a vezetői megbízással kapcsolatos kötelezettségszegés, úgy az eljárást szabályszerűen csak úgy lehet lefolytatni, ha az intézményvezető a kari tanácsot értesíti a kötelezettségszegés tényéről, és ott kezdeményezi a fegyelmi eljárás lefolytatását.

A testületek, mint ahogy arról már szóltam, bizonyos – a munkáltatói jogkört érintő – kérdésekben véleményezési joggal rendelkeznek. Többek között az intézményi tanács elbírálja az egyetemi tanári pályázatokat, főiskolai tanári pályázatokat, kezdeményezi a rektor megbízását, illetőleg felmentését.

Több-karú intézménynél problémát jelenthet, hogy az egyetemi, illetőleg a főiskolai tanácsnak, de a kari tanácsnak is meg kell tárgyalni, és érdemben állást kell foglalni az egyetemi tanári pályázatokról. Előfordulhat, hogy a kari tanács egyes pályázatokkal kapcsolatosan elutasító álláspontra helyezkedik, míg az egyetemi, illetőleg főiskolai tanács a pályázatot támogatja. Természetesen ennek fordítottja is elképzelhető. Mind az 1993., mind a 2005. évi felsőoktatási törvény rendelkezése értelmében az egyetemi tanács, illetve a szenátus állásfoglalása a meghatározó.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény rendelkezése egyértelmű volt, amikor kimondta „Az a pályázó kapja meg a kinevezéséhez és alkalmazásához szükséges támogatást, aki a legtöbb szavazatot kapta, feltéve, hogy megkapta az összes érvényesen leadott szavazat több mint 50%-át.”

Az új felsőoktatási törvény ezzel szemben a szenátus feladatává a pályázatok rangsorolását teszi. Ugyanebben a bekezdésben /88. § (1)/ úgy rendelkezik, hogy a szenátus döntését tagjai legalább kétharmadának igenlő szavazatával hozza.

Joggal lehet feltenni a kérdést: milyen jogkörrel rendelkezik a szenátus, rangsorol, vagy dönt. A törvényi rendelkezés értelmezése alapján a szenátus rangsorol, mert a döntési jogkör a rektort illeti meg. Ennek ismeretében még mindig nem egyértelmű az egyetemi, főiskolai tanári pályázatok véleményezésének eljárási rendje, hogyan lehet minősített többséggel rangsorolni.

A munkáltatói jogkörhöz szorosan kapcsolódik a munkaköri leírás készítésének kötelezettsége. A leírás jelentősége több ponton is tetten érhető. A munkaköri leírás, mint ismeretes a munkáltató egyoldalú nyilatkozata, amelynek elsődleges célja a meghatározott munkakör megtöltése tartalommal. A munkaköri leírásnak több szempontból van jelentősége, hiszen a munkavállaló ebből értesül a munkáltató elvárásairól, konkrét feladatairól. A munkaköri leírás, mint munkajogi alapdokumentum, abból a szempontból is jelentős, hogy meghatározza az oktató alapfeladatait, hiszen ez is támpont lehet – többek között – az összeférhetetlenség vizsgálatánál. A Kjt. kifejezetten rendelkezik az összeférhetetlenségről, de sajátos szabályokat találunk a felsőoktatási törvényben is.

Elviekben a közalkalmazott nem létesíthet a felsőoktatási intézménnyel az alapfeladatába tartozó feladatok ellátására egyéb jogviszonyt. Hogyan kell kezelnünk a klinikákon oktatói státuszban lévő orvosoknak, illetőleg az általuk alapított gazdasági társaságoknak az egyetemmel kötött és az ügyeletek ellátására vonatkozó szerződéseit. Ugyanilyen probléma az oktatóknak a költségtérítéses oktatási formákban történő részvétele, illetőleg az ezért járó többletdíjazás is. Abban az esetben, ha munkáltatói jogkör gyakorlója a fentebb említetteket a munkaköri leírásban nem alapfeladatként határozza meg, jogszerűvé tesszük-e ezeket a szerződéseket. Álláspontom szerint nem, hiszen nagyon nehéz lenne bebizonyítani, hogy például a levelező oktatás nem tartozik a felsőoktatási intézmény alapfeladatai körébe, de ugyan ez a helyzet az orvosi ügyeletek ellátásával is.

A munkáltatói jogkör gyakorlásával kapcsolatosan probléma, ha azt többen megosztva gyakorolják. A munkáltatói jogok közé soroljuk többek között az utasítás adás jogát, amely jogosítvány alapvetően befolyásolja a foglakoztatási jogviszony tartalmát. Abban az esetben, ha a munkáltatói jogkört többen gyakorolják, úgy

elképzelhető, hogy ellentétes tartalmú utasítások kiadására kerül sor. Ez a helyzet nyilvánvaló veszélyeket rejt magában. A jogviszony létesítése, módosítása, illetőleg megszüntetése kapcsán előfordulhat, hogy arra nem jogosult személy jár el a munkáltató részéről, azonban a munkavállalót magatartásával megtéveszti, ezzel jogellenes helyzetet teremtve. A jogkövetkezmények vonatkozásában az Mt., illetve a Kjt. egyértelmű rendelkezéseket tartalmaz. A munkáltatói jogkör többes gyakorlása esetén a megoldás a vitás helyzetek feloldására kizárólag az lehet, ha a felsőoktatási intézmény belső szabályzatában egyértelműen meghatározásra kerül, hogy mely személy, illetve testület jogosult az adott munkáltatói jogkört gyakorolni.

A munkáltatói jogkör kapcsán is fel kell hívni a figyelmet az oktatás és kutatás Alkotmányban is elismert és biztosított szabadságára, amely garantálja az oktatók, és kutatok függetlenségét. Ez a biztosított jog, elvileg konkurál a munkáltató széles körű utasítási jogával. A félreértések elkerülése érdekében célszerűnek látszik törvényi szinten deklarálni, hogy ezekben a kérdésekben az oktató, illetve kutató nem utasítható.

7. Nem magyar állampolgárságú oktatók alkalmazása

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk, illetőleg a bolognai folyamatban történő részvételünk szükségessé teszi annak vizsgálatát, hogy nem magyar állampolgár, milyen feltételek esetén válhat a magyar felsőoktatási intézmény oktatójává.

Az Európai Unió egyik legfontosabb és deklarált szabadságjoga a munkavállalók szabad mozgásának biztosítása Ennek a jogosítványnak a konkretizálása és a tényleges gyakorlás lehetőségeinek megteremtése akár önálló dolgozat témája is lehetnek, de az ehelyt is megjegyzendő, hogy a magyar felsőoktatás számára csak előnyöket hordozhat, ha minél szélesebb körben tesszük lehetővé külföldi oktatók, kutatók működését hazai egyetemeinken.

A felsőoktatási törvény 1993. évi eredeti rendelkezése úgy szólt, hogy a felsőoktatási intézményben az intézményi tanács egyetértésével nem magyar állampolgár is lehet oktató, azonban egyetemi tanár, vagy docens, illetőleg főiskolai tanár kinevezése csak határozott időre szólhat.

A jogszabályi rendelkezést utóbb módosították, hiszen a szabályozás nyilvánvalóan diszkriminatív volt, mert egyértelműen hátrányba hozta a nem magyar állampolgár oktatókat, különösen a tanárokat és docenseket.

A 1993. évi LXXX. törvényt módosító 1996. évi LXI. törvény 17§-a és a 2003. évi XXXVIII. törvény 33. §-a (11) bekezdés a) pontja látszólag már biztosítja az esélyegyenlőséget, azonban Ftv. 17. § (4) bekezdése előírja a külföldiek számára is - egyetemi tanárokra gondolunk - a habilitációt, amely azonban nem minden ország gyakorlatában ismert, másrészt az Akkreditációs Bizottság elvárásai között szerepel, hogy az egyetemi tanár-jelölt rendelkezzen MTA doktora címmel, amelyet külföldi pályázó nagyon ritka esetben tud teljesíteni.

A külföldi állampolgárságú oktatók alkalmazása megítélésem szerint felsőoktatásunk európai integrációja szempontjából rendkívül fontos lenne. Ennek előmozdítását szolgálhatja a diplomák és tudományos fokozatok egyenértékűségének kimondása.

Már többször hangsúlyoztam, hogy felsőoktatási intézmény lehet az állam által elismert nem állami egyetem, vagy főiskola is.

A nem állami intézmények, miután rájuk a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény rendelkezései nem terjednek ki, foglalkoztatási jogviszonyaikban a Munka Törvénykönyvét kötelesek alkalmazni. A nem állami intézmények jelentősége a globalizációs folyamatok térnyerésével fokozatosan növekszik.[193]

8. Egyházi intézmények és az állami munkajogi szabályok konfliktusa

[193] Scheiring Gábor: Közszolgálat és emberi jog. Fundamentum, Budapest, 2003/3-4. szám 207. o.

A nem állami felsőoktatási intézményeken belül külön csoportot képez az egyházi alapítású, illetőleg fenntartású felsőoktatási intézmény. Az egyházi intézményeken belül a dolgozat szempontjából külön érdekességként emelhetem ki a hittudományi és hitélettel összefüggő képzésben részvevő oktatók munkajogi státuszát.

A kérdés lényege abban foglalható össze, hogy az adott egyház beiktatott, felszentelt tagja abban az esetben, ha oktatási tevékenységet folytat és az adott intézmény az Ftv. mellékletében szerepel, a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozik-e, vagy kizárólag az egyház belső törvényei lesznek az irányadóak.

Konkrét eset[194] kapcsán az Alkotmánybíróság is állást foglalt az ügyben, mert annak vizsgálata vált szükségessé, hogy kiterjed-e a munkaügyi bíróság joghatósága az egyházi felsőoktatási intézménnyel jogviszonyban álló teológiai tanár és az intézmény közötti jogvita elbírálására, vagy a kérdést az egyház belső igazságszolgáltatási szerve jogosult és köteles elbírálni. Az ügyben két alkotmányos rendelkezés vizsgálata volt a testület feladata, nevezetesen, hogy a Magyar Köztársaságban az állam és az egyház egymástól elválasztva működik, másrészt a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. [195]

Az Alkotmánybíróság határozatában[196] kimondta, „az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és 60. § (3) bekezdése alapján megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 15. § (1) és (2) bekezdésének alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy az egyház és a vele jogviszonyban álló személyek között állami jogszabályokon alapuló jogviszonyokból eredő jogvitákat az állami bíróságok éremben elbírálják.”

[194] A hivatkozott esetben én láttam el ügyvédként a munkavállaló képviseletét, álláspontomat a HVG Református jogvita Debrecenben című cikkében 2004/26. június 26-i számának 81-82.oldalán fejtettem ki.
[195] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 57. § (1) bekezdése.
[196] 198/D/2000. AB határozat

A határozat indokolása egyértelműen leszögezi, hogy az állami jogszabályok és az elkülönülten működő egyházi normarendszer alapján nem zárható ki, hogy a két normarendszer hasonló jogviszonyokat szabályozzon. Egyház és annak tagja között létrejöhet egyházi jogviszony, melyet a belső egyházi normarendszer szabályoz, így annak végrehajtásában a közhatalom nem vehet részt. Keletkezhet azonban közöttük állami jogszabályok által meghatározott jogviszony is, melyben az állami jog érvényesül, a vonatkozó jogorvoslati rendelkezésekkel. Az állami jogszabályokon alapuló jogviszonyokból eredő jogok és kötelezettségek állami kényszer segítségével érvényesíthetőek.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény 2. § (1) bekezdése szerint felsőoktatási intézmény az állami és az állam által elismert nem állami egyetem és főiskola. Ebből következően a törvény hatálya tehát a nem állami egyetemre, illetve az egyetemmel oktatói jogviszonyban álló személyekre kiterjed, így van ez annak ellenére is, hogy a törvény 114. §-a számos kérdésben ad eltérésre lehetőséget az egyházi felsőoktatási intézmények esetében.

A törvény rendelkezései szerint a felsőoktatási intézmény jogi személy, és mint ilyen jogképes. A jogi személy jogalanyisága elkülönül az alapítótól, működésében, gazdálkodásában teljes önállósággal bír, így az általa létesített jogviszonyok is elkülönülnek az alapító által létesített jogviszonyoktól. A Mt. 1. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálya, ha a jogszabály másként nem rendelkezik, kiterjed minden olyan munkaviszonyra, melynek alapján a munkáltató a munkát a Magyar Köztársaság területén végzi, továbbá amelynél a magyar munkáltató munkavállalója külföldön kiküldetésben végzi.

A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. 349. § alapján a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartoznak a munkaviszonyból, a közalkalmazotti jogviszonyból, közszolgálati jogviszonyból, szolgálati jogviszonyból, szövetkezeti jogviszonyból, és a bedolgozói jogviszonyból származó perek.

Amennyiben a foglalkoztatásra megbízás alapján kerül sor, az abból eredő jogviták elbírálása és az állami bíróság hatáskörébe tartozik polgári jog szabályai szerint.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, az állami jogszabály alapján kell kialakítani álláspontjukat a bíróságoknak arról, hogy a konkrét esetben létrejött a felek között az állami jog szempontjából értékelhető jogviszony, és annak nyomán milyen eljárás folytatható le.

Ha azonban az állami hatóság, vagy egy bíróság egy adott ügy kapcsán az állami jogszabályok alapján hatáskörének hiányát állapítja meg, akkor ennek során nem foglalhat állást az egyházi normák alkalmazásával arról, hogy az adott jogvita eldöntése mely egyház, milyen szervének milyen eljárása alá tartozik, azaz nem bocsátkozhat egyházi normák értelmezésébe vagy alkalmazásába. Ugyanakkor az állami igazságszolgáltatás nem vezethet az egyházi önkormányzat kiürítéséhez.

Állam és egyház elválasztásának, illetőleg a bírósághoz való fordulás jogának együttes értelmezése alapján, az állami bíróságok kötelesek az egyház szolgálatában álló személy állami jogszabályból eredő jogait és kötelezettségeit érintő jogviták érdemi elbírálására, ennek során azonban az állami igazságszolgáltatás szervei kötelesek az egyház önkormányzatát tiszteletben tartani.

A nem állami felsőoktatási intézmények vonatkozásában rá kell mutatni arra az eltérésre is, hogy tanári kinevezésre esetükben az Akkreditációs Bizottság véleményének kikérése nélkül is sor kerülhet. Ez megítélésem szerint az egyenlő bánásmód követelményébe ütközik.

9. Az egyetemi, főiskolai tanárok jogviszony megszűnésének specialitásai

Az oktatói jogviszony megszűnése, illetve megszüntetése sajátosan vetődik fel több szempontból is. Az egyetemi tanárt az Alkotmány rendelkezése értelmében a

köztársasági elnök menti fel. Itt sem kerülhető meg annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy ez a felmentés munkajogi értelemben vett felmentésnek minősül-e. A felsőoktatási törvény eredeti szövege szerint az egyetemi tanárt az intézményi tanács felterjesztésére, az oktatási miniszter javaslatára, a köztársasági elnök a Kjt. 30. §-ában meghatározott esetekben, valamint akkor is felmentette, ha elérte 70. életévét, megsértette a tudományos etika normáit, vagy más okból méltatlanná vált a tanári tisztség viselésére és ezt fegyelmi eljárás keretében megállapították, vagy azt a tanár maga kérte.[197] A rendelkezésből a felmentés tekintetében annak munkajogi relevanciája állapítható meg.

A felmentésre vonatkozó szabályok alapvetően megváltoztak 2003. július 1-től. Ezek szerint a kinevezés gyakorlatának megváltozásával összhangban a felmentés kapcsán is annak közjogi elemei kerültek előtérbe, hiszen a felmentési okok rendszere arra enged következtetni, hogy a köztársasági elnök által közölt felmentést, vagy munkajogi, vagy büntetőjogi aktus előzi meg, illetőleg az, ha az egyetemi tanár betöltötte 70. életévét.

Megszüntethető-e az egyetemi, illetőleg főiskolai tanár közalkalmazotti jogviszonya abban az esetben, ha a Kjt. rendelkezéseinek értelmében nyugdíjasnak minősül? A válasz egyértelműen igen, de ez a felmentés megítélésem szerint nem érinti azt, hogy a felmentett közalkalmazott, mindaddig egyetemi tanár marad, amíg a köztársasági elnök fel nem menti. Sőt 70. életévének betöltéséig másik felsőoktatási intézményben eredményes pályázat alapján foglalkoztatható.

Abban az esetben, ha a nyugdíjasnak minősülő és ebből az okból felmentett egyetemi tanár nem létesít újabb foglalkozási jogviszonyt, úgy a jelenlegi szabályok értelmezése alapján nem lesz olyan intézményi tanács, amely a 70. életév betöltése okán az egyetemi tanár felmentését kezdeményezhetné a köztársasági elnöknél. A szabályozás egyértelművé válna, ha 70. életév betöltése nem felmentési, hanem megszűnési okként kerülne meghatározásra, így a meghatározott életkor betöltése a jogviszonyt, az egyetemi tanári státuszt a törvény erejénél fogva szüntetné meg.

[197] A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 17.§

A nyugalomba vonult egyetemi tanár számára az egyetemi tanács „Professor Emeritus” címet adományozhat, feltéve, hogy az egyetemi tanár felmentésére azért került sor, mert 70. életévét betöltötte. A szabályozásnak ez a formája a cím adományozás lehetőségétől az egyetemi tanácsot elzárja azon tanárok vonatkozásában, akiknek közalkalmazotti jogviszonyát a munkáltató azért szünteti meg, mert nyugdíjasnak minősülnek.[198]

A „Professor Emeritus” címmel rendelkezőket életük végéig az 53/1995. (V. 10.) számú Korm. rendelet szerint rendszeres juttatás illeti meg.

A 2005. évi CXXXIX. törvény alapvetően módosította a „Professor Emeritus” címhez kapcsolódó jogokon. A határozatlan időre szóló adományozás határozott idejűre alakul át, és 2010. december 31-ig szól. A határidő lejártát követően legfeljebb öt évre szóló új megállapodást lehet kötni. A határozott időre adományozott címhez kapcsolódó jogok nem változtak. A törvény nem rendelkezik arról, hogy a határozott időre szóló cím adományozását újabb megállapodással meg lehet-e hosszabbítani. A törvényi szöveg értelmezése alapján azt is meg kell állapítani, hogy a jövőben a juttatások meghatározása intézményi hatáskörbe kerül. Ehhez hatályon kívül kell helyezni az 53/1995. (V. 10.) számú kormányrendeletet.

Az elmúlt évek - elsősorban a 2003. évi törvénymódosítás utáni - gyakorlata felvet egy érdekes jogelméleti kérdést is. Az egyik egyetem nyugdíjjogosultságára tekintettel 70 éves életkora előtt megszünteti az egyetemi tanár jogviszonyát, és részére Professor Emeritus címet adományoz. Ugyanakkor az egyetemi tanárt egy másik intézmény alkalmazza egyetemi tanári munkakörben. Lehet-e valaki egyszerre Professor Emeritus és aktív egyetemi tanár? Álláspontom szerint nem kizárt ez a lehetőség, hiszen az egyetemi tanárt a köztársasági elnök menti fel, etikai kérdéseket azonban felvethet.

Az egyetemek, főiskolák a többször módosított 1993. évi felsőoktatási törvény értelmében a Professor Emerituson kívül többféle kitüntető címet adományozhattak,

[198] A helyzet fonákságát az Oktatási Minisztérium is érzékelte és átiratában arról tájékoztatta a felsőoktatási intézményeket, hogy a jogszabály szövegétől eltérően, a cím azon egyetemi tanárnak is adományozható, akinek felmentésére még a 70. életévének betöltése előtt, nyugdíjasnak minősülésük okán kerül sor közalkalmazotti

pl. címzetes egyetemi, főiskolai tanári, docensi, egyetemi, főiskolai magántanári címeket. Az 1993-ban elfogadott törvény 124. §-a engedélyezte a korábban elnyert cím használatát.

A 2005. évi felsőoktatási törvény 149. §-a rendelkezik arról, hogy mely korábban elnyert címek használhatók továbbra is. A felsorolásból kimaradtak a címzetes és a magántanári címek, annak ellenére, hogy a törvény 92. §-a továbbra is lehetővé teszi a fenti címek adományozását. Nem lehet tudni, hogy ez véletlenül történt vagy tudatos jogalkotói szándék eredménye.

10. Női-férfi oktatók aránya

Az új felsőoktatási törvény kötelezővé teszi, hogy a szenátus hozzon létre esélyegyenlőségi bizottságot, mely többek között figyelemmel kíséri a nők és férfiak arányos képviseletét, feltárja a megkülönböztetés megnyilvánulásait.

A nők esélyegyenlőségének kérdése a felsőoktatásban már hosszú időre tekint vissza. A feudalizmusból kinövő polgári fejlődés időszakában a nők részéről egyre határozottabb igényként fogalmazódott meg az oktatáshoz való szabad hozzáférés.

1895-től vált lehetővé a középiskolai érettségivel rendelkező nők számára a tanulmányok folytatása a bölcsészeti, gyógyszerészeti és orvosi egyetemi karokon.

1913-ban a humán-természettudományi képzésben 21,5 %, az orvosi és gyógyszerészeti képzésben 5,5 % volt a nők aránya.[199]

1918-ban – a polgári demokratikus forradalom idején – miniszteri rendelet megnyitotta a nők előtt – a hittudományi karokat kivéve – az egyetemek, főiskolák kapuit. Ezt a rendeletet 1919 után hatályon kívül helyezték. A nők aránya ezután lassú ütemben emelkedett, de jelentősen elmaradt a nyugat-európai országokétól.

---

jogviszonyuk megszüntetésére.

[199] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999. 16-17.o.

Andrásné Tekei Judit az alábbiak szerint mutatja be az 1925/26-os tanévben a nő hallgatók számát és arányát.[200]

Az 1925/26-ban egyetemre, főiskolára járó nő hallgatók száma, és az összes hallgatóhoz viszonyított aránya

16. számú táblázat

Műszaki	1 fő	0,0 %
Közgazdaságtudományi	101 fő	8,1 %
Bölcsészettudományi	675 fő	48,3 %
Természettudományi	-	-
Pedagógiai főiskola	-	-
Orvostudomány	300 fő	10,4 %
Jogtudományi	14 fő	3,2 %
Művészetek	-	-
Egyéb	-	-

Klebersberg minisztersége idején 1926. évi XXIV. törvény és a végrehajtásár kiadott miniszteri rendelet hozott változást. 1927-től számos korlátozás megszűnt, de a nők továbbra sem nyerhettek felvételt a jogi karokra, jogi akadémiákra, a közgazdaságtudományi karokra és a műegyetem több osztályára. Zárva maradt előttük az állat-orvostudományi főiskola, valamint a bányamérnöki és erdőmérnöki főiskola.

A 30-as évek elejére a nő hallgatók aránya 13,8 %-ra nőtt.[201]A nő hallgatók arányát 1934-ben újra korlátozták.

Alapvető változást 1946. évi XXII. törvény hozott, mely kimondta, hogy a nők – a hittudományi karok kivételével – minden korlátozás nélkül, valamennyi karra felvehetők.

[200] Andrásné Tekei Judit: Egyenjogúság az oktatásban, Magyar Felsőoktatás 2001/4. 26-27. o.
[201] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999. 54.o.

A 20. század utolsó évtizedeiben lejátszódó nagy hallgatói létszámexpanzió során a fejlett országokban – majd késéssel Magyarországon is – népszerű kutatási téma lett a férfiak és a nők esélyeinek összehasonlítása a felsőoktatásban. Az 1980-as évek közepére Európában és Észak-Amerikában a nők aránya a hallgatók körében elérte az 50 %-ot.[202]

Hrubos Ildikó véleménye szerint e kutatási téma népszerűvé válását többek között azzal lehet magyarázni, hogy

- már meglehetősen hosszú idősorok álltak rendelkezésre a fontosabb tendenciák kimutatására,
- abszolút értelemben is nagy női hallgatói létszám következtében lehetővé váltak a többdimenziós elemzések,
- az 1990-es évek közepétől az Európai Unióban is napirenden lévő kérdés, a nemek közötti esélyegyenlőség problémája.

Ugyanez a szerző a hivatkozott munkájában idézi az European Technology Assessment Network (ETAN) jelentését, melyre az európai Bizottság adott megbízást, hogy

- egyértelmű horizontális (szakterület szerinti) nemi szegregáció tapasztalható a hallgatók körében pl. felülreprezentáltak a nők a humán és társadalomtudományi karokon, ugyanakkor alulreprezentáltak például a mérnökképzésben,
- vertikális értelemben is jelentős különbségek vannak a nemek között: a nők többnyire a többlépcsős képzésben az első lépcsőig jutnak el, és a férfiaknál kisebb arányban szereznek magasabb fokozatot.

Az ETAN ajánlása alapján 1999-ben az Európai Bizottság Kutatási Főigazgatósága létrehozta – a munka folytatására – az úgynevezett Helsinki-csoportot,

[202] Hrubos Ildikó: A nők esélyei a felsőoktatásban I-II-III., Magyar Felsőoktatás 2001/8. 37-38. o., 2001/9. 37-38. o., 2001/10. 39-40. o.

melyben Magyarország képviselői is részt vettek. A Magyar Operatív Bizottság vizsgálta a nők részvételének alakulását hazánkban.

Nők részvétele a magyar felsőoktatásban[203]

17. számú táblázat

	1990		1999	
	A hallgatók száma (fő)	A nők arány (%)	A hallgatók száma (fő)	A nők arány (%)
Összes hallgató	102 387	50,3	278 997	54,9
Ebből nappali tagozatra jár	76 601	48,8	171 612	53,6
A nappali tagozaton belül egyetemi programra jár	42 235	41,7	89 435	52,3
A nappali tagozaton belül főiskolai programra jár	34 366	57,7	82 177	55,0

A táblázat adatai egyértelműen szemléltetik, hogy a hallgatói létszámexpanzió lehetőségeit a nők használták ki hatékonyabban. A nők aránya lényegében nem változott az elmúlt évek során sem.

Egyetemi és főiskolai szintű képzésben a nő hallgatók száma[204]

18. számú táblázat

név	Nappali	Esti	Levelező[205]	Összesen	Nappali	Esti	Levelező[3]	Összesen
	tagozaton a nő hallgatók száma				tagozaton a nő hallgatók %-a			
2000/2001	94 435	5 976	61 873	**162 284**	53,64	69,29	56,06	**55,00**
2001/2002	99 111	6 723	67 798	**173 622**	53,84	69,46	56,73	**55,43**
2002/2003	104 008	6 929	82 228	**193 165**	53,85	69,98	59,93	**56,62**
2003/2004	110 097	6 859	92 320	**209 276**	53,73	67,28	60,80	**57,03**
2004/2005	114 952	6 425	98 940	**220 317**	54,15	68.67	63,09	**58,21**
2005/2006	116 199	6 185	97 682	**220 066**	53,49	69,19	63,25	**57,82**

1993. évi felsőoktatási törvény fontos rendelkezése volt az egyetemi doktori- (PhD), és mesterképzés (DLA) beindítása. A tudományos utánpótlás nevelése

[203] Hrubos Ildikó: A nők esélyei a felsőoktatásban II., Magyar Felsőoktatás, 2001/9. 37-38. o.

[204] Oktatási és Kulturális Minisztérium: Statisztikai Tájékoztató 2005/2006. 12. o.

szempontjából kiemelkedő volt e törvényi rendelkezés. A nők aránya fokozatosan emelkedett a doktori programok hallgatói között.

A nők aránya az egyetemi doktori- (PhD) és a mesterképzés (DLA) hallgatóin belül tudományágak szerint % (nappali tagozat)[206]

19. számú táblázat

Tudományág	1995	1999
Állami és jogtudományi	39,8	39,0
Bölcsészettudomány	43,7	60,1
Szociológia	54,1	48,2
Politikatudomány	-	43,2
Természettudomány	30,9	35,4
Közgazdaságtudomány	38,8	50,7
Műszaki tudomány	14,5	11,6
Agrártudomány	32,2	47,5
Orvostudomány	45,1	46,1
Állatorvos tudomány	18,5	17,6
Hittudomány (Vallástudomány)	-	15,8
Művészetek	40,0	29,5
Összesen	**32,7 (N=3382**	**41,7 (N=4302)**

A felsőoktatási statisztikai tájékoztató adatai alapján elemeztem, hogyan alakult a nők aránya a doktori, illetve a mesterképzésben az utóbbi években (2003/2004., 2004/2005., 2005/2006.) külön vizsgáltam részvételüket a nappali és a levelező képzésben. A Hrubos Ildikó által végzett vizsgálat után a 169/2000. (IX. 29.) Korm. rendelet módosította a tudományterületek, tudományágak besorolását, emiatt a két táblázat adatai nem teljesen összehasonlíthatók, de az alapvető tendenciákat egyértelműen bizonyítják.

Egyetemi doktori- (PhD) és mesterképzésben (DLA) részt vevő női hallgatók aránya tudományterületek szerint (%)

20. .számú táblázat

---

[205]) levelező tagozatos létszám a távoktatáson tanulók együtt értendők

[206] Hrubos Ildikó: A nők esélyei a felsőoktatásban III., Magyar Felsőoktatás, 2001/10. 39-40. o.

Tudományterület	2003/2004		2004/2005		2005/2006	
	Nappali tagozat	Levelező tagozat	Nappali tagozat	Levelező tagozat	Nappali tagozat	Levelező tagozat
Természettudomány	38,7	35,9	40,4	39,3	41,6	38,6
Műszaki tudomány	19,9	19,1	17,4	22,1	21,9	26,4
Orvostudomány	56,7	42,3	50,6	52,6	59,6	46,6
Agrártudomány	44,6	40,3	50,7	44,5	55,9	46,7
Társadalomtudomány	41,0	40,0	52,1	40,9	58,0	46,8
Bölcsészettudomány	58,8	62,8	59,4	61,4	58,6	59,3
Művészetek	52,8	20,0	51,9	38,1	50,2	57,7
Hittudomány	30,6	17,6	30,5	22,7	29,6	31,2
Összesen	**43,5**	**40,0**	**45,8**	**41,9**	**48,5**	**44,4**

(Megjegyzés:

- *Az összesítés saját számítás alapján a 169/2000. (IX.29.) Korm. rendelet mellékletében meghatározottak – az egyes tudományterületekhez tartozó tudományágak, valamint művészeti ágak – szerint készült.*
- *A 2004/2005. és a 2005/2006. tanév adatai a levelező tagozatnál tartalmazzák a Nyugat-magyarországi Egyetemen esti tagozaton folyó képzés adatait is.)*

Hrubos Ildikó közleményében vizsgálta a nők arányát a különböző oktatói kategóriákban.

