

AZ AKADÉMIAI SZABADSÁG A HAZAI FELSŐOKTATÁSBAN A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

POLÓNYI ISTVÁN

Wesley János Lelkészképző Főiskola, Budapest

Beérkezett: 2024. július 2., elfogadva: 2024. augusztus 31.

A tanulmány az akadémiai szabadság és az intézményi autonómia történelmi alakulását tekinti át a felsőoktatásban, kitekintve annak legfontosabb irodalmára. Ezt követően az akadémiai szabadság legfontosabb jellemzőinek (a tanítás szabadságának, a kutatás szabadságának, a kollegiális koordinációnak és a hallgatók tanulási szabadságának) formálódását tekinti végig a hazai felsőoktatásban a törvények alapján. Az elemzésből elég világosan látszik, hogy a hazai akadémiai szabadság a vizsgált harminc évben jelentősen csökkent. A tanulmány ezután ezen elemzés alapján megalkotja a magyarországi akadémiai szabadság időbeli összetett mutatóját, és összehasonlítja azt a Világbank magyar kormányzatra vonatkozó teljesítménymutatóival (kormányzati hatékonyság; politikai stabilitás és erőszak/terrorizmus hiánya; szabályozási minőség; jogállamiság; politikai részvétel és elszámoltathatóság) a vizsgált időszak alatt. Az elemzés robusztus korrelációt talál. Robusztus korrelációt talál akkor is, ha az akadémiai szabadságot a (FAU és a V-Dem Intézet alapján kiadott) Akadémiai Szabadság Index Magyarországra vonatkozó adatai és a Világbank magyar kormányzatra vonatkozó teljesítménymutatói között hasonlítjuk össze a vizsgált évekre vonatkozó adatokat. Az elemzés eredménye szerint a magyar akadémiai szabadság csökkenése az elmúlt három évtizedben, de különösen az elmúlt évtizedben szoros korrelációt mutat a magyar kormányzati teljesítménymutatók romlásával.

Kulcsszavak: akadémiai szabadság, tanítás szabadsága, kutatás szabadsága, a kollegiális koordináció, hallgatók tanulási szabadsága a magyar felsőoktatási törvényekben

ACADEMIC FREEDOM IN HUNGARIAN HIGHER EDUCATION AFTER THE REGIME CHANGE

This paper first reviews the historical development of academic freedom and institutional autonomy in higher education, looking at the most important literature on the subject. It then traces the evolution of the most important features of academic autonomy (freedom of teaching, freedom of research, collegial coordination and students' freedom of learning) in domestic higher education on the basis of the laws. It is quite clear from the analysis that academic freedom has declined significantly over the thirty years under review. The paper then uses this analysis to construct a composite indicator of academic freedom in Hungary over time, and compares it with the World Bank's performance indicators for the Hungarian government (Government Effectiveness; Political Stability and Absence of Violence/Terrorism; Regulatory Quality; Rule of Law; Voice and

Levelező szerző: Polónyi István oktatáskutató, kutatóprofesszor, Wesley János Lelkészképző Főiskola, 1083 Budapest, Dankó u. 11. E-mail: polonyiistvandr@gmail.com

Accountability) over time. The analysis finds a robust correlation. A robust correlation can also be found when academic freedom is measured using the Academic Freedom Index for Hungary (published on the basis of the FAU and the V-Dem Institute), comparing its data for the years under review with the World Bank's performance indicators for Hungarian government. As a result of the analysis, the decline in Hungarian academic freedom over the last three decades, and particularly in the last decade, has been closely correlated with the deterioration in Hungarian government performance indicators.

Keywords: academic freedom, freedom of teaching, freedom of research, collegial coordination, students' freedom of learning in Hungarian higher education laws

Bevezetés

Ebben az írásban először az akadémiai szabadság történelmi alakulását tekintjük át azzal a céllal, hogy azonosítsuk annak néhány indikátorát. Ezután ezeknek a rendszerváltás után a hazai felsőoktatási törvényekben tetten érhető jellemzőit vizsgáljuk. Végül az akadémiai szabadság változását a kormányzati teljesítmény és a demokrácia alakulásával vetjük össze.

Az elemzés igyekszik következetes különbséget tenni az intézményi autonómia és az akadémiai szabadság között – az utóbbira koncentrálna.¹

Az akadémiai szabadság és az intézményi autonómia – rövid történelmi visszatekintés

Először röviden áttekintjük az akadémiai szabadság történelmi fejlődését azzal a céllal, hogy annak legfontosabb elemeit, illetve ezek változásait felismerjük.

A (középkori) egyetem (*studium generale*): „a tanárok és diákok jelentős törvénykezési autonómiával, statútumok felállításának és saját tisztségviselőik megválasztásának jogával, valamint pecséttel, a hitelesség elismert attribútumával rendelkező céhszerűen szövetkező szerveződése (...). A tizenharmadik században a 'generale' státushoz előbb vagy utóbb pápai, illetve uralkodói megerősítéssel kellett rendelkezniük az egyetemeknek.” (*Ferencz 2001: 37*) Az intézményi autonómia tehát már a kezdetekben sem volt teljes.

Az intézményi autonómia mellett az akadémiai szabadság is széles körű volt. A professzorok külső ellenőrzés nélkül taníthattak szakterületükön. (*Altbach 2007*.) Azonban az akadémiai szabadság sem volt abszolút. Mind az egyház, mind az állam gyakorolt némi ellenőrzést arra, hogy mit lehetett tanítani. Azokat a professzorokat, akiknek a tanítása ellentétben állt a római katolikus egyház tanításaival, néha szankcionálták. (Pl. Luther Márton teológiai nézetei miatt eltávolították professzori tisztségéből.) De a polgári hatóságok iránti lojalitást is elvárták. (*Altbach 2007*.) Ennek ellenére az egyetemeken nagyobb volt a véleménynyilvánítás szabadsága, mint a társadalom más részein.

Altbach hangsúlyozza, hogy az akadémiai szabadság az egyetem küldetésének központi eleme. A tanítás és a kutatás elengedhetetlen feltétele. A fejlett felsőoktatási rendszer nem létezhet akadémiai szabadság nélkül. (*Altbach 2007*.)

¹ Jelen sorok szerzője több írásában vizsgálta az intézményi autonómia átalakulásait a szóban forgó törvények és törvénymódosítások során (lásd pl. *Hegedűs–Polónyi 2015; Polónyi 2015, 2022*) Ennek az írásnak a fókuszja az akadémiai szabadságon van.

Az akadémiai szabadság a 19. század elején – Humboldt munkássága nyomán – kibővült a kutatás feladatával és szabadságával. A tudományos szabadság az osztályteremben és a laboratóriumban minden kérdést magában foglal, nem csak a tudományos szakértelem területét. De alapvetően csak ott. A 20. században már – az Újvilágban – a professzorokat társadalomkritikusoknak tekintették, és minden témában különleges védelmet kaptak a beszéd és az írás tekintetében, idézi az Amerikai Egyetemi Professzorok Szövetségének állásfoglalását *Altbach (2007)*.

Az akadémiai szabadsághoz normarendszer is kapcsolódik, a Merton-féle CUDOS elv, amely rövidítés négy fogalom kezdőbetűiből adódik:

- kommunizmus (Communism): azaz a tudományos felfedezés mindenki tulajdona;
- az egyetemesség (Universalism): az igazságra törekvés egyetemes és személytelen;
- az érdeknélküliség (Disinterestedness): a tudósok önzetlen módon cselekszenek;
- szervezett szkepticizmus (Organized Skepticism): minden gondolatot szigorú és alapos közösségi ellenőrzésnek kell alávetni (*Gulyás et al. [2013] Merton [1942] alapján*).

