

JOGALKOTÁSI ÉS JOGALKALMAZÁSI KÉRDŐJELEK A DOKTORI KÉPZÉSRE VONATKOZÓ JOGI SZABÁLYOZÁSBAN EGY AKKREDITÁCIÓS ELJÁRÁS APROPÓJÁN

Nagy Marianna

PhD, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék
nagy@m@ajk.elte.hu

Az elmúlt néhány hónapban, de különösen márciusban, a törzstag akkreditáció okán égtek lázban a doktori iskolák, és minden lázas állapot felszínre hoz olyan kérdéseket, amelyekről, a betegség elmulasztásához vagy elmúltával, beszélnünk kell. Több kollégával beszélgetve – nemcsak a szűkebb területéről, az állam- és jogtudomány területéről, hanem más társadalomtudományi és természettudományi területekről is – arra jutottam, hogy az egyes elméleti kérdések talán a jogalkalmazási problémák felől közelíthetők meg leginkább. Ugyanakkor a beszélgetések arra is rávilágítottak, hogy bizonyos, számomra evidensnek tűnő jogi fogalmakat egészen másként értelmeznek más – nem jogász végzettségű – jogalkalmazók, s talán ebből következik számos ellentmondás, mert ugyanazon fogalmak alatt mást és mást értenek a doktori képzésben résztvevők. Ezért az alábbiakban kizárólag jogi kérdések boncolgatására teszek kísérletet, bár ezek a problémák kétségtelenül szoros összefüggésben állhatnak felsőoktatás-igazgatási és felsőoktatás-politikai indokokkal is. Mind az egyetemi közéletben, mind a sajtóban számos érv és ellenérv

hangzott el a törzstag akkreditációról, s ennek folyamánként a doktori iskolák akkreditációjáról. Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy azt bizonyítsam, az esetenként éles viták arra vezethetők vissza, hogy a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozás számos ponton „lyukas”: vagy egyáltalán nem tartalmaz szabályokat, vagy dogmatikailag hibás, az igazgatás célját tekintve rossz eszközöket választott. S mivel a szabályozás hiányait mindig megpróbálják kitölteni a jogalkalmazók, a kitöltés esetenként téves vagy legalábbis vitatható jogértelmezésen alapul. Ez a tanulmány nem foglalkozik az akkreditációs eljárásban vizsgált konkrét minőségi és mennyiségi mutatókkal, azok indokoltságával vagy vitathatóságával, csakis az arra vonatkozó jogi szabályozás ellentmondásaival.

1.1 A MAB közigazgatási szervezetrendszerben elfoglalt helye

A MAB (Magyar Akkreditációs Bizottság) helye a közigazgatási feladatvégrehajtásban meglehetősen delikát, és ezzel kapcsolatban számos félreértés kering a köztudatban, de még a felsőoktatási szférában is. Ezért mielőtt

a felsőoktatási minőségbiztosítással kapcsolatos funkcióit vizsgálnánk, célszerűnek tartom a MAB-ot elhelyezni a közigazgatás szervezetrendszerében.

A 2005. évi CXXXIX. tv. a felsőoktatásról (továbbiakban Ftv.) a MAB-ot „az állami hatáskörök ellátásában közreműködő testületek” között helyezi el, tehát rögtön leszögezhetjük, hogy minden mítosz ellenére a MAB közigazgatási feladatokat ellátó szerv. (A mítosz kialakulásának okára majd a későbbiekben visszatérek.) Mivel a MAB-nak az igazgatási feladatain kívül semmilyen más feladata nincs, ezért joggal tekinthetjük *sui generis* közigazgatási szervnek, a ma legszélesebb körben oktatott közigazgatási jogi tankönyv alapján az államigazgatási alrendszer részeként ún. *quasi autonóm* államigazgatási szerv. (Fazekas – Ficzer, 2005) Az a leggyakrabban a felsőoktatásban elhangzó érv, miszerint a MAB a felsőoktatási autonómia egy részének letéteményese, és ily módon az egyetemek öngazgatásának szerve, a törvény logikájával és a szabályozásban betöltött helyével cáfolható. Az autonómia egy részének átruházása mint mítosz, valószínűleg a MAB ún. *konzultatív szervezet* funkciójával is magyarázható, hiszen ennek az eredője a francia jogban működő egyetemi tanári szervezet volt. Valójában nem az öngazgatás, hanem az alkotmányos alapjogok védelme indokolta a szervtípus kialakítását a nyugat-európai jogrendszerben: a tanszabadság, a tudományos kutatás szabadsága és a felsőoktatási autonómia védelmében alakult ki az autonóm államigazgatási szervek szervtípusa,¹ melynek egy sajátos változata a quasi autonóm államigazgatási szerv. Az autonóm államigazgatási szervek

