

A HALLGATÓI ÖNKORMÁNYZATOK HELYZETÉNEK ALAKULÁSA A FELSŐOKTATÁSBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A NAPJAINKBAN FELMERÜLŐ PROBLÉMÁKRA

THE DEVELOPMENT OF THE SITUATION OF STUDENT GOVERNMENTS IN THE
HIGHER EDUCATION, IN PARTICULAR THE PROBLEMS ARISING TODAY

Cseh Gergely* – Varga Zsófia Kincsó**

Abstract

The framework of the higher education is the Act CCIV of 2011 on Law of Higher Education (henceforward: Nftv.). The advocacy of student rights is a necessary, essential and defining element of the higher education, which task is carried out by the student governments, that is regulated by the Nftv. and the inner policy of institutes of higher education. The student governments and the Nftv. are nearly the subject of the scientific interest, thus at this study we would like to reflect to the situation of this body and to the problems arising, and also provide a *de lege referenda* suggestion to this problems.

Keywords: higher education, student government, autonomy, advocacy, student rights

Kulcsszavak: felsőoktatás, hallgatói önkormányzat, autonómia, érdekképviselő, hallgatói jogok

Bevezető gondolatok

A felsőoktatás az oktatási rendszer „csúcshelyeként” határozható meg, hiszen ezen intézményrendszer biztosítja az abban résztvevő hallgatók felsőfokú képzéshez való hozzájutását, ezáltal hatást gyakorolva a munkaerő piacra is. A felsőoktatás keretszabályait a felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV törvény (a továbbiakban: Nftv.) adja. Ezen jogszabály váltotta fel a korábban hatályos felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényt¹. Az Nftv. megalkotásának célja elsődlegesen a korábbi szabályok hiányosságainak orvoslására, valamint az egységes keret nélküli szabályozás konzisztensé tételére irányult. A felsőoktatás szükségesszerű, nélkülözhetetlen és meghatározó eleme a hallgatói érdekképviselő, amely feladat ellátásáról az Nftv., valamint az egyes felsőoktatási intézmények belső szabályzatai által szabályozott Hallgatói Önkormányzatok (a továbbiakban: HÖK) gondoskodnak. A Hallgatói Önkormányzatok és az Nftv. vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálata ritkán kerül a tudományos figyelem középpontjába, így tanulmányunkban ezen szervezet helyzetére, valamint a gyakorlatban felmerülő problémákra vonatkozó reakcióinkat szeretnénk kifejezni, valamint *de lege referenda* javaslatot is kívánunk megfogalmazni ezek feloldására.

** Varga Zsófia Kincsó, IV. éves nappali tagozatos joghallgató, ME Állam- és Jogtudományi Kar, varga.zsofia.kincso@gmail.com

¹ A szabályozásról lásd bővebben: G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén - követelmények és tanulságok, Magyar Jog, 2014/9., 492-493.

1. A Hallgatói Önkormányzatok helyzetének szabályozása az Nftv.-ben, valamint az egyes felsőoktatási intézményének belső szabályzataiban

A Hallgatói Önkormányzatokra vonatkozóan egy kétszintű szabályozás került megalkotásra, amely tekintetében első szinten a jogszabályok (Nftv. és az ágazati rendeletek) rendelkezései jelennek meg, amelyek egy keretszabályozást alkotnak a HÖK tevékenységére, tisztségviselőire, valamint működésére vonatkozóan.² Jelen tanulmányban a korlátozott karakterszám miatt csak az Nftv. rendelkezéseire kívánunk kitérni. Ezt követően második szintként jelennek meg az egyes felsőoktatási intézmények belső szabályzatai – elsődlegesen a Hallgatói Önkormányzatok Alapszabályai, valamint a Szervezeti és Működési Szabályzatok (a továbbiakban: SzMSz) -, amelyek a jogszabályi keretek között rendelkeznek a szervezetre vonatkozó részletszabályokról, természetesen az adott intézményi struktúrának megfelelően.