Az akadémiai szabadság és a felsőoktatási autonómia kapcsolatának lényege, hogy a felsőoktatási autonómia teremt keretet az akadémiai szabadságnak. Az egyetemi autonómia fogalma (intézményi autonómiaként értelmezve) az oktatási és kutatási szabadság intézményi és eljárási megvalósítása, „védelme az állammal szemben”. (Veld et al. 1996-ra *hivatkozva Zgaga 2012*.) Erre a védelemre a felsőoktatás fejlődése nyomán egyre inkább szükség van. A 20. század közepétől bekövetkező tömegesedés nyomán az egyetemek egyre inkább nagyüzemmé váltak. A felsőoktatás a gazdasági, politikai stb. vezetők, a vezető értelmiség „kitermelőjévé” vált. A kutatások, közte a felsőoktatási kutatások jelentősége az innováció, a tudomány gazdasági szerepe megnőtt. Mindezek nyomán az állam egyre jelentősebb szabályozó szerepet involvál magának a felsőoktatási szféra irányításában. Ez alapvetően befolyásolja a felsőoktatási intézmények autonómiáját és az akadémiai szabadságot.

A 1. táblázat összefoglalja az akadémiai szabadság összetevőit, mind a professzorok, mind a hallgatók szabadságának elemeit. Itt szándékosan professzorok szerepelnek és nem oktatók, mert ahogy látni fogjuk az akadémiai szabadság lényegében a professzori egyetemről a menedzseri egyetemig tartó átalakulás során formálódik át (mint arra *Kozma–Polónyi 2024, Teichler 2020-ra hivatkozva* rámutat).

1. táblázat: Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia (Forrás: saját szerkesztés)

EGYETEMI AUTONÓMIA			
<i>„az oktatási szabadság intézményi és eljárási megvalósítása”, „védelme az állammal szemben” (Zgaga 2012)</i>			
AKADÉMIAI SZABADSÁG			
Professzorok			Hallgatók
Tanítás szabadsága	Kutatás szabadsága	Kollegiális koordináció	Tanulás szabadsága
<ul style="list-style-type: none"> – előadás-hirdetés szabadsága – szakalapítás szabadsága – tartalomalakítás szabadsága 	<ul style="list-style-type: none"> – témaválasztás szabadsága – forráshoz jutás szabadsága 	<ul style="list-style-type: none"> – csoportos döntéshozás az intézmény nevében 	<ul style="list-style-type: none"> – tárgyválasztás szabadsága – átjárhatóság – előrehaladás szabadsága

A 20. század második harmadában a felsőoktatás fejlődését alapvetően befolyásolják a 70-es évek gazdasági válságai s a nyomukban átalakuló közfinanszírozás. A kormányzatok csökkentették a felsőoktatási intézmények támogatását, megnyirbálták a diákjóléti juttatásokat. Áttértek az ún. indirekt állami irányítási rendszerre. Gazdasági önállóságot adtak a felsőoktatási intézményeknek, s arra készítették azokat, hogy gazdálkodó intézményként működjenek, fokozzák bevételeiket a tandíjak bevezetésével, emelésével és külső kutatási-oktatási megrendelések vállalásával. A költségvetési támogatások egy részét is teljesítményelv, illetve pályázatok alapján, versenyztetéssel kezdték elosztani. Ez tovább erősítette az intézményi bürokráciát – s hátrébb szorította az akadémiai értékeket (Hrubos 2006). A gazdálkodó vagy szolgáltató egyetemeken a „főhatalom” a professzorok, a professzori testületek, az akadémiai stáb kezéből kicsúszik, és átkerül az adminisztratív stábhhoz, az egyetemi menedzserekhez (Hrubos 2004).

A 20. és a 21. században a kutatás – így az egyetemi kutatás is – átalakul. Kialakul a projektvilág (Laki–Palló 2001). Másrészt előtérbe kerül a „nagy” tudomány. A kutatók egyéni kíváncsisága által vezetett témaválasztás és a reputációra épülő kutatásfinanszírozás helyébe a pályázati rendszer, az állami és piaci megrendelés és a projektfinanszírozás lép. A tudománytól és művelőitől egyre inkább a hasznosságot, eredményeik rövid távú gazdasági, társadalmi hasznosulását várják el. A kutatók valójában kisvállalkozók, sőt az egyetemek maguk is vállalkozóként viselkednek a tudáspiacon. (Laki–Palló 2001.) Ez jelentősen befolyásolja a kutatási szabadságot. Elég nyilvánvaló, hogy a CUDOS elvből a vállalkozó egyetemeken a Communism és Disinterestedness sérül(het).

Ivar Bleiklie több jelét sorolja fel az egyetemek szerveződésében bekövetkezett változásoknak. Először is a tudományos tekintély, a professzorok tekintélye megkérdőjeleződik az egyetemeken és testületeikben. Másodsor, a (professzori) kollegiális koordinációt aláassa a döntéshozatal – és az erőforrások feletti ellenőrzés – áthelyeződése az adminisztrációhoz. Harmadsor, egyre inkább bekerül az egyetemi vezetés gyakorlatába az elszámoltathatóság és a teljesítménymérés. És végül az üzleti tevékenység és a menedzserserializmus térnyerése nyomán az egyetemek régi, professzori akadémiai/intézményi vezetése elválik a menedzsmenttől és háttérbe szorul. (Bleikie 2004.)

Altbach szerint is jelentős változások következtek be a felsőoktatási autonómiában és így az akadémiai szabadságban. Az akadémiai szféra „korporatizálódott”, és a vállalatok érdekei dominánssá váltak az egyetemen. Az alapkutatás háttérbe szorult az alkalmazott munka javára, amely gyors eredményeket hozott a megrendelő vállalatok számára, és az alapkutatás kormányzati támogatása csökkent. A kutatásfinanszírozás egyre nagyobb részét közvetlenül a vállalatok biztosítják, és az eredményeket védettnek tekintik, ami szabadalmakhoz vezet. A kutatási eredményeket néha titkosítják. Ez a tudósok azon szabadságát sérti, hogy a kutatási eredményeket szabadon terjesszék. (Altbach 2007.)

Más helyütt Altbach Bleikliéhez hasonlóan kiemeli a „menedzsersizmus” erősödését. Az irányítás ezen tendenciái nyomán a professzorok hatalma csökken a kutatási irányvonal előírásában, az egyetemi fejlődés irányának meghatározásában, a tanterv kidolgozásában, és végső soron a teljes tantermi tevékenység és a kutatás kiválasztásában és végrehajtásában. Végeredményként az akadémiai szabadság csökken. (Altbach 2007.)

Ugyanakkor Altbach arra is rámutat, hogy némi zavar van az akadémiai szabadság megfelelő meghatározása kapcsán. Egyes országokban mind az egyetemi, mind a civil hatóságok a szűk humboldti definíciót fogadják el. Máshol, az akadémian belül és kívül, az Újvilág tágabb ideálja érvényesül.² Nincs egyetemesen elfogadott felfogás az akadémiai szabadságról. (Altbach 2007.)

² Az American Association of University Professors (az amerikai egyetemi professzorok szervezete) nyilatkozatában a kutatás, közlés és tanítás szabadsága mellett azt is hangsúlyozza, hogy ha állampolgárként beszélnek vagy írnak, mentesnek kell lenniük az intézményi cenzúrától vagy fegyelemtől. <https://www.aaup.org/report/1940-statement-principles-academic-freedom-and-tenure>

Ezt támasztja alá Lyer és szerzőtársainak elemzése, amely rámutat, hogy az akadémiai szabadságnak három megközelítése létezik. Az egyik: az ENSZ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) alapján a véleménynyilvánítás szabadságával, a megkülönböztetés tilalmával és az egyesülési szabadsággal összekapcsolva értelmezi (Lyer–Saliba–Spannagel 2023: 10). Hasonló az akadémiai szabadság értelmezése az USA-ban. Mint írják „az Egyesült Államokban a tudományos szabadságot hagyományosan a szólásszabadságról szóló alkotmány első kiegészítése védi, ami egyértelműen kizárja „az egyetem szellemi életébe való kormányzati beavatkozást” (Lyer–Saliba–Spannagel 2024: 12).