A nők aránya a főállású egyetemi és főiskolai oktatókon belül, beosztás szerint[207]

(%)

21. számú táblázat

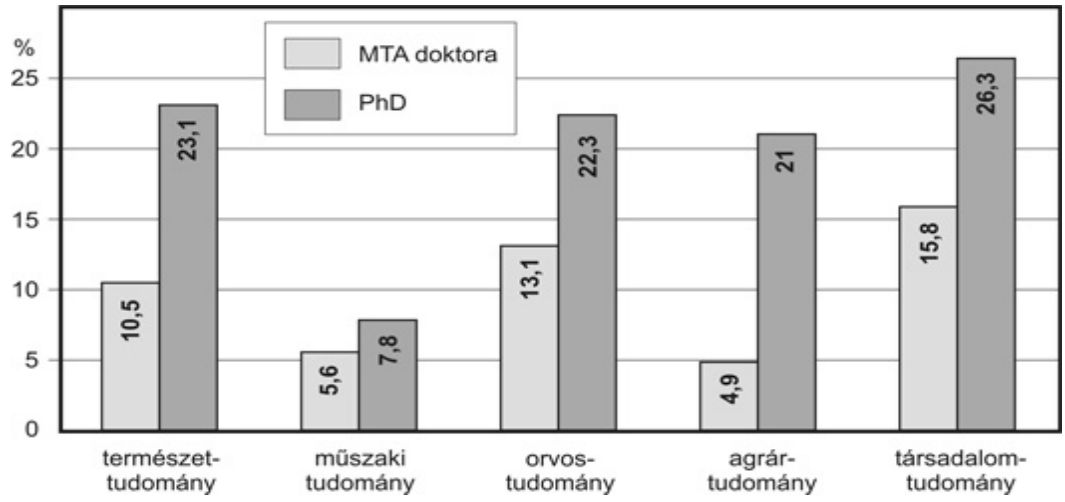
Beosztás	1990	1998
Tanár	9,0	13,4
Docens	22,1	29,5
Adjunktus	35,5	40,9
Tanársegéd	44,4	46,6
Nyelvtanár	77,5	64,7
Testnevelő tanár	33,4	31,2
Kollégiumi tanár	49,1	28,3
Egyéb	-	60,8
Összesen	35,0	37,8

[207] Hrubos Ildikó: A nők esélyei a felsőoktatásban III., Magyar Felsőoktatás, 2001/10. 39-40. o.

Papp Eszter és Groó Dóra[208] is vizsgálta a nők helyzetét. Adataik szerint a felsőoktatásban végzett hallgatók többsége nő (az 1990. évi 48,8%-kal szemben 2001-ben 53,8% volt). A 2003. évben a PhD. Fokozattal rendelkezők 37%-a nő. Arányuk az egyes tudományterületeken a következőképpen alakul:

Egyetemi doktori (PhD) fokozattal és MTA doktora címmel rendelkező nők aránya az egyes tudományterületen

6. számú ábra

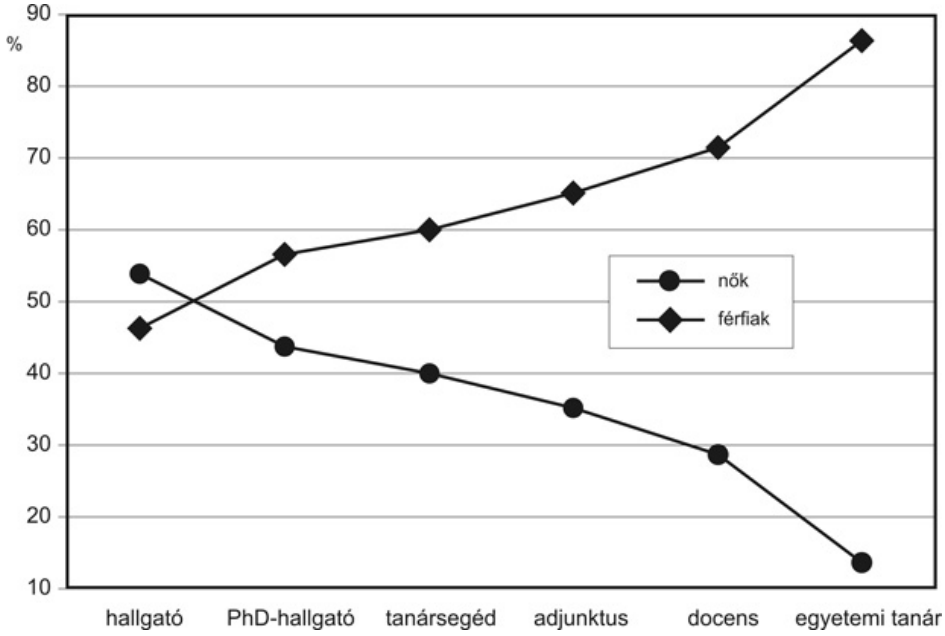


Az általuk készített - 2003. év adatait bemutató - ún. olló-diagram is azt bizonyítja, hogy az új esélyegyenlőségi bizottságoknak lesz tennivalójuk.

A hallgatók és az oktatók nemenkénti összetétele 2003-ban

7. számú ábra

[208] Papp Eszter - Groó Dóra: A nők helyzete a magyar tudományban, Magyar Tudomány 2005/11. 1450-1457. p.



Az oktatói kar nemenkénti összetételében meglévő különbségek egyértelműen megmutatkoznak a bruttó átlagkeresetekben is. 2002. előtt a munkaügyi statisztika nem tartalmaz nemenként megbontott adatokat. Az alábbi táblázat is jól szemlélteti, hogy a különbség az átlagkeresetek között arányaiban változatlanul fennáll.

Felsőfokú oktatási intézmények bruttó átlagkerete nemenkénti bontásban[209]

(egyéb oktatókkal együtt FEOR kód: 2410)

22. számú táblázat

év	Bruttó átlagkereset Ft/fő

[209] Magyar Statisztikai Évkönyv: Foglalkozásonkénti kereseti adatok a nemzetgazdaságban. KSH, Budapest., 2002. 101. o. 4.11. sz. táblázat. 2003. 1003. o. 4.18. sz. táblázat. 2004. 113. o. 4.22. sz. táblázat Kereset: tárgy év májusában lebonyolított mintavételes egyéni kereseti felvétel adatai, amelyek a május havi keresetek, illetve az előző évi összes, nem havi rendszerességü kifizetések 1/12 –ed részét tartalmazzák.

	férfiak	nők
2002	168 179	147 881
2003	253 010	221 966
2004	265 920	229 787

Megvizsgáltam a nők arányát az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények rektorainak vonatkozásában. A Magyar Rektori Konferencia adatai az alábbiakban összegezhetők:

Felsőoktatási intézmények rektorainak nemek szerinti alakulása (2007. március 31.)[210]

23. számú táblázat

Illetménytípus	Férfi	Nő
Állami egyetem	18	0
Egyházi egyetem	5	0
Magán alapítványi egyetem	2	0
Állami főiskola	12	1
Egyházi főiskola	18	4
Magán alapítványi főiskola	10	2
Összesen	65	7

VI.

A felsőoktatási intézmény vezető testületei és vezetői

A 2005. évi új felsőoktatási törvény alapvető változást hoz a felsőoktatási intézmények vezetésében, irányításban.

[210] http://www.mrk.hu/lapok/szervezet,aspx 1-2 pp.

1. Az intézményi testületek elemző bemutatása

Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény, valamint ennek végrehajtási rendelete (41/1985. (X.5.) MT rendelet) az egyetemek irányítása szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírt.

A törvény rögzítette a felsőoktatási intézmények önkormányzati jogait, növelték testületi szerveik szerepét. Polónyi István véleménye szerint[211] a törvény lényege egy klasszikus humboldti típusú intézményi vezetést vázol fel, amelyet a vezetők és a professzori testületek megosztott hatásköre jellemez. A hatáskörök megosztásában – a törvényben rögzítetteken túlmenően – nagy szerepet kapott az intézmények szervezeti és működési szabályzata.

Ladányi Andor az intézményi autonómia növekedése mellett, a jogi szabályozás hiányosságaira is felhívja a figyelmet.[212] Többek között kiemeli a felsőoktatási intézmény közvetlen irányítását ellátó miniszter indokolatlanul széles hatáskörét pl. rektor-helyettesek, tanszékvezetők megbízása.

A felsőoktatási autonómia a rendszerváltást követően kiteljesedett, melyet előmozdított az Alkotmány 1989. évi októberi módosítása.[213]

Ezt az autonómiát erősítette meg az 1993-as felsőoktatási törvény „egy olyan időszakban, amikor a fejlett nyugati világban a felsőoktatás humboldti eszméje és a felsőoktatási autonómia is erősen visszaszorulóban volt”.[214]

---

[211] Polónyi István: Az egyetemi vezetés lassú változása Educatio 2006/4. 756-773. o.
[212] Ladányi Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században, Akadémia Kiadó, Budapest 1999. 119. o.

[213] Az 1949. évi XX. törvény 70/G. § (1) és (2) bekezdése:
(1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudomány és a művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.
(2) A tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

[214] Polónyi István: Az egyetemvezetés lassú változása, Educatio 2006/4. 756-773.o.

Az 1993. évi LXXX. törvény értelmében a felsőoktatási intézmény legfőbb vezető testülete az intézményi tanács. Az intézményi tanács működése során olyan hatáskörrel rendelkezett, amely közvetve vagy közvetlenül érintette az egyetemi polgárok munkajogi viszonyait. Így többek között az intézményi tanács hatáskörébe tartozott

a.) az intézmény szabályzatának megalkotása és más szabályzatainak elfogadása,

b.) a rektor, főiskolai rektor, főigazgató, illetve gazdasági (fő)igazgató megbízásának és felmentésének kezdeményezése,

c.) az egyetemi és főiskolai tanárok kinevezésére és felmentésére előterjesztés,

d.) rektorhelyettesek és főiskolai főigazgató-helyettesek megbízásának előzetes véleményezése,

e.) oktatási, kutatási és más szervezeti egységek vezetői megbízásának véleményezése,

f.) egyetemi és főiskolai docensek kinevezésének véleményezése,

g.) főtitkár, valamint a gazdasági (fő) igazgató kinevezésének véleményezése.

A törvény rendelkezése értelmében a c.) és f.) pontokban foglalt hatásköröket az intézményi tanács más testületre átruházhatta. A kisebb létszámú egyetemek az esetek döntő többségében nem éltek ezzel a lehetőséggel. A sok karú, vagy nagy oktatói létszámú egyetemek az egyetemi, főiskolai docensek pályázatával kapcsolatos jogkörüket átruházta a Kari Tanácsra. A több-karú intézményeknél gondot okozott - és

formálissá tette az intézményi tanács munkáját - hogy az e.) pontban meghatározott pályázatok véleményezésének joga nem volt átruházható.[215]

A felsőoktatási intézmények autonóm működése alkotmányos alapon nyugszik. A felsőoktatási intézmények autonómiáját ugyanakkor az európai egyetemek Magna Chartája is biztosítja. [216]

A felsőoktatási intézmény autonómiája többek között

- magában foglalja azt a jogot, hogy kialakítsa szervezetét, továbbá megalkossa szabályait,
- kiterjed az alkalmazottak szabad megválasztására, munkaköri feladatainak meghatározására, az intézményi követelményrendszer, a teljesítmény és minőségelv alapján,
- magában foglalja az intézmény vezetőinek pályázati rendszerben történő kiválasztását, demokratikus megválasztását.

Az autonómia elemei közül csak azokat emeltem ki, amelyek közvetve, vagy közvetlenül befolyásolják az alkalmazottak munkaviszonyát. Ezek megjelennek a szenátus – törvény által biztosított – jog-, és hatáskörében.

A szenátusnak a munka világát érintő jogkörei sok tekintetben megegyeznek az 1993. évi felsőoktatási törvény Egyetemi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseivel.

Új elemként jelent meg

- a rektor vezetői tevékenységének értékelése,
- a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveinek elfogadása,
- a szenátus nevében eljáró személy kiválasztása,

[215] A törvény 1993. évi eredeti normaszövegében ez a jogkör átruházható volt. Ezzel volt összhangban a törvény 63. §-a, mely a tanszékvezetőkkel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza. Ez utóbbi 1993 óta változatlan és így a két rendelkezés nem volt összhangban.
[216] Ezt az autonómiát a 2005. évi CXXXIX. törvény is deklarálja.

- Esélyegyenlőségi Bizottság létrehozása.

Egyes hatáskörök tartalmilag bővültek, így pl:

- az oktatói, kutatói és vezetői pályázatok rangsorolása,
- javaslatot tesz a rektori pályázat kiírására, elbírálja a pályázatokat, megválasztja a rektorjelöltet és erről értesíti a fenntartót.

A jogalkotó értékelve az 1993. évi törvény tapasztalatait bővítette az átruházható jogköröket. Ezek közül is ki kell emelni az oktatói, kutatói, vezetői pályázatok rangsorolási jogának átruházhatóságát.

A felsőoktatási törvény előírása értelmében állami fenntartású felsőoktatási intézményben gazdasági tanácsot kell létrehozni. Ahogy arra a dolgozat további fejezeteiben is kitérek. A testületek tevékenysége elsősorban közvetve befolyásolja a munkaügyi viszonyokat, amikor vizsgálja a gazdálkodás hatékonyságát, illetve azt, hogy a szervezeti rend igazodik-e a feladatok hatékony ellátásához. A gazdasági tanács státuszában hasonlóságoz mutat az Egyesült Államokbeli, illetve az Európai magán egyetem mellett működő és az intézmény fenntartó által létrehozott tanácsadó szervhez. Az 1993. évi törvény rendelkezéseitől eltérően állami felsőoktatási intézmény esetén az oktatási miniszter javaslatukra határozza meg a rektor juttatásait, hagyja jóvá a rektor munkaköri leírását, és a rektor tekintetében részükre további munkáltatói jogköröket ruházhat át.

A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a felsőoktatási intézmények életében már működött egy közel hasonló konstrukció. A felsőoktatási törvény 1996-os módosítása már kísérletet tett egy új gazdasági vezetési testület meghonosítására. A törvény 59/E. §-a rendelkezéseinek megfelelően, az intézményeknek Felügyelő Tanácsot kellett felállítani. E testület feladata volt a gazdálkodással kapcsolatos döntések megalapozottabbá tétele, a gazdálkodás ellenőrzése, véleményezése és értékelése. Tagjai többségének külső tagnak kellett lenni és 1 fő képviselte a

felügyeletet gyakorló minisztert. A Felügyelő Tanácsok működését a 2000. évi törvénymódosítás megszüntette.

2. Az intézmény vezetőjének megbízása, jogköre

Az egyetemet és a főiskolát a rektor irányítja, akik feladataikat helyettesek közreműködésével látják el.

Az intézmény vezetőjével szemben támasztott követelmény, de csak kizárólag az állami intézmények esetében a magyar állampolgárság. Az intézmény vezetőjét egyetem esetében a köztársasági elnök, míg a főiskola vezetőjét a miniszterelnök bízza meg és menti fel. Ahhoz, hogy valaki a rektori, tisztséget elnyerje az intézményi tanács többségének támogatását bírnia kell.

Munkajogi szempontból vizsgálni kell – különösen állami intézmény esetén –, hogy mely vezető állás tekintendő magasabb vezetőnek, vagy vezetőnek a közalkalmazotti törvény terminológiája szerint. A felsőoktatási intézmények vonatkozásában 2005. március 1. napjáig az ágazati miniszter rendelete rögzítette, hogy magasabb vezető beosztások, többek között a rektor, rektorhelyettes, a dékán, a dékánhelyettes, valamint az önálló oktatási szervezeti egység vezetője.

Vezető beosztású, többek között az oktatási szervezeti egység vezetője, annak helyettesei.

A Kjt. hatálybalépését követően, de a felsőoktatási törvényt megelőzően jelent meg az ágazati miniszteri rendelet, amely a magasabb vezetői, illetőleg vezetői megbízást határozott idejűként definiálta, a rektor a főigazgató a dékán, valamint az önálló oktatási szervezeti egység vonatkozásában azzal, hogy a megbízás legfeljebb öt évig terjedhet. Ezzel a szabállyal az általános Kjt.-beli szabályhoz képest, - mely a határozatlan időre szóló vezetői megbízások rendszerét vezette be - eltért a miniszter, ezzel is a jogi hagyományt tartva tiszteletben.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény elfogadásával a megbízás időtartama vonatkozásában mindenképpen új helyzet állt elő, nevezetesen a rektor, illetőleg főigazgató megbízása legfeljebb három évre szólhat, és legfeljebb egyszer választható újra. Az időtartam vonatkozásában 1996. szeptember 1. napjától újabb módosítás következett be, mert a megbízás ideje legfeljebb négy évre változott.

A változott szabályok sajátos értelmezésre is okot adhatnak, amikor a rektor, illetőleg főigazgató ismételt megbízásának időtartamáról rendelkezik a törvény, mert úgy fogalmaz, hogy egy ízben négy évre ismét megbízható. A mondatnak olyan értelmet is adhatunk, hogy a második megbízás kizárólag négy évre szólhat.

A rektori, illetőleg a dékáni, kari főigazgatói megbízatás ugyanazon személy vonatkozásában egyszer ismételhető meg, míg a törvényi szabályozásból az következik, hogy ez a korlátozás, sem a rektorhelyettest, sem a dékánhelyettest nem érinti, ezekre a tisztségekre korlátlanul újra választható az egyéb feltételeknek egyébként megfelelő jelölt.

Jelentős változásokat hozott a 2005. évi felsőoktatási törvény a rektori megbízás rendszerében, s bizonyos mértékig módosult a rektor feladatköre, a rektor feletti munkáltatói jogkör gyakorlása.

Egyetem esetén változatlanul feltétel az egyetemi tanári munkakörben történő alkalmazás. Főiskolai esetén a rektori megbízáshoz egyetemi tanári, főiskolai tanári, egyetemi docensi – ez megegyezik a korábbi szabályokkal – illetve tudományos tanácsadói, kutatóprofesszori vagy tudományos főmunkatársi munkakörben történő alkalmazás szükséges.

Új feltételként határozza meg a törvény, hogy a pályázónak rendelkeznie kell vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel és gyakorlattal. Megszűnt viszont az a korábbi – állami felsőoktatási intézményekre vonatkozó – rendelkezés, hogy magyar állampolgárnak kell lennie. A két törvény összehasonlítása során még egy lényeges különbséget fedezhetünk fel, az állami intézmények vonatkozásában. Az 1993-as törvény azt írta elő, hogy a rektor csak az intézményben foglalkoztatott oktató lehet. 2006. március 1-től elegendő az is, hogy az illetővel teljes munkaidős munkaviszonyt,

vagy közalkalmazotti jogviszonyt létesítsenek. Ez esetenként felvethet olyan problémát, hogy hogyan lehet pl. egy egyetemmel az előbbi jogviszonyokban nem álló pályázót egyetemi tanári munkakörben alkalmazni, hiszen ebben az esetben – még ha a pályázó rendelkezik is egyetemi tanári kinevezéssel – az alkalmazás feltétele a pályázati eljárás. Erre az esetre az intézménynek és a minisztériumnak – mivel a rektori pályázatot a miniszter írja ki – speciális pályázati eljárási technikát kell kidolgozni. Ezzel ellentétes a német szabályozás, ahol is az egyetem elnöke az is lelehet, aki nem oktatója a felsőoktatási intézménynek.

Módosult a rektori megbízás időtartama is. Az eddigi „legfeljebb négy év" helyett a megbízás 3-5 évre adható.

Az új törvény módosítja a rektori megbízással kapcsolatos eljárási rendet, de ez véleményem szerint nem teljesen egyértelmű:

- a 27. § (5) bekezdés úgy rendelkezik: „ A szenátus tesz javaslatot a rektori pályázat kiírására, elbírálja a pályázatokat, megválasztja a rektorjelöltet és erről értesíti a fenntartót, továbbá értékeli a rektor vezetői tevékenységét."
- ugyanezen § (9) bekezdése szerint a szenátus hatáskörébe tartozik a rektori pályázatok rangsorolása,
- a 96. § (7) bekezdés kimondja: „A rektori megbízásra benyújtott valamennyi pályázatot a szenátus véleményezi, rangsorolja. A szenátus tagjai többségének szavazatával dönt a rektorjelölt személyéről."

Egyértelműbb lenne az azonos fogalomrendszer használata.

Az egyházi intézmények lehetőséget kapnak arra, hogy a rektorral kapcsolatos kérdéseket Szervezeti és Működési Szabályzatukban a törvénytől eltérő módon szabályozzák. A fenntartó - ezen intézmények esetében - a munkáltatói jogok gyakorlatában is eltérően rendelkezhet.

A rektor felett a munkáltatói jogkört a fenntartó gyakorolja. Állami felsőoktatási intézmények esetében az oktatási miniszter több kérdésben - ezt már korábban részleteztem - a Gazdasági Tanács javaslatát kéri, illetve a testületre további munkáltatói jogköröket ruházhat át.

Több tekintetben bővült a rektor jog- és hatásköre. A szenátus vagy - hatáskör átruházás esetén - az illetékes testület csak rangsorolja az oktatói, kutatói, vezetői pályázatokat, s ennek mérlegelésével a döntés a rektor jogköre. Természetesen a jogszabály lehetővé teszi, hogy a rektor munkáltatói jogkörét átruházza. Minden esetben biztosítani kell az átruházott rektori és testületi jogkör összhangját.

2006. március 1-től a kari tagozódás nélküli főiskolát is rektor irányítja. A törvény nem rendelkezik arról, hogy részükre az új megbízást ki kell adni vagy a megbízást új elnevezésre - rektor - kell módosítani.

2000. január 1. a magyar felsőoktatás történetében mérföldkőnek számít, hiszen ekkor jöttek létre az integrált felsőoktatási intézmények és ekkor tagozódott be - megítélésem szerint némileg rendszeridegen módon – az egyetemek szerkezetébe az agrártudományi, illetőleg az egészségtudományi centrum, olyan szervezeti elemként, amely a kar és az egyetem között helyezkedik el.

Ahogyan arra fentebb utaltam, álláspontom szerint a centrumok mesterséges képződménynek tekinthetők, az oktatás és a kutatás szempontjából, azt azonban el kell ismerni, hogy a gyógyító tevékenység ellátása, illetőleg a más költségvetési fejezetből származó források vonatkozásában létük részben (két fejezet esetében) igazolható. A felsőoktatási törvény rendelkezése értelmében az egészségbiztosítási pénztár által biztosított összegen túl csak az Egészségügyi, illetve a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium által biztosított forrást kell gazdaságilag elkülönülten kezelni. Az integrált egyetemek létrehozásakor a centrumok megalakítása, a viszonylagos önállóság a korábbi privilégiumok megőrzésének eszköze volt.

Munkajogi aspektusból a nagy alkalmazotti létszám miatt ugyancsak szükséges lehet a kar és az egyetem központi irányítása közzé illeszkedő vezetési, irányítási szint beiktatása.

A centrumok – különösen az egészségtudományi centrumok – kapcsán szót kell ejteni arról is, hogy az egyetemi klinikákon nemcsak oktató, kutató, hanem gyógyító-megelőző, egészségmegőrző munka is folyik, részt vesznek az egészségügyi miniszter által koordinált szakképzésben. Ebből a szempontból, a vezetői megbízások vonatkozásában is több ágazati rendelkezést kell figyelembe venni, mert ezekben az esetekben a különféle orvosi szakmai kollégiumok, illetőleg az orvosi kamara is jogosítványokkal rendelkezik, illetve rendelkezett. A jogszabályi egység hiánya komoly dilemmát jelenthet egy-egy vezetői tisztségre beérkezett pályázatok elbírálás kapcsán.

A szabályozásból eredő nehézségeket javaslatom szerint olyan módon lehet kiküszöbölni, ha a funkciók közötti prioritást törvényi szinten deklarálják, mert ezt követően az alsóbb szintű jogszabályok által előírt feltételek között a sorrend és a döntési kompetencia is egyértelművé válik.

Nyilvánvaló volt, hogy a centrumok vezetése, illetőleg a centrumokhoz tapadó munkajogi szempontból relevanciával bíró jogosítványok gyakorlása érdekében magasabb vezetői beosztást kellett létrehozni, amely beosztás elnyerése szintén pályázat útján lehetséges, mely pályázatról a centrumok tanácsa, de az egyetemi tanács is szavazással dönt, jelenleg a kérdés mikénti szabályozása a szervezeti- és működési szabályzatra tartozó kérdés.

3. A vezetői megbízáshoz kapcsolódó pályázati eljárás(ok) kritikája

Az előzőekben szóltam arról, hogy a magasabb vezető, illetőleg vezető beosztással, csak a személy bízható meg, aki a kiírt pályázaton részt vett, a pályázati feltételeknek megfelelt.

A pályázatokkal kapcsolatos szabályok megalkotását a felsőoktatási törvény részben az intézményre bízza, az alapvető rendelkezések rögzítése mellett.

Fontos tisztázni, hogy a pályázatoknak milyen alakszerűségi szabályoknak kell megfelelni, ki jogosult a pályáztak elbírálására, a felsőoktatási intézmény testületeit a pályázatok elbírálás kapcsán véleményezési, vagy választási jogkör illeti meg.

A pályázat tartalmára vonatkozóan az 53/2006. (III. 14.) Korm. rendelet tartalmaz előírásokat. A pályázatok véleményezésével kapcsolatban is tartalmaz új rendelkezést a kormányrendelet. A véleményező testületnek - bár a felsőoktatási törvény nem használja ezt a kifejezést, mert abban a szenátus rangsorol - véleményük kialakításához legalább harminc napot kell biztosítani. Nem lehet pontosan tudni, hogy e szerint a szenátusnak - vagy a jogkör átruházása esetén az illetékes testületnek – az ülése előtt harminc nappal meg kell-e küldeni a teljes pályázati anyagot. Ez nehézkessé teszi a pályázati eljárást és nagy adminsztrativ terhet ró a felsőoktatási intézményekre.

Részben a pályázati felhívás kötelező elemeit rögzíti, részben útmutatást ad arra, hogy a benyújtott pályázatnak mit kell tartalmaznia. A pályázati felhívás ezek szerint többek között tartalmazza a pályázóval szemben támasztott követelményeket is, amelyek szoros összefüggésben állnak a felsőoktatási intézmény minőségpolitikájával, mert az oktatókkal szemben támasztott szakmai követelmények ennek a minőségpolitikának függvényében kerülnek kialakításra. Az egyetemek minőségpolitikája, illetőleg a magas színvonalú képzés alapvető követelmény lett Magyarországon is. Annál is inkább jelentős a pályázati felhívásban a követelmények pontos meghatározása, mert az Európai Unió tagállamaként, illetőleg a bolognai folyamat részeseként kötelezettséget vállaltunk arra, hogy egyenértékű tudást és diplomát biztosítunk az Unió más tagországaival összevetve.

A felsőoktatás minőségértékelésével kapcsolatban mutat rá Szántó R. Tibor, hogy a felsőoktatásban világszerte tapasztalható a nemzeti határok átlépése, viszonylagossá válása, az oktatás exportálása - importálása.[217]

A pályázati rendszer minél szélesebb körben történő alkalmazása a fenti kívánalmak lehető legteljesebb megvalósulását segítik elő.

[217] Szántó R. Tibor: A felsőoktatás minőség értékelése: nemzetközi kitekintés

A pályáztatás a magasabb vezető megbízás esetén kötelező, és ahogyan azt már említettem magasabb vezetőnek kell tekinteni – 2006. március 1-ig – az önálló oktatási egység vezetőjét. Értelmezési problémát okozott, hogy mit kell önálló oktatási szervezeti egységnek tekinteni, mert az Ftv. 47. §-a annyit rögzít, hogy a felsőoktatási intézményekben a képzés és a tudományos kutatás oktatási szervezeti egységben folyik. A végrehajtási rendelet a kérdés eldöntését az intézmény szervezeti és működési szabályzatára bízta.

A nem önálló oktatási szervezeti egység vezetője, már csak vezető állásúnak tekintendő, így e vonatkozásban nehézséget jelentett, hogy ilyen esetben alkalmazandó-e az a törvényi korlát, amely szerint az egység vezetőjének megbízása legfeljebb öt évre szól és további öt évre - pályázat alapján - többször megismételhető.

Az új felsőoktatási törvény a magasabb vezetői, vezetői megbízások rendszerében is számos módosítást hajtott végre.

A törvény felsorolja, hogy a felsőoktatási intézményben milyen magasabb vezetői, illetve vezetői megbízások adhatók ki. Eddig ezt miniszteri rendelet tartalmazta.

A rendelkezés több tekintetben is ellentmondásos. Egyszerre bővíti a vezetői megbízások lehetséges körét és szűkíti a magasabb vezetői, vezetői megbízással rendelkezők számát:

- a felsőoktatási intézményekben eddig a szervezeti egységvezető-helyettes (pl. tanszékvezető) nem minősült vezetői megbízásnak. Ez több-karú, széles oktatási spektrummal, számos tanszékkel rendelkező egyetemen jelentősen növelheti a vezetők számát,

- az intézményi döntéshozatal korlátozását jelenti az a rendelkezés, amelyik meghatározza – az oktatói, kutatói munkakörben alkalmazottak létszámát figyelembevéve – azt a legmagasabb vezetői létszámot, amelyet a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény nem léphet túl.

Véleményem szerint nem egyértelmű az sem, hogy a törvényi felsorolás kógens vagy diszpozitív. Az elmúlt évek során az Oktatási Minisztérium a 33/2000. (XII. 26.) OM rendeletben a magasabb vezetői, vezetői megbízások felsorolását kógensnek tekintette. Az ennek nem megfelelő intézményi szabályozást vagy gyakorlatot törvényességi felügyeleti jogkörében megkifogásolta.

A törvény lehetőséget teremt arra, hogy a felsőoktatás feladatainak ellátásához közoktatási, közgyűjteményi, szociális, egészségügyi szolgáltató stb. szervezeti egységet hozzon létre, tartson fenn. Ezekkel a szervezeti egységekkel kapcsolatban a 80. § (5) bekezdés előírja, hogy az ott foglalkoztatottakra az adott ágazatra, feladatra, tevékenységre meghatározott rendelkezéseket kell alkalmazni.

Ez azt jelenti, hogy a magasabb vezetői, vezetői munkakörök meghatározásában a törvény szerint a Kjt. alábbi tárcaszintű végrehajtási rendeleteit is figyelembe kell illetve kellett venni.

- A Kjt. végrehajtásáról szóló, a művészeti, közművelődési és a közgyűjteményi területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezésére kiadott többször módosított 150/1992. (XI. 20.) Korm. rendeletet.

- A közalkalmazottakról szóló törvénynek a közoktatási intézményekre vonatkozó ágazati rendelet a többször módosított 138/1992. (X. 8.) Korm. rendeletet, amely az egyetem által fenntartott gyakorlóiskolák és óvodák közalkalmazottai tekintetében is tartalmaz előírásokat a címek viseléséről.

- A Kjt. egészségügyi ágazatban történő végrehajtásáról szóló, módosított 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

- A Kjt. szociális, valamint gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendeletet.