kialakulásának egyik alapvető oka, hogy az állam tiszteletben tartja ezeket az alkotmányos jogokat, és az állami feladatainak ellátására vagy teljes egészében olyan szervet hoz létre, amely ennek garanciáját jelenti, vagy a feladatok és hatáskörök egy részét olyan szervekre bízta, amely szervezeti – működési rendszerében garanciát jelent az állam elharapódzása ellen. A másik olyan motívum, amely a kormánytól független vagy csak részben függő szervek kialakítását szolgálják, a racionalitás: ez főként a szakértői szervezetek kialakításának az indoka. Berényi Sándor szerint (Berényi, 2003, 237–238.) ide sorolhatók azok a szervezetek, „amelyek a döntéshozatali eljárásban, mint tanácsadó testületek, nagyfokú önállóságot, vagy autonómiát élveznek. A tanácsadó testület állásfoglalását semmilyen külső körülmény (utasítás) nem befolyásolhatja. Így a javaslatai nem torzulhatnak el.”

A quasi autonóm szervek ún. *mintha szervek*, azaz az autonóm államigazgatási szervekhez képest minősítjük őket. Az autonóm államigazgatási szervek sajátossága, hogy a kormánytól függetlenek, nem tartoznak a kormány által irányított államigazgatási szervezetrendszerbe, s ily módon a kormány sem tudja közvetlenül érvényesíteni a felelősségét az általuk ellátott államigazgatási feladat ellátásáért. Az autonómiájuk szervezeti biztosítéka,² hogy csak törvény hozhatja őket létre, az Országgyűlésnek felelnek, azaz a függetlenség intézményi oldalát ez a szervezeti függetlenség biztosítja. A költségvetésen keresztül azonban a mindenkori kormány mégiscsak befolyásolni tudja a szervezetet. A függetlenség személyi oldalának biztosítéka, hogy a vezető tisztségviselők megbízatása rendszerint

¹ A szervtípus kialakulásának okairól lásd bővebben: Berényi, 2003, 230–242.

² Az autonóm államigazgatási szervekről lásd bővebben: Fazekas János (2005, 123–154.) cikkét.

túlnyúlik a parlamenti cikluson, és a függetlenséget az igazgatottakhoz viszonyítva az összeférhetetlenség szabályaival biztosítják. A függetlenség szakmai oldala elsősorban a testületi jelleggel biztosított, és csak a jogszabálynak vannak alárendelve. Ugyancsak a szakmai függetlenséget erősíti, hogy a kibocsátott aktusaik ellen nem közigazgatási, hanem bírói jogorvoslatnak van helye.

A MAB autonómiája korlátozottabb, mint az előzőekben meghatározott autonóm államigazgatási szervek, ezért tekinti a közigazgatási jogtudomány a quasi autonóm államigazgatási szervek prototípusának. Ha a MAB autonómiájának biztosítékait vesszük sorra, akkor a következőket listázhatjuk:

- **szervezeti oldal:** a.) az Ftv. statálja a szervtípust, (II. Ftv. 109-III.§§), b.) de nem az Országgyűlés, hanem a kormány szerve, c.) a költségvetését az Oktatási Minisztérium költségvetésén belül elkülönítetten kell kezelni, d.) felette az oktatási miniszternek csak törvényességi ellenőrzési jogai vannak, e.) a kormányrendeletnél fogva közhasznúsági nyilvántartásba vétel nélkül kiemelkedően közhasznú szervezet;
- **személyi oldal:** a.) a megbízás időtartama nem hosszabb, mint a parlamenti ciklus, sőt rövidebb, három év, amely azonban egyszer meghosszabbítható, b.) a testület a delegálás elve alapján áll össze, a delegáló szervezetek vagy a felsőoktatási szervek, vagy a felhasználók szempontjait képviselik, c.) a tagok megbízásának a jogköre a miniszter előterjesztésére a miniszterelnöké, tehát a kormány felelősségi körébe tartozó szervezetrendszerrel van szó, d.) bizonyos összeférhetlenségi szabályokat rögzít az Ftv.;
- **szakmai oldal:** a.) a MAB feladatainak ellátásában és gazdálkodásában nem uta-

sítható, csak a jogszabálynak van alárendelve, b.) a MAB szakértői vélemény tartalmú határozatai ellen azonban nem bírósági, hanem az államigazgatási szervezetrendszeren belüli sajátos jogorvoslati rendszert alakít ki a jogszabály.