A másik megközelítésként az Európai Unió állásfoglalását említik, amely a tudományos szabadságot a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolta. Az EU Alapjogi Chartájának 13. cikke így ír: „A művészet és a tudományos kutatás szabad. A tudományos élet szabadságát tiszteletben kell tartani.”³

Az akadémiai szabadság harmadik értelmezése Lyer és szerzőtársai szerint a „tudományhoz való jog” kapcsán született. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 2020-ban úgy foglalt állást, hogy mindenki joga, hogy „élvezze a tudományos haladás előnyeit és annak alkalmazásait”, és kiköti, hogy az államok „kötelesek tiszteletben tartani a tudományos kutatáshoz nélkülözhetetlen szabadságot”. A Bizottság hozzáfűzi, hogy a „kutatás szabadsága legalább a következő öt dimenziót tartalmazza:

- A kutatók védelme független megítélésük indokolatlan befolyásolásától;
- A kutatók számára autonóm kutatóintézetek létrehozásának lehetősége, a kutatás céljainak és célkitűzéseinek, valamint az alkalmazandó módszerek meghatározásának lehetősége;
- A kutatók szabadsága, hogy szabadon és nyíltan megkérdőjelezzék bizonyos projektek etikai értékét, és joguk van kivonulni azokból a projektekből, ha lelkiismeretük úgy kívánja;
- A kutatók szabadsága a más kutatókkal való együttműködésre nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt;
- Tudományos adatok és elemzések megosztása a döntéshozókkal és lehetőség szerint a nyilvánossággal. (Lyer–Saliba–Spannagel 2023: 13.)

David Kaye, az ENSZ Emberi Jogi Tanács vélemény- és szólásszabadsághoz való jog előmozdításának és védelmének különmegbízottja munkájában részletes elemzést ad arról, hogy az egyetemi autonómiát a világon számos helyen megsértik (Kaye 2020).

Az akadémiai szabadság összefügg az intézményeket befoglaló politikai környezettel is. Lyer és szerzőtársai elemzésükben megállapítják, hogy az egyetemi autonómia jelentős hanyatlása összefügg az adott országok tágabb politikai trendjeivel, különösen az autokratizálódással és a politikai polarizációval, amelyek a felsőoktatás elleni támadásokat okozzák és elősegítik. Azt is hozzátesszik, hogy az intézményi autonómia akadályozása hatékonyan aláássa az akadémiai szabadság más aspektusait is, ideértve a tudósok beavatkozás nélküli kutatási és tanítási szabadságát, eredményeik cseréjének és terjesztésének szabadságát, valamint azt a nyitott kutatási és tanulási környezetet, amelyet az egyetemeknek biztosítaniuk kell. (Lyer–Saliba–Spannagel 2023: 191–192.)

Az akadémiai szabadság a hazai felsőoktatásban a törvények alapján

A magyar felsőoktatás rendszerváltás utáni működési és szerveződési rendszerét három felsőoktatási törvényben (1993, 2005, 2011) és annak jelentősebb módosításaikban (1996, 2015, 2022) vizs-

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT> (326. oldal)

gáljuk. A következőkben ebben a három törvényben és három módosításukban elemezzük az akadémiai szabadságnak az előzőekben tett áttekintés alapján azonosítható négy elemének: a tanítás szabadságának, a kutatás szabadságának, a kollegiális koordinációnak és a tanulás szabadságának az alakulását. Az alábbi összetevőket vizsgáljuk:⁴

A tanítás szabadsága:

- a szakalapítás,
- az előadás-hirdetés,
- a tartalomalakítás szabadsága.

A kutatás szabadsága:

- a témaválasztás,
- a forráshoz jutás szabadsága,
- a CUDOS normák érvényesülése.

A kollegiális koordináció:

- az intézményi tanács döntési szabadsága.

A hallgatók tanulási szabadsága:

- a tárgyválasztás,
- az átjárhatóság és
- az előrehaladás szabadsága.

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról és módosításai

Az 1993. évi felsőoktatási törvény előkészítése jelentősen elhúzódott. A koncepciója már 1991-ben elkészült (*Bakos 1991*)⁵, és a művelődési minisztérium miniszteri értekezlete el is fogadta, ugyanakkor több tényező akadályozta a kormány elé kerülését. Az egyik a felsőoktatási intézményeket fenntartó minisztériumok ellenállása.⁶ Az Akadémia gátja volt a másik, ami megakart tartani a tudományos minősítés jogát. És témánk szempontjából leginkább releváns akadály a Pénzügyminisztérium volt, ami a felsőoktatási intézmények autonómiájának terjedelmével, milyenségével volt kapcsolatban. A minisztérium, illetve az előkészítő bizottság⁷ a felsőoktatási intézmények öngazgatási és öntulajdonosi szisztémáját szerette volna elérni. Az Akadémiának sikerült elfogadtatnia a köztestületi konstrukciót, amihez kapcsolódóan megvalósult az öngazgatás és öntulajdonlás (azaz a saját vagyon és állami források feletti teljes önálló gazdálkodás, amihez a 2018-as államosításig a kutatóintézetek is hozzátartoztak). Ugyanakkor a felsőoktatás esetében nem sikerült hasonló konstrukciót érvényesíteni. A Pénzügyminisztérium elzárkózott mind a közalapítványi, mind a Magyary⁸-féle (elkülönített vagyonkezelésű) közintézeti elképzeléstől. Végül az 1993. évi LXXX., felsőoktatásról szóló törvény – az 1996-os módosításig – autonómiát adott az állami felsőoktatási intézményeknek a pénzügyi és vagyongazdálkodásban, de csak mint (állami tulajdon-

⁴ Az összetevők kiválasztása – és azok mérése is – erősen szubjektív és vitatható is, azonban közelítő elemzésnek alighanem elfogadható, annál is inkább, mert az írás végén nemzetközi indexeket is felhasználtunk az akadémiai szabadság értékelésére (csak zárójelben hozzátéve, hogy azok képzése is ugyanúgy „szakértői”, mint jelen elemzés, persze több szakértőre és standardizált kérdőívekre épül).

⁵ Angol nyelven adták ki, mivel a Világbank számára (is) készült. (A világbanki hitel előkészítése kapcsán.)

⁶ A felsőoktatási intézmények irányítása öt minisztérium alá tartozott.

⁷ A törvényelőkészítő bizottság vezetője Király Tibor (1920–2021) akadémikus jogtudós volt.

⁸ Magyary Zoltán (1888–1945) a magyar közigazgatás egyik meghatározó elméleti és gyakorlati szakembere.

nal és pénzzel korlátozottan gazdálkodó) költségvetési szervnek. Erről a törvény 64. § (2) rendelkezik: „Az oktatás, a tudományos képzés, a művészeti tevékenység, a kutatás és a tanulás szabadságának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézmények önkormányzati joga, különösen (...) f) a részére jóváhagyott pénzügyi eszközök, források és előirányzatok feletti rendelkezési jog, valamint a kezelésükben lévő vagyontárgyakkal kapcsolatos jogok gyakorlása;”. Ez a szakasz egyben az akadémiai szabadságot is magában foglalja. A szakasz (2) bekezdése szerint ugyancsak önkormányzati jog: „d) tantervek, tananyagok, képzési programok meghatározása, valamint bizonyítványok, diplomák, végzettséget, illetőleg szakképesítést tanúsító oklevelek kibocsátása; e) tudományos kutatási programok kidolgozása, tudományos kutatási feladatok meghatározása és szervezése”.

A szakalapítás szabadsága már a '93-as törvényben sem teljesült, mert a törvény 72. § d) pontja szerint szakot a kormány létesít és szüntet meg, a szakalapítást az Akkreditáció Bizottság [72. § (2) c)] és az Felsőoktatási és Tudományos Tanács [76. § (2) h)] állásfoglalása alapján. Az 1996. évi módosítás nyomán a miniszter hatáskörébe kerül ez a jogosítvány [(74. § (1) szerint] – továbbra is az FTT, valamint a MAB állásfoglalása alapján. A kormány viszont megkapja a képzési követelmények meghatározásának jogát [72. § d)].

A törvény szerint az egyetemi magántanárnak és a címzetes főiskolai tanárnak szakterületén előadáshirdetési joga van [20. § (3)]. A kinevezett egyetemi, illetve főiskolai tanár esetében ez nincs explicit kijelentve, de a 32. § (2) szerint az oktatók jogosultak: a) a tananyag meghatározására és az alkalmazott oktatási és képzési módszerek megválasztására a képzési követelményeknek, a tantervi előírásoknak, valamint a szervezeti egységben kialakított munkamegosztásnak megfelelően; b) a tantárgyi oktatási programok és a tananyag fejlesztésére. Magyarul érvényesül rájuk nézve (is) a tartalomalkítás szabadsága. Végeredményben a tanítás szabadsága a szakalapítás kivételével teljesül.