- A Kjt. központi költségvetési szervként működő kutató és kutatást kiegészítő intézeteknél és kutatókat foglalkoztató egyes intézményeknél történő végrehajtásáról szóló, többször módosított 49/1993. (III. 26.) Korm. rendeletet a

kutatói álláson lévő közalkalmazottak tekintetében. A kormány 53/2006. (III.14.) Korm. rendeletével módosította 49/1993. (III. 26.) Korm. rendeletet. A 17. §. (5) bekezdés rendelkezése szerint 2006. március 22-től a rendelet hatálya nem terjed ki a felsőoktatási intézményekre.

Megvizsgáltam a Debreceni Egyetem vezetői megbízásinak szerkezetét, abból a szempontból, hogy milyen a különböző végrehajtási rendelet alapján kiadott vezetői megbízások aránya.[218]

A számok azt mutatják, hogy a magasabb vezetők, vezetők

- 79,2%-a a felsőoktatási vhr.,
- 5,5%-a a kutatási vhr. (az 53/2006. (III.14.) Korm. rendelet hatályba lépéséig),
- 6,4%-a az egészségügyi vhr.,
- 3,9%-a a közoktatási vhr.,
- 4,6%-a a közgyűjteményi vhr.,
- 0,4%-a a gyermekjóléti, gyermekvédelmi vhr.

alapján kapott megbízást.

Fentiek figyelembevételével, joggal vetődik fel a kérdés, hogyan biztosítható, hogy a vezetői megbízással rendelkezők száma ne haladja meg a törvényben meghatározott maximumot.

A 49/1993. (III. 26.) Korm. rendelet módosítása a kutató intézetekkel is rendelkező felsőoktatási intézményekben gondot fog jelenteni. 2006. március 22-ig az említett rendelet határozta meg, hogy a kutató intézetekben ki minősül magasabb vezetőnek, illetve vezetőnek. Sem a felsőoktatási törvény, sem a kormányrendelet nem rendelkezik erről. A kutatóintézeti igazgatóknál, akik eddig magasabb vezető állásúnak minősültek ez presztízs és - bizonyos mértékig - anyagi veszteséget jelent.

[218] Az adatokat a Debreceni Egyetem Humánpolitikai Igazgatója szolgáltatta.

A törvény kötelezi az intézmény rektorát, hogy 2006. december 31-ig vizsgáljon felül valamennyi vezetői megbízást és döntsön annak megerősítéséről vagy megszüntetéséről. Nem egyértelmű annak eldöntése, hogy ezt akkor is a rektor kötelessége végrehajtani, ha a munkáltatói jogkört - ezen belül a vezetői megbízást - helyetteseire vagy az intézmény más alkalmazottaira átruházta.

A magasabb vezetői, vezetői megbízás változatlanul a hatvanötödik életév betöltéséig szólhat. Módosult azonban - s erről már korábban szóltam - a megbízás időtartama. A minimális megbízási idő három évben történő meghatározása - elsősorban a tanszékvezetők esetében – több esetben gondot okozhat. Eddig kialakult gyakorlat volt, hogy az oktató közeledvén a 65. életéve betöltéséhez, pl. 2 évre kapott megbízást. Erre ezután nem lesz lehetőség. Megoldást jelenthet az Mt.-nek az a szabálya, amely szerint a határozott időtartam nem csak dátumszerűen, hanem valamely esemény megtörténtével is megadható, így nem jogellenes a vezetői megbízás a vezető 65. életévéig adni.

Bizonyos mértékig változott a vezetői pályázatok elbírálásának eljárási rendje. A szenátus, vagy – jogköre átruházása esetén – más testület csak rangsorolja a pályázatokat. A döntés joga a rektort illet meg, aki munkáltatói jogkörét átruházhatja. Ez megkívánja a jogkörök harmonizációját.

A dékáni, kari főigazgatói megbízás 2006. március 1-től alapvetően megváltozott, hiszen a felsőoktatási törvény nem is nevesíti a kari vezetőt. A törvény eddig a kari tanácsot ruházta fel a választás jogával, s ez most megszűnik. Természetesen a szenátus – a szabályzatalkotás során – dönthet úgy, hogy továbbra is biztosítja ezt a jogkört a kari tanácsoknak. Abban az estben, ha a szenátus nem ilyen módon rendelkezik a dékán választásáról, úgy véleményem szerint csorbul a kari autonómia, amely pedig védendő érték. Annál is inkább, mert az ezzel ellentétes szabályozás olyan testület kezébe adná a döntés jogát, amely testület tagjai – érhető okokból – nincsenek abban a helyzetben, hogy a pályázó alkalmasságáról döntést hozzanak.

4. Összeférhetetlenségi előírások

A vezetői megbízások kapcsán a közalkalmazotti törvény is tartalmaz összeférhetetlenségi szabályokat, amelyeket az oktatási miniszter rendelete pontosít részben a fennálló gazdasági kapcsolatok, részben a fennálló hozzátartozói kapcsolatok vonatkozásában.

A vezetői megbízásokkal kapcsolatos új összeférhetetlenségi szabályokat az 53/2006. (III. 14.) Korm. rendelet határozza meg.

Az összeférhetetlenségi szabályok szigorúbbak lettek. A 2. § (1) bekezdése sorolja fel azokat a korlátozó feltételeket, amelyek fennállás esetén a közalkalmazott nem bízható meg szerződéskötésre, illetve kötelezettségvállalásra jogosító magasabb vezető, illetve vezető beosztás ellátásával. Véleményem szerint egyértelműbbé kellett volna tenni a szerződéskötés fogalmát, mert ez a szabályozás túl tág értelmezésre adhat lehetőséget. Ugyanakkor célszerű lett volna meghatározni a kötelezettségvállalás minimális értékét. Ezek hiányában nehéz lesz az összeférhetetlenséget vizsgálni. A kormányrendelet nem hatalmazza fel a felsőoktatási intézményeket, hogy ezeket a kérdéseket saját hatáskörében rendezzék.

Speciális összeférhetetlenségi szabályként is értelmezhető az a rendelkezés, hogy „Ugyanaz a közalkalmazott egyidejűleg nem láthat el egynél több magasabb vezető beosztást.” Álláspontom szerint ez megfelelő szabályozás, hiszen egyetlen vezető sem kényszerül arra, hogy egy másik magasabb vezetői megbízás esetén az eltörő feladatokból eredő nézetkülönbségeket saját magával keljen megvitatni.

Az 1993. évi LXXX. törvény 116. § (10) bekezdése értelmében a centrum elnök egyúttal rektorhelyettes is. A 2005. évi CXXXIX. törvény 142. § (2) és 143. § (3) bekezdései szerint a centrum elnök magasabb vezető állású vezető, de nem mondja ki, hogy egyben rektorhelyettes is. A törvény 96. § (1) bekezdés b) pontja a rektorhelyettest magasabb vezetőként definiálja. Felvetődik az a kérdés - miután megszűnt az automatizmus abban a tekintetben, hogy a rektorhelyettesi és a centrum

elnöki megbízás két önálló magasabb vezetői megbízás - kétszeresen is vezető állásúnak minősül-e ha mind a két tisztséget egyazon személy tölti be, melyet már a kormányrendelt tilt.

Az összeférhetetlenségi szabályokkal kapcsolatban kérdésként fogalmazódhat meg, hogy azok mennyire lesznek összhangban az új törvény rendelkezéseiben megfogalmazott gazdasági önállóság növelésével. Az egyes munkakörök vonatkozásában a törvény lehetőséget ad összeférhetetlenségi szabályok megállapítására. Nem lett volna-e célszerű ezt a lehetőséget a vezetői megbízások tekintetében is biztosítani a felsőoktatási intézményeknek?[219]

5. A nem akadémiai vezetők megbízása

A felsőoktatási intézményekben, azonban nem csak úgynevezett akadémiai vezető állásokat találunk, hanem az intézmény adminisztrációját, gazdálkodását, irányító vezetőket is. Ennek megfelelően a főtitkár, valamint a gazdasági főigazgató magasabb vezetőnek minősülnek. A gazdasági főigazgató – a rektor javaslatára – az oktatási miniszter által határozott időre bízható meg, mely pályázat alapján többször megismételhető. A főtitkár kinevezésének módjáról és időtartamáról az intézmény szervezeti és működési szabályzatában kellett rendelkezni. E két beosztás vonatkozásában is módosítást tartalmaz az új törvény. 2006. március 1-től a gazdasági főigazgatót – állami fenntartású felsőoktatási intézmények esetében – az oktatási miniszter bízza meg és a jövőben a főtitkár is csak határozott idejű megbízásban részesülhet. A szabályozás ilyen módja az egyetemi autonómia bizonyos mértékű korlátozását jelenti, azonban a főtitkár által ellátandó feladatok egy része például

[219] Nádas György: A felsőoktatási intézmény vezető testületeinek és vezetőinek munkajogi szempontú elemzése, Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, szerkesztette: Csák Csilla, Novotni Alapítvány, Miskolc 2007., 258. o

- törvényességi szempontú ellenőrzés – indokolttá teszik a fenntartó ilyen jellegű befolyását is.

A felsőoktatási intézmény szervezetébe nagyon gyakran tagozódnak nem közvetlenül oktató, kutató feladatokat ellátó szervezeti egységek is. Ezen szervezeti egységek vezetőinek kiválasztása a fentiektől eltérő szabályok szerint történik. A vezetői megbízással, illetőleg pályázattal, valamint a pályázat elbírálásával kapcsolatos eltérő szabályok azt eredményezik, hogy bizonyos vezető beosztás kapcsán bíráló bizottságot kell létrehozni, amely bizottságban biztosítani kell a reprezentatív szakszervezet, illetőleg a közalkalmazotti tanács részvételét is. Jó példa erre a művészeti, közművelődési és közgyűjteményi terület.

A felsőoktatási intézményhez kapcsolódó közoktatási intézmények vezetőinek megbízásához pedig ki kell kérni a tantestület, az iskolaszék, illetőleg a szülői munkaközösség véleményét.

A vezetői megbízásokkal természetszerűen együtt jár az ehhez kapcsolódó magasabb vezetői, vagy vezetői pótlék megállapítása is. A nem egységes szabályozási koncepcióból következően a megállapított vezetői pótlék mértéke - álláspontom szerint - rendkívüli aránytalanságokat mutat, hiszen a rektor vezetői pótléka megegyezik a könyvtárigazgató pótlékával, - mindkettő 300 %, míg a tanszékvezető pótléka 200 %, az óvodavezető pótléka 200-250 %. Az 52/2006. (III. 24.) Korm. rendelet csak tovább növelte ezeket az aránytalanságokat. A 11.§ (2) bekezdés értelmében a tanszékvezető vezetői pótléka maradt a pótlékalap 200 %-a, a szervezeti egységvezető-helyettes, pl. a dékán-helyettes pótléka a pótlékalap 150 %-a. Ez a vezetők bizonyos körénél egyszerre okoz erkölcsi és anyagi veszteséget.

A vezetői megbízás alakszerűsége is problematikus, hiszen a Kjt. csupán az írásbeliséget írja elő, azonban tartalmi kérdésekkel nem foglalkozik.

Álláspontom szerint az írásba foglalt vezetői megbízást akkor tekinthetjük jogszerűnek, ha abból egyértelműen megállapítható, hogy kit, milyen tisztségre, milyen időtartamra bíztak meg vezetői feladatok ellátásával. A megbízott az okiratból

---

.

tájékoztatást kap a vezetői pótlék mértékéről, illetőleg nyilatkozik a tisztség elfogadásáról.

A Kjt. hatályba lépését követően nem került egyértelműen meghatározásra, hogy a vezetői megbízáshoz szükséges-e mögöttes jogviszony, vagy a kinevezés eleve szólhat a vezetői munkakörre. A kérdésnek elvi jelentősége van, hiszen például ha a közalkalmazottat főtitkár munkakörbe nevezték ki, abban az esetben, amennyiben élni kíván azzal a jogosultsággal, melyet a közalkalmazotti törvény biztosít: nevezetesen, hogy a vezetői megbízásról bármikor le lehet mondani, ez a lemondás gyakorlatilag a közalkalmazotti jogviszonyról történő lemondással egyenértékű.[220] A szabályozással összefüggésben rá kell arra is mutatni, hogy ez a megközelítés megnehezítette a határozott, illetőleg határozatlan idejű jogviszony létesítését is, mert a vezetői megbízás határozott időre szól, míg a kinevezés a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott egyéb munkavállalók esetében határozatlan idejű.

Az állandó bírói gyakorlat értelmezte a szabályozásban rejlő problémákat és arra az álláspontra jutott, hogy a mögöttes jogviszony létesítése szükséges feltétele a vezetői megbízásnak.[221]

Az akadémiai vezetők vonatkozásában a vezetői megbízásról történő lemondás a közalkalmazotti státuszt természetszerűleg nem érinti, tekintettel arra, hogy továbbra is az intézmény oktatója marad.

6. Az intézmény vezetőjének munkáltatása

A munkáltatói jogkör kérdését több vonatkozásban érintettem, erre itt is vissza kell térni, mert sajátosan alakul az intézmény vezetőjével kapcsolatos munkáltatói jogok gyakorlása. Az állami egyetemeken és főiskolákon a rektorral szemben a munkáltatói jogkört az oktatási miniszter gyakorolja megosztva az egyetemi, főiskolai

[220] Az oktatási miniszter már hatályon kívül helyezett rendelete a példaként említett főtitkár megnevezést munkaköri megnevezésként definiálta.

tanáccsal. Az oktatási miniszter jogkörébe utalt kérdések eldöntése előtt köteles a miniszter az intézményi tanács véleményét kikérni. A szabályozás hiányossága hasonló, mint amelyre már a más testület által választott vezetők kapcsán a fegyelmi felelősség kérdésénél szóltam.

A rektorral kapcsolatosan a fegyelmi eljárás megindítása és lefolytatása egyértelműen a miniszter jogkörébe tartozó kérdés. A szabályozás figyelmen kívül hagyja azonban, egyrészt az intézményi tanács fentebb említett választási jogkörét, másrészt a köztársasági elnöknek, illetőleg a miniszterelnöknek a jogosultságát, hogy ő bízza meg, illetőleg menti fel a rektort.

A fegyelmi eljárással összefüggésben az sem tisztázott, hogy az intézményvezetővel szemben elrendelt fegyelmi eljárásban ki lesz az ügy vizsgálóbiztosa, illetőleg kik lehetnek a fegyelmi tanács tagjai.

Nézetem szerint, ha az általános szabályokból indulunk ki, akkor vizsgálóbiztos az lehet, aki a fegyelmi eljárás alá vontnál magasabb, ennek hiányában, azzal azonos beosztású, illetve besorolású közalkalmazott. Nem hagyható figyelmen kívül, azonban az sem, hogy mind vizsgálóbiztosnak, mind a fegyelmi tanács tagjainak pártatlannak és elfogulatlannak kell lenni. Teljesíthetőek-e ezek a követelmények az intézmény kapuin belül? Megítélésem szerint nem, ezért a vizsgálóbiztost, illetőleg a fegyelmi tanács tagjait jogszabály-módosítással a Magyar Rektori, Konferencia tagjai közül jelölném ki, ezzel biztosítva a vizsgálat objektivitását.

A munkáltatói jogkörök katalógusát áttekintve az intézményvezetőkkel összefüggésben, annak a felülvizsgálata mindenképpen indokolt, mert a miniszter által gyakorolt jogokat teljes egészében az intézményi tanácshoz kellene telepíteni, ezzel megszüntetve a már általam is említett bizonytalanságra okot adó helyzet. Abban az esetben, ha a munkáltatói jogkört egyértelműen az intézményi tanács gyakorolná, úgy a munkaviszonyban egyébként elengedhetetlen döntések meghozatala – a felesleges és indokolatlan hivatali út mellőzésével – időben rövidíthető lenne.

---

[221] BH 2003. 215.

Ezzel szemben a rektorral kapcsolatos munkáltatói jogköröket az új törvény értelmében – a fenntartói jogokat gyakorló – oktatási miniszter fogja gyakorolni. Lehetősége lesz bizonyos munkáltatói jogköröket a Gazdasági Tanácsra átruházni.

A törvénytervezet szakmai vitája során mind a felsőoktatási intézmények, mind az országos testületek számos aggályt fogalmaztak meg. A legnagyobb vitát az Irányító Testületek tervezett létrehozása, összetétele, jog- és hatásköre váltotta ki. Ez alapvetően megváltoztatta volna az egyetemek eddigi vezetési rendszerét. Szinte egyhangúan megfogalmazták, hogy e testület létrehozását az egyetemi autonómia megkérdőjelezéseként értékelik.

Oktató, kutató, hallgató, az intézmény feladatának megvalósításában résztvevő alkalmazott nem vehetett volna részt a felsőoktatási intézmény tényleges vezetésében.

Az elfogadott törvény értelmében többek között

- az Irányító Testület fogadta volna el az intézményfejlesztési tervet, melynek része a stratégiai, foglalkoztatási és üzleti terv,

- a testület joga lett volna dönteni a felsőoktatási intézmény szervezeti tagozódásának meghatározásáról és az intézmény gazdaságtalan tevékenységének és ahhoz kapcsolódó szervezeti egységeinek átszervezéséről, megszüntetéséről,

- meghatározó szerepet kapott volna e testület a rektor személyére történő javaslattételben.

Az intézmények megfogalmazták azt az – évszázados tradíciókon alapuló, az Európai Egyetemek Magna Chartájában is elfogadott – elvárásokat, hogy a törvény biztosítsa az oktatással, kutatással közvetlenül összefüggő kérdésekben önálló döntési jogukat. Ezt csak a felsőoktatási intézmények önkormányzata valósítja meg. E jogkör csorbítása sérti az Alkotmány 70/G §-ának rendelkezéseit.

A köztársasági elnök ezen kívül az elfogadott törvény több rendelkezését minősítette alkotmányellenesnek, de ezek a felsőoktatási intézmények munka- illetve közalkalmazotti jogviszonyával kapcsolatos kérdéseket közvetlenül nem érintették.

Az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában többek között megállapította „a felsőoktatási intézmény önkormányzati jogainak az új Fot 25. § (1) bekezdése és a 25. § (2) bekezdésének f.)-g.) pontja alapján történő elvonása az Alkotmány 70/G §-ába foglalt, a tudományos élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének sérelmét eredményezi".

2006. évben Polónyi István 14 állami egyetemen vizsgálta, hogy a Gazdasági Tanácsokba delegált szakemberek mennyiben mozdították el az egyetemek menedzsmentjét profi irányba.[222]

A gazdasági tanácsoknak 116 tagja volt, közülük 37 főt delegált a minisztérium. A testületek tagjainak megoszlását az alábbi táblázatban foglalta össze.

Állami egyetemek Gazdasági Tanácsainak összetétele

24. számú táblázat

	A gazdasági tanácsok tagjainak megoszlása		**Ebből minisztériumi delegált**	
Foglalkozás	**fő**	**százalék**	**fő**	**százalék**
Menedzserek	44	38.0	21	57,0
Oktatók, kutatók	35	30,0	9	24,0
Hallgatók	4	4,0	0	0,0
Egyéb vezetők és értelmiségiek (költségvetési szervek vezetői, helyettesek, civil ill. társadalmi szervek vezetői, egyéb)	33	28,0	7	19,0
Összesen:	**116**	**100,0**	**37**	**100,0**

[222] Polónyi István: Az egyetemi vezetés lassú változása, Educatio 2006/4. 758-773. o.

Megállapítja, hogy intézményenként igen jelentős eltérések vannak a saját delegáltak összetételét illetően. Lényegében mind a két véglet megtalálható. Egyik póluson a Pécsi Tudományegyetem van, ahol minden intézményi delegált oktató, vagy saját intézményi alkalmazott. A másik póluson található a Miskolci Egyetem és a Nyugat-Magyarországi Egyetem, ahol az intézményi delegáltak a tisztségük alapján delegált tagokon (rektor, gazdasági főigazgató) kívül mindenki pénzintézeti, illetve vállalati menedzser.

VII.

A kutatókra vonatkozó munkajogi sajátosságok

A felsőoktatási intézmény feladatai közé tartozik a tudományos kutatás, amelyre a magas szintű oktatás épülhet. A feladat végrehajtása érdekében az egyetem kutatóintézetet tarthat fenn, kutatócsoportokat alakíthat, illetőleg közalkalmazottakat, munkavállalókat kutatóként foglalkoztathat. A két alaptevékenység, az oktatás és kutatás fejlesztése kölcsönösen segítik, kiegészítik, feltételezik, több összefüggést tekintve befolyásolják is egymást. Problémát jelenthet azonban, hogy a felsőoktatás adott kapacitása mellett a növekvő oktatási feladatok elvonhatják az erőforrásokat a kutatástól. Ez elsősorban a humánerőforrás gazdálkodás tekintetében okozhat gondokat. A felsőoktatási integráció megteremtette a szervezeti kereteket a szellemi erőforrások koncentrálására, az együttműködés fejlesztésére. Természetesen az egyetemek funkciójához jobban illeszkedik a kutatás, mint a gyakorlat-orientált rövidebb képzési idejű főiskolákéhoz.

Az Európai Bizottság 2003. februárjában közleményt adott ki „Az egyetemek szerepe a tudás Európájában” címmel. A dokumentum leszögezi, hogy az Európai Kutatási Térség és az Európai Felsőoktatási Térség létrehozására irányuló uniós erőfeszítéseket össze kell hangolni – mindkettő sikerének az európai egyetemek a kulcsai.[223]

A minőség minden szintjén az egyetemek adják az ország tudományos emberi kapacitásának mintegy kétharmadát. A kutatási és a felsőoktatási térség fejlesztésének összehangolása feladatként megjelenik az új felsőoktatási törvényben is.

[223] Forrás: Európai bizottság közleménye COM (2003) 58., 2003. február 5.

Papp Eszter és Groó Dóra adatai szerint[224] a kibővült Európai Unióban 1.084.726 kutató dolgozik, 47%-uk az iparban, 15%-uk az állami szektorban és 36%-uk a felsőoktatásban.

Horváth Pál megállapítja[225], hogy az akadémiai kutatóbázisok helyenkénti örvendetes és eredményes felfutása ellenére a tudományt művelő szellemi erők súlypontjai még mindig az egyetemeken nyugszanak.

Ezt a KSH Kutatás és fejlesztésre vonatkozó 2005. adatai is egyértelműen bizonyítják.[226]

Kutató-fejlesztő helyek száma

25. számú táblázat

Év	A kutató-fejlesztő helyek száma összesen	Ebből		
		kutató-fejlesztő intézet, egyéb kutatóhely	felsőoktatási kutatóhely	vállalkozási kutató- fejlesztő hely
1990	1 256	142	940	174
1991	1 257	133	1 000	124
1992	1 287	118	1 071	98
1993	1 380	124	1 078	178
1994	1 401	112	1 106	183
1995	1 442	107	1 109	226
1996	1 461	121	1 120	220
1997	1 679	131	1 302	246
1998	1 725	132	1 335	258
1999	1 887	130	1 363	394
2000	2 020	121	1 421	478
2001	2 337	133	1 574	630
2002	2 426	143	1 613	670
2003	2 470	168	1 628	674
2004	2 541	175	1 697	669

Polónyi István-Tímár János az Akadémia és az egyetemek reformjai kapcsán elemezték az MTA és a felsőoktatási intézmények kapcsolatrendszerét.[227]

[224] Papp Eszter-Groó Dóra: A nők helyzete a magyar tudományban. Magyar Tudomány 2005/11. 1450-1457. o.
[225] Horváth Pál: Gondolatok az egyetemi autonómia ügyéhez. Magyar Tudomány 2005/7. 901-905. o.
[226] Kutatás és fejlesztés KSH Budapest 2005. 15. o.

Felhívják arra a figyelmet, hogy az MTA 2005. évi tudománypolitikai jelentése alárendelt szerepet tulajdonít az egyetemi kutatásoknak, mikor megállapítja „az egyetemek sokkal kevésbé alkalmasak nagyobb kutatásokra, mint a kutató-intézeti hálózat". Az MTA az egyetemi oktatásba – elsősorban a PhD programokba – való bekapcsolódása során sajátos képzési jogosítványokat igényelne. A szerzők szerint egyértelmű, hogy a tudományt és a tudósképzést az Akadémia a maga intézményrendszerében szeretné erősíteni.

Kifejtik azon véleményüket, hogy a 2006. évi májusi közgyűlés elnöki expozéja és elnökségi nyilatkozata is egyértelműen tükrözi a fenti nézeteket. A tervezett akadémiai reform intézkedések nem mozdítják elő az egyetemekkel való konstruktív együttműködést.[228]

A vizsgált időszakban folytatódott a felsőoktatási kutató helyek elaprózódása, amelyet egy kutatóhelyre jutó létszám alakulása is bizonyít.

Felsőoktatási kutatóhelyek[229]

26. számú táblázat

Megnevezés	1992	1995	1998	2001	2003
Összes foglalkoztatott száma [a])	7 317	6 310	7 561	8 397	8 272
Az összes kutatóhelyi foglalkoztatott %-ában	32,7	32,2	37,2	36,6	35,5
Felsőoktatási kutatók száma	4 754	4 044	4 398	5 938	5 957
Felsőoktatási kutatók száma az összes kutató %-ában	38,6	38,5	37,5	40,5	39,2
Egy felsőoktatási kutatóhelyre jutó létszám	7,4	5,7	5,7	5,3	5,1
Ebből kutató	4,4	3,6	3,3	3,8	3,7
a) A kutató-fejlesztő munkára fordított idő arányában teljes munkaidejű dolgozóra átszámított létszám					

A felsőoktatási szektorban a kutatási, fejlesztési tevékenységet végző kutatók, fejlesztők tényleges létszáma tudományágak szerinti megoszlásának arányát a következő táblázat adatai szemléltetik.[230]

---

[227] Polónyi István - Tímár János: Az Akadémia és az egyetemek reformjai, Magyar Tudomány 2006/10. 1261-1266. o.

[228] Nádas György – Rab Henriett: A kutatók munkajogi helyzete a felsőoktatásban, Munkaügyi Szemle 12/2005. 49-50. o.

Kutatók tudományterületenkénti százalékos megoszlása

27. számú táblázat

	2000.	**2001.**
Természettudomány	14,9	14,3
Műszaki tudomány	12,9	13,6
Orvostudományok	17,3	18,3
Agrártudományok	6,2	6,3
Társadalomtudományok	18,6	22,1
Bölcsészettudományok	23,6	25,4
Tudományáganként nem részletezhető	6,5	-

A KSH feldolgozásában szereplő kutatással-fejlesztéssel foglalkozók fogalma sokkal szélesebb, mint amit – a kutatók vonatkozásában – a felsőoktatási törvény használ.

A klasszikus értelemben vett – a felsőoktatási törvény által is nevesített – kutatók létszámát az oktatási minisztérium részére készített statisztikai jelentés tartalmazza. A statisztikai jelentések adatbázisa folyamatosan változott. A kutatókra vonatkozó adatokat a 2003/2004 és a 2004/2005. tanévről szóló jelentés tartalmazza, s ez az alábbiakban összegezhető:[231]

Kutatók száma fenntartók szerint (teljes és részmunkaidős bontásban)

28. számú táblázat

	Kutatók száma (fő)

[229] Felsőoktatás és felsőoktatási kutatás KSH Budapest 2002**.** 10- o.
[230] Felsőoktatás és felsőoktatási kutatás KSH. Budapest 2002. saját számítás
[231] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2003/2004 221. o, 2004/2005 212. o.

	2003/2004	2004/2005
Állami intézmények		
- Teljes munkaidős	939	827
- Részmunkaidős	205	215
Egyházi intézmények		
- Teljes munkaidős	9	9
- Részmunkaidős	2	2
Alapítványi intézmények		
- Teljes munkaidős	3	2
- Részmunkaidős	3	0
Összesen		
- Teljes munkaidős	951	838
- Részmunkaidős	210	217

Az állami intézményeken belül a kutatók döntő többsége az egyetemen dolgozik. A 2004/2005-ös tanévben ez a teljes munkaidőben foglalkoztatott kutatóknál 96,3%, a részmunkaidősöknél 97,2% volt.

A tudományos tevékenység igen fontos mutatói a publikációk száma és az idézettség. A magyar tudomány aránya a világ teljes tudományos publikációs tevékenységében az 1990. évi 0.44 %-ról 1999-re 0.52 %-ra nőtt. Az idézettség területén 0,25 %-ról, 0,40 %-ra való emelkedést regisztrál a független nemzetközi adatbázis. 1 millió USD egyetemi és kutatóintézeti ráfordításra Magyarországon 1999-ben 107 nemzetközi publikáció jutott, amivel hazánk kutatói közössége világelső volt.[232] Az utóbbi években ezt az előkelő helyet a magyar tudomány nem tudta megtartani, elvesztette világelsőségét a publikációk terén és a megadott szabadalmak száma is nagyságrendekkel csökkent.

[232] Fábri György: Képzetek és akaratok: a magyar felsőoktatás hosszú évtizede 1988 – 2002. Kutatási jelentés Budapest Oktatáskutató Intézet 2003. 17. o.

Felsőoktatási kutatóhelyek publikációs adatai[233]

29. számú táblázat

Megnevezés	1992	1995	1998	2001	2002	2003
Kutatási témák száma összesen	6 262	7 215	8 521	9 796	10 804	10 672
Ebből alapkutatás	2 799	3 436	4 089	4 661	5 016	5 144
alkalmazott kutatás	2 468	2 865	3 164	3 647	4 237	3 901
kísérleti fejlesztés	995	914	1 268	1 488	1 551	1 627
Megjelent könyvek száma						
magyar nyelvű	849	1 319	2 094	2 605	2 953	2 918
idegen nyelvű	320	355	498	654	651	693
Megjelent cikkek száma						
magyar nyelvű	9 259	9 513	11 458	14 474	16 311	16 032
idegen nyelvű	4 469	6 974	8 031	9 084	9 548	9 430
Találmányok száma[234]	148	100	95	50	-	-
Megadott szabadalmak száma	147	67	82	60	39	36

Horváth Pál idézett tanulmányában[235] valamiféle célravezető megoldást sürget abban –az egyébként jogos elvárásban, hogy az akadémiai kutatóbázisok neves szakemberei egyre nagyobb teret kapjanak a közvetlen tudományos személyiségformáló tevékenységben. A törvényi lehetőség ehhez már korábban is biztosított volt, sőt a 2003. évi módosítás ezt ki is szélesítette, amikor az MTA intézetein túl más kutatóhelyeken is lehetőség volt kihelyezett tanszékek szervezésére. Éppen ezért nem érthető, hogy a 2005. évi felsőoktatási törvény miért szűkítette újra az MTA adott intézményben kihelyezett szervezeti egységére a kihelyezett tanszék szervezésének lehetőségét.

[233] Felsőoktatás és felsőoktatási kutatás. KSH, Budapest, 2002. 11. o., 2004. 23-25. o.
[234] A találmányok számára 2002-ben és 2003-ban nincs adat.

1. A kutatói jogviszony munkajogi eltérései

A kutatók munkajogi megítélése alapvetően eltér az egyetemen oktatói munkakörben foglalkoztatottak helyzetétől.