A MAB mint quasi autonóm államigazgatási szerv tehát a kormány felsőoktatási igazgatási hatásköreiben működik közre, de az államigazgatási szerveknél sokkal nagyobb autonómiával, ugyanakkor az önállósága nem éri el az autonóm államigazgatási szervek önállósági fokát. A MAB feladat- és hatáskörének szabályozása is sajátos az Ftv.-ben és a végrehajtására kiadott 69/2006 (III. 28.) Korm. rendeletben. (továbbiakban: MAB vhr.). Mivel az Ftv. *szakértői testületként* definiálja a szervezetet, ezért a felsőoktatási szférában végzett oktatási, tudományos kutatási, művészeti alkotótevékenység minőségének értékelését, valamint az intézményi minőségfejlesztés működésének vizsgálatát bízza a törvény a testületre. Tevékenysége körében elsősorban a.) szakértői véleményeket ad, b.) javaslatot tesz egyetemi tanári követelményrendszerre, c.) jogszabálytervezeteket véleményez, d.) minőségitelesítést végez.

Hatáskörében a szakértői vélemény és minőségitelesítési tevékenység a kiemelkedő, és a közigazgatási jogilag értékelendő hatáskör. Az egyetemi tanári követelmények meghatározásával kapcsolatban szintén több dogmatikai kérdés merül fel. A szakértői vélemény a közigazgatási jogban valamely döntés meghozatalához szükséges, speciális szakértelmet kívánó olyan szakmai segítség a közigazgatási szerv számára, amely speciális szakértelemmel maga a döntést hozó szerv nem rendelkezik, de ezen kívül minden egyéb feltétele megvan a döntés meghozatalának. A MAB szakértői közreműködésének azonban csak egy része a

hatósági eljárásban való szakértői közreműködés. Ilyennek tekintem az Ftv. 106. §-ában szabályozott a.) felsőoktatási intézmény létesítésével, alakulásával kapcsolatos regisztrációs eljárást, b.) az alap- és mesterképzés indítására irányuló eljárást, c.) a doktori iskola létesítésére irányuló eljárást, valamint ezeken kívül a d.) székhelyen kívüli képzés létesítését külföldön, e.) kiválósági hely odaítélését.

Azonban a MAB vhr.-melléklete – véleményem szerint hibásan – nem tekinti hatósági eljárásban való közreműködésnek az alap- és mesterképzés indítása esetén a szakértői véleményezést, és a doktori iskola létesítése előtt bekért szakértői véleményt. Mind az alap- és mesterképzés indítása, mind a doktori iskola létesítése hierarchián kívüli jogviszonyban történik, és nem a Ket. (a 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárásról) hatálya alá tartozó eljárási szabályok adják az eljárás kereteit, de a döntést hozó közhatalmat gyakorol. Egyetlen felsőoktatási intézmény sem létezhet megfelelő számú alap- és mesterszak nélkül, a doktori iskolák működtetése pedig szintén az egyetemi minőség mércéje. Mivel ezekben a kérdésekben a MAB szakértői véleményen alapul az intézmény működése, ezért nehéz vitatni a MAB súlyponti helyzetét. Közigazgatási jogilag a hatósági jogalkalmazás minden elméleti követelményének megfelel a MAB közreműködése. A hatósági jogalkalmazás definíciója szerint ugyanis „az állam közhatalommal rendelkező szervei egyedi ügyekben a hatáskörük és illetékességi területükön a jogszabályok keretei között döntenek, jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, eldöntik a jogalanyok közötti vitákat, érvényesítik a jogalanyok jogait és kötelezettségeit, jogszabálysértés esetén pedig a jogsértővel szemben szankciót állapítanak meg. A jogalkalmazó

aktusoknak állami kényszerrel szereznek érvényt”. (Fazekas – Ficzer, 2005, 324.) A döntést hozó szervek alap- és mesterszakok esetében a regisztrációs feladatokat ellátó Oktatási Hivatal, illetve a doktori iskolák esetében a miniszter, de ezek a döntések mind dogmatikailag, mind jogilag hatósági döntések. Annál is inkább, mert a törvény is I. és II. fokú döntésekről és fellebbezésről beszél. A hatósági tevékenység formája ugyanis nem csak az effektív engedélyezés lehet, hanem hatósági nyilvántartásba vétel is. Ugyancsak egy speciális fajtáját jelenti az ún. hatósági szakmai tevékenység, amelyre ugyan leginkább a környezetvédelem, közegészségügy stb. területén szoktunk példákat találni, hiszen itt valamilyen speciális szakértelem kell a hatósági jogkör gyakorlása előfeltételeinek megállapításához (például egy laborvizsgálat annak eldöntéséhez, hogy elrendeljük-e a járványveszély elhárításához szükséges hatósági kötelezéseket), de a felsőoktatási igazgatásban is kell ilyen speciális szakismeret, csak éppen ez a felsőoktatás milyenségének színvonalát hivatott megmérni.

