

**NÁDAS GYÖRGY**

**A FELSŐOKTATÁSBAN DOLGOZÓ OKTATÓK, KUTATÓK  
MUNKAJOGVISZONYÁNAK ALAPKÉRDÉSEI**

PHD ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

Debrecen,  
2007.



## I. A KUTATÁSI FELADAT ÖSSZEFOGLALÁSA, A KUTATÁS CÉLKITŰZÉSEI

A felsőoktatásban dolgozókra vonatkozó munkajogi szabályozás dogmatikailag rendkívül összetett, így a kutatás módszertanának kialakításakor is számos kérdésre kellett figyelemmel lennem.

Kutatásom során nem törekedtem a témafeldolgozás teljességére, hanem azokat a csomópontokat emeltem ki, amelyeket jogdogmatikai szempontból a legjelentősebbnek ítéltam. A választott téma a munkajogtudomány talán periférikus területének minősülhet, mellyel a jogtudomány kevésbé foglalkozik, 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 foglalkoztatási 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 ez által azokat abba a környezetbe, ahol kialakultak.

Feldolgozatlan, ezáltal kutatások alapjául szolgáló munkajogi terület egyre kevesebb adódik, hiszen a munkajog tudománya széles körben vizsgálja a munkajogviszonyokat, annak valamennyi elemét. Kutatásaim során ezért 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.

A téma feldolgozása során szükséges a felsőoktatás szabályozásának jogági elhelyezkedésének vizsgálata, illetve a társtudományok kutatási eredményeinek felhasználása a konkrét munkajogi szabályozás elemzése előtt.

A munkajogi kutatás elsődleges területe a felsőoktatásban dolgozók foglalkoztatási viszonyainak elemzése során az individuális munkajog szabályozási köre, azonban a kollektív munkajog eszközrendszerének hatása ezen a területen még intenzívebben érvényesül, ezért több helyen szükséges a kutatás során a kollektív munkajog szabályozási rendszerét is bemutatnom már csak azért is, mert dogmatikai anomáliák találhatók a kollektív szerződés funkcionális értelmezése körül a felsőoktatási törvényben.

A kutatás során kiindulópontként kezeltem azt a tételt, hogy felsőoktatásban foglalkoztatottak jogviszonya – figyelemmel az állami fenntartás túlnyomó jelentőségére – közszolgálati jellegű jogviszony és ennek szem előtt tartásával fogalmaztam meg kritikai észrevételeimet is. A munkajogi viszonyokat tovább árnyalja az alkotmányjog tárgykörébe tartozó egyetemi autonómia jogviszonyokat befolyásoló hatása, amely a munkajog dogmatikájára is jelentős befolyással bír. Az egyetemi autonómia jelentéstartama a történeti hagyományok mellett az Alkotmánybíróság több határozatán keresztül formálódott és formálódik ma is.

A felsőoktatásban alkalmazottak foglalkoztatási viszonyai, illetőleg ennek dogmatikája nem érthetőek meg a történeti áttekintés és a nemzetközi környezet vizsgálata nélkül. A történeti áttekintés keretében a 19-20. századi hazai viszonyokhoz visszanyúlva, de az 1993. évi felsőoktatási törvényre fókuszálva, mutattam be a dolgozatomban a felsőoktatási jogalkotás hazai fejlődését, mellyel a hatályos szabályozás számos kérdése megválaszolhatóvá vált.

A dolgozat központi része az egyes jogviszonyok kritikai elemzése és esetlegesen a feltárt problémákra megoldási javaslat megfogalmazása. Vizsgálnom kellett azokat az ellentmondásokat, amelyek a jogviszonyt alapvetően meghatározó közalkalmazotti törvény és az elvben a speciális rendelkezéseket tartalmazó felsőoktatási törvény között feszülnek. A szorosan vett munkajogi szabályozás körében a közalkalmazotti törvény, mint keretjogszabály és az egyes ágazati rendelkezéseket tartalmazó végrehajtási rendelkezések egymással való szinkronitása nem vitatható, azonban a különböző szakmaspecifikus ágazati rendelkezések – a melyek ugyanúgy a felsőoktatás területén foglalkoztatottak jogviszonyának szabályozását érintik – azonban már jelentősen ellentmondóak, ezzel a szervezetben belső feszültség forrásául szolgálnak. Az ellentmondások feloldása a dogmatikai egyenetlenségek megszüntetése az egyik központi eleme a dolgozatnak.

Kutatásom során célul tűztem ki a felsőoktatásban dolgozó különböző ágazati rendelkezés hatálya alá tartozó foglalkoztatottakra vonatkozó munkajogi szabályok vizsgálatát, összehasonlítását, így külön-külön megvizsgáltam:

- az oktatói,
- a felsőoktatási intézmények vezetői,
- a kutatói,
- a „nem oktató” dolgozókra vonatkozó jogviszonyokat

többek között dogmatikai szempontból.

Külön vizsgálat tárgyává tettem az egyetemet, mint szervezetet, különös tekintettel a szervezetelmélet és a munkajogviszonyok kapcsolatára, a szolgáltató egyetemmel szemben támasztott kihívásokra adandó és a szervezet átalakításában rejlő válaszokra, amelyek természetesen magukkal hozzák a munkajogviszonyok átstrukturálódását is.

A téma összetettsége is indokolta, hogy az általános dogmatikai alapozást felhasználva tárjam fel a fentebb meghatározott jogviszonyok sajátosságait, majd ezt

alapul véve tettem kísérletet a szervezetelmélet eredményeinek feldolgozásával a közszolgálati megalapozású jogviszonyok fenntartásához szükséges alappillérek megalkotására.

Dolgozatom zárásaként a különböző fejezetekben már korábban is megfogalmazott felvetéseket következtetéseket foglaltam össze, azonban igyekeztem azok pusztán megismétlését elkerülni. Következtetésem több irányúak, egyrészt a felsőoktatásban dolgozók munkaviszonyára vonatkozó szabályozási háttér megalkotását célozzák, másrészt a már kialakult szabályozásbeli ellentmondások feloldására szolgálnak. A következtetéseken, kritikai észrevételeken túl az egyes problémakörök megoldására is fogalmaztam meg javaslatokat.