A feladatokhoz, illetőleg a kutatók által képviselt szellemi potenciálhoz képest a jogszabályok igen mostohán bánnak a kutatókkal, ráadásul az eltérő munkajogi szabályoknak köszönhetően komoly feszültség forrása is lehet, hogy valaki kutató, vagy oktató munkakörben kerül alkalmazásra. Ez is oka lehet, hogy a hallgatók nem motiváltak a kutatói pálya iránt, a tudományos kutatói tevékenység tekintélye az elmúlt évek során folyamatosan csökkent.

Miben rejlik a szabályozás eltérő jellege? A kutatatókra alapvetően a közalkalmazotti törvény szabályai az irányadóak, ebből következően a jogviszonyuk határozatlan időre jön létre. Alapvető elvárás lenne a kutatókkal szemben a tudományos teljesítmények elérése, a tudományos fokozatok megszerzése, de miután a jogviszony - egyes kivételektől eltekintve – határozatlan időre jött létre, a kutatók „biztonságban" érezhették magukat és ez nem ösztönözte őket kellőképpen magasabb tudományos fokozat megszerzésére.[236] Ezen lényegesen az új szabályozás sem módosít, a kinevezés továbbra is határozatlan idejű. A kinevezési feltételeket az oktatókkal ellentétben nem a törvény, hanem majd kormányrendelet határozza meg. Ugyancsak nem ismert, hogy melyek azok a kutatói munkakörök, amelyek csak nyilvános pályázati eljárás alapján tölthetők be.

A kutatói munkakörök közül a magasabb beosztásban lévő foglalkoztatottakat minden esetben az intézményvezető nevezi ki, dacára annak, hogy bizonyos esetekben a kutatókkal szemben támasztott követelmények magasabbak az oktatókkal szemben támasztott követelményeknél. A határozatlan idejű kinevezések rendszeréből az is

---

[235] Horváth Pál: Gondolatok az egyetemi autonómia ügyéhez. Magyar Tudomány, Budapest, 2005/7. 901-905 o.
[236] Nádas György: A kutatókra vonatkozó munkajogi sajátosságok, Publicationes Univertitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXV/2. Miskolc University Press 2007. pp. 605

következik, hogy a tudományos fokozat megszerzését követően szinte automatikusan magasabb munkakörbe kerül a kutató.

A kutatói munkakörben foglalkoztatott vezető beosztást gyakorlatilag nem tölthet be, hiszen például rektor, vagy dékán egyetemi tanár, míg tanszékvezető tanár, vagy docens lehet. A szabályozás ilyen volta a kutatóprofesszort, vagy a tudományos tanácsadót a tisztség betöltése elől elzárja. A hátrányos megkülönbözetés ilyen módja semmivel sem magyarázható, annál is inkább, mert a kutató munkakörben foglalkoztatott dolgozó nagyon gyakran oktatási feladatokat is ellát, míg az oktatónak természetszerűen munkaköri kötelezettsége a tudományos kutatás is. A 2005. évi felsőoktatási törvény a rektor esetében már lehetővé teszi, hogy a tudományos kutató is elnyerje a főiskolán e megbízást. Miután más szervezeti egységvezetői megbízások esetén nem ír elő munkaköri címet a feltételrendszer meghatározása, a megbízáshoz szükséges munkaköri cím az intézményi szabályozás hatáskörébe kerül.

Ugyancsak diszkriminatív a kutatóval szemben, hogy tudományos munkatárs, illetőleg tudományos főmunkatárs munkakörbe, csak az nevezhető ki, akinek legalább három éves kutató, oktató gyakorlata van. További problémát jelent, hogy a kutatói követelményrendszert tartalmazó 53/2006. (III.14.) Korm. rendelet a kutatóprofesszor, a tudományos tanácsadó és a tudományos főmunkatárs munkaköri követelményei között kiemelt feladatként jelöli meg az oktató munkában való részvételt. Ez a kutató intézetekben dolgozó tudományos kutatók esetében rendkívül nehezen teljesíthető. Gondot jelent a jövőben az is, hogy jelentős különbségek vannak a felsőoktatási intézményben, illetve felsőoktatási intézményhez nem tartozó kutatók követelményrendszere között. Különösen a tudományos segédmunkatársi, illetve munkatársi követelmények eltérőek.

Az egyenlő bánásmód követelményét az is sértette, hogy a felsőoktatási törvény szerint az intézmény szervezeti és működési szabályzata korábban meghatározhatott olyan oktató munkaköröket, amelyek kivételes esetben főiskolai végzettséggel is betölthetőek. A kutatók vonatkozásában a kormányrendelet egyértelműen egyetemi végzettséget ír elő. A 2005. évi felsőoktatási törvény mind az oktatók, mind a kutatók vonatkozásában mesterfokozatot és szakképzettséget tesz kötelezővé. Annyi különbség

azonban megmaradt, hogy a tudományos segédmunkatárs gyakornokként nem foglalkoztatható.

Az egyetem a vele közalkalmazotti, illetőleg vele munkaviszonyban nem álló habilitált tudományos kutatónak egyetemi magántanári címet adományozhat. Az ilyen címmel rendelkező kutató figyelembeveendő az egyetem akkreditációja szempontjából.

Az egyetemi magántanár, illetőleg főiskolai magántanár joga, hogy az őt alkalmazó intézményben előadást hírdessen. Az új törvény ebben sem rendelkezik egyértelműen. Magántanári cím csak óraadó oktatónak adományozható, ez úgy értelmezhető, hogy kutató nem nyerheti el a kitüntető címet. Nem vagyok benne biztos, hogy ez volt a jogalkotó szándéka. Pusztán megjegyzem, hogy Németországban, illetőleg Ausztriában a magán tanár munkaviszonyban is állhat szemben a hazai szabályokkal.

A kutatói munka nyilvánvalóan másfajta munkarendet követel, mint az oktatási tevékenység, éppen ezért a kutató munkakörben foglalkoztatott a 49/1993. (III. 26.) kormányrendeletben foglaltak alapján két teljes munkanapot köteles munkahelyén tölteni, amennyiben a kutató munkája nem kizárólag az intézményben folytatható. 2006. március 22-től ez is jelentősen módosul.

A 2005. évi törvény e kérdéskörben is több új rendelkezést tartalmaz. Előírja, hogy a kutató teljes munkaidejének legalább 90%-át az intézmény tudományos tevékenységének ellátására köteles fordítani. Feladata továbbá az oktató munkában való részvétel. E kötelezettség fentiek szerinti ellátása problematikusnak tűnik. Intézményi szinten kell majd kidolgozni a kettős (oktatói-kutatói) munkakörben történő alkalmazás feltételrendszerét. Ez minimálisan két kérdést vet fel:

- úgy tűnik, mintha az oktatónak nem lennének kutatási feladatai, pedig ez a különböző oktatói munkakörben történő alkalmazás feltételrendszerében jelentős helyet kap,

- nem foglal állást a törvény abban sem, hogy a kettős alkalmazás esetén melyik követelményrendszernek van prioritása.

Ahogyan arról már esett szó a felsőoktatási intézmények nagyon gyakran a kutató munkakört menekülő útvonalnak használják és a kormányrendelet szabályait megkerülve, kutató munkakörbe határozott időre nevezik ki a munkavállalót, mind addig, amíg az oktatói követelményrendszerben meghatározott feltételeknek eleget nem tesz.

Az oktatókkal összefüggésben már szó volt a különböző professzori ösztöndíjakról. A korábbi Széchenyi Professzori Ösztöndíj kutatók számára nem volt elérhető, a jelenleg működő Széchenyi István és Békésy György Ösztöndíjak viszont már a kutatók számára is pályázhatóak. Talán ez az egyetlen terület, ahol teljes mértékben érvényesül az egyenlő bánásmód elve.

A 2001. évi oktatói, kutatói bérreformot megelőzően a jövedelmi viszonyokat illetően is jelentős különbségek voltak e két kategória között. Prugberger Tamás már 1998-ban felhívta a figyelmet arra, hogy a tudományos kutatói besorolású dolgozók anyagi elismerése jelentősen elmarad az oktató kategóriába tartozóktól, esetenként még magasabb tudományos fokozattal rendelkezés esetén is.[237]

Szövényi Zsolt véleménye szerint a felsőoktatásban kutatói munkakörben dolgozók jövedelme nem csak az oktatóéktől, de az akadémiai kutató hálózatban dolgozó kutatókétól is jelentősen elmarad.[238]

2001. január 1-jén hatályba lépett törvényi szabályozás

- egységesítette az oktató és kutatói bérrendszert,
- ehhez igazította az akadémiai szektor bérrendszerét,
- figyelemre méltóan növelte a kutatók jövedelemét.

[237] Prugberger Tamás: A tanári és docensi címek odaítéléséről. Magyar Felsőoktatás, Budapest, 1998/3. szám 9-10 o.
[238] Szövényi Zsolt: A felsőoktatási oktatói- kutatói bérrendszer reformjának elvei. Magyar Felsőoktatás, Budapest, 2000/9. szám 18-19. o.

2. A kutatókénti foglalkoztatás formái

A kutatói munkakörök vonatkozásában – tekintettel a munkaidő különös szabályaira – ugyancsak felmerül a többes jogviszony létesítésének kérdése. A tudományos kutatók munkájának segítésében jelentős szerepet vállalt a Bólyai János Kutatási Ösztöndíj. Az ösztöndíj növelte a legkiválóbb fiatal kutatók hazai egzisztenciális lehetőségeit. A Bólyai Ösztöndíj nem pusztán beépült a hazai ösztöndíjak rendszerébe, hanem generálója volt az ösztöndíjrendszer átgondolásának és módosításának, esetenként kialakításának. Ez is hozzájárult, hogy ma az ösztöndíjak rendszert alkotnak, többet egyidejűleg nem lehet elnyerni. Ugyanakkor nem hátrány, hogy közöttük bizonyos átfedések vannak.

A kutatók vonatkozásában azt is érdemes végiggondolni, hogy a jogszabályi felhatalmazás alapján egy-egy konkrét kutatási témára létrehozott kutatócsoportban történő közreműködés milyen jogi keretek mellett történjen. A meghatározott kutatási téma feldolgozása, egyrészt történhet határozott idejű közalkalmazotti, illetőleg munkaviszony keretében, de szóba jöhet, a polgári jogi jogviszony létrehozása is. Ez lehet vállalkozás, vagy megbízás is. A szerződés alanya ebben az esetben lehet maga a kutató, de lehet egy olyan gazdasági társaság is, amellyel a kutató jogviszonyban áll.

Az, hogy milyen jogviszonyt hoznak létre a felek, annak nagyon komoly következményei lesznek.

Mik lehetnek ezek? Abban az esetben, ha a felek között munkajogviszony jön létre, úgy a kutatói alkotói szabadság elvileg csorbát is szenvedhet, hiszen a munkavállaló a munkavégzés során a munkáltató utasításait köteles végrehajtani. Másrészről a munkavégzéshez szükséges feltételek biztosítása a munkáltató kötelezettsége, így különösen nagy költségigényű kutatások esetén az eszközök, berendezések biztosítása a munkáltató felelőssége. Ezen túlmenőenn az önálló vállalkozó, valamint a megbízások teljesítését felvállaló más önfoglalkoztató esetében

a reájuk is kötelező társadalombiztosítás járulékait nekik kell kizárólag fizetniük, amihez nem járul hozzá még tartós jogviszony esetében sem, sem a megrendelő, sem a megbízó.[239]

Akkor, ha polgári jogi jogviszony jön létre a felek között, még mindig a felek akaratán múlik, hogy ez a jogviszony eredménykötelem, vagy gondossági kötelem lesz-e. Ha a felek vállalkozási szerződést kötnek, úgy a Polgári Törvénykönyv rendelkezései értelmében[240] a vállalkozó kötelezettsége a költségek, a szükséges eszközök biztosítása, amelynek megtérítését a vállalkozói díjban igényelheti, feltéve, hogy a megrendelő által kívánt eredmény létrejön. A vállalkozási jogviszony keretében elvileg az alvállalkozó igénybevétele is megengedett, sőt a vállalkozó nem köteles személyes közreműködésre sem.

A felek között létrejövő megbízási szerződés[241] a megbízó számára a vállalkozáshoz képest szélesebb utasítási jogot, ezzel együtt a munkabérhez hasonló díjfizetési kötelezettséget hordoz. A feleknek megállapodásukban rögzíteniük kell a megbízás teljesítéséhez szükséges költségek viselésének szabályait, valamint célszerű a teljesítési segéd kérdésében is megállapodni. Az a megbízási jogviszony esetén szinte nem is kérdés, hogy kinek kell a megbízást teljesíteni, mert a megbízás alapvetően bizalmi viszony, így a nem személyes ellátási kötelezettség nagyon korlátozott körben lehetséges.

A jogviszonyok megválasztása a fentieken túl, azért is fontos kérdés, mert egy-egy kutatás kapcsán, olyan szellemi termékek jöhetnek létre, amelynek jogi sorsa nagyban függ attól, hogy milyen jogviszony keretében hozta létre azt a kutató.

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a kutatások, illetőleg a kutatási feladatok az emberi életre, testi épségre is veszélyt jelenthetnek, ezért sem közömbös annak a jogviszonynak az egyértelmű meghatározása, amelynek keretében a kutatási feladatokat végzik.

---

[239] Prugberger Tamás - Nádas György A munkavégzésre irányuló jogviszonyok vállalkozási vagy megbízási szerződéssé minősítése a felek egyikének akaratából, Liber Amikorum Studia Stephano Kertész dedicata, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék Bp. 2004., 260.o.

[240] 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 389.§

A munkavédelemről szóló törvény[242] meghatározza ugyan a szervezett munkavégzés fogalmát, azt azonban, hogy kit kell munkáltatónak tekinteni például vállalkozási jogviszony keretében folytatott és alvállalkozó igénybevétele mellett történő munkavégzéskor, de a felsőoktatási intézmény telephelyén, és annak eszközeivel végzett tevékenység során, nem egyszerű feladat.

A munkáltatót terhelő kötelezettség ugyanis a munka megszervezése, illetőleg a biztonságos munkavégzés feltételeinek a biztosítása, de joga a munkavégzéssel összefüggésben az utasítások adása is. Ebből következően a munkavállaló károkozása a minimumra szorítható, feltéve, ha a munkáltató a jogait rendeltetésszerűen gyakorolja, illetőleg a munkavállaló a kapott utasításokat megfelelően végrehajtja.[243]

A munkáltatónak természetesen ezen túlmenően is fennáll a kártérítési felelőssége mindazon esetekben, amikor a kár bekövetkezése a munkaviszonnyal összefüggésben áll.[244]

A kérdésre adandó válasz jelentősége abban foglalható össze, hogy a munkavédelemmel járó kötelezettségek teljesítése kit terhel, illetőleg egy estleges munkabaleset, vagy foglalkozási megbetegedés következményeiért ki a felelős.

A jogviszony megválasztását nagyon gyakran nem az ellátandó feladat, hanem a felek financiális érdeke határozza meg, így jönnek létre polgári jogi szerződések, amelyek ténylegesen munkaviszonyt lepleznek. A különféle – és a felsőoktatási intézmény, illetőleg annak alkalmazottai között létrejövő – egyéb jogviszonyok tiltása, illetőleg megengedése munkajogi szempontból is jelentős. Abban az esetben, ha az intézmény egyik karára kinevezett kutató, egy másik karon oktatási feladatokat lát el,

---

[241] Ptk. XL. fejezet
[242] 1993. évi XCIII. törvény 87. § 9.

[243] Nádas György: Felróhatóság? Vétkesség? Változások a munkajogi kárfelelősség rendszerében Ünnepi tanulmányok Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás címen Radnay József 75. születésnapjára, Szerkesztette: Czúcz Ottó és Szabó István, Bíbor Kiadó Miskolc 2002., 303.o.

[244] Nádas György: A munkabalesetekkel kapcsolatos kárfelelősség problematikája, Studia Iurisprudetiae Doctorandorum Miskolciensium 4/2., Szerkesztette: Stipta István, Bíbor Kiadó Miskolc 2004., 23. o.

akkor kinevezését, munkaköri leírását kell-e módosítani, vagy az oktatási feladatokra újabb jogviszony létrehozása szükséges.

Miután a munkáltató a felsőoktatási intézmény, az újabb jogviszony létesítése szerintem nem járható jogi lehetőség, mert ilyen esetben a kinevezés módosítását kell végrehajtani, annak megfelelően, hogy mik azok a feladatok, amelyeket a munkavállaló a munkáltató más szervezeti egységében folytat.

3. Kutatóegyetemek, nemzetközi kutatási lehetőségek

A kutatással összefüggésben Wilhelm von Humboldt rámutatott arra, hogy „a tudományt mindig úgy kezelik, mint egészen meg nem oldott problémát, és ezért az állandó kutatás állapotában vannak, ellentétben az iskolával, melynek csupán kész és befejezett ismeretekkel van dolga és csak ilyeneket tanít. Ezért a tanár és a tanuló viszonya is egészen más lesz, mint addig. Az előbbi nem az utóbbiért van, hanem mindketten a tudományért.”[245]

Az új törvény rendelkezése alapján a tudományos munkában kiemelkedő és az Európai Kutatási Térség kutatásaihoz kapcsolódó egyetem – kormányrendeletben meghatározott feltételek alapján – „kutatóegyetem” minősítést kaphat. Patkós András véleménye szerint[246] Magyarországon egy-két egyetemnek lehet esélye arra, hogy európai jelentőségű kutatási, fejlesztési intézménnyé fejlődjék.

A cím elnyeréséhez minimálisan három feltételt határoz meg:

- évente 150 feletti számú európai színvonalú PhD fokozatot ítéljen oda, legalább 15 tudományágban,

[245] Wilhelm von Humboldt: A berlini felsőbb tudományos intézmények külső és belső szervezetéről 1985., 250. In: Békés Vera: A kutatóegyetem prototípusa: a XVIII. századi göttingeni egyetem, Az európai egyetem funkcióváltozásai: Felsőoktatástörténeti tanulmányok szerk.: Tóth Tamás Budapest, Professzorok Háza 2001. 2.pp.

[246] Patkós András: Kutatás és egyetem kapcsolata Európában és Magyarországon. Magyar Tudomány, Budapest, 2003/8. szám, 1025-1041. o.

- oktatói, kutatói alkalmazottainak legalább fele PhD fokozattal rendelkezzen,

- intézményi költségvetésének legalább 1/3-át kutatási, fejlesztési bevételei és ráfordításai adják, felhasználásukat önálló tudományos tanács felügyeli.

A kutatók helyzetét, foglalkoztatását jelentősen befolyásolja nemzetközi mobilitásuk fokozása, mely a tudomány fejlődésének fontos feltétele. Két, egy 1989-ben, és egy 1999-ben készült felmérésből – amelyet tudományos kutatók körében végeztek – kiderült, hogy a kutatók külföldi tartózkodásának időtartama, fenti időszak alatt 60%-kal meghosszabbodott, s ezen belül átlagosan kétszer annyi időt töltöttek angol nyelvi országokban, mint másutt.[247]

Az EU-6 Keretprogramban is jelentős támogatást kap az Európai Unión belüli kutatási mobilitás.

Ennek keretében az Európai Bizottság támogatja a Kutatói Mobilitási Központok Hálózatát (ERA-MORE), amelynek célja a mobilitás elősegítése mellett az információszerzés megkönnyítése, illetve a külföldi szakmai tapasztalatszerzés lehetőségének elérhetőbbé tétele. Jelenleg a 25 EU tagállam mellett 8 országban (Horvátország, Izland, Izrael, Bulgária, Norvégia, Románia, Svájc, Törökország) működik nemzeti kapcsolattartó iroda. Hazánkban a Tempus Közalapítvány koordinálja a hálózat szolgáltatásait.

Az ERA-MORE szakemberei többek között általános információval szolgálnak a kutatóknak szóló támogatásról, ösztöndíjakról – például a Marie Curie akciókról -, álláslehetőségekről és segítenek a pályázatok elkészítésében. A mobilitással kapcsolatban, gyakran megfogalmazódik a kérdés, hogy nem növeli-e az ún. „agyelszívást”. Viszt Erzsébet szerint[248] igenis van agyelszívás és ez leginkább az egyetemi tanszékek, kutatócsoportok esetében tapasztalható. Elemzése alapján elsősorban a fiatal, friss fokozatosok maradnak külföldön. Megfogalmazta azt az aggályát, hogy az agyelszívást többek között az is növelni fogja, hogy várhatóan a

[247] Medgyes Péter - László Mónika: A magyar kutatók idegen nyelv tudása az 1990-es évek végén. Magyar Tudomány, Budapest, 2000/8. szám 1065-1073. o.
[248] Viszt Erzsébet: A kutatók nemzetközi mobilitása. Magyar Tudomány, Budapest, 2004/8. szám 886-908. o.

műszerigényes, drága infrastruktúrát igénylő tudományágak kutatása a gazdag EU országokba kerül.

Az EU programja a kutatók visszatérését is ösztönzi. A nemzetközi reintegrációs támogatásra azok pályázhatnak, akik legalább öt évet dolgoztak harmadik országban. A bizottság az intézménnyel szerződik, az kaphat legfeljebb 80 ezer eurós támogatás két éven át, ha legalább három évre vállalja a kutató foglalkoztatását.

A mobilitás jogi kereteit, a feltételeket és azok biztosítását az intézményi szabályzatok tartalmazzák. Ezek általában nem tesznek különbséget oktatók és kutatók között. Alkotó szabadságban az 1993. évi törvény alapján csak oktatók részesülhettek. A 2006. március 1-jén hatályba lépő törvény rendelkezése szűkítette az oktatók körét az egyetemi és főiskolai tanárra, illetve egyetemi és főiskolai docensre. Ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy ezt a kutatókra is alkalmazni kell, de nem határozza meg, hogy milyen kutatói munkaköri címmel rendelkezők részesülhetnek ebben a kedvezményben.

Az EU-6 Keretprogram céljai között kiemelt szerepet kap a kiválósági hálózatok létrehozása. Ezek – melyek új együttműködési forrásnak számítanak – tulajdonképpen virtuális központok, melyek több tudományos iskola, kutatóhely szellemi és anyagi forrásait integrálja egy-egy közösen megválasztott tudományos probléma megoldásához. Ez a résztvevő szervezeti egységeket pótlólagos forrásokhoz juttathatja, ezzel is javítva a kutatás és a kutatók helyzetét, ugyanakkor kikényszeríti a kutatási kapacitások minél hatékonyabb kihasználását. A kiemelt célok megvalósításának alapfeltétele, sikerül-e koncentrálni a rendelkezésre álló forrásokat a kutatási kiválóság és a hatékony humánerőforrás létrehozására. Erre is megoldást kínálhat a későbbiekben – a szervezetelméleti rész keretében – ismertetésre kerülő department típusú szervezet.

Az Európai Unió Strukturális Alapok felhasználására a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Gazdasági Versenyképesség Operatív Program Irányító Hatóság pályázatot írt ki – 2004. június 15-ei beadási határidővel – kooperációs kutató

központok (KKK) létrehozására. A program célja olyan központok létrehozása, amelyben a felsőoktatási intézmények, az üzleti innovációs szféra szerves kapcsolata jön létre, amelyben megvalósulhat az oktatás, a gazdasági és társadalmi célorientált kutatás-fejlesztés és a tudás, valamint a technológiai hálózatok stratégiai célú integrálása.

A KKK a felsőoktatási intézmény szervezetén belüli gazdaságilag elkülönített, önálló finanszírozású szervezeti egység lehet. Ez az új szervezeti forma jelentős hatást gyakorol a kutatással, fejlesztéssel foglalkozó alkalmazottak tevékenységére, tudományos karrierjére, megalapozza és fejleszti kapcsolatrendszerüket.

A felsőoktatási intézményekben foglalkoztatott kutatók helyzetét, lehetőségeit, s így közvetve a foglalkoztatással kapcsolatos kérdéseket befolyásolja az alapkutatás és az alkalmazott kutatás/fejlesztés viszonya.

Az alapkutatás célja a körülöttünk lévő világ – benne maga az ember, a társadalom – törvényeinek, működésének megismerése. Az alkalmazott kutatás-fejlesztés célja a megszerzett tudás „hasznosítása”.

Magyarországon mindkét szintet döntően az állam finanszírozza. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy milyen forrásokat biztosít az állam a kétfajta tevékenységre. Az alapkutatásokat az Országos Tudományos Kutatás Alapprogramtól elnyert pályázatok finanszírozzák. Az alap nagyságát az Országgyűlés határozza meg a költségvetési vita során. A legnagyobb probléma, hogy a felhasználható pénz nagysága folyamatosan csökken. Az alkalmazott kutatások központi finanszírozása sokkal szebb képet mutat. Az Országgyűlés által létrehozott Kutatási és Technológiai Innovációs Alapba a vállalkozásokra kivetett innovációs járulékból gyűlik a pénz.

A rendelkezésre álló források következtében a kétféle kutatási szint egyenlőtlenül fejlődik. Az alapkutatás visszavonulóban van. Ennek hatása alól az alapkutatással foglalkozó kutatók nem vonhatják ki magukat. Ez megjelenik a munka elismerésében és feltételrendszerében is.

Erre hívja fel a figyelmet többek között Vitányi Iván is[249] amikor megfogalmazza „Újabb kísértet járja be a magyar értelmiségi közéletet a tudományos kutatás helyzetének kísértete."

A kutatók jelentős része érzi úgy, hogy munkájukhoz nem kapják meg a szükséges támogatást. Mások azt fogalmazzák meg, hogy a tudomány szervezete elavult, ezen a téren elmaradt a rendszerváltás. Abban viszont teljesen egységes a véleményük, hogy vissza kell adni a tudomány rangját, megbecsülését és nyilvánosságát.

Az új felsőoktatási törvény – az oktatókhoz hasonlóan – a kutatók részére is biztosítja a teljesítmény alapján szétoszthatható intézményi keretösszeget. Ennek pozitív hatását, ösztönző jellegét néhány év távlatában lehet majd elemezni.

Az európai kutatási politika megszilárdítása és szerkezetének kialakítása az Európai Kutatási Térségen belül a kutatók foglalkoztatásával kapcsolatban 2005. március 11-én nagyon lényeges dokumentum született.

Az Európai Bizottság[250] ekkor fogadta el ajánlását a Kutatók Európai Chartájáról és a kutatók felvételi eljárásának magatartási kódexéről.

A Bizottság az ajánlás célját többek között az alábbiakban fogalmazta meg:

- Európának sokkal vonzóbbá kell válnia a kutatók számára, erősíteni kell a női kutatók részvételét,

- álljon rendelkezésre elegendő humánerőforrás a tudományos ismeretek haladásához,

- új eszközök, bevezetésével járuljon hozzá a kutatók karrierjének fejlesztéséhez,

- motiválja a fiatalokat, hogy karrierjük építését a kutatás területén kezdjék el,

[249] Vitányi Iván: Vissza a méltóságot! Népszabadság, 2006. március 4. Hétvége 3. o.
[250] 2005/251/EK ajánlás

- ösztönözze a mobilitás minden formáját az átfogó humánerőforrás-politika részeként,

- felhívja a figyelmet arra, hogy a kutatók számára nyitott, átlátható és nemzetközileg összehasonlítható kiválasztási eljárást biztosítsanak.

Az ajánlásban – melyből csak néhány szempontot emelek ki – felhívják a tagállamokat, hogy tegyenek erőfeszítéseket:

- olyan kutatási környezeti és munkakörülmények kialakítására, amelyben a kutatókat, kutatócsoportokat ösztönzik,

- az egyenlőbb karrierfejlesztési rendszer kialakítására,

- a Kutatók Európai Chartájának és a felvételi etikai kódex alkalmazására, a nemzeti, intézményi előírásokban történő megjelenésére,

- az elvek beépülésére a minőségbiztosítási rendszerbe,

- a mobilitás jogi és adminisztratív akadályainak leküzdésére,

- az ajánlás végrehajtásának méréséhez szükséges monitoring rendszer létrehozására.

Az Európai Kutatói Charta lényegét illetően általános elvek és követelmények összefoglalása, amely meghatározza a kutatók, a kutatók munkaadóinak és/vagy finanszírozóinak szerepét, felelősségét, jogait.

A Charta meghatározza és értelmezi a kutatók esetében alkalmazandó általános elveket és követelményeket, mint pl. a kutató szabadsága, a kutatók szakmai felelőssége és hozzáállása, szerződésben foglalt kötelezettségük, felelősségük, a kutatási eredmények felhasználása, a folyamatos szakmai fejlődés követelménye.

Részletesen foglalkozik a munkaadókra és finanszírozókra alkalmazandó általános elvekkel és követelményekkel. Ezek kiterjednek a szakma elismerésére, a megkülönböztetés tilalmára, a kutatási környezetre, munkafeltételekre, a foglalkoztatás

legfontosabb kérdéseire, a karrierfejlődésre és a karrier-tanácsadásra, a szellemi tulajdonjogra, az értékelés rendszerére stb.

A kutatók felvételi eljárásának magatartási kódexe azokat az elveket és követelményeket tartalmazza a vonzó és nyitott európai kutatói munkaerőpiac fejlődése tekintetében, biztosítják a felvételi folyamat átláthatóságát és a pályázók egyenlő bánásmódját.

A Magyar Tudományos Akadémia Tudományetikai Bizottsága 2/2005 (XII. 12.) TeB határozatában egyetért a Kutatók Európai Chartája általános etikai alapelveivel, követelményeivel. Szükségesnek tartja, hogy a széles tudományos közvélemény megismerje az Európai Bizottság ajánlását.

A 3/2005 (XII. 12.) TeB számú állásfoglalásában azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a munkaadókra és finanszírozókra háruló jogszabályi és anyagi fedezetet nem látja biztosítottnak és ezzel kapcsolatban, a magyar államra hárulnak a jogalkotói és a költségvetési források biztosításával kapcsolatos feladatok.

VIII.

Nem oktatói, kutatói munkakörben foglalkoztatott dolgozók

A felsőoktatási intézményekben természetesen nem kizárólag oktatók, illetve kutatók dolgoznak. Az intézmények alapfeladata magas szintű ellátáshoz elengedhetetlen olyan jól képzett munkavallók alkalmazása, akik a gazdasági és adminisztratív feladatokat végzik, akik az oktató, kutató munkát segítik, illetőleg olyan felsőoktatási intézményekhez kapcsolódó tevékenységet látnak el, mint például gyakorló iskolákban, óvodákban a nevelés-oktatás, vagy orvostudományi cetrumok klinikáin az ápolási, gondozási feladatok.