Viszont nem tekinthető hatósági jogalkalmazási eljárásban való közreműködésnek az egyetemi tanári kinevezések során végzett szakértői közreműködés. Ez azért sajátos képződmény, mert az oktatásért felelős miniszter itt nem egy hierarchikus szervezeti-személyi döntés meghozatalában működik közre, de nem is hatósági tevékenységet végez. A miniszternek az egyetemi tanárok kinevezésére irányuló javaslattétele, álláspontom szerint, a hierarchián kívüli irányítási jogkörének a része. Ebben a jogkörben nincs kötve a MAB szakértői véleményéhez, ugyanakkor nagyon érdekes a jogintézmény az egyetemi tanárok kinevezésekor érvényesülő követelményrendszerre irányuló javaslattétel.

A hatósági jogkörben hozott döntéseknél a felsőoktatási intézmény létesítésére irányuló eljárásban a regisztrációs központ az első fokú, a miniszter a másodfokú eljárásban is kötve van a MAB szakértői véleményéhez, ha azok a vélemények nem ellentétesek egymással. Ugyancsak kötött a szakértői vélemény a doktori iskola létesítése során, mert a miniszter a felsőoktatási intézmény által kezdeményezett eljárásban nem térhet el MAB határozatától a fenti eljárásokban, ha ismételt szakértői véleményre van szükség, azt is a MAB szervezetén belül kialakított ún. Felülvizsgáló Bizottság adja ki.

Leszögezve azt, hogy a MAB eljárására nem a Ket. az irányadó eljárási szabály, a közgazdasági hatósági eljárásokban érvényesülő alapvető dogmatikai törvényszerűségek és követelmények leginkább a Ket. példáján magyarázhatók. A Ket. 58.§ (6) bekezdésének szabályozása szerint törvény vagy kormányrendelet előírhatja, hogy az eljáró hatóság valamely meghatározott kérdésben kötve van egy meghatározott tudományos vagy szakmai testület, illetve szakértői szerv szakvéleményéhez. Ilyen esetben a szakhatóság közreműködésére és eljárására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy a jogorvoslati eljárás során nem járhat el változatlan személyi összetételben ugyanaz a testület, illetve szakértői szerv. Vagyis a MAB szakértői tevékenysége sokkal közelebb áll a szakhatósági közreműködéshez, mint a szakértői működésnél van világos jogszabályi követelményrendszer, amelyet a szakhatóságnak érvényesíteni kell, ami a MAB esetében hiányzik. A szakhatóságot az különbözteti meg a szakértőtől, hogy közreműködését jogszabály írja elő, állásfoglalását nem negligálhatja az ügydöntő hatóság, és nem is helyettesítheti azt. A MAB

szabályozása az Ftv.-ben és a MAB vhr.-ben egyértelműen a szakhatósági jellemzőket mutatja, ennek eljárási jogi konzekvenciáit azonban a jogalkotó elmulasztotta levonni, s ez komoly jogalkalmazási problémákhoz vezet.

Minőségitelesítési hatáskörében a MAB egyértelműen hatósági jogalkalmazást végez, azzal a sajátossággal, hogy a felsőoktatási jogszabályok helytel-közvetlenül határozzák meg a felsőoktatási minőség normatív kritériumait. Ez pedig a szakértői és szakhatósági jellemzők mellett egy harmadik szervtípus jellemzőit viszi be a MAB jogi státusába: a szabályozó hatóságokét. Véleményem szerint ezt a feladatot a jogalkotó negligensen kezelte. Ennek egyik oka, hogy egyetlen jogszabály sem definiálta a felsőoktatási intézmények törvényben rögzített autonómiájának tartalmát, és az Alkotmánybíróság (AB) sem vállalta a fogalom teljeskörű kitöltését. A 41/2005 (X.27.) AB-határozat számos elemét meghatározza a felsőoktatási intézmények autonómiájának, ezek az elemek pedig az autonómia szervezeti feltételeit érintik. A jogalkotó állandó bizonytalanságban van a tekintetben, hogy miként értelmezze az intézmények önállóságát, s emiatt néha szükséges jogalkotási feladatokat is elmulaszt. Ilyennek tekintem például a minőségi felsőoktatás alapvető szempontrendszerének meghatározását. A másik ok, amely az oktatási kormányzatot arra sarkallja, hogy a minőségi kérdéseket szemérmesen csak a MAB hatáskörébe utalja, hogy amennyiben normatív tartalmat határozna meg egyes minőségi követelményeknek, akkor neki magának kellene meghoznia azokat a döntéseket, amelyek az elmúlt két évtized sokszor indokolatlan felsőoktatás-fejlesztésének korrigálásához kellene, hogy vezessenek. Vagyis az oktatáspolitikai a felsőoktatási minőségitelesítés és minőségügy egyetlen csatornája-

nak a MAB-ot tekint, mert nem képes/akar a MAB mellett létrehozni olyan minőségi standardokat, minőségellenőrzési és minőségfejlesztési rendszereket, amelyek kiegészítik a MAB által végzett tevékenységet.