1.1. A felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény alapvető rendelkezései

Az Nftv. hallgatói önkormányzatokra vonatkozó szabályai is két szinten jelennek meg a törvényben. Egyrészt „A hallgatók közössége, a hallgatói önkormányzatok, a hallgatók országos képviselője” című külön fejezetben, ahol a HÖK-re vonatkozó rendelkezések többsége, mintegy összefoglaló jelleggel található meg, illetve az itt meghatározott szabályok adják a már említett keretszabályozás törzsanyagát. Másrészt az Nftv. egyes egyéb rendelkezései között is találhatóak a hallgatói önkormányzatokra vonatkozó további szabályok, így például a fegyelmi eljárásra vagy a szenátusra vonatkozó szabályok esetében.

A törvény a 60. § (1) bekezdésében deklarálja a szervezet működésének célját, annak tagjait, valamint működésének feltételeit, így azt, hogy a HÖK a hallgatói érdekképviselő ellátása érdekében a felsőoktatási intézmény részeként működik, a szervezetnek minden hallgató tagja – a doktorandusz hallgatók kivételével, akiknek a képviselőt a doktorandusz önkormányzatok látják el-, akik választhatóak és választók is. Fontos annak megjegyzése is, hogy „szemben bármilyen egyetemi, főiskolai szervezettel, szervezeti egységgel, létezése nem eshetőleges, az a törvényből fakad: a hallgatói önkormányzat a beiratozott hallgatók közössége...”.³ Ezentúl fontos kitétel, miszerint meghatározásra kerülnek a HÖK működésének törvényi feltételei is, amelyek 1, a szervezet megválasztotta a tisztségviselőt és jóváhagyta alapszabályát, valamint 2, a hallgatói önkormányzati választásokon a felsőoktatási intézmény teljes idejű nappali képzésben részt vevő hallgatóinak legalább huszonöt százaléka igazoltan részt vett. Jelentős rendelkezés az Nftv. 60. § (2a) bekezdése, amely meghatározza a HÖK tisztségviselőire vonatkozó általános szabályokat, miszerint valamennyi önkormányzati tisztség időtartamát egybeszámítva a megbízás ideje legfeljebb négy év lehet, valamint ezentúl a törvény a tisztségviselőkkel szembeni összeférhetlenségi szabályokat is megállapít. Tekintettel arra, hogy a HÖK működése szempontjából – mint annak feltétele is – az egyik legmeghatározóbb alapidokumentum az alapszabály, a törvény rendelkezik annak elfogadásáról és megtagadásainak eseteiről is, amely jogkörök gyakorlására a szenátust hatalmazza fel. A működés meghatározása, illetve az ellátandó feladatkör kijelölése önmagában nem elegendő, ugyanis az ezek ellátásához szükséges feltételek biztosítása is nélkülözhetetlen. Ezek tekintetében az Nftv. 60. § (4) bekezdése rendelkezik, ahol ezek nyújtására a felsőoktatási intézményt jelöli ki. Ezen feltételek tárgyi és anyagi kategóriákra oszthatóak fel, a tárgyi

² G. KARÁCSONY: i. m. 490.

³ RÓNAY Zoltán: Egyéni és testületi felelősség a felsőoktatási intézmények vezetésében, PhD értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2017. 189.

feltételek így például az intézmény helyiségei használatának biztosítása egyértelműen a felsőoktatási intézményre háruló kötelezettség, azonban az anyagi feltételek biztosítása az ún. hallgatói normatíva terhére történik.⁴