Létszámuk is jelentős. A felsőoktatási intézmények statisztikai jelentésének tartalmi elemei folyamatosan változtak. Az összehasonlíthatóság érdekében a 2003/2004. és a 2004/2005. tanév adatait szerepeltetem, melyek az október 15-ei állapotot mutatják be.[251]

Nem oktatói, kutatói munkakörben foglalkoztatottak száma

30. számú táblázat

Intézménycsoport fenntartó szerint	Teljes munkaidős	Részmunka-idős	Megbízással foglalkoztatott	Összesen
Állami intézmények				
2003/2004.	25516	2346	861	28723
2004/2005	26148	2443	334	28925
Egyházi intézmények				
2003/2004.	850	160	29	1039
2004/2005.	259	162	29	1050
Alapítványi intézmények				
2003/2004.	863	97	11	971
2004/2005.	968	117	62	1147
Mindösszesen				
2003/2004.	27229	2603	901	30733
2004/2005.	27975	2722	425	31122

A legnagyobb nem oktatói-kutatói feladatot ellátó dolgozói létszámot természetesen azok az egyetemek foglalkoztatják, amelyek orvostudományi és

egészségügyi karokkal rendelkeznek. Ez a négy intézmény – az állami intézmények egészéhez viszonyítva – foglalkoztatta a 2003/2004-es tanévben a dolgozók 65,9%-át. Ez az arány 2004/2005-ben 64,3% volt.[252]

1. Nem oktató dolgozók az oktatás területén

A nem oktató-kutató munkakörben foglalkoztatottak alkalmazására, illetőleg jogviszonyukra már nem a felsőoktatási törvény különös szabályai, hanem a közalkalmazotti törvény, illetőleg az annak végrehajtására kiadott, az adott területre irányadó szabályok az érvényesek. Az eltérő szabályozás egy intézményen belül egyrészt feszültség forrása, másrészt a munkáltató szemszögéből komoly többletfeladat. A jogviszony létesítése is eltérő feltételek mellett történhet, hiszen a fő szabály a 16. életév betöltése, de ez egy felsőoktatási intézményben, a legritkább esetben elegendő, legyen szó akár oktatókról, akár egyéb dolgozókról.

A képesítési feltételeket, illetőleg az alkalmazás feltételeit meghatározó jogszabályok diszharmóniája tapasztalható, illetőleg nagyon sok estben a szabályozás nem elég konkrét, de azt a lehetőséget sem biztosítja, hogy a munkáltató ebben az esetben, a szabályozásban keletkező hézagot saját szabályzataival kitöltse. Jó példa lehet erre, a már többször hivatkozott 33/2000. (XII. 26.) OM. rendeletnek az ügyvivő-szakértő munkakör besorolására vonatkozó rendelkezése, hiszen ügyvivő- szakértőt lehet F, H, I, J, fizetési osztályba sorolni, így a kérdést nyilvánvalóan a közalkalmazott végzettsége fogja eldönteni.

A besorolás döntő mértékben meghatározza a közalkalmazottak kereseti viszonyait is. A munkaügyi statisztikában nem találtam adatokat kimondottan a felsőoktatási intézmények nem oktatói, kutatói munkakörben foglalkoztatott dolgozóira. A közalkalmazotti rétek egészére vonatkozó adatsor azonban – figyelembe

[251] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2003/2004. 221. o., 2004/2005. 212 o.
[252] Oktatási Minisztérium Felsőoktatási Statisztikai Tájékoztató 2003/2004 221. o., 2004/2005. 212 o. saját számítás.

véve az illetményrendszer sajátosságait – véleményem szerint megbízhatóan mutatja be a felsőoktatási intézmények e kategóriába tartozó közalkalmazottainak jövedelmi viszonyait.

Közalkalmazottak illetmény és kereset átlagai besorolási osztályok szerint[253]

31. számú táblázat

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	Össz.
2002	**illetmény**	51 091	53 965	56 707	60 231	68 229	88 975	109 153	103 559	121 809	175 105	**73 342**
	kereset	63 194	70467	78 104	83 143	104 299	118 768	161 350	145 512	178 557	231 347	**100 048**
2003	**illetmény**	69 452	78156	82 049	87 125	100 874	135 816	159 468	155 900	201383	260 916	**108 323**
	kereset	78 578	96 616	106 716	113 886	144 291	171 539	219 216	208 862	285 528	334 314	**141 031**
2004	**illetmény**	65 314	78 908	82 919	88 738	101 649	137 439	159 810	157 481	204 129	265 655	**113 183**
	kereset	81 415	99 038	110 598	118 655	149 382	177 846	224 198	217 952	298 408	362 600	**150 655**

A besoroláshoz szorosan kapcsolódik a képesítési követelmények rendszere, ezeket célszerű lenne egységesen jogszabályi szinten szabályozni. A nem oktató, kutató munkavállalók kapcsán szót kell ejtenünk arról is, hogy a felsőoktatási intézményeket érintő létszámcsökkentések leggyakrabban ezen dolgozókat érintették, ha másképpen nem akkor úgy, hogy az intézmény a szorosan vett profiljába nem tartózó feladatokat - elsődlegesen gazdasági megfontolásokból - az intézmény munkajogi és szervezeti keretein kívül helyezte, ezzel az ilyen munkakörökben foglalkoztatottak közalkalmazotti státuszát megszüntette. A leggyakoribb, hogy az őrzéssel, portaszolgálattal, takarítással, étkeztetéssel kapcsolatos feladatokat, vállalkozási szerződések megkötésével látja el a felsőoktatási intézmény, amely megoldás legfőbb hátránya az érintett munkavállalók szempontjából az, hogy a vállalkozó a jogviszonyt csak abban az esetben tartja fenn, amennyiben a munkavállaló számlaképessé válik, akár úgy, hogy gazdasági társaságot alapít, akár

[253] www.ksh.hu/statisztika/egyéni bérek és keresetek statisztikája 2002, 2003, 2004, 1pp Az illetmény magába foglalja a szakmai szorzó miatti, valamint a további szakképesítésért járó illetményrészt, a munkáltató döntése alapján biztosított illetményrész, pedagógusoknál a kötelező óraszám emelése miatt végrehajtott illetményemelést. Kereset a megfigyelt hónapban számfejtett kereset elemek bruttó összege, melyhez hozzáadták az előző évi nem havi rendszerességű prémiumok, jutalmak 13. havi fizetés 1/12. részét.

úgy hogy vállalkozói igazolványt vált. Ennek a megoldásnak a feladatot ténylegesen ellátók szempontjából komoly hátulütői jelentkeznek.

Munkajogi szempontból ez a foglalkoztatás, már nem minősül munkajogi jogutódlásnak, így a korábbi munkáltatónál eltöltött szolgálati idő, egy esetleges jogviszony megszüntetésnél elvész, de értelmetlenné válnak az olyan fogalmak, mint például rendkívüli munkavégzés, munkaközi szünet, túlmunka ellenértéke, hogy csak a legjelentősebbeket említsem.

2. Az egészségügy területén foglalkoztatottakra vonatkozó speciális rendelkezések

Az orvostudományi karral is rendelkező egyetemeknek további gondokkal kell szembenéznie, amely gondok elsősorban az egészségügyre vonatkozó sajátos rendelkezésekből adódnak. Ezek közül a legfontosabb talán az egészségügyben dolgozók munkaidejére vonatkozó 2003-ban hatályba lépett szabályozás.[254]

Az egyébként is feszített létszámgazdálkodásra kényszerített egyetemeken elvileg figyelembe kellene venni a felsőoktatási törvényének a kötelező óraszám megtartására vonatkozó szabályait, de be kell tartani, azt az Európai Uniós irányelvet is, hogy az egészségügyben dolgozók heti munkaideje ügyelettel, oktatásra fordított idővel együtt sem haladhatja meg főszabály szerint a 48 órát, amelyet önkéntes vállalás alapján lehet legfeljebb heti 60 órára emelni.

Az ügyeleti szolgálat nyújtásával kapcsolatos kötelezettségeket, illetőleg azok teljesítését jelentősen mosósította az Európai Bíróság több ítélete[255] is, amely ítéletek egyértelműen arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az ügyletben töltött idő tejes egészében munkaidőnek számít, függetlenül attól, hogy tényleges munkavégzésre sor került-e. Ilyen szellemben már a magyar munkaügyi bíróságok is hoztak ítéleteket. Ezek a döntések azért bírnak rendkívüli jelentőséggel, mert egyértelműen tisztázzák,

[254] 2003. évi LXXXIV. törvény
[255] C-151/02. számú Jeager-ügy, C-303/98. számú Simap-ügy

hogy az az idő, amit a munkavállaló a munkahelyén tölt a munkáltató utasításai szerint - még ha tényleges munkavégzésre nem is kerül sor - munkaidőnek tekintendő, hiszen a munkavállaló nem rendelkezik szabadon ennek az időtartamnak a felhasználásról, így pihenőidőként sem értelmezhető. Ebből az is következik, hogy a munkáltatónak biztosítania kell a két munkanap közötti pihenőidő kiadását is. Amennyiben ennek természetbeni kiadása nem lehetséges, úgy ezt pénzben meg kell váltani a munkavállaló távolléti díjának alapulvételével.

Az orvostudományi centrumokban jelentős a szakvizsgára készülő rezidensek száma, akik sajátos munkajogi helyzetben vannak. A 125/1999. (VIII. 6.) kormányrendelet szabályai szerint a rezidens a képzőhellyel közalkalmazotti jogviszonyt hoz létre a jogviszony annak tartalmára figyelemmel határozott időtartamra jön létre, azonban a rendelet lehetővé teszi, hogy a gyakornoki időt a rezidens méltányolható okból megszakítsa.

Ez a lehetőség bizonyos szempontból értelmezhető, azonban munkajogi vetületeit tekintve álláspontom szerint csak a fizetés nélküli szabadság szabályait alkalmazva biztosítható a gyakornoki idő megszakítása. Ez pedig felveti annak a lehetőségét, hogy a határozott idő elteltével, azt megelőzően szűnjön meg közalkalmazotti jogviszony, hogy a rezidens valamennyi, a számára előírt vizsgát letette volna.

A rendelet meghatározott körben biztosítja a képzés megszakításának lehetőségét, azonban a rendeletben felsoroltak, illetőleg a közalkalmazotti törvényben valamennyi közalkalmazott számára biztosított fizetés nélküli szabadság igénybevételét lehetővé tévő szabályok nincsenek összhangban. A rendelet figyelmen kívül hagyja, hogy a közalkalmazott fizetés nélküli szabadságot igényelhet, közeli hozzátartozó ápolása, illetőleg lakóingatlan építése céljából is. Az ellentmondás feloldása kizárólag a rendelet módosításával lehetséges.

Az orvostudományi karok munkajogi szempontból az egyetemek állatorvosi lovainak is tekinthetők, már csak azért is, mert a betegellátással kapcsolatos feladatok pénzügyi hátterét az Országos Egészségbiztosítási Pénztár biztosítja. A Debreceni

Egyetem Általános Orvostudományi Karán például 377 szakorvos-jelölt és több mint 2 000 klinikai dolgozó van állományban, akik megközelítően éves szinten 100.000 fekvőbeteg ellátásában működnek közre, míg a szakorvosi megjelenések száma meghaladja a 1.500.000 alkalmat.[256] Ez a betegszám olyan alkalmazotti létszámot követelne meg, amelynek nem csak pénzügyi korlátai, hanem az egyetemi klinikáknak az oktatásból adódó feladataihoz kapcsolódó szabályozás is korlátot jelent.

A felsőoktatás finanszírozásának átalakítása újfajta munkajogi szemlélet kialakítását is igényelné, ennek megvalósítása, azonban a jelenlegi törvényi szabályozás mellett nagyon körülményes. Mind a Munka Törvénykönyve, mind a Kjt. a határozatlan időre létrehozott jogviszonyt tekinti általánosnak, míg a pályázatokra nagyban épülő finanszírozás ezt szinte kizárja, és előtérbe kerül a határozott idejű kinevezések, illetve munkaviszonyok létesítésének rendszere.

A határozott idejű munkavégzéssel összefüggésben a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 6. számú állásfoglalása rámutat arra, hogy a határozott időre létesített munkaviszony megszűnésével a felek megállapodhatnak újabb hasonló jellegű munkaviszony létesítésében. Érvénytelen, azonban az újabb határozott idejű megállapodás, ha az a munkáltató részéről törvényes érdek nélkül történik, és ez által a munkavállaló jogos érdekeinek csorbításához vezetne.

[256] Kecskés Gábor gazdasági főigazgató helyettes előadása a Debreceni Egyetem Gazdasági Főigazgatóságának munkaértekezletén Hajdúszoboszló 2006. április 27.

3. Speciális jogviszonyok

A felsőoktatási törvény is biztosítja annak lehetőségét, hogy az intézmények pedagógus munkakörben nyelvtanárt, anyanyelvi rektort, testnevelőt, műszaki oktatót, kollégiumi tanárt, logopédust, illetőleg pszichológust foglalkoztassanak. Alkalmazásuk, illetőleg jogviszonyuk tartalmi kérdéseire a felsőoktatási törvény speciális rendelkezést nem tartalmaz. Azonban a közalkalmazotti törvény végrehajtására kiadott alsóbb szintű jogszabályok nem intézmény specifikusak, így azok a felsőoktatásban foglalkoztatott pedagógusokra is irányadóak. Az eltérő szabályozásból ebben az esetben az egyenlő bánásmód követelményének sérelme is kiolvasható; példaként említhető a pedagógus igazolvány, amely nem jár valamennyi oktató munkakörben foglalkoztatott számára. Ezt a kérdést egyébként az új felsőoktatási törvény már orvosolja, amikor a pedagógusokra vonatkozó különféle kedvezményeket a felsőoktatási intézményben oktatókra is kiterjeszti.

Oktatási tevékenységet azonban nem csak a fentebb felsorolt munkakörökben foglalkoztatottak látnak el, mert oktatási feladatai lehetnek például a védőnő, diplomás ápoló, mentőtiszt, vagy klinikai orvos munkakörben foglalkoztatottaknak is és részt vehetnek a felsőoktatási képzésben a gyakorlóiskolai vezetőtanár, a gyakorlóiskolai tanár, óvodapedagógus, könyvtáros, informatikus, számítástechnikai munkatárs is.

Az ezekben a munkakörökben foglalkoztatottakat elvileg megilletik a pedagógus munkakört betöltőknek járó kedvezmények, például a pedagógus pótszabadság is. Az persze már egy másik kérdés, hogy mennyiben tudnak élni ezekkel a lehetőségekkel.

Az előzőekben felsorolt munkaköröket betöltők illetményének megállapítása - bár felsőoktatási intézménnyel állnak jogviszonyban – nem a felsőoktatási intézményre megállapított különös szabályok szerint kerül sor, hanem alapvetően a Kjt., illetőleg a pedagógus munkakörökre kiadott alsóbb szintű jogszabályok

rendelkezései alapján történik. Ez olyan visszás helyzetet is eredményez, amelyekre már az előzőekben is utaltam, nevezetesen a vezetői pótlékok rendszere, a vezetői megbízások időtartama.

2004-ben és 2005-ben – a felsőoktatási törvényen kívül – két olyan törvénymódosításról döntött a parlament, mely jelentősen felbolygatta a felsőoktatási intézmények közvéleményét.

A költségvetésről szóló 2004. évi CXXXV. törvény hatálybaléptető rendelkezései között található 120. § (3) bekezdés b.) pontja alapján a 65. életévüket betöltött, illetve betöltő közalkalmazott jogviszonya 2005. július 1-vel megszűnik a törvény erejénél fogva.

E szakasz visszautal e törvény 87. §-ára, amely a Kjt. 25. § (1) bekezdését egészíti ki egy új e.) ponttal. Ez az új bekezdés, illetve pont kimondja, hogy a közalkalmazotti jogviszony megszűnik a 65. életév betöltésével. Azt is kimondja, hogy akkor nem, ha más törvény eltérően rendelkezik. Ez például az egyetemi, főiskolai tanárok esete, ahol 70 évet határoz meg a „más jogszabály" vagyis a felsőoktatási törvény. A rendelkezés hatálya nem terjed ki továbbá az MTA rendes és levelező tagjaira, illetve az MTA doktoraira.

A hatálybaléptető rendelkezés értelmezése tekintetében több kérdés merült fel. Az egyik az volt, ha valaki előbb, vagyis a törvény hatálybalépése előtt tölti be a 65. életévét, illetve ha azt követően tölti be, de legkésőbb 2005. július 1-ig, ezen időpontban a törvény erejénél fogva a jogviszony megszűnik, de ez ideig fenntartható. Ebből következik, hogy ezen fenti esetben a megszűnés időpontja utáni felmentés után járó bér kifizetése már nem lehetséges.

Ha előbb történik a felmentése, illetve a nyugdíjazása, úgy ezen időpont figyelembevételével a felmentés idejére járó illetmény kifizethető, illetve a munkáltató a törvény rendelkezése szerint a munkavégzés alól a munkavállalót mentesítheti.

Kérdésként merül fel azonban, hogy mi történik, ha a felmentési idő törvényben meghatározott időpontját figyelembe véve már nem elegendő annak kifutására. Mivel

ezen időpont után a jogviszony már nem állhat fenn, így nyilvánvalóan csak ezen csökkentett időre lett volna lehetséges a felmentés. Ez azonban véleményem szerint esetleges per esetén nem akadályozta volna meg a bíróságokat abban, hogy a még fennálló időszakra – például 8 hónap esetén 4 hónap marad el – megítélje annak kifizetését.

A másik kérdés a határozott idejű közalkalmazotti jogviszony esetében merült fel. A törvényi rendelkezés lehetővé teszi ezen időpontban a jogviszony automatikus megszüntetését, függetlenül a szerződés (kinevezés) tartalmától.

A Polgári Törvénykönyv ismeri azt a lehetőséget, hogy a jogszabály a hatálybalépés előtt megkötött szerződés tartalmát kivételesen ugyan, de megváltoztathassa (226.§ (2) bekezdés). Mivel a közalkalmazotti jogviszony is szerződés, így e rendelkezés analóg alkalmazható lett volna. De figyelembe vehető a teljesülés lehetetlenülése is, mint fogalom, ha olyan eset áll elő, amikor egyik fél sem felelős annak bekövetkeztéért. Ez az eset, vagyis a jogszabály ilyen módosítása egyik félnek sem róható fel, tehát alkalmazható az előbbi meghatározás, de a másik felet erről tájékoztatni kell.

Mint a Ptk-hoz fűzött kommentár írja „a szerződés megszüntetéséről”, az a felek akaratán kívüli okból is történhet, nemcsak a jogszabály erejénél fogva, vagyis a bíróság és más hatósági határozat folytán. Ebből indirekt következik az, hogy a szerződés „jogszabály erejénél” fogva megszűnhet.

A felsőoktatási intézmények közvéleménye a felsőoktatási érdekvédelmi és érdekképviseleti szervek megpróbálták meggyőzni a törvényalkotót e rendelkezés hibáiról. Munkájuk eredményes volt, mert az Országgyűlés 2005. május 30-ai ülésén a 2005. XL törvénnyel hatályon kívül helyezte ezeket – a rendkívül sokat vitatott – rendelkezést.

A másik nagy vitát kiváltó jogszabály-módosítás a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény azon rendelkezése volt, mely a közszféra egészében módosította a 13. havi juttatás kifizetését. A döntés mintegy

800.000 közalkalmazottat, köztisztviselőt és szolgálati viszonyban lévő dolgozót érintett.

Az egységesítésre azért volt szükség, mert korábban bizonyos területeken – például az állami közigazgatásban – karácsony előtt kapták meg ezt a járandóságukat a köztisztviselők, mások viszont csak a következő év elején. A módosítás szerint a 0. havi illetményt csak az kaphatta meg, aki 2005. január 1-jén közalkalmazotti, köztisztviselői, vagy szolgálati viszonyban állt.

A változtatás nagy vihart kavart, több érdekvédelmi szervezet is az Alkotmánybírósághoz fordult miatta. Az Alkotmánybíróság a 32/2005. (IX. 15.) AB határozatában alkotmányellenesnek ítélte ezt a rendelkezést, ezért azt - hatálybalépésére visszaható hatállyal – megsemmisítette. Az AB határozata szerint „minden közalkalmazott, köztisztviselő, közigazgatási szervnél munkaviszonyban álló és szolgálati viszonyban álló dolgozó minden naptári évben – külön juttatásként – egy havi illetményre jogosult. A juttatás kifizetéséről január 16-án – amennyiben ez szombatra vagy vasárnapra esik, akkor az azt követő első munkanapon – kell rendelkezni. A juttatás mértékének alapja a január hónapra irányadó illetmény.”

Az AB határozat alapján a törvényalkotó a 2005. évi CXVIII. törvényben a jövőre nézve egyértelműen rögzítette az egyhavi külön illetmény kifizetésének feltételeit.

Az új felsőoktatási törvény meghatározza – hogy az oktatói, tanári, kutatói munkakörön kívül – a felsőoktatási intézményekben milyen munkakörök létesíthetők. Az ügyvivő-szakértői, ügyintézői munkakörökben alkalmazottak foglalkoztatási feltételeit a Kormány határozza meg.

A fentiekbe nem tartozó munkakörök alkalmazási feltételrendszerére a törvény nem tér ki. Így nem lehet tudni, hogy ezek intézményi hatáskörbe kerültek, vagy a Kjt. ágazati végrehajtási rendeletei fogják az előírásokat tartalmazni. Megítélésem szerint az egyenlő bánásmód követelményét is szemelőt tartva célszerű a kérdést jogszabályi szinten rendezni.

Rendkívül nagy feladatot jelent az intézményfejlesztési terv részét képező foglalkoztatási terv elkészítése. Ebben meg kell határozni azt a létszámot figyelemmel

- az alapító okiratban meghatározott maximális hallgatói létszámra,
- a törvényben meghatározott foglalkoztatási arányszámokra,
- a meghatározott tanítási idő számítására,
- a közoktatási, közművelődési, közgyűjteményi, egészségügyi, szociális vagy más feladat ellátására vonatkozó jogszabályi előírásokra, amellyel a felsőoktatási intézmény megoldhatja feladatait.

A nagyobb dolgozói létszámmal, több karral rendelkező felsőoktatási intézmények véleményem szerint intézményi szinten csak elvi jellegű szabályozást hozhatnak, hatékonysági követelményeket írhatnak elő, de a döntési jogköröket decentralizálni kell. Ez természetesen feltételezi a hatékony vezetői és munkafolyamatba épített ellenőrzést, valamint függetlenített belső ellenőri szervezet sokoldalú tevékenységét.

A jövőben nagy feladatok várnak az Intézményi Érdekegyeztető Tanácsra, melyek az intézmények döntő többségében már eddig is működtek. A Felsőoktatási Érdekegyeztető Tanács hatékony munkájára – az átmeneti időszakban – még nagyobb szükség lesz.

A szenátus által létrehozandó Esélyegyenlőségi Bizottságnak is – szervezeti kereteinek, munkamódszerének kidolgozása után – sokrétű feladatot kell megoldani.

IX.

Az egyetemi szervezet vizsgálata a munkáltatói joggyakorlás szempontjából

Az egyetemi szervezet bemutatására és vizsgálatára azért van szükség, mert a jelenlegi szervezeti változások végrehajtását nagyban könnyítheti a lehetőségek vizsgálatát követő ésszerű elfogadás.

A szervezet jövőképe pedig világosság teszi a változás irányítását. Ez azért is fontos, hogy meggyőzze a dolgozókat a nagymértékű változás szükségességéről, motiválja őket a hatékonyabb cselekvésre, a tevékenységek koordinálására.

A sikeres szervezeti átalakításokhoz jól kimunkált jövőképre van szükség, mely útmutatást jelent az alkalmazkodáshoz és a cselekvéshez. A jövőkép széles körben való ismertetése elősegíti az átalakítás érdekében tett erőfeszítések egyesítését, helyes irányba terelését.

Hatásának alábecsülése súlyos hibát eredményezhet, mint ahogy potenciális veszélyforrás a jövőkép megfelelő kommunikálásának elmulasztása is.[257]

1. Az egyetemi szervezeti irányítás történeti fejlődése

A XIX. század elejére tehető polgári jellegű önkormányzatiság keletkezése ellenére az universitas autonóm testületté formálódása középkori eredetű.[258] A világi kultúra egyházzal való szembenállása eredményeként kezdődött meg az egyetemeknek

[257] John P. Kottler: A változások irányítása Kossuth Kiadó, Budapest, 1999. 172. o. in.: Vezetéstudomány XXX. Évf. 1999. 10. szám könyvismertetés 59. o.
[258] Brubacher, J. S.: The autonomy of the University 237.o., Journal of Higher Education 1967. évf. 5. szám, 1967.

a műveltség monopóliumává válása, melyeknek első intézményes megjelenésére az észak-itáliai polgári városokban került sor.[259]

A jelenleg ismert egyetemi struktúrák kialakulása Franciaországban és Poroszországban is a XVIII.-XIX. századra tehető. Ekkor születet meg a modern egyetem fogalma, melynek már kialakulásakor két formája alakult ki, Franciaországban 1808-ban, Poroszországban 1810-ben.

Az egyetemek szervezetében napjainkban végbemenő változások elemzésekor nem hagyható figyelmen kívül a két alapmodell kialakulásának körülményeire ható folyamatok bemutatása.

Az európai egyetem nemzeti változatainak elhúzódó modernizációja mindenesetre az elmúlt kétszáz év folyamán többnyire mintakövető modernizációnak bizonyult. Az európai egyetemek fejlődésében hosszú ideig ez a két modell játszott meghatározó szerepet, bár újabban a brit és amerikai egyetemi modell jelentősége is felerősödött, elég csak a bolognai folyamatra gondolni.

A napóleoni és a humboldti reformok bevezetéséig az európai egyetemek lényegében megőrizték, ha nem is feudális, de legalább rendies, korporatív és felekezeti (olykor egyenesen skolasztikus) jellegüket.[260] A XVIII. századi reform elképzelések kettős elvárásnak próbáltak megfelelni: legyen korszerű, közvetve vagy közvetlenül a társadalmi gyakorlatban is hatékonnyá váló ismeretek kidolgozója és közvetítője, valamint a mindenkori hatalom iránt tanúsítandó állampolgári lojalitás ihletője, a jogi, politikai, műszaki és katonai elitek kinevelője, kulturális kohéziójának megteremtője.

A modern egyetem megteremtésének reform gondolata először Franciaországban söpört végig. A reform Napóleon nevéhez fűződik. Napóleon császár hatalma monopolizálása érdekében indította el az egyetemek reformját, az egyház hatalmának gyengítése érdekében és az állami befolyás, ellenőrzés intézményesítése céljából. A reform elindításának alapvető oka volt, hogy a forradalmi

[259] Horváth Pál: A tudomány szabadságának ősforrásai. Magyar tudomány, 2002/2. szám 157.o.
[260] Tóth Tamás: A napóleoni egyetemtől a humboldi egyetemig 3.o. In.: Az európai egyetem funkcióváltozásai:

kormányzat számára a hagyományos egyetem társadalmi és politikai szempontból is valami olyasmit jelképezett, ami iránt valamennyien erős ellenszenvvel viseltettek.

A napóloni egyetem egy aprólékosan reglementált, hirarchikusan felépített és erősen centralizált intézmény volt, amely a napóleoni állam fennhatósága alatt állt, s amelyben rendkívül szigorú, mondhatni katonás fegyelem uralkodott.[261] Ez az intézmény az egyetemi autonómia semmilyen formáját (sem a külső, sem a belső autonómiát) nem tett lehetővé.

A napóleoni egyetem a tudományegyetemi képzés helyett szakiskolákként szervezte meg az egyetemeket. Az oktatásügy irányítása erős állami befolyás alatt áll. Az oktatók feladata az oktatás, vizsgáztatás, tudományos igényű kutatást nem vár el az egyetem a hivatalnok státuszú alkalmazottaitól.[262]

A másik európai modell, a humboldti egyetem modellje. Poroszországban 1809-ben vezettek be radikális egyetemi reformokat, melynek első eredménye volt a Berlini Egyetem megalapítása volt. A reform, melyet Wilhelm von Humboldt neve fémjelez a társadalmi élet más területére is kiterjedő általános reform koncepció volt. A porosz reform sajátossága, hogy bürokraták, liberális reformerek és idealista filozófusok (Fichte, Schelling, Hegel) együttműködéseként jött létre. A reform jelentősége az egyetemi belső és külső autonómia egyensúlyának kialakítása. Humboldt véleménye szerint semmi szükség sincsen az egyetemek életébe való közvetlen állami beavatkozásnak. A humboldti idealista felfogás szerint az egyetemek céljai az állam céljaival egyezőek, tehát nincs szükség közvetlen irányításukra.[263]

Az egyetemek feladatának a reformerek elképzelései szerint a konkrét szakismeret nyújtását tekintették, melyet nem tömegoktatás keretei között terveztek nyújtani, hanem csak igen szűk értelmiségi rétegnek. A német típusú egyetemet az állam alapítja, gondoskodik a fenntartásáról, melyért cserében részt két a

---

Felsőoktatástörténeti tanulmányok, Szerkesztette: Tóth Tamás, Budapest, Professzorok Háza, 2001.

[261] Tóth Tamás: A napóleoni egyetemtől a humboldi egyetemig. in.: Az európai egyetem funkcióváltozásai: Felsőoktatástörténeti tanulmányok, Szerkesztette: Tóth Tamás, Budapest, Professzorok Háza, 2001. 6.o.

[262] Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig, Magyar Tudomány, 2004/4. szám 517-518.o.

[263] Humboldt: Über die innere und äussere Organisation 260. o. In.: humboldt válogatott írásai, Európa Kiadó, Budapest, 1985.

kormányzásából is. A kialakulásakor felállított szervezeti struktúrából sok mindent megtartott: a kari struktúrát, az önkormányzati elveken történő döntéshozatalt, továbbá például azt, hogy a dékánt és a rektort az akadémiai szféra maga választja. Ugyanakkor távolodik attól a szereptől, hogy kizárólag konkrét szakismeretet nyújtson.[264]

A két egyetemi modell elnevezése az évek során változott a napóleoni egyetemet később köztársasági egyetemként kezdték elnevezni, a humboldti egyetemet pedig bismarcki egyetemként, azonban a modellek főbb jellemvonásaikkal 1968-ig megmaradtak. A XX. századi reformfolyamat a francia egyetem esetében a több fakultást tartalmazó univerzitások kialakulása felé mutatott. A német egyetem XX. századi reformjának sem sikerült megoldást találni az egyetem problémáira, az egyetemi képzés tömegesedésére.

Az igazi átalakulás napjainkban várható a bolognai folyamat és az Európai Felsőoktatási Térség kialakulásának térhódításaként. A mostani reformra azonban döntő befolyást gyakorol a brit és az amerikai felsőoktatási modell is, melyek Európában nem rendelkeznek hagyományokkal.

Az angolszász típusú magánegyetem őrzött meg legtöbbet a középkori egyetem hagyományaiból.[265] Szabad, egyházi színezetű intézmény, amely saját alapítványaiból él, anyagilag független az államtól, működésének középpontjában a tanítás áll. A tudományról alkotott felfogásuk szerint az egyetemi oktatás nem öncélú, hanem az emberi élet tökéletesítésére szolgál.

Az amerikai egyetemek állami beavatkozás nélkül szabadabban fejlődtek, demokratikus szelleműek, rendkívül változatosak. Az amerikai egyetemek sajátossága, hogy általános műveltséget nyújtanak és lehetőséget teremtenek arra, hogy a hallgatók azzal foglalkozzanak ami érdekli őket.