## **II. A KUTATÁS MÓDSZEREI, FORRÁSAI**

Az értekezés témája a feldolgozási módszerek sokszínűségét igényelte. Tekintettel a téma összetettségére nem volt elégséges a jogi megközelítés, szükséges volt a közgazdaságtudomány, a szociológia és a szervezet elmélet eredményeinek felhasználása. A jogi háttér vizsgálata során a munkajogi megközelítés mellett nem volt megkerülhető, a több területen is a dolgozatom témáját érintő alkotmányjogi szempontú értékelés és elemzés sem. A komplex, jogágakon túlmutató szintézis elkerülhetetlen volt, amelyet megfelelően árnyal és kiegészít a történeti szemlélet megjelenítése. A dolgozatom interdiszciplináris jellege azonban lehetővé tette és elősegítette, hogy a globális megközelítés alapján vonhassak le következtetéseket, fogalmazzak meg javaslatokat.

Annak érdekében, hogy a témát lehetőleg teljes körűen feldolgozzam az összehasonlító módszert is alkalmaztam, oly módon azonban, hogy a nemzetközi jog-összehasonlítást önálló fejezetbe foglaltam össze. A következtetéseket, illetőleg felvetéseimet az egyes fejezetekben külön-külön is megfogalmaztam, míg az utolsó fejezetben igyekeztem ezek összegzését elvégezni. A feldolgozás során nem volt megkerülhető a szükséges mértékig a tételes joganyag bemutatása sem, hiszen az egyes ellentmondások forrását a jogi szabályozások eltérései képezik. Különös nehézséget jelentett a témához szorosan kapcsolódó rendkívül csekély számú irodalom, így szükséges volt az általános munkajog tudományi publikációk, mint kiindulópontok használata. A tételes joganyag vizsgálata során azonban azok elemző bemutatása helyett a kritikai módszertan használatával, a problémák kritikai szempontú elemzésére helyeztem a hangsúlyt.

Az irodalmi feldolgozás a fentiek okán kiterjed a közgazdaságtudománynak és a szervezetelméletnek a témához kapcsolódó, azonban a munkajog tudománnyal határos eredményeinek bemutatására. A magyar források mellett angol és német nyelvű irodalmat használtam. A téma feldolgozása során törekedtem a felsőoktatás munkajogát meghatározó valamennyi jogszabály felkutatására és a jog-összehasonlító

módszer segítségével azok elemzésére. A jogszabályok mellett az annak alkalmazása kapcsán kialakult bírói gyakorlatot és az Alkotmánybíróság gyakorlatát is a szükséges mértékig elemzés tárgyává tettem. A felsőoktatási törvény változásainak elemzésével a történeti összehasonlítás módszerével is éltem.

Tudományos érdeklődésem a munkajog általános elméleti kérdéseire is kiterjed, ezért az általános kérdések kapcsán elért eredményeim jó alapot biztosítottak arra, hogy a dolgozat témájául választott rendkívül specifikus kérdésekre is megfelelő válaszokat adhassak. Korábbi publikációm, ügyvédi praxisom, az ott szerzett tapasztalatok segítettek a dolgozat megírása során a munkajog szempontjából kritikus kérdések kiemelésében, szakmaspecifikus megközelítésében.

### **III. A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS A HASZNOSÍTÁS LEHETŐSÉGEI**

A XX. század fordulóján Magyarországon hatvanhét felsőoktatási intézmény működött. 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. Az oktatói létszám emelkedése jelentősen elmaradt a hallgatói létszám növekedésétől.

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 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.

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.

Az új felsőoktatási törvény előkészítése már 2002-ben megkezdődött. A koncepció jelentős változásokat javasolt az oktatók-kutatók-szakalkalmazottak jogállásában is: az intézményi státuszváltással kikerültek volna a közalkalmazotti

törvény hatálya alól és a Munka Törvénykönyve hatálya alá kerültek volna. Az oktatási és kutatási feladatokat szerződötetett oktatók-kutatók látták volna el. Szerződötetésük feltételeit az intézmény vezetése szabadon alakította volna. A szakalkalmazottak is szerződéssel lettek volna alkalmazva.

A nemzetközi jog-összehasonlítás keretében számos a hazai felsőoktatási jogviszony szempontjából is fontos következtetés volt levonható, és tapasztalat volt megállapítható:

- Az osztrák reform során a munkajogi státuszok átalakítására került sor, mely azt jelentette, hogy megszűnt a felsőoktatásban dolgozók szövetségi alkalmazása, jogviszonyuk inkább vált hasonlatossá a munkaviszonyhoz, azzal a különbségtétellel, hogy az állam garanciát, illetőleg készfízető kezességet vállalt valamennyi jog és kifizetés tekintetében.
- A tervezett német 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 tartalmazzák a különböző jogviszonyok elkülönítésére vonatkozó további előírásokat, rendelkezéseket.
- Csehországban 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 szlovák felsőoktatási foglalkoztatást meghatározó jogszabály részletes rendelkezést tartalmaz az egyes állások betöltésére, illetőleg a beosztással járó feladatok meghatározására.
- Svédországban 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.
- 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 viszonyítási alapot arra vonatkozóan, hogy hogyan is teljesítenek az intézmények egymáshoz képest. Az akkreditációs vizsgálatot 3-5 évente végzik el az intézményeknél.

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 alakai, de tartalmi szempontból is.

A dolgozatomban külön vizsgálatot szenteltem annak, 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, mintaként véve a Ktv-nek a teljesítményértékelésre és a minősítésre vonatkozó szabályrendszerét. 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.

A közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony egységes szabályozására egységes közszolgálati törvénytervezet készült, melyet szintén elemzek a dolgozatomban. Összességében megállapítható, hogy 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.

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.