A szabályozó hatóságok kialakulására jellemző volt, hogy elsősorban a gazdasági igazgatásban jelentek meg, ahol az állami szerepvállalás átértékelődött, „és általános tendencia volt az igazgatási funkciók megosztása a közszektor, a magánszektor, a civil társadalom és a nonprofit szektor között”. (Fazekas, 2005) A nemzetközi szakirodalomban az oktatási igazgatásban szabályozó hatóságra nem találunk példát, aminek elsősorban az a magyarázata, hogy ez az igazgatási ágazat, amelyben a legelső között alakította ki az állam a beavatkozási eszközrendszerét, és itt a hagyományos hármasszisztemet, a jogalkotás – jogalkalmazás – intézményfenntartás triumvirátusát használta. Ez a rendszer több mint két évszázadon keresztül kiszolgált az oktatási igazgatást, nem volt szükség újabb igazgatási technikákra. A szabályozó hatóságokra vonatkozóan ma a szupranacionális jogban is vannak elvárások, ezeket az OECD, az Európai Parlament és az Európai Tanács irányelvei határozzák meg. Az irányelvek jellemzője, hogy ágazati – szakjogi rendszerekben komoly kötelezettségeket róhatnak a tagállamokra. Az oktatási igazgatás nem tartozik azon területek közé, amelyekben egységességet várnak el a tagállamoktól. Ott azonban, ahol az Unió elvárja a szabályozó hatóságok létrehozását és működtetését, alapvető garanciális elemeket (Fazekas, 2005, 135–138.) kell beépíteni a szabályozásba. Ilyen függetlenség biztosítása, amely nemcsak a kormányzattól való függetlenséget jelenti, hanem a szabályozó hatóság és az adott szektor (piaci) szereplőitől való függetlenséget is. Ugyancsak elengedhetlen

az átláthatóság és a konzultatív mechanizmusok biztosítása, azaz annak a rendszernek a kiépítése, hogy a kialakuló szabályokat az érintettek érdemben, még a szabályozás megszületése előtt megismerhessék, azokat véleményezhessék, és a végső formájukat konzultációs eszközökkel befolyásolhassák. Mindezek alapján, a létrejövő szabályozó hatóságok sokféle igazgatási feladatot elláthatnak, leginkább az jellemző rájuk, hogy a szolgáltatás nyújtásának feltételeit meghatározzák, azokat ellenőrzik, tarifákat határoznak meg, jogvitákat döntenek el stb. Ha a MAB szabályozását nézzük, akkor a szabályozó hatóságra jellemzők közül csak egyetlen jellemzőt jelölhetünk meg egyértelműen: bizonyos felsőoktatási szolgáltatások nyújtásának lényegi kereteit határozza meg, anélkül azonban, hogy az államigazgatási szervek szabályozó jogkörére vonatkozó garanciális anyagi és eljárási normákat jogszabályban rögzítették volna.

Ami a függetlenségre vonatkozó követelményt illeti, a végrehajtó hatalomtól való függetlenség biztosított, de a piactól, a felsőoktatási szférától való nem. A MAB összetételének szabályozása épp az ellenkezőjére irányul, hiszen az Ftv. alapján a MAB-nak 29 tagja van. 15 tagot delegál a Magyar Rektori Konferencia, hármat az MTA, ötöt a kutatóintézetek, egyet az Országos Köznevelési Tanács, egyet az Országos Kisebbségi Bizottság, négyet a felsőoktatás működésében érdekelt kamarák és országos szakmai szervezetek. Vagyis a tagok több mint kétharmadát az akkreditált szféra delegálja, ami a szabályozó hatóság függetlenségét legalábbis megkérdőjelezi. A hat tanácskozási jogú meghívott is egyetemi tanár. Ebben a szabályozási konstrukcióban legalábbis megvan a veszélye annak, hogy a MAB érdekérvényesítő fórummá válik. (Nem állítom, hogy így van, de a lehetőség adott.)