---

[264] Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány, 2004/4. szám 518.o.

[265] Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány, 2004/4. szám 517.o.

Hazánk felsőoktatása a német-porosz típusú egyetemi modell alapján szerveződött, nagy szabadságot élvező professzori és magántanári karral rendelkezik, akik a köz szolgálatában állnak és élvezhetik a korporáció autonómiáját. A német modell szerint kialakított tanszéki rendszer az oktatást szolgálta, a tudomány művelése pedig a jól fizetett és nem agyonterhelt professzorok természetes kedvtelésének minősült, mivel az egyetem ezt a tevékenységet is elvárta, de anyagilag nem támogatta.[266]

A XX. század elején Magyarországon az állam alapította a tudományegyetemeket, határozta meg a szervezetüket, állította fel a tanszékeket. A századfordulón hatvanhét felsőoktatási intézmény működött hazánkban.[267] Az egyetem tanárai vezető államhivatalnoki státuszban tevékenykedtek.

A dualizmus korában nem szabályozta törvény Magyarországon a felsőoktatási intézmények szervezetének kialakítását, a vezetési rendszer kialakítására sem alkottak kötelező jogszabályt. Bár Eötvös József és Trefort Ágoston is tett kísérletet az egyetemi autonómia kiterjesztésére, az egyetemek önállósága mind személyi, mind tanulmányi, mind gazdasági kérdésekben meglehetősen korlátozott volt.[268] Az egyetemi tanár kinevezése az uralkodó hatásköre volt, míg a választott tisztségviselők megválasztást követő megerősítése a miniszter hatáskörébe tartozott. Az egyetem önállósága a belső autonómiájában valósult meg.

A bemutatott szervezési rendszer napjainkban is hasonlóan alakul, szabályozása lényegesen nem változott.

A hazai felsőoktatási rendszerre a két európai modellen túl a szovjet modell is hatást gyakorolt. Az 1950-es években ugyanis a már kiforrott porosz modell szerinti felsőoktatást át kellett alakítani a szovjet modell mintájára.[269] A reform

---

[266] Palló Gábor: Az európai egyetem funkcióváltozásai VII., Nagy magyar tudósok a magyarországi egyetemeken 3. o.

[267] Köztük két tudományegyetem (Budapesten és Kolozsvárott), a műegyetem, három állami és hét felekezeti jogakadémia, egy-egy rajztanoda, gazdasági, bányászati és erdészeti akadémia, állatorvosi főiskola, valamint négy gazdasági tanintézet és negyvenhat hittudományi intézet. in.: Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány, Budapest, 2004/4. szám 518.o.

[268] Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig, Magyar Tudomány, 2004/4. szám 521. o.

[269] Barakonyi Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig, Magyar

visszafordításaként az 1993. évi felsőoktatási törvény a felsőoktatást a korábbi modell szerint alakította vissza, ugyanis az 1993. évi törvény alkotása során a hazai reformerek a II. világháború előtti egyetemi ideához nyúltak vissza, annak ellenére, hogy 1993-ban ez Európában már túlhaladott volt.

Az egyetem fejlődéséhez a hajtóerőt a hallgatókért folytatott nyílt verseny és az önkormányzatiságból következő belső erő adta, mert ezen két ok alapján az egyetem folyamatosan magas szellemi potenciált tudott elérni. A rendszer lemerevedéséhez és hatékonyságának elvesztéséhez az állami beavatkozás, (személyi kérdésekben, és a pénzügyekben is) a minisztériumtól való függés kialakulása vezetett.

Napjainkban az egyetemi kormányzást több egymással ellentétes irányban ható folyamat determinálja. A piaci szervezetekre ható szereplők találhatók az egyetemek szervezetrendszerét meghatározó „irányítás" színpadán is. Az egyetemek harmonikus működéséhez fűződő társadalmi érdekek többrétűek, így az egyetem vezetésére a jelenleg működő társult vezetés a leghatékonyabb forma.[270]

Azonban a társult vezetésen belül is törekedni kell egy modern, az egyetem növekvő felelősségéhez igazodó szervezeti forma megtalálására, kialakítására. A jelenlegi egyetemi struktúra professzionális vezetést igényel.

Az egyetemeknek egy nemzetközi összehasonlító elemzés alapján új társadalmi kihívásokkal kell szembenézniük. Az elemzés alapvető megállapítása volt, hogy a korábban stabil egyetemi irányítási rendszer, átláthatatlanná vált, és az üzleti kultúrákhoz hasonlatos szervezeti kihívásokkal kell szembenéznie. Ezek közül a legjelentősebbek:

- a pénzügyi, gazdálkodási felelősség (ebből a szempontból a piaci szereplőkkel azonos pozícióba került az egyetem is),

- a hallgatók piaci alapú tudásigénye (az egyetemek működése nagymértékben függ a hallgatók elégedettségétől),

---

Tudomány, Budapest, 2004/4. szám 513.o.

[270] Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle LI. évf., 2004. június, 480. o.

- társadalmi kihívások (az egyetemekkel szemben támasztott igények megváltozása),

- minőségbiztosítási rendszerek, akkreditációk szükségessége (az egyetemi hagyományok, „elefántcsont torony" fokozatos háttérbe szorítása),

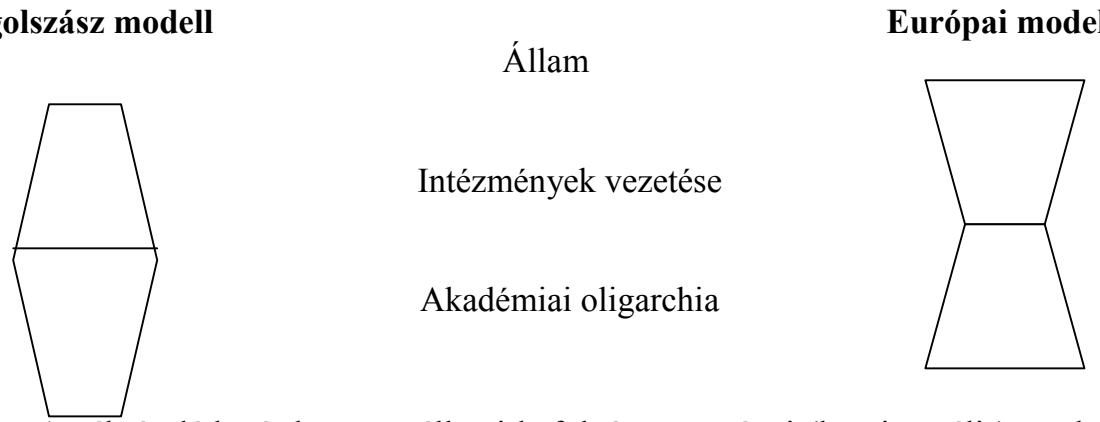
- az egyetemi képzés ismételt globalizációja (napjainkban az elnevezés: internacionalizálódás), és végül a dolgozat szempontjából kifejezetten releváns kihívásként

- az egyetemi kormányzás (vezetés) átalakításának szükségessége. [271]

Az egyetemi irányítás fejlődésének viszonyrendszerét Barakonyi Károly álláspontja szerint három elem határozza meg: az állam (politikai kormányzás), a piac (két pólusán a munkaerőpiac és a hallgatói igények), és az akadémiai közösség (az egyetemi oktatói, kutatói tudományos közösség).

A hatalom megoszlása a felsőoktatásban[272]

8.számú ábra



Az ábrán látható, hogy az állami befolyás az európai (kontinentális) modellek esetében jóval nagyobb az egyetemek ügyeire, mint az angolszász modellű egyetemek esetén. Ezzel az intézmények irányítóinak (az egyetemi kormányzatnak) a lehetőségei fordítottan arányosak. Az akadémiai oligarchia (professzori befolyás) a kontinentális típusú egyetemek esetén az intézmény vezetését korlátozó másik pólust jelenti, ezzel

[271] Vilalta, J.: Higher Education Governance Trends. A Comparative Analysis of Five European Countries. EAIR Annual Forum, Limerick, 2003, 37.o.
[272] Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle LI. évf., 2004. június. 481. o. in: Clark , B. R.: Creating Entrepreneural Universities: Organisational Pathways of Transformation.

gyengítve az egyetemi kormányzat hatalmát, azonban ellensúlyozva a politikai irányítás súlyát.

Ez a jelenlegi szervezeti modellben azt jelenti, hogy a szenátust a rektor mellett, mint erős befolyást gyakorló tényezőt kell meghonosítani. Ez a magyar viszonylatban meglehetősen nehéz feladatot jelent, hiszen a régi felsőoktatási törvény szerint erős központi hatalommal bíró rektori vezetés alapvető érdekeivel ellentétes. A helyzet iróniája, hogy ennek az ellenérdekelt rektori vezetésnek kellett az új rendszert kialakítani, az egyes vezetői szervezeti egységek, szintek működését tartalommal megtölteni.

Az angolszász modell esetében úgy gondolnánk, hogy irigylésre méltó az állam szerepének háttérbe szorulása, azonban az a mai magyar felsőoktatási helyzet esetében az egyetemek működésének összeomlását is jelentené, mivel az állami szerep háttérbe szorulásával együtt jár az állami finanszírozás megszűnése, háttérbe szorulása is. Ez a megoldás hazánkban a felsőoktatás piaci finanszírozásúvá tételét jelentené, ami a munkaerőpiac foglalkoztatói és leendő munkavállalói (hallgatói) oldalának önkéntes hozzájárulásán kellene alapuljon. Ebben az esetben az egyetemek fennmaradását a piaci szereplők elégedettsége alapozná meg. Az angolszász modellben az állami szerepet (a legfelsőbb szintű irányítási pozíciót) az egyetemi vezetés veszi át, jelentős túlsúlyba hozva az egyetemi kormányzatot, az egyetemi demokráciát jelentő professzori befolyással szemben.[273]

Az angolszász egyetemi vezetési modell a gyakorlatban azt jelenti, hogy a rektor végrehajtó hatalma viszonylag erős. A stratégiai döntési jogkör az igazgatóságot illeti, itt a rektor szerepe előkészítő jellegű. Az akadémiai kérdésekben a szenátus döntési illetősége jelentős (ebből kifolyólag a rektor befolyása ezen a területen

---

Pegamon, Oxford, 1998.

[273] Ez azonban véleményem szerint természetes velejárója a piaci típusú működésnek. Amikor ugyanis egy szervezetnek a piacról kell megélnie, akkor az irányító szervezet szerepének a felelősséggel arányosan meg kell emelkednie. Az általam egyetemi demokráciaként megjelölt professzori, oktatói, tudományos befolyás szempontjait természetesen figyelembe kell venni a döntések meghozatalakor, de nem szabad ezen elvárások alá rendelni a szervezet működését. Általánosan elfogadott, hogy a piaci alapú gazdasági működésben nincs helye vagy csak csekély mértékben van helye ugyanis a demokratikus elemeknek.

csekély), azonban a stratégiai és gazdasági kérdésekben a jogköre csak javaslattételi, véleményezési kérdésekre korlátozódik.[274]

Ezen kihívások egy része a piaci életben is ismert, azonban a piaci szektor megoldási alternatíváit az egyetemek esetében fenntartásokkal kell kezelni, mivel az egyetemi szervezet modellje alkalmatlan a vállalti szféra irányítására.

Az Európai Felsőoktatási Térség 1999-es kialakítását követően a kontinentális modellt alkalmazó európai országokban is elmozdulás történt az egyetemi kormányzás térhódítása, az egyetemi működés növekvő ellenőrzése, valamint az állam szerepének háttérbe szorulása felé. Új irányítási formák jelentek meg és az egyetemi vezetés differenciáltabbá vált.[275]

Összességében a modern egyetemről elmondható, hogy az autonómiája megőrzése érdekében igyekszik távolságot tartani a kormánytól, a csökkenő állami támogatást az oktatási piacról szerzi be, melynek következtében egyre inkább a piac vonzásában kerül. A felsőoktatás politikai átalakulása során az egyetem, az állam és a tudáspiac viszonyrendszere folyamatosan változik. Az egyetemeknek ezekhez a sokrétű elvárásokhoz alkalmazkodniuk kell, melyhez szükséges egy stratégiai szemléletmód kialakítása.

A stratégia kialakításához azonban szükséges az alkalmazható szervezeti alapmodellek áttekintése. Ebben a körben először szükséges áttekinteni a klasszikus vállalati modellek közül azokat, melyek alkalmazhatóak az egyetemek tekintetében is. Ezt követően ismertetek néhány kifejezetten egyetemekre kialakított szervezeti modellt is.

A szervezeti modellek közül az egyik legrégebbi a funkcionális szervezet. Ez a szervezeti modell, ahogy azt a neve is sugallja a szervezeten belüli feladatkörök

---

[274] Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle, Budapest, LI. évf., 2004. június, 482. o.

[275] Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle, Budapest, LI. évf., 2004. június, 482. o. in.: Vilalta, J.: Higher Education Governance Trends. A Comparative Analysis of Five European Countries EAIR Annual Forum, Limerick, 2003.
(Barakonyi véleménye szerint a Vilalta által végzett felmérés és a Magyarországon lezajló folyamatok alapján az állapítható meg, hogy a magyar felsőoktatás átalakítása lassú, a szükséges reformok megtervezésében és végrehajtásában hazánk a sereghajtók között helyezkedik el.)

szerinti munkamegosztásra épül. A hatáskörök tekintetében a döntési jogkörök centralizációja jellemző, melyhez a folyamatok erőteljes szabályozottsága társul. A vertikális koordinációt a szigorú alá-fölérendeltség biztosítja, horizontális koordinációra szervezet típusa nem biztosít igazi lehetőséget. Ezen modell előnye, hogy stabil, könnyen áttekinthető rendszert feltételez, ahol a munkafolyamatok jól szabályozottak. Azonban a szervezeti modell hátránya is ebből eredhet, ugyanis sor kerülhet a folyamatok túlszabályozására (túlzottan merev irányítási modell kialakulására), a külső-belső kapcsolatrendszer túlzottan bonyolulttá válására, a szervezetben felesleges tartalékok kialakulására. Mindezeken túl a szervezeti modell hibája, hogy a munkatársakat specialistákká alakítja, így nincs lehetőség arra, hogy a beosztottak helyet cseréljenek. A döntési jogkörök túlzott centralizálása pedig a döntési pozícióban lévő vezetők helyzetét nehezíti, mivel napi szinten operatív kérdésekkel kell foglalkozniuk, a stratégiai kérdések mellett, illetve rosszabb esetben helyett.

A vállatok mérete a XX. század közepén jelentősen megnövekedett, így a funkcionális modell a fent vázolt hibái miatt már nem volt alkalmas tovább arra, hogy betöltse rendeltetését, ekkor alakult ki a funkcionális modell hibáinak korrigálása érdekében a divizionális szervezeti modell. A divizionális szervezeti modell három fő újítást tartalmaz. A szervezet irányítására központi szervezeti egység jön létre, mely a vállaltvezetés koordinációs tevékenységének támogatására szolgál. Ezzel együtt jár, hogy jól működő felelősségi rendszert alakítanak ki a feladatellátás alacsonyabb szintjein. A központi szervezeti egységhez hasonlóan, ahhoz mellérendelten – többi szervezeti egységtől elkülönülten – a pénzügyi tervezésre, ellenőrzésre összvállalati szintű feladatellátással szervezetrendszer jön létre. Ezen szervezeti megoldással pedig megvalósul a legfőbb cél a stratégiai és az operatív feladatok szétválasztása. A modell legnagyobb kockázata, hogy a sikere nagymértékben azon múlik, hogy az egyes divíziók (relatíve nagy önállóságot élvező, operatív feladatokat ellátó funkcionálisan elkülönült szervezeti egységek) vezetése mennyire képes azonosulni a vállalati célokkal. A divíziók tehát tulajdonképpen úgy működnek, mint egy-egy önálló vállalat. Ezen szervezeti megoldás másik kockázata az egyes divíziók közötti megfelelő koordináció biztosítása. A rendszer nagy előnye, hogy az egyes vezetői

szintekre nagyfokú önálló felelősség telepítését teszi lehetővé, ezáltal a megvalósító szervezet számára nagyfokú rugalmasságot biztosít.

Az alapmodelleken túl többdimenziós szervezetek is léteznek a vállalati modellek körében. A mátrixszervezet esetében a munkamegosztás két munkamegosztási elv párhuzamos alkalmazásával valósul meg. A mátrixszervezet típusai a munkamegosztási elvek kombinációi alapján lehetnek: funkcionális-tárgyi mátrix, funkcionális-regionális mátrix, funkcionális mátrix, és tárgyi-regionális mátrix.[276]

A mátrix szervezet kialakítása olyan vállalatok esetében kedvező, ahol a munka különböző projektek megvalósítását jelenti (pl. pályázatíró, tanácsadó cégek).

Az egyetemek szempontjából érdekes lehet a team-szervezet, mely hasonló a későbbiekben bemutatásra kerülő department modellhez. A team szervezet lényege, hogy az alapstruktúra jelentős mértékű megváltoztatása nélkül teamek egész rendszere, mintegy hálózatként ráépül a szervezetre, biztosítva a gyorsan változó környezethez való alkalmazkodást.[277]

A vállalati szervezeti modellekhez hasonlóan az egyetemi szervezeteket is szokás modellezni. A felsőoktatás szervezetének első modelljét Szezepanski lengyel szociológus alkotta meg. Ő az egyetem szervezetének vizsgálatakor abból indult ki, hogy a szervezet a környezet valamilyen szükségletére adott válasz.[278]

A szükségletek elemzése a felsőoktatási szervezet központi funkciója, az irányítás kedvelt területe. A szervezet diszfunkciói abból adódnak, hogy a környezet szükségleteire adott válasz nehezíti, esetleg akadályozza a felsőoktatási intézmény feladatellátását.

A Szezepanski elméletét követően az egyetemi szervezet fejlődésének következő állomásán Clark modellje található. Clark modellje arra ad magyarázatot, hogy a környezet milyen eszközpontjai határozzák meg egy-egy egyetem vagy

[276] Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 76. o.
[277] Dobák Miklós: Szervezeti formák és vezetés. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 99. o.
[278] Kozma Tamás: Kié az egyetem? A felsőoktatás nevelésszociológiája. Új Mandátum Kiadó, 2004. 245.o.

főiskola szervezetét és működését.[279] A felsőoktatás szereplőinek tekinti az államot, az egyetemi akadémiát, valamint a piacot. Elmélete szerint a piac a közvetlen gazdasági hatások egyetemen való megjelenésével vált a felsőoktatás részévé, míg az állam a különböző hivatalokon keresztül szerez befolyást az egyetemek irányításában. Ezzel egyidejűleg pedig elindult az a folyamat melynek keretében az egyetemi akadémia pozíciójából veszített, irányítási funkciója visszaszorul. A Clark modell folyamatos kölcsönhatást feltételez a három pólus között.

A Clark modell alapján az egyetemre sokan úgy tekintenek, mint egy önkormányzatra (eszerint az elmélet szerint az egyetemi akadémia szerepe viszonylag erős, hiszen ők adják az önkormányzás alapját), mások, mint egy hivatalra (ebben az esetben az állam beavatkozását tekinthetjük meghatározónak), a vizsgálódók harmadik köre, pedig az egyetemeket vállalkozásokként kezeli (döntő befolyást tulajdonítva piaci folyamatoknak az egyetemek szervezetében). Álláspontom szerint, akkor egészséges a felsőoktatási intézmény szervezetének kialakítása, ha mindhárom szereplő igényeit igyekszik kielégíteni.

Az egyetemi szervezeti formára az angolszász szervezeti tudomány követőinek véleménye szerint három alapvető modell alkalmazható:

- a klasszikus vagy racionális szervezet (közgazdaságtani kategória),
- a bürokrata szervezeti forma (Karl Marx, Max Weber politikai-szociológiai kategóriája), valamint
- a politikai vagy pluralista szervezeti forma (a politka-tudomány és a közigazgatás szakirodalma által alkotott kategória).[280]

Az egyetemek, mint racionális szervezetek modellje Jeremy Bentham, Adam Smith és más politikai közgazdászok utilitariánus elméleteiben gyökerezik. Ez a modell azt feltételezi, hogy a szervezetek „racionálisak” – azaz célirányosak, tehát

[279] Kozma Tamás: Kié az egyetem? A felsőoktatás nevelésszociológiája. Új Mandátum Kiadó, 2004. 246. o.
[280] H. Partick Swygert, Albany Egyetem, New York Állami Egyetem elnökének előadása: Az ügyvezetés új

egyetlen céljuk van, vagy legalábbis a következetes célok vagy célkitűzések egyetlen összeállításának felelnek meg, hogy a szervezet minden tagja ennek az egyetlen célösszeállításnak kötelezi el magát és végül, hogy a szervezetek és azok tagjai a hasznosságot maximalizálják. Az egyetemek esetében ez azt jelenten, hogy az intézményeink olyan egyének csoportjai, akik egyetlen célnak – az oktatásnak, vagy a tanulásnak – a lekötelezettjei. A racionális modell azt feltételezi, hogy a szervezet minden tagját (adminisztrátorokat, oktatókat, kisegítő személyzetet, és a hallgatókat is) ugyanaz a cél vezérli, hogy az oktatás és a tanulás következetes céljának eredményeit maximalizálják. Ennek megfelelően kevés alkalom adódik az egyetemen belül a konfliktusra, a konfliktus forrása csak az lehet, ha a cél elérésének módszerében nem értenek egyet a folyamat részesei. A vezetés szerepe a következetes célok összeállítása, a szervezet tagjai elkötelezettségének megteremtése. A vezetőségnek a döntéshozatalban vagy a konfliktus-feloldásban semmilyen szerepe nincs.

Erről a szervezetről könnyen belátható, hogy nem valósághű, bár sok egyetemi vezető próbálja magával elhitetni, hogy a szervezete a racionális szervezeti modell szerint működik.

Az egyetemet a másik modell bürokratikus szervezetnek tekinti. Felismerik azt, hogy a vezetőségnek fontos szerepe van a döntéshozatalban és a konfliktusok feloldásában. A bürokratikus szervezetek, ahogyan „ideális” formájukban Max Weber német szociológus leírja őket, számos jellemző alapján ismerhetők fel, amelyek önmagukba foglalják a munkamegosztást, a hierarchikus tekintély struktúrát és a szabályok, szabványos működési eljárások alkalmazását, hogy minimumra csökkentsék az egyedi megfontolás gyakorlatát a szervezet legmagasabb szintjét kivéve. Ha két vagy több egyén nem ért egyet, a konfliktust a hierarchia következő magasabb szintjére viszik döntéshozatal céljából. Így az összes döntés végső soron a szervezeti piramis csúcsán található egyetlen egyén felelőssége.

A legtöbb nagy egyetem a bürokrácia sok jellemvonásával rendelkezik. Annak érdekében, hogy a rendszer egésze komplexen működjön szabályok és eljárások egész rendszerét építik ki az egyetemeken. Az adminisztratív struktúrák hierarchikusan

---

szerepei: igazgatás, professzorok, hallgatók

épülnek fel (pl. tárgyfelelős, tanszékvezető, dékán, rektor, stb.). A bürokratikus modell hibája, hogy rendkívül kevés szerepet enged az egyetem belüli, hierarchián kívüli csoportok számára. A bürokratikus egyetemi irányítás korrigálására lehet alkalmas a department rendszer, melyre a későbbiekben térek ki.

H. Partick Swygert véleménye szerint – mellyel én is messzemenőkig egyetértek – ez gyakorlati okoknál fogva nem egy megfelelő modell a felsőoktatás számára, mivel figyelmen kívül hagyja azt a mérhetetlen ötlet-, tehetség- és energiaforrást, amely a karon, a személyzet és a hallgatóság köreiben lakozik.[281]

Az egyetemek szervezetére leginkább a politikai és pluralista szervezeti modell alkalmazható. Az egyetemi szervezetekről elmondható, hogy olyan emberekből tevődik össze, akiknek sok különféle személyes és szakmai céljai vannak.[282] Továbbá, hogy az egyetemek olyan szervezeti rendszerek, amelyeket többféle érdek jellemez az egyidejű egymással versenyben lévő és némely esetben ellentétes célok meglétével.[283] A szakértők annyira szétszórtan vannak jelen az egyetemi szervezetrendszerben, hogy a hatalom gyakorlásának bürokratikus centralizálása megakadályozná a különböző szakértő vélemények megfogalmazását.

Az egyetemet, ha pluralista rendszerként valósítjuk meg, akkor úgy képzelhetjük el, hogy a többféle, versenyző célok és a megosztott hatalom pluralista feltételei között a döntéseket nem racionalitásra, jogkörre vagy szabályokra való hivatkozással, hanem alkudozás és kompromisszum politikai folyamatain keresztül hozzák. Az egyetemi vezetőség szerepe meglehetősen más a szervezet ilyen koncepciója alapján. A pluralista modell keretében az egyetemi legfelső vezetés (rektor) megfogalmazza az intézmény vezetésével kapcsolatos elképzeléseit, majd az akadémiai szervezettel egyeztetve, azok elvárásaira is figyelemmel kompromisszum eredményeként születik meg a döntés. Így a döntésekben az egyetem akadémiai szervezetének sokrétűsége is érvényesülni tud. A politikai pluralista modell

[281] H. Partick Swygert, Albany Egyetem, New York Állami Egyetem elnökének előadása: Az ügyvezetés új szerepei: igazgatás, professzorok, hallgatók

[282] James March az egyetemeket, mint szervezett anarchiákat írta le, vagy mint lazán összekötött rendszereket, amelyet homályos célok és káosz jellemez.

[283] John Mayard Hutchins példája szerint az egyetem olyan emberek gyűjtőhelyei, akiket csak a parkolási helyzet miatti panaszaik tartanak össze.

kialakítására (decentralizált döntéshozatalra) akkor van lehetőség, ha az állami befolyás mértéke az egyetemi kormányzásban csekély, az egyetemi autonómia erős. (Megnövekedett állami befolyás esetén a szervezet szinte automatikusan bürokratizálódik.) Egy jól kialakított pluralista szervezetben nagyon hangsúlyos a döntések előtti tervezés és a döntéseket követő tájékoztatás, ami a döntési folyamatot elnyújthatja és költségesebbé teheti.

2. A felsőoktatási intézmény szervezetének jogi háttere, az új felsőoktatási törvény *tükrében*

A 2005. évi CXXXIX. törvény új struktúrát alakított ki a felsőoktatás intézményi felépítésére.

A felsőoktatási intézmény legfőbb szervei:

- a gazdasági tanács,
- a szenátus,
- a rektor,
- a felsőoktatási intézmény által létrehozott szervezeti egységek.

Gazdasági tanács

A gazdasági tanács a felsőoktatási intézmény feladatainak végrehajtása megalapozásában, a rendelkezésére bocsátott források, eszközök, a közpénz, a közvagyon hatékony és felelős használatát segítő gazdasági stratégiai döntéseket előkészítő és végrehajtásuk ellenőrzésében részt vevő, a fenntartói döntések előkészítésében – a felsőoktatási törvényben meghatározottak szerint – közreműködő testület.[284]

[284] A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 23. § (1) bekezdése

Sajátossága a törvény gazdasági tanács alapítására vonatkozó rendelkezéseknek, hogy az állami beavatkozást közvetlenül a jogszabályban nevesíti. Kizárólag az állami fenntartású intézmények esetében kötelező ugyanis a gazdasági tanács létrehozása. Ami abból a szempontból indokolt, hogy a gazdasági tanácsi tagságán keresztül az állam nyilvánvalóan csak az állami fenntartású felsőoktatási intézményes esetében szerezhet befolyást. Azonban a gazdasági tanács fogalmából adódó rendeletetése alapján (amennyiben ez az intézmény szükséges) a nem állami alapítású és fenntartású intézmények vonatkozásában is ugyanazt a rendeltetést kellene betöltenie.

Az intézményfenntartói oldalról az oktatási miniszter delegál tagokat a tanácsba, tovább a pénzügyminiszter is képviseli magát a Magyar Államkincstár megbízottján keresztül, ami az egyetemi autonómia erős korlátját jelenti.

A jogalkotó szándéka tiszteletre méltó: a gazdasági tanács felállításának indoka a felsőoktatás intézményi gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményének figyelemmel kísérése, érvényesítése. Ésszerű javaslat a szakmai vezetésnek, az egyetemi akadémiának – mint az autonómia megtestesítőjének – és a gazdálkodásnak – ami pedig menedzserszemléletet igényel – az elkülönítése. Azonban a gazdasági tanács tagjai esetében sincs garancia arra, hogy menedzser személettel rendelkező gazdasági szakemberek lesznek.

Mint ahogy arra a dolgozat korábbi fejezeteiben már kitértem a gazdasági tanács szenátus döntéseihez kapcsolódó, Ftv. 25. § (1) bekezdésében meghatározott egyetértési jogát az Alkotmánybíróság 702/A/2006. AB határozat megsemmisítette.

Szenátus

A szenátus az előkészítő és végreható feladatokat ellátó testülete a felsőoktatási intézménynek, melyet a rektor, mint az intézmény vezetője tisztségénél fogva vezet. A szervezet a szakmai feladatok irányítója, tagjai pedig az egyetemi akadémia köréből kerülnek ki. A szenátus feladat az intézmény fejlesztési irányainak (stratégiájának) a kijelölése.

Ez a fajta szervezeti elkülönítés egy racionális felsőoktatási intézmény kialakítását teszi lehetővé. A felsőoktatási törvény szerinti feladatmegosztás azonban nem feltétlenül teszi lehetővé a megfelelő funkciómegoszlást és együttműködést. Gondolok itt arra, hogy a szenátus alkotja meg az intézmény stratégiáját, de az ehhez szükséges pénzügyi finanszírozásról a gazdasági tanács rendelkezik. Tehát könnyen előfordulhat, hogy a két szervezet elgondolásai ellentétes irányú fejlődést céloznának meg.

A szenátus egyik legérdekesebb feladata, – az Európai Unió elvárásaihoz igazodóan –hogy esélyegyenlőségi bizottságot kell felállítania, amely figyelemmel kíséri a nők és a férfiak arányos képviseletét, javaslatokat tesz az arányos képviselet elérésére, ellenőrzi az intézkedések eredményességét, feltárja a megkülönböztetés megnyilvánulásait, a nők arányos szerepvállalását sértő intézkedéseket, és kezdeményez a megszüntetésüket.[285] Ezzel a kérdéssel magam is foglalkozom a dolgozat előző fejezeteiben. A probléma megoldás, vagy legalább a megoldásra való törekvés fontos lenne a felsőoktatás szempontjából, hiszen a magyarországi statisztikák a nők tudományos karrierje szempontjából kiábrándítóak, annak ellenére, hogy a felsőoktatásban tanulók arányában a nők száma jelentősen meghaladja a férfiakét.