Az intézményi autonómia a külső beavatkozásoktól való függetlenség azon szintje, amely szükséges ahhoz, hogy az egyetem saját belső szervezeti működését önállóan szabályozhassa.

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.

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

Az egyetemi autonómiát más megvilágításból szemlélve a szerződési szabadság kérdése is előtérbe kerül és újra azzal a problémával szembesülünk, hogy mennyire tekinthető a felsőoktatási intézmény a munkáltatói jogok teljes katalógusával rendelkező munkáltatónak, vagy csupán ezek a jogosultságok korlátozottan illetik meg az egyetemeket és főiskolákat és ilyen módon elsősorban a központi akarat végrehajtóiként kell ezeket a szervezeteket definiálnunk.

A felsőoktatásban problematikus a kollektív szerződés szerepe, tekintettel arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonyt meghatározó törvényi szabályozás kógcenciája 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.

Megállapítható, 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.

A felsőoktatásban a határozott idejű foglalkoztatás célja 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 felsőoktatási törvény új vonása az oktatók foglalkoztatása körében 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.

Az oktatókra vonatkozó szabályok körében az új felsőoktatási törvény rendelkezései az érintettek körében feszültséget okozhatnak:

- 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?

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

A munkakörök megszervezésével és kialakításával összefüggésben 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.

Az egyetemi, illetőleg főiskolai tanárok kinevezése kapcsán annak közjogias, illetőleg magánjogi elemeket hordozó elemei közül a közjogiasakat előtérben helyezve egyértelmű következtetésként vonható le, hogy a munkakör és a munkaköri cím egymástól elválí, bár ez dogmatikailag nehezen értelmezhető.

Az új törvény lehetőséget ad az intézményeknek saját hatáskörben összeférhetlenségi előírások megállapítására, melyeket a foglalkoztatási követelményrendszerben kell rögzíteni. Megítélésem szerint adminisztratív eszközökkel, jogszabályi korlátokkal nem érhető el az a kívánatos cél, hogy az oktatók, kutatók egy intézményhez kötődjenek. Ehhez a bérrendszert kellene alapvetően felülvizsgálni és biztosítani olyan bérszínvonalat, amely lehetővé teszi az intézmények számára az oktatók megtartását.

Fentiekhez szorosan kapcsolódik, hogy a felsőoktatásban önálló bértábla szerint állapítják meg az oktatók illetményét, ez a bérezési mód azonban 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.

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

kutatók 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.

A nem állami felsőoktatási intézmények vonatkozásában rá kell mutatni arra az eltérésre, hogy tanári kinevezésre esetükben az Akkreditációs Bizottság véleményének kikérése nélkül is sor kerülhet. Ez megítélésem szerint az egyenlő bánásmód követelményébe ütközik.

Az egyetemi, főiskolai tanárok jogviszony megszűnésének specialitásai cím alatt foglalkozom többek között a nyugdíjazás kérdésével is. 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 elnöknel. 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.

Az új felsőoktatási 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 megbízással benyújtott valamennyi pályázatot a szenátus véleményezi, rangsorolja. A szenátus tagjai többségének szavazatával dönt a rektorjelölt személyéről.”

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 összegben 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.

A felsőoktatási törvény hatályos szabályai szerint a magasabb vezetői, vezetői megbízás változatlanul a hatvanötödik életév betöltéséig szólhat. Módosult azonban 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. életévé 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.

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.

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.

A kutatók foglalkoztatása elvileg nem kizárólag munkajogviszony keretében történhet, azonban a jogviszony megválasztását nagyon gyakran nem az ellátandó feladat, hanem a felek pénzügyi érdeke határozza meg, így jönnek létre polgári jogi szerződések, amelyek ténylegesen munkaviszonyt lepleznek.

A nem oktató, kutató munkavállalók kapcsán szót ejtek a dolgozatomban 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 tartozó feladatokat - elsődlegesen gazdasági megfontolásokból - az intézmény munkajogi és szervezeti keretein kívül helyezte, ezzel az ilyen munkakörökben foglalkoztatottak közalkalmazotti státuszát megszüntette.

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 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 kormányzat számára a hagyományos egyetem társadalmi és politikai szempontból is valami olyasmit jelképezett, ami iránt valamennyien erős ellenszenvvel viseltettek. A

porosz reform sajátossága, hogy bürokrata, liberális reformerek és idealista filozófusok (Fichte, Schelling, Hegel) együttműködésüként jött létre. A reform jelentősége az egyetemi belső és külső autonómia egyensúlyának kialakítása.

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.

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.

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.

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.

Sajátossága a törvény gazdasági tanács alapítására vonatkozó rendelkezéseinek, 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 szerezhethet 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.

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.

A munkáltatói jogkör kapcsán 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.

Fentiekben részletezett kutatási eredmények a következőkben foglalhatók össze:

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.

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.

Végző 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, messzemenőig szem előtt tartva az egyetemi autonómiát. A foglalkoztatási szabályok keretjellegű meghatározása biztosíthatja a felsőoktatási intézmény számára azt a szabadságot, amellyel kiteljesítheti feladatait: a magas szintű oktatást és kutatást.

Az értekezésben felvetett kritikai megjegyzések, a jogalkotási hiátusokra adott válaszok felhasználhatók a későbbi jogalkotási folyamatokban. A dolgozat különös hangsúlyt fektet arra, hogy a jogalkalmazói szempontok is érvényesüljenek és lehetőséget teremtsen arra, hogy az itt felvetett kérdésekről tudományos vita is folyjék.