Messze vezetne a témánktól, a doktori képzés problémáitól, a felsőoktatás minőségügyének elméleti kérdéseinek boncolgatása, de a MAB minőséghitelesítési hatásköre kapcsán elkerülhetetlen, hogy ne érintsük az akkreditációs bizottságok kialakulásának okait és történetét. Polónyi István oktatótanulmányában (2008, 5–21.) bemutatja, hogy az akkreditációs bizottságok kialakulása a Humboldt-modellben működő egyetemek válasza volt a tömegoktatásra, illetve a tömegoktatás és a gazdasági válság(ok) okozta társadalmi környezetváltozásra. Mivel már nem csak a tudományos elismertség az egyetemek megítélésének egyetlen zsinórmértéke, hanem emellett megjelentek a bürokratikus elvárások, valamint a piacról szerezhető bevételek is minősítenek egy egyetemet, ezért alakult ki a felsőoktatási szférában az akkreditáció. Polónyi szerint „az akkreditáció persze sérti a professzorok, a tanszékek és a karok autonómiáját, de megőrzi a szféra autonómiáját azzal, hogy az akkreditációs testületek alapvetően a felsőoktatási szféra képviselőiből állnak, s viszonylag jelentős az önállóságuk”. (Polónyi, 2008, 15.) Ezzel a megállapítással kanyarodunk vissza a MAB közigazgatási jogi helyzetének vizsgálatakor említett mítoszra, hogy a MAB a felsőoktatási intézmények autonómiájának részbeni letéteményese. Szociológiailag lehet, hogy így érzik a felsőoktatásban dolgozó kollégák, de a jogi szabályozás szintjén a MAB az államot, azon belül az oktatási kormányzatot képviseli, s nem a vizsgált és hitelesíteni kívánt szférát. Minden bizonynyal közigazgatási jogász szemüvegem az oka, hogy fontosabbnak és nagyobb biztosítékot nyújtónak tartom, hogy az állam (is) gyakoroljon kontrollt egy alkotmányos alapjogot realizáló szféra felett, mint a szféra önkormányzatát, miközben a felsőoktatásban dolgozó-

ként magam is lelkes híve vagyok az egyetemi autonómiának. De tanulmányomnak az a célja, hogy a jogterület közigazgatási jogi szabályozásának hiányosságaira hívjam fel a figyelmet, és álláspontom szerint a MAB jogi helyzetének szabályozása, valamint a jogalkalmazási gyakorlata számos kérdést indokol.

A MAB ma a felsőoktatási minőségellenőrzés és minőséghitelesítés egyetlen jogszabályban rögzített fóruma, melynek a jogszabályban rögzített hatáskörei és jogi státusa meglehetősen elnagyolt. Az akkreditációs bizottságok egyfajta fórumai a felsőoktatási minőségellenőrzésnek és minőséghitelesítésnek, emellett ahhoz, hogy megközelítőleg objektív képet kaphassunk a felsőoktatásról – s hogy témánknál maradjunk, a doktori képzésről –, több csatorna együttes kontrollját kellene megteremteni. A lehetséges csatornák Polónyi szerint (Polónyi, 2008, 19.):

- az intézmények önértékelése,
- az akkreditáció, a szféra önértékelése, (tehát a szolgáltatók által létrehozott szervezet által végzett önértékelés),
- az állami/kormányzati minőségindikátorokra épülő minősítés, minőségértékelés,
- az intézmények szabályozott versenyelvű önértékelése (a felsőoktatási nemzeti minőségi díjak),
- a külső független szervezetek által végzett kommersziális minőségértékelés (médiák rangsorai, munkaadók rangsorai stb.)

Mint látható, a többszörös minőségértékelésben elkülönül az akkreditáció és az állami minőségértékelés. Véleményem szerint a hazai szabályozásban a legnagyobb gondot az okozza, hogy ezt a két csatornát összemossa az Ftv., és ebből következően a MAB az állami minőségbiztosítás köntöskében a felsőoktatási szféra önértékelését (vagy annak látszatát, vagy jobb esetben annak kívánalmait)

jeleníti meg. Ezzel nem azt állítom, hogy nincs szükség a MAB-ra. Éppen ellenkezőleg, szükség van rá, de a jogalkotónak tisztában kell lennie azzal, hogy akkor működik jól egy szervezet, ha jól definiáljuk a feladatokat, mert ekkor nyilvánvalóan eredményesebb működésre számíthatunk.

1.2 A MAB szerepe a doktori iskolák akkreditációjában – a 2008/2009-es akkreditáció

A 33/2007. (III. 7.) Korm. rendelet a doktori iskola létesítéséről és a doktori fokozat megszerzésének feltételeiről határozza meg azokat a jogi követelményeket, amelyeknek a teljesítése esetén a felsőoktatási intézmények doktori iskolát hozhatnak létre, illetve működtethetnek. Ezen jogszabály alapján rendelte el a MAB 2008-ban valamennyi doktori iskola akkreditációs felülvizsgálatát, mégpedig az Országos Doktori Tanáccsal közösen létrehozandó és működtetendő elektronikus adatbázis alapján.