A szenátus hatáskörét a törvény csak keretjelleggel szabályozza. Így a felsőoktatási intézmények belső erőviszonyai, a centralizáció foka határozza meg,

[285] A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 27. § (12) bekezdése

hogy mely döntések tartoznak a szenátus döntési jogkörébe, és mely döntéseket ruháznak át – a jogszabályban nevesített át nem ruházható hatáskörök kivételével – a felsőoktatási intézmény egyes szervezeti egységeire, illetve az oktatók vagy a hallgatók bármely szervezeti egység szerinti közösségére, testületeire.

Rektor

A felsőoktatási intézményt vezeti és képviseli. Jogkörét a jogszabály, az intézmény szervezeti és működési szabályzata, valamint az intézmény kollektív szerződése határozza meg.

Időzzünk el egy pillanatra a jogalkotó felhatalmazásán arra, hogy a rektornak kollektív szerződés állapítson meg hatáskört. A munkajogi szabályok szerint kollektív szerződéskötési jogosultsága a munkáltatónak és a szakszervezeteknek van. Ebben az esetben tehát a szakszervezetek beleszólást nyernek abba, hogy milyen hatáskörök kerüljenek a rektorhoz. Ezen túlmenően azonban jogdogmatikai problémát vet fel az a kérdés, hogy rektori hatáskör telepítésére a kollektív szerződés alkalmas-e? Tipikusan kollektív szerződés szintjére tartozik a munkavállalók jogszabályban nem szabályozott jogainak a biztosítása, illetve a jogi szabályozástól kedvezőbb feltételek biztosítása. A rektor hatásköre ettől alapjaiban eltér, és az erre vonatkozó rendelkezés nem vonatkozik a munkavállalókra, kizárólag a szervezetirányítási szinteken lévő szervek résztvevőire.

A rektor feladat- és hatásköre hasonló általában a költségvetési szervek vezetőinek felelősségéhez és feladatrendszeréhez. A munkáltatói joggyakorlásra vonatkozó hatáskörét érdemes ismét vizsgálat alá vonni. A rektor a munkáltatói jogokat a foglalkoztatási tervben meghatározott keretek között, a foglalkoztatási követelményrendszer alapján gyakorolja.[286]

Ezen rendelkezés több szempontból is aggályos lehet: a foglalkoztatási tervre vonatkozó előírás beépítése korlátozza a munkáltató alapvető jogát, hogy szabad emberi erőforrás gazdálkodást folytasson; a foglalkoztatási követelményrendszere való utalás beépítése pedig álláspontom szerint teljességgel felesleges, hiszen annyit jelent,

hogy a munkáltatónak jogszerűen kell a munkáltatói joggyakorlás körében eljárnia (a feltételeket a jogszabály az egyes oktatókra vonatkozó követelményrendszer felállításakor már rögzíti). A munkáltatói joggyakorlás esetében lehetősége van a rektornak arra, hogy hatáskörét másra (helyettesére, vagy az egyes szervezeti egységek vezetőire) átruházza. Ebben az esetben ismét kérdésessé válhat a felsőoktatási törvény rendelkezése, miszerint a rektornak a munkáltatói jogokat foglalkoztatási terv szerint kell gyakorolnia.

Meghatározható a foglakoztatási tervvel kapcsolatos előírás tekintetében is a jogalkotó szándéka: véleményem szerint ezen rendelkezés beépítésre a stratégiai szemléletű intézményirányítás, az oktatói karrierrendszer biztosítása érdekében került sor. Azonban álláspontom szerint a cél érdekében ezen eszköz előírása aránytalanul korlátozza a munkáltató döntési jogkörét.

Rektori megbízást egyetemek esetén egyetemi tanár, főiskola esetén kicsit szélesebb kör: egyetemi tanár, főiskolai tanár, egyetemi docens, tudományos tanácsadó, kutatóprofesszor, illetve tudományos főmunkatárs kaphat, vagyis a tudományos pályán komoly eredményt elért személy(ek). Az új felsőoktatási törvény ugyan feltételként írja elő, hogy vezetési, szervezési, gazdálkodási ismeretekkel kell rendelkeznie, azonban azt nem határozza meg, hogy ezalatt mit kell érteni (milyen szintű, és időtartamú vezetői gyakorlatot). A jelenlegi szabályozás véleményem szerint ismét elégtelen, ha arra a vezetés-, illetve szervezetelméleti alapfeltevésre gondolunk, hogy az új típusú modern egyetemekkel szemben az az alapvető elvárás, hogy menedzservezető irányítsa. A hatályos felsőoktatási törvény azonban nem teszi lehetővé, hogy az egyetemek pusztán az alapján válasszanak vezetőt, hogy az hogyan tudja menedzselni az intézményt.

[286] A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 29. § (2), (4) bekezdése

A felsőoktatási intézmény által létrehozott szervezeti egységek

A szervezeti egységek létrehozására nem tartalmaz kógens előírásokat a felsőoktatási törvény. A különböző szervezeti szintek létrehozásához, iránymutatásul csak szempontokat rögzít a törvény. Három fő csoportba sorolja a létrehozható szervezetek körét: oktatási, tudományos kutatási; szolgáltató; és funkcionális szervezeti egységekre.

A jogszabály nevesítetten a következő oktatási és tudományos kutatási szervezeti egységeket határozza meg: kar, tanszék, intézet, botanikuskert, klinika, kutatóintézet, kutatócsoport, tangazdaság.

A szolgáltató szervezeti egységek létrehozására való felhatalmazás körében a nevesített egységek: kollégiumi, informatikai, szociális, kulturális, sport, könyvtári, levéltári, múzeumi és egyéb (közoktatási, gyakorlati képzést biztosító tanműhely, művészeti gyakorlóhely, gyógyító-megelőző, termelő, stb.) feladatokra kialakított szervezeti egység.[287]

Funkcionálisan pedig gazdasági, belső ellenőrzési, igazgatási, szervezési, műszaki szolgáltató és más a működést biztosító szervezeti egység hozható létre. A modern egyetemre jellemző minőségbiztosításra szakosodott szervezeti egységet, a többi napjainkban elvárt szervezeti egységhez hasonlóan nincs nevesítve a jogszabályban.

A szervezeti szintek létrehozására egy kötelező előírást tartalmaz a jogszabály: olyan módon hozhatók létre, hogy ne keletkezzenek indokolatlan párhuzamosságok a feladatellátás megszervezésekor.

Álláspontom szerint a jelenlegi felsőoktatási intézményi struktúrában nem valósul meg maradéktalanul. Elég csak arra gondoljunk, hogy több karon is oktatnak jogi alapismereteket, melyre külön oktatót alkalmaznak, tehát a karok között a feladatellátásban párhuzamosság áll fenn. Ennek a problémának a kiküszöbölésére

lehetne alkalmas a következő pontban elemzett department rendszer kialakítása a magyar egyetemeken.

Az intézmény szervezet felépítésének és működésének alapvető kérdése Hrubos Ildikó véleménye szerint is az, hogy melyik szinten összpontosul a főhatalom: a karok szintjén, vagy az egyetem szintjén.[288] A felsőoktatás története során ez folyamatosan változott. A 20. század végén, a 21. század elején a hangsúly egyetemi szintre került. Hosszútávú stratégiát csak ezen a szinten lehet kidolgozni. A hallgatókért, kutatási támogatásokért folyó versenyben az egyeteknek célszerű egy egységként megjelenni.

A 2005. évi felsőoktatási törvény előkészítés kapcsán – s ezt az egyetemekre megküldött tervezetek jól tükrözték – a törvényalkotó határozott szándéka volt a kari struktúra gyengítése. Ez az elfogadott törvényben is tükröződik. A kari szabályozás kérdései – ellentétben az 1993. évi törvénnyel – teljesen kimaradtak. A kari jog- és hatáskörök megállapítása az intézményi Szervezeti és Működési Szabályzat feladata lett. Tapasztalataim szerint a kari hatáskörök nem csökkentek, sőt a nagyobb, több karú egyetemeken a szenátus bővítette a kari testületek döntési kompetenciáját, élve a döntések átruházhatóságának lehetőségével.

3. Department, mint új típusú szervezeti egység

A department rendszer nagy létszámú szervezeti egységek létrehozását jelenti, az eddigi struktúráktól eltérő elvek alapján. Egy-egy department az egész egyetem oktatását ellátja egy adott diszciplína (pl. közjog) tekintetében, további szervezeti tagozódás kialakítása nélkül. A department rendszer nagy előnye, hogy jobban tud alkalmazkodni a hallgatói létszám állandó változásához.

A department rendszer kiépítésnek két útja lehetséges. Az egyik megoldás szerint a departmentek a kari, vagy tanszéki szintek helyett jönnek létre. Ennek

---

[287] A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 30. §
[288] Hrubos Ildikó: A 21. század egyeteme. Új társadalmi szerződés felé Educatio 2006/4. 665-683. o.

létjogosultsága a hazai tradíciók miatt megkérdőjelezhető, hiszen beállt, működő szervezeti formák megváltoztatásáról lenne ebben az esetben szó.

A másik megoldás szerint a meglévő szervezeti egységek mellett, azok speciális esetekben történő kialakítására kerülhetne sor. Például pályázatok megvalósításának esetére, vagy új típusú kar, illetve tanszékközi képzések megvalósítására.

A fejlettebbnek tartott felsőoktatási intézményekkel rendelkező országokban a department rendszer kialakítására a hagyományos tanszéki struktúrák eltörlésével került sor. A tanszéki szintű oktatásszervezés megszüntetése mellett sor került az oktatási programok stratégiai irányításának a mindennapi oktatási, kutatási feladatoktól való szervezeti elkülönítésére is. A stratégiai irányításra oktatási programközpontok jönnek létre, a tanszéki struktúra helyett pedig oktatási egységek, amelyek szabadon gazdálkodnak az emberi erőforrással rugalmas terheléselosztás, átcsoportosítások és létszámgazdálkodás révén.[289]

Ez az oktatók vonatkozásában azt jelenti, hogy ha a departmenten belüli terhelésátcsoportosításokkal sem biztosítható feladat egy oktató számára, akkor annak a személynek a munkája feleslegessé válik, tehát jogviszonya megszüntethető. A felsőoktatási foglalkoztatás is piacalapúvá válik tehát, és a klasszikus munkáltatási szerep teret nyerhet. (Mellékesen megjegyzem, hogy a felsőoktatásba jelenleg aki bekerül és a foglalkoztatási feltételeknek megfelel, annak a jogviszonya rendkívül kivételes esetbe, szinte kizárólag finanszírozási okokból kerül megszüntetésre. A minőségbiztosítási szempontrendszer, és az emberi erőforrás gazdálkodás elvei szinte sosem érvényesülnek.)

A department rendszer óriási előnye, hogy a szervezeti egység vezetőjének felelőssége az oktatott tárgyak tudományos fejlesztésén túl, a szervezeti egység tagjai foglalkoztatásának biztosítása is. Abban az esetben ugyanis, ha ezt nem tudja biztosítani, akkor csökken a szervezetének létszáma, meg kell szüntetni az oktató jogviszonyát.

[289] Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás és tömegoktatás kari szervezete. 8.pp. (kézirat)

Barakonyi Károly department rendszerről kialakított véleménye szerint ”csak az elaprózódott, merev, oktatási és kutatási szempontból nehezen átjárható kis hagyományos tanszékek helyére lépő nagyobb létszámú, oktatásra szakosodott department képes hatékonyabban kezelni a személyi problémákat”.[290]

Azonban Barakonyi azt is megállapítja, hogy „ez a feladat más típusú vezetőt igényel, mint a hagyományos tanszékvezetői poszt (inkább szervező menedzsert, mint tudós professzort kíván meg)”.[291] Ezzel egyetértve, és ezt kiegészítve jegyzem meg, hogy az új felsőoktatási törvény ennek semmilyen feltételét nem teremtette meg, és nem épített be erre ösztönző elemeket a jogszabályba. Egyetlen efelé mutató elem található a felsőoktatási törvénybe, mely a vezetői szintek számát maximalizálja, felülírva ezzel a jelenlegi tanszéki rendszert.

A department rendszer is rejt magában azonban veszély forrásokat: a hagyományos kari struktúra szétdarabolása révén megszűnik az egyetemi autonómia valóságos létalapja. A department rendszer, mint egy a kartól kisebb szervezeti egység nem tekinthető a kari autonómia reális kiváltójának.[292]

4. Problémák és anomáliák a szervezeti struktúrák munkajogi helyzetében, a munkáltatói jog gyakorlása szempontjából

a. Döntési szintek kialakításának szükségessége

A felsőoktatási törvény a munkáltatói jogkör gyakorlását – mint már a dolgozat több pontján is említettem – a rektorra telepítette, azonban lehetőséget teremt arra, hogy ezt a hatáskört a szervezeti és működési szabályzat útján a rektor átruházza. A törvény 29. §-a a munkáltatói jogkör átruházását általánosságban megengedi, egyetlen korlátot támaszt, mégpedig az átruházott hatáskör továbbruházását tiltja meg.

[290] Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás és tömegoktatás kari szervezete 8.pp. (kézirat)
[291] Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás és tömegoktatás kari szervezete 8.pp. (kézirat)
[292] Hamza Gábor: Az egyetemi autonómiáról. Magyar Felsőoktatás, Budapest, 1999/5-6. szám 10. o.

A munkáltatói jogkör átruházásának problematikája természetesen a többkarú, nagy alkalmazotti létszámot foglalkoztató felsőoktatási intézményben jelent problémát. Ahogyan arra a korábbiakban már utaltunk, ezek halmozottan jelentkeznek az olyan felsőoktatási intézményben, ahol egészségtudományi centrum is működik, hiszen ezekben a centrumokban az oktató-, kutatómunka mellett gyógyító tevékenységet is végeznek, amely alapvetően eltérő szervezeti struktúrát igényel, a csak szigorúan felsőoktatási tevékenységgel foglalkozó intézményekhez képest.

A fentiekből következően általános modellt vagy megoldást nem lehet kínálni, a főbb irányok azonban meghatározhatóak. Ennek megfelelően álláspontom szerint tudományos-, oktató- és kutatómunka vonatkozásában a felsőoktatás hagyományait is figyelembe véve a testületi véleményezés melletti egyszemélyi felelős munkáltatás preferálandó, míg az egyéb alkalmazottak vonatkozásában az egyszemélyi döntési mechanizmusok célravezetőek.

Egy új típusú modern egyetem vonatkozásában vizsgálni kell azt is, hogy a munkáltatói joggyakorlás a szervezet mely szintjein jelenjen meg. Az egyik problémát a már említett department rendszer, mint új szervezeti megoldás jelenti, ahol is a jelenlegi kategóriák, döntési szintek nem működhetnek, hiszen a departmentben a kar, mint szervezeti egység feloldódik, előtérbe kerül a felsőoktatási intézmény központi igazgatása. A munkáltatói jogkör gyakorlása így kari szintre már nem telepíthető, a munkáltatás szintje az irányítási hierarchiában magasabb szintre kell kerüljön.

Abban az esetben, ha a kari szervezet mellé épül ki a department, úgy a munkáltatói joggyakorlás kérdése pusztán hipotézis, hiszen a kari struktúrából nem lép ki ma departmentben közreműködő alkalmazott, így legfeljebb arról lehet szó, hogy az alkalmazási szerződés határozott idejű módosítását végzik el, bár ugyanannak a munkáltatónak a vonatkozásában ez anakronisztikusnak tűnik. A kérdéskör legegyszerűbben kirendeléssel kezelhető, mert ebben az esetben a department vezetője önálló utasítási joggal rendelkezik az alkalmazottak tekintetében.

Abban az esetben, ha a kari struktúrát megszüntetjük, és kizárólag departmentek mentén épül a fel a felsőoktatási intézmény, akkor a munkáltatói jogkör

gyakorlója, nyilvánvalóan a department vezetője lesz, az persze más kérdés, hogy a több tudományterületet átfogó szervezeti egység élén milyen típusú vezető áll, mert ha nem akadémiai típusú vezetőt állítanak a department élére, akkor nyílván komoly szakmai ellenállással találja magát szemben. De az ellenállás illetőleg a szakmai kompetencia hiánya abban az esetben is feszültség forrása lehet, ha ugyan akadémiai vezető kerül kinevezésre, azonban ő az eltérő tudományterületek konkurenciájának csapdájába kerül.

A department lényegéből fakad, hogy ez egy meghatározott feladat ellátására létrehozott szervezet, amely közép és hosszútávon nélkülözi az állandóságot – hiszen a feladat megszűnésével a szervezet is értelmét veszti – így a már többször hangsúlyozott életpálya modell szenvedhet csorbát, mert ez a típusú szervezet szinte kiállt a határozott idejű alkalmazásért. Természetesen azt is el kell ismerni – és ez elsősorban a kutatási feladatokra igaz – a department ösztönzőleg is hathat újabb és újabb kutatócsoportok megszervezésére és a kutatási eredmények generálására.

A department irányítására is több alternatíva lehetséges. Az egyik az előzőekben már kifejtett egyszemélyi vezetés, amely ha csak az ott kifejtettekre koncentrálunk sem nevezhető ideálisnak, ezért célszerű második megoldásként az egyszemélyi vezető mellé a departmentben jelenlévő tudományterületek képviselőiből vezető testületet is felállítani, amelynek jogköre elsősorban véleményezésre szorítkozhat.[293] A harmadik út lehet, hogy a departmentet létrehozó testület jogosult a department irányítására – köztük a munkáltatói jog gyakorlására – is. Ez a megoldás azonban egy többkarú, nagy egyetemnél a hatáskörök túlzott centralizálását eredményezheti. A munkáltatói jogkör gyakorlásának vonatkozásában a department rendszernek az is következménye lehet, hogy a jogkör gyakorlás rendjét gyakran kell módosítani.

b. A létszám méretének függvényében a joggyakorlás viszonyrendszere

[293] Ezt annak ellenére is szükségesnek látom, hogy a modern egyetemmel szembeni elvárás testület ellenes, egyszemélyi menedzser vezetést preferál. Azonban az egyetemi autonómia garanciáját mégis ezek a testületek biztosítják.

Szervezetelméleti szempontból jelentős kérdés az optimális szervezeti forma kiválasztásakor a szervezet mérete, tagoltsága. A szervezet méretéhez igazodik a munkáltatói joggyakorlás telepítésének szükséges szervezeti szintek meghatározása is. Ezt a lehetőséget a felsőoktatási törvény és a munkajogi előírások nem biztosítják korlátlanul a munkáltató számára. A vezetői megbízások számának korlátozása, valamint a hatáskör telepítés szervezeti és működési szabályzati szintű telepítése megszabja azt az utat, amelyet az intézmények ebben a kérdésben bejárhatnak. A szervezeti hierarchia felépítésekor tehát az egyes egységek létszámára és a munkáltatói joggyakorlás szabályaira is figyelemmel kell lenni. A szervezeti szintek jog- és hatáskörét úgy kell meghatározni, hogy az ott dolgozók számára ne jelentsen a munkáltatás szempontjából negatív megkülönböztetést.

Különösen fontos az alap munkáltatói jogkörök szempontjából tisztázni ezeket a kérdéseket, hiszen a kinevezés, felmentés és ezen túl a fegyelmi eljárás indításának jogát pontosan (a helyettesítésre is kiterjedően) kell meghatározni ahhoz, hogy egy későbbi munkajogi jogvitában ezek a kérdések ne okozhassanak problémát. Az alap munkáltatói jogok szempontjából az egyetemek vonatkozásában a vezetői megbízás adása és visszavonása a leginkább szabályozott kérdés, a pályázatra és megbízás adására vonatkozó jogszabályi feltételek megléte miatt, ebben a viszonyrendszerben gondot leginkább csak az jelent, hogy mit tekinthetünk vezetői megbízásnak, és mi csak formálisan az.

c. Munkahely meghatározásának kérdése

Az előző pontban részletezett kérdéskörhöz hasonló munkajogi és ebből adódóan szervezeti probléma a munkahely pontos megjelölésének kérdése. Ha a jelenlegi szervezeti struktúrára gondolunk, akkor ez különösen azért fontos, mert nem minden szervezeti egység jelent a munkajogi szempontból munkahelyet. Értem itt ez alatt a tanszéki struktúrát, hiszen a felsőoktatásban dolgozó oktató és adminisztrációs személyzet tanszéki keretek között végzi a munkáját, azonban ez az esetek egy részében csak egy formális egység, a tanszék vezetése csak egy formális megbízás, hiszen semmilyen munkajogi kihatással nem bír. A szervezet rendszerben tehát el kell

különítsük az akadémiai feladatok ellátásához szükséges szervezeteket és a munkajog szempontjából releváns szervezeti és vezetői szinteket.

A jelenlegi felsőoktatás struktúrájában a munkahely szempontjából szintként csak a kari szerveződés szintje jelenik meg. Ez a department rendszer esetén változhat, az előző pontban már ismertetett módon.

d. A vonatkozó törvényi módosítások hatása a tervezhető munkáltatásra

Minden szervezetrendszer tökéletességre törekvésének az alapja, hogy egy viszonylag állandó feltételeket biztosító jogszabályi környezetben működik. Ez a mai magyar jogalkotásról nem mondható el: a Kjt. 2006-ban már több alkalommal módosult és a kormányzati intézkedések között továbbra is célterületként szerepel. A jelenleg tervezett módosítás a tervek szerint a közalkalmazotti bértábla módosítását is magában foglalja, így a felsőoktatás személyi állományának életpálya modellje is veszélybe kerülhet.

A felsőoktatási törvény rendelkezései hatályba lépésének rövid ideje óta már többször módosultak. A korábbi felsőoktatási törvényhez képest az új törvény szabályozása lényegesen eltérő feltételeket határoz meg az oktatók vonatkozásában, ami szintén kiszámíthatatlanná teszi az életpálya modellt, ezen túl pedig szervezeti szempontból is negatív hatásokat hordoz. Nem lehet a humánerőforrás gazdálkodást biztosítani, nem működik a szervezet állományának tervezhetősége. Ez pedig egy új típusú szervezeti modell, mint akár a department rendszer esetében a szervezeti modell kidolgozását, megvalósítását is lehetetlenné teheti. Ehhez kapcsolódik még, hogy változik az adható vezetői megbízások száma is, ami optimális esetben serkenti a szervezeti átalakításokat, egy hagyományőrző szervezeti forma esetében azonban tovább hátráltatja az amúgy is nehézkes szervezeti átalakításokat, modernizációs folyamatokat.

X.

Következtetések

Ahogyan azt a dolgozat bevezetőjében jeleztem, a teljesség igénye nélkül megkíséreltem a felsőoktatásban foglalkoztatottak munkajogi helyzetének bemutatását. A témaválasztást többek között az is indokolta, hogy a modern gazdaság és társadalom nem létezhet tudományos műhelyek, magas szintű oktatás nélkül. A felsőoktatás ezeknek a feladatoknak az elvégzését biztosíthatja, feltéve hogy a felsőoktatásban foglalkoztatottak számára a jogalkotó megfelelő munkajogi környezetet biztosít. A 2005-ben elfogadott felsőoktatási törvény fenti kívánalomnak – ahogyan azt a dolgozatomban több helyen jeleztem – csak részben tesz eleget. Ezt a kérdést elemeztem részletesen többek között a dolgozatom dogmatikai fejezetében is.

A magyar szabályozás a felsőoktatásban foglalkoztatottak vonatkozásában sajátos, figyelemmel arra, hogy bár jelenleg az állami felsőoktatásban foglalkoztatottak a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartoznak, a szabályozás mégis furcsa kettősséget mutat. Ezt támasztja például alá az, hogy a felsőoktatásról szóló törvény az alkalmazások kapcsán többször a köztisztviselői törvény szabályait emeli be, gondoljunk csak arra, ahogyan a tanársegédi vagy adjunktusi jogviszony bár határozatlan idejű, mégis a törvény erejénél fogva szűnik meg. Ez a szabályozási módszer pedig a Kjt.-ben, nem ellenben a Ktv.-ben megtalálható.

Az általam bemutatott nemzetközi példákkal egybevetve sem találunk hasonló megoldást, hiszen az európai országok nagy részében egységes közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatják az egyetemi oktatókat, míg az Egyesült Államokban alapvetően a kollektív szerződés hiánya és az állami beavatkozás minimalizmusa jellemzi ezeket a jogviszonyokat.

A bolognai folyamat következményei az egyetemi munkajogviszonyokat érintően talán éppen Magyarországon éreztetik leginkább hatásukat. Talán azért, mert ehhez a folyamathoz társul az az oktatáspolitikai koncepcióváltás is, amely a mennyiségi felsőoktatásról a minőségi felsőoktatásra kívánja helyezni a hangsúlyt. A kétszintű képzés általánossá tétele az oktatók, kutatók foglalkoztatásában is új

helyzetet teremt, mert más összetételű oktatói karra van szükség egy a gyakorlati ismeretekre is különös hangsúlyt fektető alapképzésben, és másra a tudományos értékeket, illetőleg a tudományos kutatások eredményeit erőteljesen közvetíteni kívánó mesterképzésben.

A hazai szabályozás jelenlegi helyzete tükrözi mindazokat a nehézségeket, amellyel a szolgáltató egyetemnek szembe kell néznie, annál is inkább mert az egyetemek illetőleg főiskolák kiemelt feladata az oktatás mellet a kutatás, amely megfelelő életpálya garanciák nélkül, ilyen módon személyi feltételek hiányában nemzetközileg is értékelhető eredményeket nem mutathat fel.

Az egyik legfontosabb garancia a kutatás és oktatás alkotmányunkban is rögzített szabadsága – ahogyan arra a dolgozatban is többször rámutattam – csorbult, bár nem hagyható figyelmen kívül az a teljesen észszerű álláspont, amelyet Kiss László alkotmánybíró különvéleményében fogalmazott meg, miszerint a fenntartó államnak joga van ellenőrizni, hogy az általa folyósított forrásokat mire használják föl.[294]

A fenti szempontok előrebocsátása mellett, továbbra is az az álláspontom, hogy szükséges lenne egy az egyetemeken és főiskolákon dolgozók jogviszonyaira is kiterjedő egységes közszolgálati törvény megalkotása, amely inkább közelíthetne a jelenlegi köztisztviselői törvény szabályozási modelljéhez.

A felsőoktatás alapfeladatának megvalósításában az oktatók vezető szerepet játszanak. Az oktatói jogviszonyokkal összefüggésben az mondható el, hogy nem garantálja a szabályozás a létbiztonságot, a karrier lehetőséget, sőt a jelenlegi tendenciák, amelyek elsősorban gazdasági okokra vezethetők vissza, éppen ellentétes irányba mutatnak.

E körben kritikaként fogalmaztam meg, hogy a jelenlegi vezetői megbízások számát adminisztratív módon próbálja a jogalkotó meghatározni. Ez a megoldás figyelemmel arra, hogy sematikus, helyes eredményre nem vezethet. Azért, mert nyilvánvalóan minden felsőoktatási intézmény – figyelemmel a szervezeti autonómiára

– másként építi fel saját szervezetét, ebből következően központilag meghatározni a szervezeti, illetőleg vezetői szintek számát nem lehet.

A jogalkotó maga is érzékelte azt az egymásnak feszülő ellentmondást, amely abból az akaratból vezethető le, hogy egyrészről biztosítani kell az egyetemi autonómiát, másrészről a fenntartó tiszta gazdasági viszonyokat, takarékos gazdálkodást kíván. Az egyetemi autonómia elvét szem előtt tartva a szervezet kialakításában, döntéshozatali szintek meghatározásában, a munkáltatói jogkör telepítése tekintetében az egyetem nagyfokú szabadságot élvez. Ez azonban lehet, hogy csak látszólagos, mert a gazdasági szempontok, illetőleg a költségvetési politika az autonómiát korlátok közé szorítja. Az ambivalens szabályozás következtében a felsőoktatási intézmények pillanatnyi érdekektől vezérelve igyekeznek kialakítani belső szabályzataikat, így a munkajogviszonyt is érintő szabályokat is. Fentiekből következően a jogalkotónak is át kellene gondolni, hogy melyik célt tartja elsődlegesnek, mert ehhez képest mindenképest szükséges a felsőoktatási törvény revíziója. Jelenlegi viszonyaink között nem ringathatjuk magunkat abba az ábrándba, hogy a felsőoktatási intézmények teljes autonómiát élvezhetnek – értve ezalatt természetesen a gazdálkodás autonómiáját is.

Valamennyi felsőoktatási intézményben feszültség forrása az oktatók, nem oktatók munkajog különbségtétele, de ugyanilyen neuralgikus pont az oktatók és a kutatók munkaviszonyában fellehető eltérések.

Az oktatók és a nem oktatók viszonyában ez akként jelentkezik, hogy a nem oktatókra, mivel a felsőoktatási törvény speciális szabályai nem irányadóak, így a közalkalmazotti törvény rendelkezései alapján kapják például illetményüket. De ami még ennél is nagyobb feszültséget hordoz magában, hogy bár az oktatók is heti 40 órában kerülnek foglalkoztatásra, az ő munkavégzésük mégis jóval kötetlenebb.

Az oktatók és kutatók közötti ellentmondásokat a dolgozat korábbi részében már részletesen kifejtettem, itt csak utalok arra, hogy az egyenlő bánásmód

[294] 39/2006. (IX. 27.) AB határozat

követelményét és az esélyegyenlőségről szóló törvényt is sérti az a megkülönböztetés, amely a kutatókat kizárja a vezetői beosztásokból.

Az egyetemi szervezeti modellek bemutatására azért volt szükség, mert az adja meg a kereteket az egyetemi szervezeten belül a munkajogi szabályozás megalkotásának, a munkaviszony gyakorlásának. Az általam leírtakból jól látható, hogy egy más típusú szervezeti megoldás – vegyük például a department rendszert – a munkáltatói joggyakorlás más módon történő kialakítását teszi lehetővé és tételezi fel.

A szervezeti megoldások kidolgozásakor azonban – ahogy arra már a korábbiakban is utaltam – nagyon fontos kockázati tényezőt is jelent a munkajogi kérdések nem megfelelő rendezése, hiszen egy jól átgondolt szervezeti modell kudarcát is jelentheti, ha annak szereplői nem tudnak azzal azonosulni, vagy ha a résztvevők pozíciója, lehetőségei, felelősség nem egyértelműek.

A szervezeti modellek a munkajogi szabályok belső rendszerének kialakításán túl, az új típusú egyetemmel szembeni elvárásokra adott válaszlehetőségekként is értelmezhetőek. Ennek keretei között egyensúlyozva ugyanis az egyetemi vezetésnek választási lehetősége van, hogy a bolognai folyamatnak és az egyetemi autonómiának leginkább megfelelő – jogilag megengedett – megoldások kialakításával, ha kell a lehető legtöbbet vagy legkevesebbet változtatva szervezze meg az egyetem belső viszonyrendszereit, működését.

Végső soron az elemzésből arra a következtetésre jutottam, hogy célszerű olyan munkajogi szempontból – a felsőoktatásban dolgozókra vonatkozóan is – egységes jogszabály megalkotása, amely a közszolgálati jegyek túlsúlyát mutatja. A jogalkotónak azonban önmérsékletet kellene tanúsítania, messzemenőkig szem előtt tartva az egyetemi autonómiát. A foglakoztatási szabályok keretjellegű meghatározása biztosíthatja a felsőoktatási intézmény számára azt a szabadságot, amellyel kiteljesítheti feladatait: a magas szintű oktatást és kutatást.