A HÖK számára biztosított jogok két nagy kategória alapján kerülnek meghatározásra, egyrészt egyértéki jog, másrészt véleménynyilvánítási vagy más néven tanácskozási jog formájában.⁵ A jogosítványok közül az egyetértési jog jelent szélesebb körű jogosultságot, ugyanis azokon a területeken, ahol ezt a törvény biztosítja, a HÖK jóváhagyása nélkül nem lehet határozni. Ilyen területként jelöli meg a törvény a térítési és juttatási szabályzatot, az oktatói munka hallgatói véleményezésének rendjét, a tanulmányi és vizsgaszabályzatot és az ifjúságpolitikai és hallgatói célokra biztosított pénzeszközök felhasználását. A véleménynyilvánítási jog esetében a HÖK a törvény által megjelölt területeken a hallgatói érdekekre tekintettel kifejezheti véleményét, valamint javaslatokat tehet, de az elfogadáshoz a jóváhagyására nincs szükség. Ilyen területek a felsőoktatási intézmény működésével és a hallgatókkal kapcsolatos valamennyi kérdés, azonban ezek pontos körének szabályozását a törvény az egyes felsőoktatási intézmények hatáskörébe (SzMSz) utalja. Fontos megjegyezni továbbá, hogy a HÖK a felsőoktatási intézmény részeként osztja annak azon tulajdonságait, miszerint autonóm⁶ módon működik, természetesen a törvény és a belső szabályzatok szabta kereteken belül. Ezért az Nftv. egyrésztől biztosítja a szervezet számára a bírói jogorvoslat lehetőségét⁷, valamint rögzíti, hogy a HÖK részére érdekképviseleti tevékenysége ellátása során utasítás nem adható.⁸

Ahogy már említettük, a törvény egyes egyéb szabályozási kérdéskörei között is találhatóak a HÖK-re vonatkozó további szabályok. Ezek közül a két legjelentősebb terület a szenátusra és a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályozási területek. Az itt található szabályok között a képviseletre vonatkozó, valamint az egyetértési és véleménynyilvánítási jog gyakorlására irányuló további rendelkezések találhatóak.

Az említett törvényi szabályokból az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó egy keretszabályozás⁹ keretében igyekezett a tevékenység ellátásához, valamint a működéshez kapcsolódó alapvető rendelkezések kialakítására, azonban nyitva hagyja a teret a további jogalkotásra, a részletszabályok kidolgozására jogszabályi és intézményi szinten egyaránt.

1.2. Az egyes felsőoktatási intézmények belső szabályzataiban található alapvető rendelkezések

Az Nftv. rendelkezései mellett a HÖK-re vonatkozó legjelentősebb „jogforrásokat” az intézmények belső szabályzatai jelentik. A szabályzatok jelentőségét hangsúlyozza G. Karácsony is: „*Kétség kívül nagy jelentőséggel bír a felsőoktatási jog területére tartozó soft law, vagyis egyrészt az intézmények belső normáiból összeálló „belső felsőoktatási jog”....*”¹⁰. Ebből következik, hogy a belső szabályzatok a törvényi kereteken belül tág teret engednek a

⁴ Nftv. 114/D.§ (1) bek. a) pont. Az egy főre megállapított hallgatói normatíva 166 600Ft/év.

⁵ Nftv. 61. § (1) – (3) bek.

⁶ Lásd erről bővebben: KOCSIS Miklós: A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon, Budapest, Topbalaton Kft. 2011., KOCSIS Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok, Tudásmenedzsment, 2010/2.

⁷ RÓNAY Zoltán: A testületi felelősségmegállapítás alapjai a felsőoktatási intézmények törvényességi szempontú vizsgálatában, Iustum Aequum Salutare 2016/4., 257.

⁸ Nftv. 60. § (7) bek.

⁹ G. KARÁCSONY: i. m. 499.

¹⁰ G. KARÁCSONY Gergely: Állami szereplők a felsőoktatásban – a felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata, PhD értekezés, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola 2014., 52.

felsőoktatási intézmények „belső jogrendszerének” (saját struktúrájuknak, képzéseiknek és igényeiknek megfelelő részletszabályok) kialakítására.

A hallgatói önkormányzatok szempontjából a legnagyobb jelentőséggel az ilyen szabályzatok közül alapszabályuk, valamint a szervezeti és működési szabályzatok részét képező tanulmányi- és vizsgaszabályzatok, térítési- és juttatási szabályzatok, fegyelmi és kártérítési szabályzatok bírnak. Ennek indoka egyrésztől, hogy ezen dokumentumok vonatkoznak közvetlenül a HÖK működésére és tevékenységére, valamint ezek kapcsán biztosít a törvény széleskörű jogosítványokat – egyetértési és véleménynyilvánítási jog – a szervezet számára.