## A értekezéshez kapcsolódó publikációk

1. NÁDAS György-PRUGBERGER Tamás-BÍRÓ Noémi-RAB Henriett: Magyar és európai szociális jog Debrecen, Kossuth Egyet. K. 2004.
2. NÁDAS György: Bizonyítási nehézségek a munkaügyi kártérítési perekben. Munkaügyi Szemle 5/2002: 51-52.
3. NÁDAS György-BÍRÓ Noémi: A munkába járás támogatása Magyarországon, Magyar Közigazgatás 2/2001. 118-124.
4. NÁDAS György-BÍRÓ Noémi: A pályakezdő munkanélküliek támogatása, Magyar Közigazgatás 3/2001. 178-183.
5. NÁDAS György-BÍRÓ Noémi: A munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítés átvállalásáról a tartósan munkanélküliek alkalmazása esetén, Magyar Közigazgatás 12/2001. 757-760.
6. NÁDAS György: Az 1951. évi munka törvénykönyve. Az első munkajogi kódex Magyarországon. Studia iurisprudentiae, Tomus 2/2. 2002. 81-104.
7. NÁDAS György: Kényszervállalkozások-kényszertársaságok a gyakorlatban, Munkaügyi Szemle 11/2003. 51-52.
8. NÁDAS György: Gondolatok a munkavállalói kárfelelősség változásairól. Collega. Szakmai folyóirat joghallgatók számára 1/2003. 50-52.
9. 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.
10. NÁDAS György: A felsőoktatásban dolgozók munkajogi státuszának problematikája, Liber Amikorum Studia Hágelmáyer Ida dedicata II., Szerkesztette: Lehoczky dr. Kollonay Csilla és dr. Petrovics Zoltán, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Bp. 2005. , 81-101.o.
11. NÁDAS György – RAB Henriett: A kutatók munkajogi helyzete a felsőoktatásban, Munkaügyi Szemle 12/2005. 49-50. o.
12. NÁDAS György: A jogviszony időtartamának problematikája a felsőoktatásban alkalmazottak kapcsán, Munkaügyi Szemle 6/2007., 46-49.o.

13. NÁDAS György: A munkabalesetekkel kapcsolatos kárfelelősség problematikája, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* 4/2., Szerkesztette: Stipta István, Bíbor Kiadó Miskolc 2004., 5-25. o.
14. NÁDAS György: A kutatókra vonatkozó munkajogi sajátosságok, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXV/2.* Miskolc University Press 2007. pp. 601-614
15. NÁDAS György: Értelmezési nehézségek a közszolgálati jogviszonyban elrendelt létszámcsökkentés körül, *Munkajog kérdések és válaszok* 1/2006.
16. NÁDAS György: Az orvosi ügyeleti idő, *Munkajog kérdések és válaszok* 1/2006.
17. NÁDAS György: Ünnepnapokra járó díjazás, *Munkajog kérdések és válaszok* 1/2006.
18. NÁDAS György: A formaruha szabályai, *Munkajog kérdések és válaszok* 19. 1/2006.
20. NÁDAS György: Munkavégzés kamerás megfigyelése, *Munkajog kérdések és válaszok* 4/2006.
21. NÁDAS György: Közalkalmazott elbocsátása – felfüggesztése, *Munkajogi kérdések és válaszok* 5/2005
22. NÁDAS György: Ígéret ellenére nem jön létre a munkaszerződés, *Munkajogi kérdések és válaszok* 5/2005
23. NÁDAS György: Szándékos vagy gondatlan károkozás, *Munkajogi kérdések és válaszok* 6/2005
24. NÁDAS György: Kényszervállalkozás, kényszertársaságok egybekötve a gyakorlatban, egy jogeset tükrében, II. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád 2005. (előadás anyag)
25. NÁDAS György: Rendkívüli felmondás vétkes kötelezettségszegés nélkül, III. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád 2006. (előadás anyag)
26. NÁDAS György: Garanciális szabályok a gazdasági okból történő felmondás esetén, Nemzetközi Munkajogi Konferencia, Miskolc 2006. (előadás anyag)
27. NÁDAS György: Levonások a munkabérből, IV. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád 2007. (előadás anyag)
28. NÁDAS György: Felróhatóság? Vétkesség? Változások a munkajogi

kárfelelősség rendszerében Ünnepi tanulmányok Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíraskodás címen Radnay József 75. születésnapjára, Szerkesztette: Czucz Ottó és Szabó István, Bíbor Kiadó Miskolc 2002., 297-314.o.

29. 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.
30. NÁDAS György: Vitairat Prugberger professzor cikkéhez, Munkaügyi Szemle 2004. (48.évf.) 10. szám
31. 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.



**DR. GYÖRGY NÁDAS**

**BASIC QUESTIONS OF LABOR LAW RELATION OF TEACHERS AND RESEARCHERS  
EMPLOYED IN HIGHER EDUCATION**

**PHD THESIS OUTLINE**

Debrecen,  
2007.



## **I. Purpose of the Research**

It is obvious, that in pragmatical and dogmatical view labor law regulations concerning employees in higher education are complex. For this reason I had to take into consideration lots of aspects of the topic when I determined the methodology of my research.

I did not want to examine all aspects of the topic, but I tried to emphasize the key questions of it, which seems to be the most important part of it in dogmatical view. The area of research is a peripheral part of labor law, but I applied the results of economic science, sociology, and theory of organizations, inasmuch as these sciences could help my work. However, my approach based on labor law primarily. Using the results of human sciences mentioned above I can get more detailed results from the topic, including employment relations and other factors in higher education, which means legal problems can be examined as a part of the politics of higher education. The results of human sciences could help us to place labor law-based problems to the situation where they have arisen originally.

There are only few area of labor law, which could be called as unprocessed, and which could be the basis of a possible research in the future, however I tried to find and introduce a new, only partially examined area in this thesis. Furthermore, the Hungarian Parliament adopted the new act on higher education in 2005, which act is in close connection with joining the European Union and joining the so-called Bologna system, reforming all form and aspects of higher education, including the status of employees in universities.

Before I analyze the labor law regulations I examine the dogmatical view of legal regime of higher education system and the results of human sciences concerning the topic.

The most important part of my research is individual labor law, however I can not cut dead the impact of the instruments of collective labor law. This means that I introduce the system of collective labor law when it is necessary, taking into consideration that dogmatical problems are in the new act on higher education concerning the functional interpretation of collective bargaining agreements.