1.2.1 Az elektronikus adatbázis

Az elektronikus adatbázis kapcsán több pengeváltás is történt a MAB és az ODT, valamint az érintett doktori iskolák között. A 33/2007. (III. 7.) Korm. rendelet nem intézményesíti az adatbázist, erre vonatkozóan semmilyen jogi szabály nem áll rendelkezésünkre. Az adatbázis összes céljával egyetértve is az a véleményem, hogy ennek a korrekt jogi szabályozását mielőbb meg kell teremteni, mert jelenleg súlyos jogi aggályokat vet fel a működtetése. Mivel az adatbázis tartalmazza az akkreditációs eljárás alapjául szolgáló összes adatot, és más módon nem is tartja nyilván a szükséges információkat a MAB, nélkülözhetetlen, hogy a jogalkalmazás alapjául szolgáló quasi hatósági nyilvántartásnak

jogszabályi alapja legyen. Az elektronikus adatbázisban foglalt adatok körére tekintettel két jogszabályt kell együtt figyelembe venni az adatbázis működtetésével kapcsolatban. Egyrészt az 1992. évi LXVIII. tv. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, másrészt pedig a 2005. évi XC., az elektronikus információszabadságról szóló törvényt. Mindkét törvény rendelkezéseinek megtartásával kapcsolatban merülnek fel kérdések és aggályok.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény kötelezővé teszi a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalát egyebek mellett a központi államigazgatási szerveknek, mégpedig a saját honlapjukon. Ha a MAB-ot quasi autonóm államigazgatási szervnek tekintjük, márpedig szerintem másnak nem tekinthető, akkor a közérdekű adatok közzététele rá is kötelező, de csak azon közérdekű adatoké, amelyeket a törvény rögzít, és csak a saját honlapján.

A 3 §. (2) Az (1) bekezdésben nem szereplő, jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó egyéb szervek a 6. § szerinti elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek.

Jelenleg mindkét követelmény sérül, mert az elektronikus adatbázis adatai nem esnek egybe a törvényben és a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendeletben mint végrehajtási rendeletben foglalt adatokkal, mivel azok a szerv működésére vonatkoznak. Másrészt az adatbázis működtetése egy másik szerv, az Országos Doktori Tanács kezelésében van, amely nyilvánvalóan nem felel meg a személyes

adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXVIII. tv. 3. §-a rendelkezéseinek, valamint a 6 §. (1)-nek. *Az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező. Kötelező adatszolgáltatás esetén meg kell jelölni az adatkezelést elrendelő jogszabályt is.*

Az elektronikus adatbázisra vonatkozó viták több szinten folytak. A MAB érvei között szerepelt, hogy a doktori iskolák így átláthatóbbá és ellenőrizhetőbbé válnak, és egységes követelményrendszer alapján összehasonlíthatóak. Egyfajta kulturális misszióként jelent meg az adatbázis a MAB kommunikációjában. Mindenképpen akceptálható az az érv, hogy érdeke a felhasználóknak, hogy érdemi ismereteket nyerjenek a doktori iskolák működéséről. Akik vitatták az adatbázis létezését, (elsősorban a jogászok, és magam is közéjük tartozom), nem a céljait és a missziót, hanem a módszert vitatták, és vitatják ma is. A törvény ugyanis egyértelműen a közfeladatot ellátó szervezet számára írja elő a honlap működését, meghatározott tartalommal, és az elektronikus információszabadságról szóló törvény tartalmára vonatkozó elemei csak részben esnek egybe a MAB követelményrendszerével. Másrészt az ODT egy polgári jogban szabályozott egyesület, annak összes jogi következményével. Az egyesület magánjogi képződmény, kötelező állami feladatként nem kezelheti sem a MAB adatbázisát, sem pedig a tagok elektronikus adatait, különösen nem a személyes adatokat. Ezen az a tény sem változtat, hogy az Ftv. 114. § (5) bekezdése az ODT-t úgy definiálja, hogy az „ODT a felsőoktatási intézmények doktori tanácsai elnökeiből álló testület, amely állást foglal a doktori képzéssel, fokozatadással kapcsolatos kérdésekben. Az ODT határozza meg a doktori

képzésre biztosított államilag támogatott hallgatói létszámkeret felsőoktatási intézmények közötti minőség- és teljesítményalapú elosztásának elveit.” Ha a MAB önállóan hozta volna létre ezt az adatbázist a jelen tartalommal, akkor is külön törvényi felhatalmazás kellett volna hozzá, és ezt az Ftv. módosításával könnyen meg lehetett volna valószínűsíteni. Az az érv, hogy gazdaságosabb egy közös adatbázis, mint két külön adatbázis, számomra azért értelmetlen, mert semmi nem indokolja az ODT jelen tartalmú adatbázisát. Nincs olyan jogszabály, amelyre alapozhatja az adatkezelést, és nincs olyan feladata az ODT-nek, amely indokolná ezen adatok általa történő kezelését. A MAB feladatköre indokolhatja ezt az adatkezelést, az ODT-é nem. Ha tehát a MAB működtetné az adatbázist, sokkal kisebb lenne az ellenállás, mint jelen konstrukcióban.