A hallgatói önkormányzatok működése szempontjából elengedhetetlen az alapszabály megléte. Ezen dokumentumban kerülnek szabályozásra a működéssel és az érdekképviseleti tevékenységgel kapcsolatos legfontosabb kérdések, így a szervezeti felépítés (Egyetemi Hallgatói Önkormányzat és annak alegységei, kari vagy campus hallgatói önkormányzatok, az egyes bizottságok), a tisztségviselők, az ellátott feladat- és hatáskörök, a képviselők választásának rendje stb. Fontos kiemelni, hogy nincs egységes szabályozás az egyes felsőoktatási intézmények hallgatói önkormányzatainak alapszabályára vonatkozóan, így a szabályozott kérdéskörök, valamint azok részletessége intézményenként eltérő képet mutat.

Az SzMSz szintű szabályozás kapcsán kiemelendő, hogy jellemzően három technikai megoldás révén kerülnek megalkotásra. Az egyik ilyen módszer az SzMSz-ek részét képező ún. hallgatói követelményrendszerek keretében történő szabályozás, amelyek esetében általánosságban egyetlen dokumentum tartalmazza az összes szabályzatot – például a Miskolci Egyetem (a továbbiakban: ME) esetében. Másik ilyen technika, amikor az SzMSz mellékletét képező, de külön szabályzatok tartalmazzák a kérdéskörökre vonatkozó rendelkezéseket – például a Pázmány Péter Katolikus Egyetem esetében. A harmadik ilyen módszer, amikor egy vegyes megoldás kerül kialakításra, vagyis egyes kérdéseket hallgatói követelményrendszer keretében rendeznek, míg más kérdéseket az SzMSz mellékletét képező önálló szabályzatokban, mint például a Debreceni Egyetem esetében.

A hallgatói önkormányzatra vonatkozó szabályok tehát egy kétszintű (törvényi – intézményi szint) rendszerben kerülnek megalkotásra. Ezáltal egy elég részletes és komplex szabályozás kerül(t) kialakításra, azonban álláspontunk szerint ez szül azért a gyakorlatban kétes helyzeteket. A továbbiakban ezekre szeretnénk reflektálni.

2. A hallgatói önkormányzatok működése során felmerülő problémák

A hallgatói önkormányzatok működése során felmerülő problémák a gyakorlatban változatos, intézményenként eltérő formában öltenek testet. Erre tekintettel általános jelleggel kívánjuk bemutatni a fontosabb problémákat, valamint az azokra vonatkozó megoldási javaslatokat.

2.1. A HÖK-ök működése az Nftv. tükrében

Az egyik legjelentősebb probléma a törvényi rendelkezésből kiindulva akár egyértelműen eldönthető kérdésnek is tűnhet. Ez a kérdéskör a tisztségviselőkre vonatkozó szabályozás. A kérdéskör kapcsán Rónay is tett megállapításokat: „*A jogalkotó ugyan felelősennek ítélte pontosan meghatározni, hogy ki tekintendő a hallgatói önkormányzat tisztségviselőjének, de a szavak általános jelentéséből levezethető, hogy az tisztséget betöltő személyt jelent, azaz*

*hivatali beosztást, feladatkört, megbízatást birtokló, ellátó személy.*¹¹ Rónay alapján a HÖK tisztségviselőinek köre analógiai útján is meghatározható. Lényege, hogy a felsőoktatási intézmények vezetői és az intézmény működésére érdemben kiható testületek tagjai tisztségviselőnek minősülnek (pl. szenátusi vagy kari tanácsi tagok), így a HÖK-ben ilyen pozíciókat betöltő személyek is tisztségviselőnek minősülnek, tekintettel arra, hogy ezen testületek működésére közvetve vagy közvetlen hatással vannak (pl. szenátusi tagság vagy egyetértési jog gyakorlása). Ezen megállapításokkal részben egyetértünk, hiszen általánosságban elmondható, hogy a gyakorlatban a HÖK-ben elnöki tisztséget betöltő személyek tisztségviselőnek minősülnek, amelyet a fent megjelölt érvek is igazolnak. A probléma akkor keletkezik, amikor az egyes alelnökök, illetve referensek vonatkozásában kell megállapítani, hogy tisztségviselőnek minősülnek-e, ugyanis ebben a kérdésben a felsőoktatási intézmények vezetői, valamint a HÖK képviselői között gyakran keletkeznek jogértelmezési problémák. Ennek a jelentősége pedig a törvény által maximalizált négyéves megbízatási idő számítása során jelenik meg, hiszen az, hogy mely pozíciókat tekintjük tisztségnek meghatározza az adott tisztség vonatkozásában fennálló/megmaradó megbízatási idő mértékét. Erre tekintettel célszerű lenne jogszabályi formában további, a tisztséggel szembeni kritériumok meghatározása, amelyek a jogértelmezés alapjául szolgálhatnának. A képviselőnek minősülő pozíciók tételes felsorolását nem tartjuk megfelelőnek, mivel intézményenként eltérően alakul az egyes HÖK-ök szervezeti felépítése és a pozíciók megnevezése.