As a starting point I accepted that legal relation of employees in higher education could be defined as a kind of civil service, because of the role of the state in this area. When I draft my critical opinion, I take into consideration this fact primarily. However, the importance of constitutional law is significant, because not only the traditions but the Constitutional Court of the Republic of Hungary defined in its decisions the meaning of university autonomy nowadays.

Because of the complexity of the topic it is important to make a historical view and to introduce the international aspects also. As far as historical view concerns, I

examine the situation of Hungarian universities in 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> century, but I analyze the act on higher education adopted in 1993 at large, which method helps me to answer lots of question of the present legal regime.

In the main part of my PhD thesis I examine some legal relation in critical view and try to make recommendations for the problems of it. There is an inconsistency between the provisions of the act on the Legal Status of Government Employees (Kjt.) as a general and the act on higher education as a special act. In theoretical view there are a close connection with the general rule (act on Legal Status of Government Employees) and special rules in every sector of civil service, however there are a serious inconsistency between the special sectoral rules, which can be cause serious internal tensions all the labor law system. In the thesis I try to dissolve these tensions and try to make *de lege ferenda* proposals which are in consistency not only with the act on Legal Status of Government Employees but the other sectoral rules as well.

I examined the labor law rules concerning teachers, leaders of higher education institutions, researchers and “not teacher” employees either in practical, dogmatical and theoretical view. I examined separately the university as an organization, using the connection between theory of organizations and rules of labor law, and taking into consideration the possible responses to the challenge of “service university”, which can be meant the change of the structure of universities, including the change of labor law relations.

Because of the complexity of the topic, firstly I had to make a general dogmatical groundwork, in the interest of exhibition the special parameters of these legal relations, and after that I tried to appoint some keystones for my future ideas concerning the topic.

In the conclusion of the thesis I summarized my previous proposals and *de lege ferenda* suggestions, but I grouped it in logical view. I suggest not only principles for a new act concerning employees in higher education, but the dissolution of present inconsistency in the Hungarian legal regime.

## **II. Method and sources of the research**

Because of the area of research I had to apply not only the methods and results of legal sciences but other human sciences as well, including economic science, sociology and theory of organizations. As far as legal sciences concerns, I had to utilize the results of either labor law or constitutional law. This complex manner had been completed with historical view, so I can state that my thesis applies a kind of interdiscipline synthesis, which helped me to draw the inferences and formulate *de lege ferenda* proposals.

I also apply the so-called comparative method as well, and the results of this method can be found in a separate chapter. However, my statements and proposals can

be found not only at the end of the thesis, but at the end of every chapter. Sometimes I had to introduce the current text of the acts in so many words, because the inconsistency based on the text of the acts primarily. However, I examined the text with critical method, in the light of the current practical problems. As I previously stated, the topic is reasonably unprocessed, so I had to use not only the special studies on this topic, but the general studies on labor law as well. For this reason I consumed the most important studies of economic science and science of organizations, because I wanted to introduce the results of these sciences either.

I read and used not only the Hungarian, but the most important German and English studies as well, and I tried to introduce all law concerning my topic using the comparative method, including the case law of the Hungarian courts as well as the case-law of the Hungarian Constitutional Court. I applied the comparative method in historical view also, when I demonstrated the development of history of Hungarian legislative acts concerning higher education.

My previous studies, and my practical experience (as attorney) helped me to emphasize critical aspects of the topic, and I could use the general theoretical questions of labor law, wherewith I dealed previously either.

### **III. Summary of research results and usability of it**

At the turning of the 20<sup>th</sup> century there were 67 universities and colleges in Hungary. Act No. XXXVI. of 1912 established two other universities seated in Pozsony and Debrecen. The number of undergraduates increased significantly in that time (from 1895 to 1912 with 81,5 percents), however the number of undergraduates are below the number in Western-Europe. As Andor Ladányi stated, in the semesters 1913/14 there were 16,5 undergraduates in every 100.000 residents in Austria, 14 undergraduates in Germany, and only 9,6 undergraduates in Hungary. On the other hand, the growth of number of teachers were not harmonized with the growth of number of undergraduates at all.

It can be stated that the Hungarian system of higher education were only low-organized aggregation of universities, and the system were absolutely fragmented. At the end of the 1940s and the beginning of the 1950s lots of new universities and colleges had been established. Firstly the old and great “universities of sciences” had been disintegrated, because the Hungarian policy’s standpoint these new “specialized universities” could have sufficed the need of the Hungarian industrial sector more effectively. On the other hand, these new small universities could have been controlled simpler in political view.

In the 1980s decisions of the Socialist Party and the government declared the intention of reduction of number of universities, emphasizing that the main possibility for that purpose could be the integration and cooperation, and emphasizing the

importance teamwork and collaboration of universities and institutions of research either.

Only in 1993 had been adopted the first separate act on higher education in Hungary, on the basis of act No. I of 1985 on education and its amendment (act No. XXIII of 1990).

The preparation of the new act on higher education had been started in 2002. According to the first proposal, university employees should have been under the effect of Labor Code in place of the Act on the Legal Status of Government Employees. Universities would have been the right to employ teachers and researchers at their discretion, including the conditions of their engagement.

Reviewing the regulations in other countries, there are lots of conclusions which the Hungarian legislative organs should consider as follows:

- In Austria the legal status of university employees had been changed, the legal regulations concerning them are rather a kind of labor law relation than a kind of civil service relation. However, the state assumes absolute suretyship to all rights of them including their income.
- The proposal of an uniform act on civil servants in Germany is similar to the Hungarian proposal, but the German proposal contains prescriptions to the legislative organs of the provinces (regions), in particular on the main character of the legal status of civil servants, including the termination of it.
- In the Czech Republic universities have great autonomy concerning the appointment of university professors, which can be made in the universities own right, because the university has right to fulfill the habilitation procedure. According to my standpoint this solution could guarantee the autonomy of universities holistically.
- In Slovakia there are particular provisions concerning hiring, and regular duties.
- In Sweden employees in higher education are in civil service legal relations with the government. Independently from this fact, universities are sovereign institutions, and have great autonomy in the respect of its education, sources of finance and other general questions of the organization.
- In the USA there are different system of ranking and quality assurance. In every state the government has right to declare the conditions of it, including transparency, terminal fees, procedure of preliminary exam, organizational capability and rating of the undergraduates. There are strict monitoring procedure in every 3 or 5 years, however it is impossible to compare the universities to each other.