A kutatás szabadságát a törvény (a már említett 64. § mellett is) deklarálja. A 32. § (1) szerint a felsőoktatási intézmény oktatói, tudományos kutatói, tudományos kutatói jogosultak, különösen a) tudományos célú pályázat benyújtására; b) a munkaköri feladataikból származó tudományos kutatási feladatok mellett a maguk választotta tudományos téma kutatására; c) találmányok szabadalmaztatására, tudományos kutatási, illetőleg művészeti eredményeik közzétételére. A törvény – híven a Humboldti Egyetem szemléletéhez – kötelezővé is teszi a kutatást az oktatók számára. A 35. § (1) szerint: A felsőoktatási intézmény oktatójának kötelessége, hogy a Szabályzatban meghatározottak szerint, beosztásának megfelelően folytasson tudományos munkát.

A '96-os módosítás – némi pontosítás és bővebb kifejtés mellett – néhány lényeges elemmel egészíti ki a fentieket. Az egyik, hogy a tudományos kutatás és eredmények mellé bekerülnek a művészeti tevékenységek eredményei is. A második, hogy a találmányok, szabadalmak, közlemények szabad önrendelkezése helyébe bekerül, hogy az a szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény rendelkezései alapján történhet. Ez nyilvánvalóan korlátozza/korlátozhatja a kutatási eredmények feletti szabad rendelkezést, és a CUDOS elv elemeinek érvényesíthetőségét. A harmadik kiegészítés részint a kutatási támogatás teljesítménytől függő elosztását, részint a kutatási tevékenység mielőbbi gyakorlati hasznosíthatóságára való törekvést írta elő [111. § (6)]. Fontos eleme volt a '96-os módosításnak, hogy beiktatja az országos diákköri tevékenységet a törvénybe (32/A §). Jelentős módosítási elem az intézmény gazdasági (pénz- és vagyongazdálkodási) autonómiájának szűkítése.

A '93-as törvény a kollegiális koordinációt magas szinten biztosította. Az 53. § (1) szerint a felsőoktatási intézmény vezető testülete az intézményi tanács feladata – egyebek között – c) a tantervek meghatározása, illetve jóváhagyása; d) tudományos programok meghatározása és kutatási eredmények értékelése. Tehát az akadémiai szabadság legfontosabb elemeinek meghatározása az intézményi tanács jogosítványa. Ugyanakkor nem jóváhagyásról van szó, így ez az egyéni kutatási témameghatározás akadályja is lehet(ett). Jóllehet a 32. § (3) szerint a hallgatók tanulási szabad-

sága kiterjed a felsőoktatási intézmény, továbbá a szak megválasztására, más szakok, karok és felsőoktatási intézmények előadásain való részvételle, az előadók megválasztására, párhuzamos képzésben való részvételle (a képesítési követelmények által meghatározott keretek között). Ezek mellett a 67. § a hallgatói önkormányzatnak is ad ezzel kapcsolatos jogokat: c) javaslat a szabadon választható tantárgyak, szemináriumok bevezetésére; d) javaslat külső oktató (előadó) meghívására. Ugyanakkor hiányzik az előrehaladás megválasztásának szabadsága (a kreditrendszer csak 2005-től lesz a felsőoktatásban bevezetve).

A 2000. évi törvénymódosítás az akadémiai szabadság aspektusából kevés változást hozott. Amit érdemes megemlíteni: az egyetemi tanári kinevezésnek a MAB véleményezéséhez kötése.

A 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról

A 2005. évi új felsőoktatási törvény elfogadása – az 1993. évihez hasonlóan – jelentősen elhúzódtott, aminek az oka az volt, hogy a törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult.

A törvény egyik fontos újdonsága a kétszintű képzési szerkezet bevezetése⁹ mellett egy új intézményi irányító testület létrehozása volt. A törvény eredeti változata szerint ez az irányító testület nevet¹⁰ viselte, amelynek hatásköre lényegében minden gazdasági és vagyoni döntésre, valamint a rektor kinevezésére is kiterjedt volna, tagjai pedig az állam delegáltjai mellett többségben a szenátus által választott, de az intézménnyel foglalkozási kapcsolatban nem álló, megfelelő menedzsment és felsőoktatási referenciákkal rendelkező személyek lehettek volna.

A köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult, mivel az irányító testület létrehozását összeférhetetlennek ítélte az Alkotmány 70/G. §-ába foglalt tudományos élet szabadságának biztosításával. Beadványa szerint: „Tekintettel arra, hogy az irányító testület tagjai nem állnak jogviszonyban a felsőoktatási intézménnyel, nem tagjai az intézmény tudományos közösségének, s nem vesznek részt az intézmény tudományos tevékenységében, ezért nem szükségszerűen rendelkeznek a tudomány mindennapi működésére vonatkozó ismerettel. Ennek hiányában pedig az irányító testület nem tekinthető olyan önkormányzati szervnek, mely a tudományos élet szabadságához való jog jogosultjai, a tudomány művelői számára az Alkotmány 70/G. §-ának megfelelő beleszólási jogot ad a tudomány művelését közvetlenül érintő kérdésekbe.” [41/2005. (X. 27.) AB határozat Indoklás]

Az Alkotmánybíróság helyt adott a Köztársasági elnök beadványának. Indoklásában leszögezi, hogy „a szabad tudományos tevékenység lényegét a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése jelenti. A tudományos minőség szabad meghatározása érdekében biztosítani kell a tudomány művelői önálló döntési jogát és függetlenségét, vagyis a tudomány autonómiáját. (...) Az irányító testület helyzetét és összetételét tekintve nyilvánvalóan nem a felsőoktatási intézmény önkormányzati szerve. A felsőoktatási intézményektől ily módon idegen irányító testületet nem lehet felhatalmazni a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett, az intézményi autonómia hordozói számára biztosított önkormányzati jogosultságok gyakorlására, mert ez az autonómia elvonását jelentené.” [41/2005. (X. 27.) AB határozat Indoklás] „Az irányító testületnek az új Fot. szerinti létrehozása, jogköre és összetétele eleve ellentétes a tudományos élet szabadságával.” (Uo.)

⁹ A kétszintű képzést valójában a 93-as törvény 2005-ös évi módosítása (2005. évi CVI. törvény) vezette be, a 2005. évi felsőoktatási törvény ennek szövegét vette át szó szerint.

¹⁰ A törvény meglehetősen hosszúra nyúlt előkészítése során készült (CSEFT, MUP) tervezetekben a testület számos nevet viselt (Igazgató Tanács, Intézményi Tanács, majd a benyújtott törvényben irányító testület), de célja mindvégig ugyanaz volt, a gazdasági döntések leválasztása az akadémiai testületről (a szenátusról).

Az alkotmánybíróság határozata és indoklása nem tanulság nélküli a majdani 2020-as évek privatizálásával, alapítványosításával kapcsolatban, amiről a későbbiekben lesz szó.

Az Alkotmánybírósági döntés nyomán átalakított szövegű 2005. évi CXXXIX., Felsőoktatásról szóló törvény már csak egy döntéselőkészítő gazdasági tanácsról beszél, amely „a) közreműködik a szenátus döntéseinek előkészítésében, b) – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben – gazdasági szempontból véleményezi a felsőoktatási intézmény által készített pályázatokat; c) dönt azokban az ügyekben, amelyek ellátására a szenátus felhatalmazta.” Továbbá „figyelemmel kíséri a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítését” [25. § (2)].