További hiányosságként értékelhető, hogy az Nftv. ugyan rendelkezik arról, hogy a HÖK működési feltétele az alapszabályának megléte, azonban további kritériumot nem támaszt azzal szemben. Ez alapján az figyelhető meg, hogy az egyes felsőoktatási intézményekben működő HÖK-ök alapszabályai – sokszor jelentősen – eltérő képet mutatnak a szabályozott kérdéskörök tekintetében. Ez alapján célszerűnek tartanánk a legfontosabb kérdéskörök egyedi szabályozását (pl. szervezeti felépítés, tisztségviselők, feladat- és hatáskörök, választási szabályok stb.), vagy másik megoldásként az SzMSz tartalmi elemeire¹² vonatkozó rendelkezések kiterjesztése tűnik jó alternatívának. Ezáltal ugyanis egyfajta garanciális szabály jelenne meg, tekintettel arra, hogy a részletszabályok kidolgozása továbbra is a HÖK hatáskörébe tartozna, azonban az autonómia biztosítását nagyobb mértékben szolgálná a szenátussal szemben, hiszen az alapszabály jóváhagyása ezen szerv hatáskörébe tartozik.

2.2. A felsőoktatási intézmények modellváltása kapcsán felmerülő problémák

A felsőoktatásra vonatkozóan 2015-ben elfogadásra került „A fokozatváltás a felsőoktatásban” című stratégia program, amelynek elsődleges célja a felsőoktatás teljesítményelvű rendszerének megvalósítása, a felsőoktatási intézmények versenyképességének növelése, mind hazai, mind nemzetközi viszonylatban, valamint ennek elérése érdekében a célkitűzések között szerepel a piaci forrásbevonó képességük, társadalmi-gazdasági szerepvállalásuk javítása. Ezen folyamat keretében 2020 folyamán több felsőoktatási intézmény is ún. modellváltáson esett át, vagyis állami fenntartásból alapítványi fenntartásba került át, ezzel a korábbi állami intézményeket magánintézménnyé alakítva.

Az átalakulás következtében a fenntartói jogok olyan alapítványok kezébe kerültek, amelyek létrehozásáról külön törvények rendelkeztek, illetve ezen jogszabályok keretében meghatározásra került az alapítványok és ezáltal a felsőoktatási intézmények számára

¹¹ RÓNAY Zoltán: Egyéni és testületi felelősség a felsőoktatási intézmények vezetésében, PhD értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2017., 190.

¹² Nftv. 2. melléklet II.1. pont.