Labor relations cannot be considered as a kind of civil law relation, because neither party are free to define the contents of the contracts: employer has to apply the rules of labor code, employee has to ensure his costs of living by the work. In Act No. XXXIII on the Legal Status of Government Employees are more stricter regulations concerning appointment either in procedural or in material view than in Labor Code.

I examine separately the expediency of university employees as a profession under Act No. XXXIII on the Legal Status of Government Employees. There are many countries where acts on civil servants concerns employees in higher education, and in my opinion the Parliament should consider it, because of the Hungarian rules on qualification and ranking included into act No. XXIII on the Legal Status of Civil Servants. The Bologna Declaration contains the purpose of increasing the international competitiveness of European universities, which declaration could give the Parliament another argument to consider my suggestion, at least applying certain provisions of act on civil servants to university employees.

I analyze the proposal suggested an uniform act on civil servants and government employees. In my mind this proposal were unreasonable, because the typicals of the two main area are radically different, so after adopting this act lots of executive decrees should have been adopted concerning every sector of public administration. For this reason I think this concept of an uniform act could not be operable in practical view.

In my thesis I examine the issue of autonomy in two different aspects as follows:

- the historical development of autonomy, either in international or in internal view.
- the relationship between autonomy and legal status of government employees in Hungary in recent times.

University autonomy means a kind of independence from external intervention, which shall be necessary for the universities to determine their internal functions independently.

Early in the 20<sup>th</sup> century the autonomy of Hungarian universities were restricted in respect of either personal, or academic or economic ways. The monarch had right to nominate university professors, the minister had right to confirm private professors, associate professors, assistant lecturers, and trainees. The minister had competence to confirm the rector and the dean elected by the university, and to nominate the crew handling administration and finance of the university, and to determine the semester regulations. Universities had no separateness in economic issues, they had autonomy only in respect of internal functions.

The late 1940s and early 1950s were characterised by several totalitarian measures, mainly in the institutional structural changes and in the enhancement of the education's ideological background. The scientific classification system was taken from the university's authority and because of this the scientific education was forced into the background. The dominance of the political power resulted in the significant reduction of the role of the university boards. The technical and scientific requirements were played down in the appointment of the university teachers.

To put the university autonomy in other light, the freedom of contracts come into prominence, and we have to face again the problem, if we can consider the higher education institutions an employer in the original meaning of the word or these institutions have only limited employer's rights and in this sense they only enforce government will.

The role of collective bargaining in higher education is problematic considering the fact that individual deals are limited by the strict regulations of the public servants' legal relations. Therefore collective bargaining also can work on a small scale. The lower level regulations seem to neglect the public service act and leave larger competence to collective negotiations.

We can lay down that the number of teachers should constantly grow with the increasing number of students. However these numbers always depended on the present budget especially in government financed institutions. In the examined period the number of teachers never followed the growing number of students.

The aim of fixed-term contracts in higher education differ from those general aims described in the public servant act. In the public servant act fixed-term contracts are regulated as exceptions. The two exceptions are: making contracts for particular task or substitution.

A new characteristic of the higher education act is that a teacher's status is ended by law after the twelvth year without getting a PhD. The ministerial comment emphasizes that these requirements serve the quality of education and creates the basis for accomplishment evaluation. In my opinion the legal regulation only seemingly ends the fixed-term employment of professors' assistant as they have eight years to enter a doctorate school.

The regulations of the new higher education act can cause tension among teachers:

- How can those university teachers be classified in the new system who started their scientific career before the new act came into power?
- Will those research assistants, who fulfill the requirements, be classified as university teachers?

- In the light of that the new regulation offers five years for fulfilling the requirements. How can this be interpreted for those who started their term before the above mentioned legal characteristics? Does this mean a fixed or a nonfixed-term employment and does the employment end by law if he/she fails to complete the terms of the contract?

We have to create an internationally competitive conditional system of university teacher status for the future. Priority should be the rejuvenation of university staff, secure highly classified teacher supply, taking into account social and economical conditions. This should be carried out in a way that the intellectual values can be reserved and also keep those teachers who help the strategic purposes of the institution at the same time.

The future must answer two questions in connection with the creation and organization of the lay:

- How can personal requirements of colleges fulfill the academic strategic aims?
- Are the highly qualified university teachers prepared for practice oriented basic-level education?

It's a clear conclusion, that university and college teacher's lay and status are separate from one another, however dogmatic interpretation is problematic.

The new act makes it possible for institutions to lay down incompatibility rules, that will be regulated in the requirement system of employment. In my opinion, with administrative tools and legal limitation the desirable aim of linking teaching and research staff cannot be reached. In order to reach this, the wage system should be revised and should secure such a wage level that will keep teachers and researchers from leaving the institution.

In connection with the above mentioned, the teachers salary's is established by an independent wage scale. However, this method of wage system does not allow existing differences to be expressed in the salary by the employer. By this, the realization of motivation suffers.

We should pay attention to the constitutional freedom of education and research in the context of the sphere of the employer's authority, which guarantees the independence of teachers and researchers. This given right theoretically competes with the employer's right of command. It is useful to declare by law that in these questions teachers are not commanded.

We have to point to the difference in the context of the private higher educational institutions teachers can be appointed without the opinion of the Committee of Accreditation. I think that this distinction violates the doctrine of equal treatment.