Az új törvény a szakalapítást ismét a kormány hatáskörébe adja [32. § (11) a)], továbbra is a MAB és az FTT véleményezésével és új elemként a regisztrációs központ adminisztrációjával. A tartalom és módszer megválasztása megmarad az oktató jogaként [95. § (1) b)]. Viszont az előadás-hirdetés jogáról a törvény nem rendelkezik. Ez a törvény is az oktató kötelezettségévé teszi a kutatást [84. § (2)]. Ugyanakkor a korábbi törvényenél egyértelműbben szabályozza a témaválasztás jogát. A 95. § (11) szerint az oktatót megillető jog hogy „g) tudományos, illetve művészeti célú pályázatot nyújtson be, h) a munkaköri feladataiból származó tudományos kutatási feladatai mellett a maga választotta tudományos témában végezzen kutatótevékenységet, i) tudományos kutatási, illetőleg művészeti eredményeit közzé tegye.” (De a törvény nem utal a 1995. évi XXXIII. törvényre, pedig az meghatározza az egyetemeknek ezen a területen az oktatóknak, kutatóknak adott szabadságát.) A kutatási forrásokról inkább csak általánosság szintjén esik szó. A 104. § (1) értelmében: Az oktatási miniszter felsőoktatás-fejlesztéssel kapcsolatos feladatai között ugyan megjelenik d) a felsőoktatásban folyó kutatásokhoz szükséges szervezeti és anyagi feltételek biztosítása, azonban a KF ráfordítások igen alacsony szintűek voltak – különösen a felsőoktatási szférában – az időszak alatt. A kollegiális koordináció helyzetének alakulását illetően, jöllehet az irányító testület végül is Gazdasági Tanácsra szelődött, de a szenátus döntési hatásköre némileg – ha nem is jelentősen – szűkült. A tanulás szabadsága viszont jelentősen javult. Részint a kreditrendszer bevezetésével a tárgyválasztás és az előrehaladás szabadságában jelentős előrelépés történt. Ugyancsak fontos elem a külföldi részképzés lehetőségének megjelenése. [130. § (7) b)]

A 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról és módosításai

A 2010-ben hatalomra került populista, konzervatív kormány témánk szempontjából első fontos ténykedése az alkotmányozás, új alaptörvény alkotása volt.

A korábbi alkotmány – amelyre az alkotmánybíróság 2005. évi határozata támaszkodik – ki mondta, hogy „a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát”.¹¹ A 2011-ben elfogadott Alaptörvény – jelenlegi változata – viszont így ír: „a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”¹² Az új megközelítés nyilvánvalóan leszűkíti az egyetemi autonómiát, kiemelve abból a szervezetalakítást és a gazdálkodást. Ha a 2005. évi alkotmánybírósági döntés gondolatmenetét magunkévá tesszük, akkor gyakorlatilag beszűkíti az akadémiai autonómiát is, hiszen ezzel a szabad tudományos tevékenység lényegét, a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülését akadályozza.

¹¹ 1949. évi XX. törvény (A Magyar Köztársaság alkotmánya) 70/G. § (1).

¹² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) X. cikk (3).

A 2011. évi CCIIV., a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény jelentős újdonságokat hozott. Egyik fontos nívum a rektor kiválasztásának – a szenátus helyett – miniszteri (fenntartói) hatáskörbe adása. [37. § (4)] Jelentős autonómiaszűkítést jelentett a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság összetételének átalakítása is. Ezt az eddigi törvények alapján alapvetően az akadémiai delegáltak – azaz az MTA és a Rektori Konferencia delegáltjai – dominálták. Az új törvény ezt úgy változtatta meg, hogy abban a kormányzat képviselői lettek többségben. A felsőoktatás másik, eddig intézményi és akadémiai delegáltakból álló testülete, az FTT is radikálisan átalakul: miniszteri tanácsadó testület lesz, miniszter által kiválasztott képviselőkből. Tehát a felsőoktatási intézmények kollektív érdekképviseletében meghatározó szerepet játszó három testület: az Akkreditációs Bizottság, az FTT és a rektorok miniszteri kiválasztása után a Rektori Konferencia, azaz a kollegiális koordináció makroszervezeti is kormányzati kontroll alá kerülnek.

A tanítás szabadságát a 35. § (1) határozza meg: „Az oktatói munkakörben foglalkoztatottat megilleti az a jog, hogy világnézete és értékrendje szerint végezze oktatói munkáját anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítené a hallgatót, a képzési program keretei között meghatározza az oktatott tananyagot, megválassza az általa alkalmazott oktatási és képzési módszereket.” Tehát ismét szűkül valamennyit. A törvényben nincs szó szabad előadás-hirdetésről, és a tartalomkialakítás is a képzési programhoz kötött.

A törvény 26. § (1) meghatározza, hogy az oktató tudományos kutatást folytat. Ugyanakkor a törvényben nem esik szó a kutatói önállóságról és az akadémiai szabadságról. A 75. § (1) csak az intézmények önállóságáról ír, amikor leszögezi: „a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát” A 88. § (2) a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló törvény alkalmazását írja elő a szellemi eredményekre. A kutatási forrásokról ebben a törvényben is csak általánosság szintjén esik szó. A 64. § értelmében a miniszter felsőoktatás-fejlesztéssel kapcsolatos feladatai között itt is megjelenik (3) c) a felsőoktatásban folyó kutatásokhoz szükséges szervezeti és anyagi feltételek biztosítása. Azonban a 2010-es évekre is igaz, hogy a KF ráfordítások igen alacsony szintűek voltak – különösen a felsőoktatási szférában.

A tanulás szabadsága gyakorlatilag megegyezik a 2005-ös törvényben tapasztaltakkal.

A 2011-es törvény 2014-es módosításaként a felsőoktatási intézményvezetésben új elemként megjelenik a kancellár, aki – a törvény értelmében – az „állami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését” végzi. A kancellárt a miniszterelnök nevezi ki, s lényegében minden gazdálkodási és szervezeti kérdésben döntési jogköre van.¹³ A rektor (akinek választása visszakerül az egyetemhez) – és a szenátus – lényegében csak oktatási ügyekben rendelkezik döntési jogosítvánnyal. Az akadémiai szabadságot illetően a kancellári rendszer alapvetően sérti a kollegiális koordinációt. A 2014-es módosítás a 2011-es törvényben meghatározott akadémiai szabadság elemeken nem változtatott.

A 2011. évi törvény 2015. évi módosítása hozott néhány újdonságot. Az egyik, hogy részletesen meghatározta az oktatók munkafeladatainak terjedelmét. (26. §) Ezen belül rögzíti, hogy „az oktató munkaideje legalább húsz százalékában tudományos kutatást – a művészet, művészetközvetítés és sporttudomány képzési területen művészeti vagy sportszakmai tevékenységet – folytat”. A másik a konzisztórium létrehozása. „13/B. § (1) Állami felsőoktatási intézményben az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működik.” A konzisztórium tagjait a miniszter jelöli ki, lényegében a kan-

¹³ David Kaye, az ENSZ Emberi Jogi Tanács vélemény- és szólásszabadsághoz való jog előmozdításáról és védelméről szóló különmegbízottja jelentésében az akadémiai szabadságot korlátozó lépésként emeli ki az akadémiai intézmények vezetőinek és professzorainak kiválasztásába, kinevezésébe és elbocsátásába való külső beavatkozást. Ennek példaként említi a magyar kancellári rendszert. (Kaye 2020: 15–16. 39. pont.)

cellár ellenőrzésére létrehozott testület, ami az ekkor még létező – bár csak lehetőségként említett – gazdasági tanács mellett, enyhén szólva túlzott „testületesdinek” tűnik. Mindenesetre ez is sérti a kollegiális koordinációt.

A 2011-es törvénynek több módosítása volt. Az egyik jelentős botrányt keltő a „Lex CEU” (2017. évi XXV. törvény), ami kiszorította Magyarországról a Közép-Európai Egyetemet (amely törvénymódosítást az Európai Bíróság 2020-ban törvénysértőnek ítélt). Azonban addigra, 2019-ben a CEU Bécsbe költözött.¹⁴ Az egyéb módosítások¹⁵ közül a legjelentősebb 2019-ben (2019. évi XIX. törvény), majd 2020-ban (2020. évi LXXV. törvény) következik be, amikor az állami felsőoktatás nagyobbik részét (öt egyetem és egy főiskola kivételével valamennyi állami intézményt) közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonkezelő alapítványok (KEKVA) fenntartásába adják át. Ehhez kapcsolódik az Alaptörvény 9. módosítása, amelynek keretében – egyebek mellett – az Alaptörvény 38. cikke a (6) bekezdéssel egészül ki: „A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik.”¹⁶

A KEKVA törvény értelmében 2. § (1): Ha az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került, akkor azt az alapítvány felsőoktatási intézménye útján látja el. Ebben az esetben az 1. melléklet¹⁷ szerinti – államilag elismert, egyetemenként működő – felsőoktatási intézmény fenntartója és tulajdonosa az alapítvány.