juttatandó alapvagyon is. A probléma forrása elsődlegesen abban áll, hogy az Nftv. pusztán az állami és magánintézményekre vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, azonban azon intézmények, amelyek ilyen átalakuláson estek át álláspontunk szerint pusztán kvázi magánintézményeknek tekinthetőek. Ennek alapja az, hogy a fenntartói jogokat ugyan egy alapítvány gyakorolja, amely önálló alapvagyonnal rendelkezik és gazdasági társaságként részt vehet a piaci életben, így például bevételekre tehet szert, azonban ezen vonásai mellett továbbra is megtalálhatóak az állami intézmények esetében fennálló sajátosságok. Így az ún. modellváltó intézmények esetében az állam hosszú- és rövidtávú keretszerződéseket köt az így létrejövő intézmények további támogatására (gazdálkodásuk megalapozására), valamint továbbra is biztosítottak maradnak az állami ösztöndíjas és részösztöndíjas helyek, fennmarad ezáltal az ún. normatíva alapú támogatás. Ezen vonások a hagyományos értelemben vett magánintézmények esetében nem állnak fenn. További vegyes jellegre utal az is, miszerint a felsőoktatási intézmények struktúráját is érinti a legtöbb esetben az átalakulás, amely egyrészt jelenti a korábban fennálló szervezeti egységek fennmaradását, de egyúttal egyes egységek átalakulását is (pl. az ME tekintetében megszűnt a kancellári tisztség, a feladatkört gazdasági vezető tölti be). Fentiekre tekintettel véleményünk szerint látható az átmeneti jelleg az állami és a magánintézmények között. Ezen intézmények az Nftv. által részben szabályozott formában működnek, ezzel a jogbiztonság követelménye maradéktalanul nem valósul meg.

A jogbiztonság kérdése merül fel ezen „kvázi magánintézmények” esetében a hallgatói önkormányzatokra vonatkoztatva is. Az átalakulás kapcsán ugyanis egzakt törvényi szabályozás hiányában fennáll a már meglévő hallgatói jogok csorbulásának a lehetősége. A modellváltás hatására indokoltá válik az új modellnek való megfeleltetés céljából a belső szabályzatok módosítása, amelyek, ahogyan az már korábban is említésre került, tartalmazzák a hallgatói önkormányzatokra vonatkozó és az érdekképviselői tevékenységükhöz kapcsolódó részletszabályokat is. Ilyen probléma lehet például a szenátusban résztvevő hallgatói képviselők számának a csökkenése.

A fenti törekvés összhangban állhat azzal a kormányzati állásponttal, miszerint „*A hallgatói önkormányzati rendszer a jelenlegi feltételek mellett jelentős hatást gyakorol az egyetem irányítására, át kell gondolni ennek a jövőbeni tartalmát, a felelősségvállalás módját.*”¹³ Álláspontunk szerint azonban aránytalan, hogy ezáltal csak egyes intézmények vonatkozásában valósul meg a hallgatói önkormányzatok rendszerének átalakítására irányuló törekvés, másrészt véleményünk szerint nem az Nftv. által is biztosított jogok esetleges korlátozását, és ezáltal a befolyást kell megváltoztatni a hallgatói önkormányzatok esetében, – hiszen a szervezet az intézmények gerincét adó hallgatóság érdekeinek képviselőjét látja el –, így célszerűbbnek látjuk megfelelő garanciális szabályok alkotását, amelyek biztosítják a szabályszerű joggyakorlást. Ezen garanciák megalkotása álláspontunk szerint elsődlegesen az Nftv. rendelkezései között kell, hogy megtörténjen, legfőképp az intézményi keretek meghatározása által, valamint külön rendelkezések formájában is a kollektív hallgatói jogok biztosítása érdekében – többletjogosítványok biztosítása nélkül, a meglévő jogok konzerválásával – és az így létrehozott keretszabályozás lehetőségét biztosíthatna természetesen a további intézményi szintű jogalkotásnak.

¹³ Fokozatváltás a felsőoktatásban. 60. <http://www.bokik.hu/hu/letoltes/42516/d3535> (2020. 10. 22.)

Összegzés

A hallgatói önkormányzatok a felsőoktatás szerves részét képezik, amelyben elsődleges feladatuk a hallgatói érdekképviselés ellátása. Tevékenységük kereteit jogszabályok és az egyes felsőoktatási intézmények belső szabályzatai határozzák meg. Ezekre tekintettel egy komplex szabályozás figyelhető meg, azonban ennek ellenére a gyakorlatban számos probléma megfigyelhető. A gyakorlati problémák felmerülése azonban a jogalkotással szükségszerűen együtt járó jelenség, így az ezekre való jogalkotói/intézményi reflexió szükségszerű és (reméljük) a jövőben – rövid távon - várható.