I'm working on the questions of retirement under the title of special ending of the legal relations of university and college teachers. If the retired teacher does not establish a new labour relation, that way it won't be an institutional board which can initiate exemption of the university teacher at the president of republic because of reaching the age of 70. The regulations would be clear if reaching that age would not be defined in the form of exemption, but as a reason of termination of the labour relations, so reaching the age limit would expire the labour relation and status by force of law. The new higher education act modifies the vice chancellor's procedure rules of commission. However in my opinion is not that clear:

- The 27.§ (5) : the senate advises the conduction of the competition, judges of the competition, selects the candidate for vice chancellor and inform the maintainer, and evaluates leading activity of the vice chancellor
- The same § (9) says that the grade of the competition belongs to the senate's sphere of authority
- The 96§ (7) says all of the competitions are reported and graded by the senate. The senate decides about the person of the vice chancellor with the vote of the majority.

In my opinion, divisions can be considered as an artificial formation. On the other hand, it must admitted that their existence in the field of medical activity and other fields can be partly defensible. According to the regulations of the higher education act, health insurance office payments and ministerial finances must be handled separately. At the establishment of integrated universities, the creation of divisions was the tool to keep the already existing privileges.

According to the valid regulations of the higher education act the chief executive and executive officers commission still exists until the age of 65. However the length of the commission was modified. The establishment of the minimum 3 year commission time can cause several problems, especially in the case of the head of the departments. It was a usual practise until the valid regulation that a teacher approaching the age of 65 e.g. was handed a 2-year period commission.

According to the rules in force of the Act on higher education, the age limit to be appointed for a chief-executive or executive position remains 65 years. The length of the mandate has, however, been changed. Setting three years as a minimum period for a mandate is likely to cause problems, mostly in the case of the Heads of Department. It has been a well established practice until now, that a professor in his mid sixties got appointed only for two years. This solution is no more feasible. A disposition of the Labor Act (Mt.) provides the solution: the closing date of a determinate period can be validly expressed not only by referring to a certain precise date, but also by the occurrence of a specific event, thus it is not unlawful to appoint someone in an executive position until he/she reaches the age of 65.

The review of the inventory of rights of the disciplinary authority of the Heads of Institute is strongly advisable, since all the rights currently exercised by the Minister should be vested upon the Institutional Council. The conferral of these rights on the

Council would not only put an end to the legal incertitude, already pointed out above, but would also significantly cut the red tape and render the decision making much less time consuming by eliminating a useless and causeless bureaucratic obstacle.

The legal provisions treat researchers in an unfriendly way specially compared to the importance of the tasks assigned to them or to the intellectual potential they represent. The difference in the conditions of employment between a university teacher and a researcher are so important, and can give rise to tensions on both sides, that it is not surprising that students are not motivated to become researchers as the prestige of research activities has been constantly declining over the past years.

The classical labor law-based employment relation is not the only possibility to hire researchers; however, the choice of the legal instrument is usually determined by the financial constraints rather than the real needs. This is the reason why in many cases civil law contracts are dissimulating real employment relations.

It is also emphasized in the thesis, with respect to the researchers not performing teaching activities, that the primary victims of the cut-backs in the higher education sector were exactly those people. The institutions of higher education were, mainly for financial reasons, urged to outsource their non-essential activities, thus placing them out of their institutional and employment framework, consequently ending the public servant status of many researchers.

The in-depth analysis of the university machinery is essential to help promoting the implementation of the necessary structural reforms by making them rationally acceptable. A long-term plan can clarify the directions a future reform should follow. These are equally important also to convince the employees of the necessity of a radical change, to motivate them in acting more efficiently and to help achieve a better coordination.

The revolutionary idea to set up a modern university came from France. The first university reform was initiated by Napoleon himself in order to consolidate his power and to monopolize and control education, to make it a state issue and to weaken the stances of the church at the same time. Another reason behind the university reform was that for the “children of the Revolution” the ancient university structure had lost both its political and social legitimacy. Reforms were also implemented in Prussia, characterized by the fruitful cooperation of bureaucrats, liberal politicians and philosophers like Fichte, Schelling or Hegel. The main achievement of this reform is that it set a balance between the internal and external autonomy of the university system.

The dissemination of the Bologna-process acquis and the establishment of the European Higher Education Area are those factors which are likely to bring about the next university-revolution. Nevertheless, it has to be emphasized that this reform has been inspired, to a great extent, by the British-American university model that has no roots in continental Europe.

The structure of the Hungarian higher education followed the German-Prussian model with an independent professorial and teaching body, enjoying the status of public servants and enjoying a corporate autonomy. The German-style department-structure served primarily teaching, research as such was considered to be an “obligatory passion” of the well-paid and not overburdened professors, required but not remunerated by the university.

All in all, the modern university tries to distance itself from the government and from politics in general in order to keep its autonomy and fills in the place of the tapering subventions by various incomes from the educational market, a market on which it is the more and more dependent. As a result of the political transformation of higher education the relation between university, state and educational market is perpetually changing. Universities have to adapt themselves to these ever changing conditions; to do so they need to develop a strategic approach.

In case if the university adopts and implements a pluralist approach, the decisions relating to the concurrent goals and interests are not made on a rational and hierarchical basis; decision making is to be imagined more like a process of political bargaining and finding compromises, just like in a real pluralist system of checks and balances. This conception assumes a fundamentally different behavior of the university management than before. Here, the top management (the Dean) presents its managing plans and conceptions concerning the institution and, after consulting the academic body, the final decision is reached as a result of a process of compromises taking into account the various interests at stake. Hence, the decisions reflect the diversity of the university structure.

A peculiar feature of the dispositions of the Act (on higher education) relating to the Economic Council is the fact that the state intervention is directly referred to. Namely it is only in the case of state-run universities that have to establish the Economic Council. On the one hand this is justified because the state can only acquire influence in the state-run institutions through the Economic Council. On the other hand, however, Economic Councils (in case they are needed) should play the same role within private institutions as well.

The senate is the preparatory and executive body of the institution of higher education, lead by the Dean by virtue of his or her position. This body is in charge of the professional coordination of the institution; its members are delegated from the academic staff. It is also the senate that defines the strategic guidelines of the university.