A 2021. és 2022. évi felsőoktatási törvénymódosítások nyomán magánegyetemmé váló állami intézmények gyakorlatilag – a kuratórium döntésétől függően – teljesen elveszt(het)ik a kollegiális koordináció lehetőségét. Lényegében a rektor és a szenátus minden hatáskörét a fenntartó/kuratórium magához vonhatja. A törvény több helyen hangsúlyozza, hogy a magán felsőoktatási intézményekben a kutatás és a tanítás tartalmával és módszereivel kapcsolatban az Alaptörvényben biztosított önállóságot nem sérthetik. [(4. § (5) a)] Ugyanakkor észre kell venni, hogy itt az intézményi autonómiáról van szó, nem az oktató, kutató egyéni önállóságáról, amit a „vállalatszerűen” működő magánintézményekben több helyen elég egyértelműen egyre inkább korlátoznak.

Az alapítványi átszervezés során a kormány – jelen sorok írójának vélelmezése szerint – nem véletlenül a parlamenti választások előtt (tartva az esetleges vereségtől) a kormánypárthoz hű, élethossziglan kinevezett – erkölcsi és anyagi felelősség nélküli – kuratóriumi tagok tulajdonába adta az állami egyetemeket, azzal a nyilvánvaló céllal, hogy politikailag kisajátítsa a felsőoktatási szférát. A kuratórium a felsőoktatási intézmény minden önkormányzati jogosítványát felszámol (hat)ja, a versenypiaci foglalkoztatási formába áthelyezett oktatók és kutatók minden autonómia, ill. szabadságeleme felett rendelkezik.

A magyar felsőoktatási „modellváltás” (ahogy a kormányzat nevezi) nemzetközi fogadtatása egyértelműen negatív. Az Európai Egyetemek Egyesülete (EUA) nem vette be Magyarországot a 2023-as autonómiaértékelésébe, mert mint írják Magyarországon olyan irányítási modellt alkalmaznak, „amely egyetlen más európai rendszerben sem létezik, és így a Scorecard-módszerrel történő összehasonlító értékelés körén kívül esik. A jelentős döntéshozatali hatáskörök átruházása egy olyan testületre, amely kizárólag a kormány által élethossziglan kinevezett tagokból áll, az intézmé-

¹⁴ Az ENSZ Emberi Jogi Tanács által észlelt – az egyetemi oktatókat és intézményeiket fenyegető – veszélyek között David Kaye Törökország, Kína, Uganda, Thaiföld, Irán és az Egyesült Arab Emírségek jogsértései mellett említi meg Magyarországnak a CEU-val kapcsolatos jogsértését (Kaye 2020: 4–5).

¹⁵ David Kaye, a már említett jelentésében Magyarországot a kutatási témák korlátozása kapcsán is kiemeli, ahol a kormány 2018-ban „minden egyetemnek kiosztott egy irányelvet, amelyben jelezte, hogy a továbbiakban nem fogad el és nem finanszíroz semmilyen programot vagy kurzust a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos tanulmányok területén” (Kaye 2020: 19. 49. pont).

¹⁶ Ez a sarkalatos törvény a 2021. évi IX. (közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról) szóló törvény.

¹⁷ A törvény 1. számú mellékletében vannak felsorolva – többek között – a „modellváltó” egyetemek.

nyi önrendelkezés korlátozásának tekinthető, és nincs összhangban az egyetemi irányítás Európában megfigyelhető gyakorlatával. A modell nem találja meg az egyensúlyt az intézmény külső tagok bevonása révén a társadalom és az állam felé történő elszámoltathatósága és az egyetem öngazgatása között.” (EUA 2023: 3.)

De ha visszagondolunk az Alkotmánybíróság 2005. évi indoklására, akkor is egyértelműen megállapíthatjuk – az alkotmány/alaptörvény manipulált átalakítása ellenére is –, hogy a „modellváltás” ellentétes a tudományos élet szabadságával.

Az akadémiai szabadság alakulásának okai

Az akadémiai szabadságnak a fejezet elején azonosított indikátorainak alakulását egy nominális skálán igyekszünk mérni az adott évben (amely évek a törvények, illetve módosításaik hatálybalépéséhez igazodnak). A negatív jel az indikátor hiányát vagy alacsony szintjét, a pozitív jel az összetevő meglétét vagy erős meglétét jelenti. A mérés nyilvánvalóan erősen szubjektív „szakértői becslésnek” tekinthető. Az egyes összetevők nominális skálán becsült értékéből egy összegzett akadémiai szabadságértéket határozzunk meg oly módon, hogy a pluszjeleket összeadjuk az adott évben. A hazai felsőoktatás átalakulásai egyértelműen az akadémiai szabadság fokozatos beszűkülését mutatják, amennyiben annak mérésére elfogadjuk az összegzett akadémiai szabadság indikátort (2. táblázat).

2. táblázat: Az akadémiai szabadság a hazai felsőoktatási törvényekben

	1993	1996	2005	2011	2015	2022
A tanítás szabadsága						
a szakalapítás,	–	–	–	–	–	–
az előadás-hirdetés	+	+	–	–	–	–
a tartalomalakítás	++	+	++	+	+	+
A kutatás szabadsága						
a témaválasztás	++	++	++	+	+	+
a forráshoz jutás	+	+	+	–	–	–
a CUDOS normák érvényesülése	++	+	+	+	+	–
A kollegiális koordináció						
a szenátus döntési szabadsága	++	+	+	–	–	–
A tanulás szabadsága						
a tárgyválasztás,	+	+	+	+	+	+
az átjárhatóság és	+	+	+	+	+	+
az előrehaladás szabadsága)	–	–	++	+	+	+
Összegzett akadémiai szabadság indikátor	12	9	11	6	6	5

Megjegyzés:

a) A 2022. évi adatok értelemszerűen az alapítványba átszervezett intézményekre vonatkoznak.

b) A – jel az adott indikátor hiányát, a +, illetve ++ az adott indikátor jelenlétét, illetve erős jelenlétét jelenti.

c) Az akadémiai szabadság összegzett indikátorának számítása: a + jelek összege.

Úgy tűnik a hazai folyamatokat jól magyarázza Lyer és szerzőtársainak korábban idézett megállapítása az akadémiai szabadság és a külső politikai környezet kapcsolatáról. Ezért megvizsgáltuk

Lyer és munkatársainak megállapítását a hazai helyzetre értelmezve az általunk számított összegzett akadémiai szabadság mutató és a magyar kormányzati teljesítmény világbanki indikátorai alakulásának kapcsolatát.

A Világbank Worldwide Governance Indicators adatai több mint 200 országra terjed ki, és hat fő kompozit (összetett) indikátort tartalmaznak (Kaiser et al. 2016: 32). Ezek a következők¹⁸

- Voice and Accountability – a véleménynyilvánítás szabadsága, az államhatalom elszámoltathatósága (politikai részvétel és elszámoltathatóság);
- Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: a politikai stabilitás és az erőszakmentesség a közéletben (politikai stabilitás és erőszakmentesség);
- Government Effectiveness: a kormány(zás) hatékonysága (a kormányzati munka hatékonysága);
- Regulatory Quality: a szabályozás minősége;
- Rule of Law: jogállamiság (jogbiztonság);
- Control of Corruption: a korrupció kezelése (a korrupció visszafogása, ellenőrzésének mértéke).

Egyértelmű, robusztus korrelációt találtunk az általunk számított akadémiai szabadság összegzett indikátor és a Világbank Magyarországra vonatkozó kormányzati teljesítmény mutatói között (3. táblázat). Ezt interpretálhatjuk úgy, hogy az akadémiai szabadság alakulása együttjár az ország politikai kormányzásának minőségével. A kormányzati teljesítménymutatók (hatékonyság, stabilitás, jogállamiság, elszámoltathatóság) romlása abban az irányban hat, hogy a kormány beszűkíti az akadémiai szabadságot.