Az előzőekben leírtak látszólag egymásnak ellentmondanak, hiszen a köztisztviselői törvény vonatkozásában éppen nem keret jelleg a meghatározó, azonban ha az egységes közszolgálati törvény az állam főbb elvárásait rögzítené,

illetőleg meghatározná a jogviszony jelleget adó elemeit, akkor ezen elemek tartalommal történő megtöltésével már felruházható lenne a munkáltató.

Összefoglaló

Feldolgozatlan munkajogi terület egyre kevesebb adódik, hiszen a munkajog tudománya széles körben vizsgálja a munkajogviszonyokat, annak valamennyi elemét. Kutatásaim során igyekeztem érdeklődésemet olyan irányba fordítani, amely lehetőséget biztosít arra, hogy új, eddig fel nem dolgozott területet mutathassak be. Ennek kapcsán jutottam el a felsőoktatás munkajogviszonyaihoz, amely vizsgálódásnak különös apropót adott, hogy az Országgyűlés elfogadta a felsőoktatásról szóló törvényt. Az új törvény elfogadása szoros összefüggésben áll az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal, illetőleg azzal, hogy hazánk is részesévé vált az úgynevezett bolognai folyamatnak. Az utóbbi jelentős változásokat eredményez a felsőoktatásban, és alapvető kihatással lesz a felsőoktatásban dolgozók státuszára, a velük szemben támasztott követelményekre.

Ahogyan azt a bevezetőben jeleztem, nem törekedtem a témafeldolgozás teljességére, hanem azokat a csomópontokat emeltem ki, amelyeket jogdogmatikai szempontból a legjelentősebbnek ítéltem. A választott téma a munkajogtudomány talán periférikus területének minősülhet, mellyel a jogtudomány kevéssé foglakozik, azonban az értekezésben felhasználtam a közgazdaságtudomány, a szociológia, illetőleg a szervezetelmélet eredményeit is olyan mértékben, amennyiben ezek az eredmények segítik a dolgozat középpontjában álló munkajogi szempontú megközelítést. A társtudományok eredményeinek felhasználása lehetőséget teremtett arra, hogy teljes körű képet kapjunk a felsőoktatás foglakoztatási viszonyairól, az azokat befolyásoló egyéb tényezőkről, ezáltal a jogi problémák is a felsőoktatás-politika részeként kerülhettek elemzésre. Az előbbi tudományterületek megállapításai alkalmasak arra, hogy a munkajogi szempontú problémák kiemelésre kerüljenek, elhelyezve ezáltal azokat abba a környezetbe, ahol kialakultak.

A dolgozat fókuszában a társtudományok ismereteinek felhasználása mellett, természetszerűen a foglakoztatási viszonyok állnak. Igyekeztem a munkajogtudomány terminológiáját és dogmatikáját felhasználva elsősorban a hazai viszonyok feltérképezésére és kritikai elemző bemutatására.

A dolgozatban törekedtem a felsőoktatásban oktatóként, kutatóként alkalmazottak munkajogi helyzetének egybevetésére, a vezetői megbízások rendszerének vizsgálatára, ezzel összefüggésben a vezető megbízású közalkalmazottakkal szembeni fegyelmi eljárás és az eljárás során kiszabható büntetések kritikájára, az ezekkel kapcsolatos elméleti problémákra. Megkíséreltem a felsőoktatásban annyira jelentős minőségi követelmények szempontjából hangsúlyos egyetemi tanári kinevezések, illetőleg az ilyen rangot betöltő közalkalmazottak munkajogi státuszának vizsgálatát.

Tekintettel arra, hogy a felsőoktatás, illetve az abban dolgozók helyzete nem csak nálunk, de az Európai Unió más országaiban is változás előtt áll, illetőleg néhány tagállamban a jogi szabályozást már a Bolognai folyamatnak megfelelően alakították át, ezért igyekeztem áttekinteni a felsőoktatás munkajogának nemzetközi hátterét is. Ekörben különös nehézséget jelentett, hogy nem csak nálunk, de a külföldi országokban sem központi kutatási téma a felsőoktatás munkajoga, az irodalmi feldolgozottság ekörben rendkívül csekély, a feldolgozott irodalmak sem kifejezetten munkajogi szempontúak.

Ennek ellenére szükségesnek láttam a külföldi országok szabályozásának legalább áttekintő vizsgálatát, hiszen ezek szolgálhatnak követendő példaként a hazai jogalkotási folyamatok során. Emellett – bár ilyen tárgyú európai uniós irányelv még nincs – az Európai Unió tagállamai szabályrendszerének közelítése elengedhetetlen.

A magyar szabályozás a felsőoktatásban foglalkoztatottak vonatkozásában sajátos, figyelemmel arra, hogy bár jelenleg az állami felsőoktatásban foglalkoztatottak a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartoznak, a jogi háttér azonban mégis furcsa kettősséget mutat, hiszen vannak a közszolgálatra utaló jegyek a szabályozásban.

A hazai szabályozás jelenlegi helyzete tükrözi mindazokat a nehézségeket, amellyel a szolgáltató egyetemnek szembe kell néznie, annál is inkább mert az egyetemek illetőleg főiskolák kiemelt feladata az oktatás mellet a kutatás, amely megfelelő életpálya garanciák nélkül nemzetközileg is értékelhető eredményeket nem mutathat fel.

A vizsgálódásom eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy szükséges lenne egy az egyetemeken és főiskolákon dolgozók jogviszonyaira is kiterjedő egységes közszolgálati törvény megalkotása, amely inkább közelíthetne a jelenlegi köztisztviselői törvény szabályozási modelljéhez.

Az egyetemi autonómia vizsgálata azért volt elengedhetetlen, mert a jogalkotó maga is érzékelte azt az egymásnak feszülő ellentmondást, amely abból az akaratból vezethető le, hogy egyrészről biztosítani kell az egyetemi autonómiát, másrészről a fenntartó tiszta gazdasági viszonyokat, takarékos gazdálkodást kíván. Fentiekből következően a jogalkotónak is át kellene gondolni, hogy melyik célt tartja elsődlegesnek, mert ehhez képest mindenképest szükséges a felsőoktatási törvény revíziója.

Valamennyi felsőoktatási intézményben feszültség forrása az oktatók, nem oktatók munkajogi különbségtétele, de ugyanilyen neuralgikus pont az oktatók és a kutatók munkaviszonyában fellehető eltérések, amelyeket igyekeztem feltárni.

Az egyetemi szervezeti modellek bemutatását annak érdekében végeztem el, mert az adja meg a kereteket az egyetemi szervezeten belül a munkajogi szabályozás megalkotásának, a munkaviszony gyakorlásának.

A levont következtetések esetleges jogalkotói folyamatokba történő beépítésével lehetőség nyílna olyan munkajogviszonyok kialakítására, amelyek biztosítanák a létbiztonságot, a megfelelő előrelépés, életpálya lehetőségét, ezzel együtt a minőségi felsőoktatás követelményeinek történő megfelelést.

Summary

Nowadays less and less areas of labour law are unprocessed because labour law relations, with all of their elements, are widely examined. For this reason, in my thesis I have tried to do my research for concentrating unexplored fields. Thus, the employment relationship of employees in higher education has become my topic. It has a special significance in connection with the new Act on Higher Education, implemented by the Parliament. This new Act is bound up with the EU accession or rather the Bologna Process. This latter brings important changes in higher education and has elementary effect on workers' status and their obligations.

As I mentioned above, my goal was not to process the full scope of the project, I preferably concentrated on the most substantial theoretical matters. My option may seem as a peripheral area of labour law which researchers slightly deal with. However I used results of economics, sociology and organizational theories to some extent which helped the labour law-centered approach. The use of these results gave the opportunity to get an overview with the employment relations and the influential factors, thus, legal problems could be analyzed in the context of higher education policy. The mentioned areas of science are suitable to enlighten the labour law matters and to place those the environment where were evolved.

Besides the knowledge of associate sciences I focused on the employment relationships. Concerning this, my primary goal was to explore the Hungarian situation and to analyze it from a critical aspect with the use of terms and theories of labour law.

In my thesis I tried to compare the employment situation of employees and researchers in higher education; to examine the system of managerial assignments in connection with the critic of disciplinary proceedings and punishments against managerial staff; and the connected theoretical problems. I made an attempt to analyze

the professors' appointments, which is a stressful question, concerning the deemed-to-be-significant university quality requirements, and the employment status of public servants with the same rank.

In regard to the legislative changes, approaching in other EU Member States, as well, or rather were performed according to Bologna Process, I tried to review the international background of the labour law of higher education. Concerning this, it presented some difficulties that neither in Hungary, nor in the other European countries the topic is a popular researching issue and relating legal literacy, especially from the aspect of labour law, can be hardly found.

Despite this, I felt it necessary to give a summary about the regulations of other countries because those systems can provide patterns for Hungarian legislation. In addition, the harmonization of regulatory frame of the Member States is also required, though relating directive has not yet been made.

Hungarian legislation regarding employees in higher education is very special, seeing that presently they are under the effect of Act on Public Servants but there are some features which are reminiscent of civil service regulations, causing strange duality.

The present situation of national legislation reflects all the difficulties which a 'service university' has to face, especially as research is as much important as education in the life of a university and it cannot be effective in an international way without appropriate career guarantees.

As a result of my research I was led to the conclusion that a unified Act on Civil Servants would be necessary to made which covers the employment relationships of employees in higher education, as well, approaching the present model of the mentioned Act.

The analysis of university autonomy was required because of the conflict of two conceptions – on the one hand, providing autonomy for the university, on the other hand, providing clear economical situation and sparing management which is the maintainer's desire. Legislators noticed this problem; however, it is worth considering which aim is preferable, for the basis of a future revision of the Act on Higher Education.

Discrimination between professors and non-professors is a source of stress in all the institutions of higher education, likewise the differences between researchers' and professors' employment relationships. I tried to find all of these matters in my thesis.

The aim of presenting the university organizational models was to frame the labour law regulation and the exercise of the employment relationship within the university organization.

Building the conclusions adventitiously in a future legislation it may give an opportunity to provide safe existence, improvement and career possibilities and adequacy for the quality requirements in the employment relationships.

Irodalomjegyzék

1. A magyar felsőoktatás modernizációját az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozását célzó felsőoktatás-fejlesztés koncepciója, szakmai vitaanyag a CSEFT program keretében, összeállította: Az Operatív Csoport, Budapest 2003. július 6.

2. ANDRÁSNÉ TEKEI Judit: Egyenjogúság az oktatásban, Magyar Felsőoktatás 2001/4. 26-27. o.

3. ARADI Zsolt: Ágazati gazdaságtan. I-II. kötet, Debreceni Egyetem, 2003.

4. Az 1936. december hó 10-től december hó 16. tartott Országos Felsőoktatási Kongresszus munkálatai I-III., (szerk.: Mártonffy Károly), Budapest 1937.

5. BAJDA Beáta: Intézményi kutatások a felsőoktatásban, Acta Pedegogica Debrecina, DE Bölcsészettudományi Kar Neveléstudományi Tanszékének közleményei. Debrecen, 2002.

6. BARAKONYI Károly: Egyetemek irányítása – a középkori egyetemtől a Bologna-folyamatig. Magyar Tudomány, Budapest, 2004/4. szám

7. BARAKONYI Károly: Egyetemi kormányzás és tömegoktatás kari szervezete 8.pp. (kézirat)

8. BARAKONYI Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? Közgazdasági Szemle, Budapest, LI. évf., 2004. június

9. BARAKONYI Károly: A korszerű felsőoktatási menedzsment kiépítése, Educatio 2000./1.

10. BEN-DAVIS, Joseph: A német tudományos hegemónia és a szervezettudomány megjelenése. www.nyitottegyetem,phil-inst.hu/Tarsfil/kut/tanum/bendav.htm

11. BERG C.: Academic Freedom and University Autonomy, Bucharest, CEPES Papers of Higher Education 1993.

12. BERKI Erzsébet: Munkaügyi kapcsolatok közalkalmazotti jogviszonyban. I.-II. rész, Munkaügyi Szemle, 1997. (41.évf.) 11-12. szám

13. BRUBACHER, J. S.: The autonomy of the University, Journal of Higher Education 1967. évf. 5. szám

14. CLARK, B. R.: Creating Entrepreneural Universities: Organisational Pathways of Transformation. Pegamon, Oxford, 1998.

15. CSÉFFÁN József: A közalkalmazottakról szóló törvény és magyarázata Szegedi rendezvényszervező Kft., Szeged, 2003. szám

16. CSER Erika: Az intézményszervezési kutatások Európai Társasága. Magyar Felsőoktatás, 2002/1-2. szám

17. DEPENHEUER, Otto: Die Wiederauferstehung des Hochschulassistenten als Juniorprofessor. Verfassungsrechtliche Überlegungen zu einer Kapriole der Wissenschaftspolitik, in: Deutscher Hochschulverband (Hg.), Wissenschaftspolitik und Wissenschaftsrecht, Bd. IV., Umsetzung der Hochschuldienstrechtsreform, 2003. S.

18. DINYA László: A felsőoktatási reform és a világbanki kölcsön. Magyar felsőoktatás, 1998/3. szám
19. DOBÁK Miklós: Szervezeti formák és vezetés 76. oldal, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

20. DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán: A közszolgálat munkaadói szerepkörének fejlődése az Európai Unióban (II. rész) Magyar Közigazgatás, 2003. (53. évf.) 11. szám

21. EATON, J. (2000). An overview of U.S. accreditation. Washington, DC: Council for Higher Education Accreditation.

22. EREKY István: Egyetemi reform, Az egyetemi szelekció reformja Szeged, 1937. (237 oldal)

23. FÁBRI György: Képzetek és akaratok: a magyar felsőoktatás hosszú évtizede 1988 – 2002. Kutatási jelentés, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 2003. szám

24. Gesetz zur änderung arbeitsrechtlicher vorschriften in der wissenschaft Jogszabálytervezet, Kézirat (5 oldal)

25. Gesetz zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts (Structurreformgesetz – StructurReformG) (Kézirat, 224. oldal)

26. GODDARD J.: The Role okHigher Education Institutions in Linking Innovation and Territorrial Development Praper presented at the Autumn Conference of the European University Association „European Universities as Catalyst in Promoting Regional Innovation", Brno 19-21 October 2006.

27. Gróf Klebersberg Kúnó beszédei, cikkei és törvényjavaslatai 1919-1926., Budapest 1927.

28. GYÖRGY István: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. Magyar Közigazgatás, 1998/3. szám

29. HADMAN, Harald Dr. MDgt.: Die Juniorprofessur-Umsetzungsvorschläge für Baden-Württenberg (kézirat, 3 oldal)

30. HAMZA Gábor: Az egyetemi autonómiáról. Magyar Felsőoktatás, 1999/5-6. szám

31. HORVÁTH Pál: A tudomány szabadságának ősforrásai. Magyar tudomány, 2002/2. szám

32. HORVÁTH Pál: Gondolatok az egyetemi autonómia ügyéhez. Magyar Tudomány, 2005/7. szám

33. HRUBOS Ildikó: Új paradigma keresése az ezredfordulón, Educatio 2000/1. 13-26. oldal

34. HRUBOS Ildikó: Differenciálódás, diverzifikálódás és homogenizálódás a felsőoktatásban, Educatio 2002/1. 96-106. o.

35. HRUBOS Ildikó: Gazdálkodó egyetem, szolgáltató egyetem, vállalkozó egyetem 14-33. o. In: A gazdálkodó egyetem, szerkesztette: Hrubos Ildikó, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004. (132 oldal)

36. HRUBOS Ildikó: Régi-új gazdálkodási filozófia és gyakorlat, 126-129. o. In: A gazdálkodó egyetem, szerkesztette: Hrubos Ildikó, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004. (132 oldal)

37. HRUBOS Ildikó: A 21. század egyeteme. Új társadalmi szerződés felé Educatio 2006/4. 665-683. o.

38. HRUBOS Ildikó: A nők esélyei a felsőoktatásban I-II-III., Magyar Felsőoktatás 2001/8. 37-38. o., 2001/9. 37-38. o., 2001/10. 39-40. o.

39. HUMBOLDT, Wilhelm von: A berlini felsőbb tudományos intézmények külső és belső szervezetéről. in: Békés Vera: A kutatóegyetem prototípusa: a XVIII. századi göttingeni egyetem, Az európai egyetem funkcióváltozásai: Felsőoktatástörténeti tanulmányok, Budapest, Professzorok Háza 2001.

40. HUMBOLDT, Wilhelm von: Über die innere und äussere Organisation In.: Humboldt válogatott írásai, Európa Kiadó, Budapest, 1985.

41. JOHNSTONE, D. Bruce (1986) Sharing the Costs of Higher Education, Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States, the College Entrance Examination Board, New York.

42. Juniorprofessur…für eine exzellente Zukunft von Forschung und Lehre in Deutschland (71 oldal)
forschung.hu-berlin.de/wiss_nachw/juniorprofessuren/jp_duz_0411.pdf

43. KISS György: Munkajog. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

44. T. KISS Tamás: Jegyzetek a két világháború közötti művelődéspolitika elitképzési programjáról, Felsőoktatási Szemle, 1988/11. 662-674. o.

45. KOLLEGA TARSOLY István: Magyarország a XX. században. IV. kötet / Jogbölcselet Babits Kiadó, Szekszárd, 1996-2000.

46. KOTÁN Attila - POLÓNYI István: A világbank szerepe a hazai felsőoktatás fejlesztésében, Educatio 2003/1. 33-50. o.

47. KOTTLER, John P.: A változások irányítása. Kossuth Kiadó, Budapest, 1999.

48. KOZMA Tamás: Kié az egyetem? A felsőoktatás nevelés-szociológiája. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2004.

49. LADÁNYI Andor: A felsőoktatás expanziójának és jogi szabályozásának kérdései. Magyar Felsőoktatás 2000/9. szám

50. LADÁNYI Andor: A felsőoktatás intézményi rendszerének átalakításáról. Magyar Közigazgatás 1995/11. szám

51. LADÁNYI Andor: Az új felsőoktatási törvény: Problémák és kérdőjelek. Magyar Közigazgatás, 2005/8. szám

52. LADÁNYI Andor: Klebelsberg felsőoktatási politikája, Argumentum Kiadó, Budapest, 2000.

53. LADÁNYI Andor: A magyar felsőoktatás a 20. században, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999. (136 oldal)

54. LADÁNYI Andor: A felsőoktatási politika négy éve, Educatio 2006/1. 40-54. o.

55. LÖWER, Wolfgang: Rechtspolitische und verfassungsrechtliche Kritik der Professorenbesoldungsreform, Bonn: Dt. Hochschulverband, 2003. - 33 S. - (Wissenschaftspolitik und Wissenschaftsrecht;3)

56. MANN Miklós: Oktatáspolitikusok és koncepciók a két világháború között, Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, Budapest 1997. (155 oldal)

57. MEDGYES Péter – LÁSZLÓ Mónika: A magyar kutatók idegen nyelv tudása az 1990-es évek végén. Magyar Tudomány, 2000/8. szám

58. J. MITTELHASS: Die unzertgemasse Universitaet Schurkamf, Frankfurt am M. In.: Polgár Tibor: A felsőoktatás változása az Európai Unió országaiban, Magyar Felsőoktatás 2003/4-5-6. 105-120. o.

59. Mit der Ablehnung der „Juniorprofessur“ weist das Bundesverfassungsgericht den Weg zurück ins 19. Jahrhundert: Der „Muff unter den Roben“ hebt den „Muff unter den Talaren“ aus der Gruft.erstellt am 27.07.2004 um 17:33 Uhr http://www.nachdenkseiten.de/cms/front_content.php?client=1&lang=1&parent=5&idcat=29&idart=187

60. MÜLLER, Cornelia – SCHOOR, Kerstin: Jahrhundertreform als Kahlschlagsanierung, Die Reform des Hochschuldienstrechtes aus der Sicht des wissenschaftlichen Nachwuchses Mitteilungen des Deutschen Germanistenverbandes“ hrsg. V. Petra Boden und Holger Dainat, 49. Jg., H. 1/2002. Die beiden Verfasserinnen sind wissenschaftliche Assistentinnen am Institut für Deutsche und Niederländische Philologie am FB für Philosophie und Geisteswissenschaften der Freien Universität Berlin.

61. Neues Hochschulrecht in Bayern (Bayerisches Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst) (16 oldal) http://www.stmwfk.bayern.de/downloads/hs_themenblaetter_hochschulreform.pdf

62. NÁDAS György-PRUGBERGER Tamás-BÍRÓ Noémi-RAB Henriett: Magyar és európai szociális jog Debrecen, Kossuth Egyet. K. 2004.

63. NÁDAS György: Bizonyítási nehézségek a munkaügyi kártérítési perekben. Munkaügyi Szemle 5/2002: 51-52.

64. NÁDAS György-BÍRÓ Noémi: A munkába járás támogatása Magyarországon, Magyar Közigazgatás 2/2001. 118-124.

65. NÁDAS György-BÍRÓ Noémi: A pályakezdő munkanélküliek támogatása, Magyar Közigazgatás 3/2001. 178-183.

66. NÁDAS György-Bíró Noémi: A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítés átvállalásáról a tartósan munkanélküliek alkalmazása esetén, Magyar Közigazgatás 12/2001. 757-760.

67. NÁDAS György: Az 1951. évi munka törvénykönyve. Az első munkajogi kódex Magyarországon. Studia iurisprudentiae, Tomus 2/2. 2002. 81-104.

68. NÁDAS György: Kényszervállalkozások-kényszertársaságok a gyakorlatban, Munkaügyi Szemle 11/2003. 51-52.

69. NÁDAS György: Gondolatok a munkavállalói kárfelelősség változásairól. Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára 1/2003. 50-52.

70. NÁDAS György – RAB Henriett: A felsőoktatás munkajogi szabályozásának nemzetközi környezete, A Jövőből tanulni, Néhány aktuális kérdés a jog világából, Szerkesztette: Siska Katalin és Szabó Krisztián, DE-ÁJK, Debrecen 2007., 45-65. o.

71. NÁDAS György: A felsőoktatásban dolgozók munkajogi státuszának problematikája, Liber Amikorum Studia Hágelmáyer Ida dedicata II., Szerkesztette: Lehoczkyné dr. Kollonay Csilla és dr. Petrovics Zoltán, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Bp. 2005. , 81-101.o.

72. NÁDAS György – RAB Henriett: A kutatók munkajogi helyzete a felsőoktatásban, Munkaügyi Szemle 12/2005. 49-50. o.

73. NÁDAS György: A jogviszony időtartamának problematikája a felsőoktatásban alkalmazottak kapcsán, Munkaügyi Szemle 6/2007., 46-49.o.

74. NÁDAS György: A munkabalesetekkel kapcsolatos kárfelelősség problematikája, Studia Iurisprudetiae Doctorandorum Miskolciensium 4/2., Szerkesztette: Stipta István, Bíbor Kiadó Miskolc 2004., 5-25. o.

75. NÁDAS György: A kutatókra vonatkozó munkajogi sajátosságok, Publicationes Univertitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXV/2. Miskolc University Press 2007. pp. 601-614

76. NÁDAS György: Értelmezési nehézségek a közszolgálati jogviszonyban elrendelt létszámcsökkentés körül, Munkajog kérdések és válaszok 1/2006.

77. NÁDAS György: Az orvosi ügyeleti idő, Munkajog kérdések és válaszok 1/2006.

78. NÁDAS György: Ünnepnapokra járó díjazás, Munkajog kérdések és válaszok 1/2006.

79. NÁDAS György: A formaruha szabályai, Munkajog kérdések és válaszok 1/2006.

80. NÁDAS György: Munkavégzés kamerás megfigyelése, Munkajog kérdések és válaszok 4/2006.

81. NÁDAS György: Közalkalmazott elbocsátása – felfüggesztése, Munkajogi kérdések és válaszok 5/2005

82. NÁDAS György: Ígéret ellenére nem jön létre a munkaszerződés, Munkajogi kérdések és válaszok 5/2005

83. NÁDAS György: Szándékos vagy gondatlan károkozás, Munkajogi kérdések és válaszok 6/2005

84. NÁDAS György: Kényszervállalkozás, kényszertársaságok egybekötve a gyakorlatban, egy jogeset tükrében, II. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád 2005. (előadás anyag)

85. NÁDAS György: Rendkívüli felmondás vétkes kötelezettségszegés nélkül, III. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád 2006. (előadás anyag)

86. NÁDAS György: Garanciális szabályok a gazdasági okból történő felmondás esetén, Nemzetközi Munkajogi Konferencia, Miskolc 2006. (előadás anyag)

87. NÁDAS György: Levonások a munkabérből, IV. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád 2007. (előadás anyag)

88. NÁDAS György: Felróhatóság? Vétkesség? Változások a munkajogi kárfelelősség rendszerében Ünnepi tanulmányok Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás címen Radnay József 75. születésnapjára, Szerkesztette: Czúcz Ottó és Szabó István, Bíbor Kiadó Miskolc 2002., 297-314.o.

89. NÁDAS György: A felsőoktatási intézmény vezető testületeinek és vezetőinek munkajogi szempontú elemzése, Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, szerkesztette: Csák Csilla, Novotni Alapítvány, Miskolc 2007., 248-262. o.

90. NÁDAS György: Vitairat Prugberger professzor cikkéhez, Munkaügyi Szemle 2004. (48.évf.) 10. szám

91. NRW hält an Juniorprofessur fest pp.1. http://www.wdr.de/themen/forschung/bildung/juniorprofessur

92. Oktatáspolitikai dokumentumok 1980-1984, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1984.

93. PALLÓ Gábor: Az európai egyetem funkcióváltozásai VII., Nagy magyar tudósok a magyarországi egyetemeken.

94. PAPP Eszter - GROÓ Dóra: A nők helyzete a magyar tudományban, Magyar Tudomány, 2005/11. szám

95. PATKÓS András: Kutatás és egyetem kapcsolata Európában és Magyarországon. Magyar Tudomány, 2003/8. szám

96. PEINE-HEINLEIN: Beamtenrechts 2. Aufl. C. E. Müller Verlag, Heidelberg

97. POLGÁR Tibor: A felsőoktatás változása az Európai Unió országaiban, Magyar Felsőoktatás 2003/4-5-6. 105-120. o.

98. POLÓNYI István – TÍMÁR János: A tanárok keresete és a tudást fejlesztő felsőoktatás. Közgazdasági Szemle, 2001. október

99. POLÓNYI István- TÍMÁR János: Tudásgyár vagy papírgyár. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2001.

100. POLÓNYI István: A magyar oktatás nemzetközi összehasonlításban. Magyar Felsőoktatás, 1995/5-6. szám

101. POLÓNYI István: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.

102. POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás gazdálkodási szabályozói környezete és néhány gazdasági jellemzője 34-74. o. In: A gazdálkodó egyetem, szerkesztette: Hrubos Ildikó, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2004. (132 oldal)

103. POLÓNYI István: Egyre többet, egyre kevesebbért? Educatio 2000/1. 43-61. o.

104. POLÓNYI István: Az egyetemvezetés lassú változása, Educatio 2006/4. 756-773. o.

105. POLÓNYI István - Tímár János: Az Akadémia és az egyetemek reformjai, Magyar Tudomány 2006/10. 1261-1266. o.

106. PRUGBERGER Tamás - NÁDAS György A munkavégzésre irányuló jogviszonyok vállalkozási vagy megbízási szerződéssé minősítése a felek egyikének akaratából, Liber Amikorum Studia Stephano Kertész dedicata, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék Bp. 2004. 259-268.

107. PRUGBERGER Tamás: A tanári és docensi címek odaítéléséről. Magyar Felsőoktatás, 1998/3. szám

108. PRUGBERGER Tamás: Néhány felvetés a felsőoktatási törvény és a felsőoktatási politika korrekciójához. Gazdaság és társadalom, 1995/2. szám

109. PRUGBERGER Tamás: Visszás jogalkotási és jogalkalmazási tendenciák a hazai közszolgálat létszámleépítése körül. Munkaügyi Szemle, 2004. (48.évf.) 10. szám

110. RÁBAY Magdolna: A felsőoktatási akkreditáció Németországban 25-35. o. In. : Felsőoktatási Akkreditáció Európában (kutatási jelentés), kutatást vezette: Kozma Tamás, Oktatáskutató Intézet, Budapest, 2003. (61 oldal)

111. SADLAK, J.: Doctoral Studies and Qualifications in Europe and the United States: Status and Prospects, 2004.

112. SALERNO, Carlo: Higher Education in Sweden. CHEPS-Higher Education Monitor, Country Report. Enschede, 2002.

113. SÁRKÖZY Tamás: Kiút az állami labirintusból. Népszabadság, 2005. március 5. Hétvége

114. SCHEIRING Gábor: Közszolgálat és emberi jog. Fundamentum, 2003/3-4. szám

115. SCHMITT, Tassilo Prof. Dr. – ARNHOLD, Nina Dr. – Rüde, Magnus: Berufungsverfahren im internationalen Vergleich, Arbeitspapier Nr. 53., Centrum für Hochschulentwicklung, 2004. március, http://www.che.de/downloads/AP53.pdf

116. SZABÓ Imre: A jogszabályok értelmezése, 1960.

117. SZÁNTÓ R. Tibor: A felsőoktatás minőség értékelése: Nemzetközi kitekintés, http://www.mab.hu/doc/MT0310.doc

118. SZÖVÉNYI Zsolt: A felsőoktatási oktatói- kutatói bérrendszer reformjának elvei. Magyar Felsőoktatás, 2000/9. szám

119. SZÖVÉNYI Zsolt: Záróakkord vagy nyitány a felsőoktatási integráció? Magyar felsőoktatás, 1999/5-6. szám

120. Tájékoztató füzet a HEFOP 3.3.1-P2004-09-0128/1.0 projektről, Szerkesztette: Vörös József, Pécs, 2005. (15 oldal)

121. TÓTH Tamás: A napóleoni egyetemtől a humboldti egyetemig in.: Az európai egyetem funkcióváltozásai: Felsőoktatástörténeti tanulmányok., Budapest, Professzorok Háza, 2001.

122. Új törvény született… A felsőoktatási törvényjavaslat országgyűlési vitájáról. Magyar felsőoktatás, 1996/7. szám

123. VARGA Dóra: Műszaki oktatás – nem csak a mennyiséggel van gond. Népszabadság, 2006. február 27.

124. VARGA Dóra: Búcsú az intercity-professzoroktól, Népszabadság 2007. márc. 1.

125. VILALTA, J.: Higher Education Governance Trends. A Comparative Analysis of Five European Countries EAIR Annual Forum, Limerick, 2003

126. VISZT Erzsébet: A kutatók nemzetközi mobilitása. Magyar Tudomány, 2004/8. szám

127. VITÁNYI Iván: Vissza a méltóságot! Népszabadság, 2006. március 4. Hétvége