Another problem to be addressed in a modern university is to determine level on which the disciplinary authority should be exercised. The already mentioned department-system poses additional difficulties as in this system the traditional faculty-based mechanisms are no longer applicable, the department-system dissolves the faculty as organizational unit and the central management of the institution gains

more importance. The disciplinary authority cannot, therefore be maintained at the level of the faculty; it has to be positioned on a higher level in the institutional hierarchy.

The results of the research can be summarised as follows:

Even after having seen some international examples, it is still hard to find a similar solution. In the majority of European states university teachers are employed as public servants, whereas in the United States the legal status of university staff is characterized by the lack of collective agreement and minimal state intervention.

As a word of critique it has been pointed out that the current system in which the legislative body wants to define administratively the number of executive positions is not a viable solution. It must be evident that the needs of all institutions of higher education are different and, with special regards to their institutional autonomy, are constantly changing. Consequently, any attempt to centrally limit or set the number of institutions or levels of management is deemed to fail.

The final conclusion of the analysis carried out shows that it would be the most welcomed to frame such a common legislative act, that would be applicable to university staff and that would show substantial similitude to the legislation relating to public servants. Nevertheless, the legislator has to be careful to respect the autonomy of universities in every possible way. The creation of a framework law relating to employment relations could possibly guarantee the institutions the liberty they need to accomplish their tasks, namely to ensure the high level of education and research.

The critical observations, the tentative responses on how to remedy the legislative “loopholes” of the essay could serve as basis for the future legislation. Special attention had been paid to make the practitioners’ aspect come to the fore to promote a scientific debate.

### **Publications in connection with the topic**

1. György, Nándas - Tamás, Prugberger - Noémi, Bíró - Henriett, Rab: Hungarian and European social law, Debrecen, 2004.
2. György, Nándas: Difficulties of evidence in labour compensation cases, *Munkaügyi Szemle*, 5/2002, 51-52.
3. György, Nándas - Noémi, Bíró: The support of travelling to the workplace in Hungary, *Magyar Közigazgatás*, 2/2001, 118-124.
4. György, Nándas - Noémi, Bíró: The support of entrant unemployed, *Magyar Közigazgatás*, 3/2001, 178-183.
5. György, Nándas - Noémi, Bíró: Taking over the travelling allowance in connection with travelling to the workplace in the case of employing permanently unemployed persons, *Magyar Közigazgatás*, 12/2001, 757-760.
6. György, Nándas: The Labour Codex of 1951. The first Labour Codex in Hungary, In: *Studia iurisprudentiae*, edited by: István, Stipta, Tomus 2/2. 2002, 81-104.
7. György, Nándas: Undertakings of necessity - Companies of necessity in practise, *Munkaügyi Szemle*, 11/2003, 51-52.
8. György, Nándas: Some thoughts of the changes in employee's compensation responsibility, *Collega*, 1/2003, 50-52.
9. György, Nándas– Henriett, Rab: International surroundings of the labour regulation in higher education, In: *Learning from future [omnibus edition]*, edited by Katalin Siska and Krisztián Szabó, Debrecen, 2007, 45-65.
10. György, Nándas: Problems in the legal state of the employees in higher education, In: *Liber Amikorum Studia Hágelmáyer Ida dedicata II.*, edited by: Csilla, Kollonay and Zoltán, Petrovics, Bp., 2005, 81-101.
11. György, Nándas – Henriett, Rab: The legal state of the researchers in higher education, *Munkaügyi Szemle*, 12/2005, 49-50.
12. György, Nándas: Problems of the period of legal relationship in connection with the employees in higher education, *Munkaügyi Szemle*, 6/2007, 46-49.
13. György, Nándas: The problems of responsibility of accidents in the workplace, In: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium 4/2.*, edited by: István, Stipta, Miskolc, 2004, 5-25.

14. György, Nándas: Specialities in labour law relative to the researchers, In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXV/2., Miskolc, 2007, 601-614.
15. György, Nándas: Difficulties in the interpretation of the layoff ordered in the civil service, Munkajog kérdések és válaszok, 1/2006.
16. György, Nándas: The on-call time in medical practise, Munkajog kérdések és válaszok, 1/2006.
17. György, Nándas: Payment for working on holidays, Munkajog kérdések és válaszok 1/2006.
18. György, Nándas: The rules of outfit, Munkajog kérdések és válaszok, 1/2006.
19. György, Nándas: Monitoring the work by camera, Munkajog kérdések és válaszok, 4/2006.
20. György, Nándas: Discharging - Suspending the public servant, Munkajogi kérdések és válaszok, 5/2005.
21. György, Nándas: Wrecking of the labour contract despite of promise, Munkajogi kérdések és válaszok, 5/2005.
22. György, Nándas: Malicious or negligent injury, Munkajogi kérdések és válaszok, 6/2005.
23. György, Nándas: Undertakings of necessity - Companies of necessity in practise - presented through a case, II. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád, 2005. (lecture)
24. György, Nándas: Extraordinary notice without malicious breach of duty, III. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád, 2006. (lecture)
25. György, Nándas: Assurance rules of notice through economic reason, Nemzetközi Munkajogi Konferencia, Miskolc, 2006. (lecture)
26. György, Nándas: Reduction from the wage, IV. Magyar Munkajogi Konferencia, Visegrád, 2007. (lecture)
27. György, Nándas: Imputability? Culpability? Changes in the system of responsibility in labour law, In: Ünnepi tanulmányok Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bírászkodás címen Radnay József 75. születésnapjára, edited by: Ottó, Czúcz and István, Szabó, Miskolc, 2002, 297-314.

- 28.** György, Nándas: Analysis of the leading establishment and the leaders of the higher education institutes in the point of labour law, Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára, edited by: Csilla, Csák, Miskolc, 2007, 248-262.
- 29.** György, Nándas: Bill of argument in connection with Professor Prugbereger's essay, Munkaügyi Szemle, 2004/10.
- 30.** Tamás, Prugberger - György, Nándas: Ranking the labour contract to the contract of agency or the contract of draft by the will of one party, Liber Amikorum Studia Stephano Kertész dedicata, Bp., 2004. 259-268.