3. táblázat: Az akadémiai szabadság és a kormányzati teljesítményindikátorok (Worldwide Governance Indicators) kapcsolata Magyarorszag esetében

	1993	1996	2005	2011	2015	2022	Korreláció az akadémiai szabadság és kormányzati indikátor között
Az akadémiai szabadság összegzett indikátora	12	9	11	6	6	5	
Government Effectiveness – Kormányzati hatékonyság		0,863	0,748	0,650	0,510	0,534	0,7869
Political Stability and Absence of Violence/Terrorism – Politikai stabilitás és az erőszak/terrorizmus hiánya		1,007	1,003	0,743	0,738	0,636	0,9539
Regulatory Quality – Szabályozási minőség		0,851	1,048	1,028	0,750	0,407	0,6374
Rule of Law – jogállamiság		0,911	0,839	0,757	0,382	0,424	0,7630
Voice and Accountability – Hang és elszámoltathatóság		1,015	1,175	0,837	0,560	0,422	0,9220

A kormányzati teljesítmény indikátorairól a Világbank adatbázisában 1996-tól érhetők el adatok.

Forrás: Magyarországra vonatkozó világbanki kormányzati teljesítménymutatók (világbanki adatbázis alapján) saját számítás

¹⁸ Definíciókat lásd <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

Az akadémiai szabadságnak létezik egy nemzetközi összehasonlító mérőszáma is. A korrelációszámítást elvégeztük a magyar felsőoktatásra vonatkozó Academic Freedom Index¹⁹ adataival is (4. táblázat). Ebben az esetben a magyar felsőoktatás akadémiai szabadságát a Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) és a V-Dem Institute kutatói együttműködésével készült Academic Freedom Index (AFI) segítségével mérjük. Az AFI öt mutató alapján értékeli az akadémiai szabadság szintjét szerte a világon: 1) a kutatás és a tanítás szabadsága 2) a tudományos csere és terjesztés szabadsága 3) intézményi autonómia 4) egyetemi integritás, valamint 5) a tudományos és kulturális véleménynyilvánítás szabadsága

A korrelációs kapcsolat ez esetben még markánsabb, még erőteljesebb.

4. táblázat: Az Academic Freedom Index és a kormányzati teljesítményindikátorok (Worldwide Governance Indicators) kapcsolata Magyarország esetében

	1993	1996	2005	2011	2015	2022	Korreláció az AFI és a kormányzati indikátor között
Academic Freedom Index			0,9600	0,7000	0,5700	0,3400	
Kormányzati hatékonyság		0,8633	0,7482	0,6502	0,5104	0,5343	0,8929
Politikai stabilitás és az erőszak/terrorizmus hiánya		1,0067	1,0031	0,7433	0,7378	0,6360	0,9484
Szabályozási minőség		0,8506	1,0475	1,0275	0,7503	0,4065	0,9201
Jogállamiság		0,9105	0,8388	0,7566	0,3816	0,4237	0,8581
Hang és elszámoltathatóság		1,0152	1,1752	0,8370	0,5600	0,4221	0,9796

Academic Freedom Index forrása: <https://www.statista.com/statistics/1380797/academic-freedom-hungary/>

Még egy adatsoron megvizsgáltuk a demokrácia és az akadémiai szabadság kapcsolatát. Két adatsort elemeztünk: az akadémiai szabadság index (Academic Freedom Index) kapcsolatát vizsgáltuk meg a demokrácia egy közismert mérőszámával a The Economist Intelligence Unit által közreadott demokrácia indexszel (EIU Democracy Index). A The Economist Intelligence Unit (The EIU) a The Economist Group kutatási és elemzési részlege, amely a The Economist újság testvérvállalata. Az EIU különböző elemzéseket és jelentéseket készít mintegy 200 országra vonatkozóan. Többek között évente elkészíti az EIU Democracy Index Reportot, amely több mint 160 országra adja meg a demokráciát jellemző indexet. „A demokrácia index 60 mutatón alapul, amelyek öt kategóriába sorolhatók: választási folyamat és pluralizmus, polgári szabadságjogok, kormányzat működése, politikai részvétel és politikai kultúra. Az országokat nullától tízig terjedő skálán értékelik, a teljes index pedig az öt összkategória pontszámának átlaga. Az egyes országokat az átlagos pontszámuk alapján négy rendszertípusba sorolják: 'teljes demokráciák', 'hibás demokráciák', 'hibrid rezsimek' és 'tekintélyelvű rezsimek.’”²⁰ (Melléklet 5. táblázat)

¹⁹ Módszertanát lásd Academic Freedom Index (AFI) <https://academic-freedom-index.net/>, illetve Kinzelbach–Lindberg–Lott (2024).

²⁰ <https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicator/EIU+DI+INDEX>

Ha megvizsgáljuk a nagy országcsoportok (a 43 fejlett ország, az OECD, az EU27 és a V4) országátlagai esetében a az akadémiai szabadság index és a demokráciai index kapcsolatát, akkor mindegyik országcsoportnál jelentős pozitív korrelációt találunk (*Melléklet 5. és 6. táblázat*).²¹

A Magyarországra vonatkozó Academic Freedom Index és az EIU Democracy Index adatainak együttjárását is elemeztük (lásd a mellékletben lévő 5. és 6. táblázat utolsó sorait). A korrelációs kapcsolat igen robusztus (+0,9500)

Befejezésül

A magyar felsőoktatás rendszerváltás utáni átalakulásai egyértelműen az akadémiai szabadság és az intézményi autonómia fokozatos beszűkülését mutatják. Ez az átalakulás egyértelmű együttjárást mutat a kormányzati teljesítmény mutatóinak romlásával, illetve a demokráciamutató csökkenésével.

Az akadémiai szabadság hazai beszűkülése egy erőltetett felsőoktatáspolitikai presszió és direktív beavatkozás nyomán alakult/alakul. Ehhez az átalakuláshoz az utolsó évtizedben hozzáadódik egy autokrata kormányzati törekvés, amely a felsőoktatási szféra politikai megszállására, kisajátítására is irányult.

A bemutatott elemzésnek számos limitációja van. Az egyik ilyen az, hogy az akadémiai szabadság indikátorai és a magyar felsőoktatási törvények ezen indikátorok szerinti értékelése sok szempontból szubjektív. De a felhasznált nemzetközi komplex indexek – mind a világbanki kormányzati indexek, mind a demokrácia index, mind az akadémiai szabadság index – esetében mélyebb elemzést igényel ezek objektivitása és egymástól való függetlensége. Ugyanakkor a limitációk ellenére a feltárt tendenciák általánosíthatósága elfogadhatónak tekinthető.

Végeredményben elemzéseinket interpretálhatjuk úgy, hogy az akadémiai szabadság alakulása együttjár az ország demokráciájának szintjével, és ez Magyarország esetében igen egyértelműen igazolható. A magyarországi autokrácia növekedésével az akadémiai szabadság csökkent.

Érdeemes figyelni Lyer és munkatársainak gondolatára: „Az autark politikai berendezkedésű országokban a politikai kérdésekben a tudományos véleménynyilvánítás szabadsága korlátozott. (...) Ez a tendencia nemcsak korlátozza a tanulmányi szabadságot, hanem az oktatás minőségének rovására megy.” (*Lyer–Saliba–Spannagel 2023: 191.*) „A felsőoktatás átpolitizálása kiforgatja és eltorzítja a kíváncsiság által vezérelt, tudásra törekvő kutatást és oktatást, és ideológiát és politikai preferenciát hoz az osztálytermekbe” (*Lyer–Saliba–Spannagel 2023: 204.*)

IRODALOM

Academic Freedom Index Update (2024) Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg and V-Dem. https://academic-freedom-index.net/research/Academic_Freedom_Index_Update_2024.pdf [Letöltve: 2024. 04. 02.]

ALTBACH, PH. G. (2007) *Academic Freedom in a Global Context: 21st Century Challenges*. The NEA 2007 Almanac of Higher Education. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=812c9a2f0eb03b1c775fae37b1401c870eeb1a14> [Letöltve: 2024. 03. 02.]

²¹ A kapcsolat természetesen tendenciaszerű. Mind az OECD, mind az EU27 országcsoporton belül vannak olyan országok, amelyek esetében a vizsgált időtávon nem pozitív a korreláció a demokráciaindex és az akadémiai szabadság index között. Olyan országokban, ahol növekedett a demokrácia index, az akadémiai szabadság index pedig stagnált vagy valamennyit csökkent, értelemszerűen negatív korrelációt találunk. (Pl. Új-Zéland, Japán Írország, de idesorolható számos nyugat-európai ország a finnektől a németeken és briteken keresztül Norvégiáig, bár ez utóbbiaknál a nagyon kis korreláció miatt lényegében nincs kapcsolat.) Mindezek ellenére az országcsoportok átlagára egyértelműen robusztus a pozitív kapcsolat.

- BAKOS, I. (1991, ed.) *Concept for Higher Education Development in Hungary*. Budapest, Co-ordination Office for Higher Education.
- BLIKLIE, I. (2004) Political Dimensions of Evaluation and Managerialism. University Organization and Changing Knowledge Regimes. In: *Managerialism and Evaluation in Higher Education. Collected papers of the First Regional. Research Seminar for Europe and North America*. Paris, France, 4-5 November 2004.
- EUA (2023) The evolution of university autonomy in Hungary. A complementary analysis to University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023. March 2023. European University Association. https://eua.eu/downloads/publications/2023%20eua%20autonomy%20scorecard_hungary.pdf [Letöltve: 2024. 04. 03.]
- FERENCZ S. (2001) A középkori egyetem. Egyetem – universitas – studium generale. In: TÓTH T. (ed.) *Az európai egyetem funkcióváltozásai. Felsőoktatás-történeti tanulmányok*. Budapest, Professzorok háza. (MF Könyvek 18.) pp. 33–46.
- GULYÁS L., KAMPIS GY., KUTROVÁTZ G., ROPOLYI L., SOÓS S. & SZEGEDI P. (2013) *Bevezetés a tudományfilozófiába*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem.
- HEGEDŰS A. & POLÓNYI I. (2015) Az egyetemvezetés hazai útvesztői. *Köz-Gazdaság*. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2035/1/KG_2015n2p67.pdf [Letöltve: 2023. 05. 02.]
- HRUBOS I. (1999) *A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás időszakában*. Educatio füzetek. Oktatókutató Intézet. <https://mek.oszk.hu/09300/09397/09397.pdf> [Letöltve: 2022. 10. 02.]
- HRUBOS I. (2000) A felsőoktatás nagy modelljei és módosulásuk a huszadik század második felében. *INFO Társadalomkutatás*, 49. sz.
- HRUBOS I. (2004) *Gazdálkodó egyetem*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- HRUBOS I. (2006) A 21. század egyeteme. Egy új társadalmi szerződés felé. *Educatio*, Vol. 15. No. 4. pp. 665–693.
- KAISER T., BOZSÓ G., CSUHAI S. (2016) *A kormányzás hatékonyságának feltételei, modelljei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- KAYE, D. (2020) "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression," UN Doc A/75/261, 28 July 2020. <https://www.thefire.org/sites/default/files/2020/11/19142523/Report-of-the-Special-Rapporteur-on-the-promotion-and-protection-of-the-right-to-freedom-of-opinion-and-expression.pdf> [Letöltve: 2024. 03. 23.]
- KINZELBACH, K., LINDBERG, S. I. & LOTT, L. (2024) *Academic Freedom Index 2024 Update*. FAU Erlangen-Nürnberg and V-Dem Institute. DOI: 10.25593/open-fau-405
- KOZMA, T. & POLÓNYI, I. (2024). Faculty Development Programmes and Centres in Hungary. Kézirat. (megjelenés alatt)
- LAKI J. & PALLÓ G. (2001) Projektvilág és informális hálózat a tudományban. In: NYÍRI K. (ed.) *A 21. századi kommunikáció új útjai*. Budapest, MTA Filozófiai Kutatóintézete. pp. 173–193. http://www.mta.t-mobile.mpt.bme.hu/dok/2_laki-pallo.pdf [Letöltve: 2021. 10. 10.]
- LYER, K. R., SALIBA, I. & SPANNAGEL, J. (2023) Hypotheses on Institutional Autonomy Decline. In: K. R. LYER, I. SALIBA & J. SPANNAGEL (eds) *University Autonomy Decline. Causes, Responses, and Implications for Academic Freedom*. London – New York, Routledge Taylor&Francis Group. pp. 177–193.
- POLÓNYI I. (2010, ed.) *Az akadémiai szféra és az innováció. A hazai felsőoktatás és a gazdasági fejlődés*. Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- POLÓNYI I. (2015) A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. *Iskolakultúra*, Vol. 25. Nos 5–6. pp. 3–14.
- POLÓNYI I. (2020) *A felsőoktatás politikai gazdaságtana*. Budapest, Gondolat.
- POLÓNYI I. (2022) Az akadémiai szabadság és az egyetemi autonómia. *Iskolakultúra*, Vol. 32. No. 1. pp. 3–22.

- TEICHLER, U. (2020) Fünf Jahrzehnte des Experimentierens. Hochschulsteuerung und die Gestaltung der Hochschullehrerrolle. Teil 1–2. *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung*, 29. pp. 98–115., 109–129. DOI: 10.25656/01:23806 and DOI: 10.25656/01:24464
- TÓTH T. (2001) A napóleoni egyetemről a humboldti egyetemig. In: TÓTH T. (ed.) *Az európai egyetem funkcióváltozásai: Felsőoktatás-történeti tanulmányok*. Budapest, Professzorok Háza.
- ZGAGA, P. (2012) Reconsidering University Autonomy and Governance: Between Academic Freedom and Institutional Autonomy. In: H. G. SCHÜTZE, W. A. BRUNEAU, G. GROSJEAN (eds) *University Governance and Reform: Policy, fads, and experience in international perspective*. New York, Palgrave Macmillan. pp. 11–22.

MELLÉKLET

5. táblázat: A demokrácia index és az akadémiai szabadság index országcsoportonkénti átlaga

Demokrácia index	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
43 Fejlett ország átlag	8,15	8,16	8,04	8,01	8,03	8,02	8,03	8,02	7,99	7,95	7,96	7,98	7,92	7,85	7,95	7,94
OECD átlag	8,24	8,26	8,16	8,12	8,15	8,14	8,13	8,12	8,08	8,06	8,06	8,09	8,04	7,97	8,09	8,07
EU27 átlag	8,17	8,15	7,95	7,90	7,93	7,92	7,96	7,96	7,91	7,86	7,86	7,89	7,79	7,78	7,89	7,90
V4 átlag	7,60	7,57	7,45	7,43	7,41	7,37	7,42	7,29	7,17	7,02	7,02	7,03	7,01	7,02	7,18	7,24
Magyarország	7,53	7,44	7,21	7,04	6,96	6,96	6,90	6,84	6,72	6,64	6,63	6,63	6,56	6,50	6,64	6,72
Akadémiai szabadság index	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
43 Fejlett ország átlag	0,91	0,91	0,91	0,90	0,90	0,90	0,90	0,89	0,89	0,89	0,88	0,88	0,87	0,85	0,85	0,83
OECD átlag	0,91	0,91	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90	0,89	0,89	0,88	0,88	0,88	0,87	0,85	0,85	0,82
EU27 átlag	0,94	0,94	0,93	0,93	0,93	0,93	0,93	0,92	0,92	0,92	0,91	0,91	0,90	0,89	0,89	0,87
V4 átlag	0,96	0,96	0,90	0,88	0,87	0,87	0,86	0,85	0,84	0,83	0,81	0,81	0,78	0,76	0,75	0,73
Magyarország	0,96	0,96	0,70	0,64	0,61	0,60	0,57	0,54	0,53	0,49	0,45	0,43	0,40	0,37	0,34	0,30

Megjegyzés: Az EIU 2007-re és 2009-re nem adott közre Democracy Index adatokat.

Academic Freedom Index: https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicator/VDEM+CORE+v2xca_academ

EIU Democracy Index: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu>

Forrás: saját számítás az alábbi adatbázisok alapján

6. táblázat: A demokrácia index és az akadémiai szabadság index országcsoportonkénti átlaga közötti korreláció

Korreláció a demokrácia index és az akadémiai szabadság index országátlagai között	
43 fejlett ország átlag	0,7821
OECD átlag	0,7377
EU27 átlag	0,6416
V4 átlag	0,8002
Magyarország	0,9500

Forrás: saját számítás a fenti táblázat adatai alapján