Mivel az elektronikus adatbázisra vonatkozóan az adatvédelmi biztos is kiadott egy állásfoglalást, ezért mindenképpen indokolt ennek az állásfoglalásnak az érdemi elemeivel is foglalkozni. Az adatvédelmi biztos 2100/P/2007-5. állásfoglalásának kiindulópontja, hogy mivel nincs jogszabályi alapja az adatbázis működtetésnek, ezért az adatszolgáltatás önkéntes, és az önkéntes adatszolgáltatással az adatszolgáltató egyidejűleg az adatkezeléshez és az adatok nyilvánosságához hozzájárult. Ezért az önkéntes adatszolgáltatás keretében átadott adatok alapján jogszerűnek tekintette az adatbázis működtetését. Véleményem szerint az adatbázis körül kialakult vita éppen az önkéntesség vagy kötelező adatszolgáltatás értelmezése körül folyik. Az adatvédelmi biztos állásfoglalását az ODT kérte, és az ODT mint egyesület nem is kérhette ezt, csak a tagok önkéntességére alapozva, az önkéntes adatszolgáltatásra hivatkozva. Az adatszolgál-

tatók viszont az adatszolgáltatást több okból nem érzik önkéntesnek:

Ha valaki nem tölti fel az adatait, a doktori iskolában való akkreditációja nem lehetséges, *jelenleg csak ez az adatbázis az akkreditáció alapja!* Igencsak megkérdőjelezhető az önkéntesség, ha más módja nincs a követelményeknek való megfelelésnek.

A feltöltés során az adatközlők nem választhatnak a megadandó adatok között, ha nem töltik ki az adatokat, hibaüzeneteket kapnak, és az adatok között vannak az akkreditációból quasi kizáró adatok, ha az adatközlő ezt üresen hagyja, vagy nem felel meg az akkreditációs követelményeknek, akkor az adatbázis feltöltése merőben felesleges.

A kért adatok köréről nem folyt egyeztetés az érintettekkel, ezért az önkéntességnek még csak az illúziója sem alakulhatott ki, hiszen számos olyan adat van, amelyet az egyes érintettek nem értenek, vagy éppen nem értenek egyet annak igénylésével.

Ismételten hangsúlyozom, nem az adatbázisban foglaltakkal, hanem annak szabályozásával, pontosabban e szabályozás hiányával van probléma! Nem az a gond, hogy a MAB egy korszerű módszert akart meghonosítani, hanem az, hogy ez a jogalkotó feladata lett volna, és az ő felelőssége ennek a korrekt, adatvédelmi és felsőoktatási jogszabályokkal való összeegyeztetése. Ha megfelelő jogi alapja lenne ennek az adatbázisnak, akkor a doktori iskolák tudnák, milyen adatokat kell minden körülmények között gyűjteniük, melyek a kötelező adatok, melyek, amelyek a jobb megítélésüket segítik elő, melyek, amelyeknek „csak PR értékük van”. Nem alakulhatott volna ki az a helyzet, hogy 2008-ban mást kért az adatbázis, mint 2009-ben. E sorok írása közben szinte hallom is az olvasók morgolódását a „jogász szörszálhasogatáson”.

Véleményem szerint ez nem szörszálhasogatás és nem is szépészeti kérdés. A doktori képzés túlságosan is fontos ahhoz, hogy az érdemi kérdések helyett az energiánkat az adatbázis kapcsán folytatott vitákban fecséreljük el. Egyszer kellene tisztességes jogi alapot teremteni rá, és az elkövetkező évtizedekben mindenkinek evidens lenne ennek használata.

A 2009-es akkreditációs eljárás

A MAB szabályozásában az egyik legnagyobb gondot abban látom, hogy a jogalkotó nem tisztázza a testület helyzetét az eljárás folyamatában. Azokban az esetekben, amikor a miniszter kötve van a szakértői véleményhez, a MAB határozata közigazgatási jogilag teljesen behatárolja a döntést, miközben a döntés tartalmára vonatkozóan vagy nincsenek jogszabályok, vagy a MAB rendszeresen túllépi azt, kiterjesztő értelmezéseket alkot. Doktori iskola létesítésére vonatkozóan a 33/2007. (III.7.) Korm. rendelet értelmében:

„3. § (1) Doktori iskola létesítését legalább hét törzstag kezdeményezheti. Egy személy egyidejűleg csak egy doktori iskolában lehet törzstag.”

A doktori iskolák létesítésének és működésének akkreditációs követelményeiről szóló a MAB 2008/8/II.2. sz. határozat, valamint MAB 2008/8/II.3. sz. határozat a jogszabálynál szigorúbb követelményeket határozott meg, hiszen a doktori iskola csak akkor akkreditálható, „ha a doktori iskolának folyamatosan van legalább 7 »megfelel« minősítésű törzstagja. Ezen belül, egy tudomány/művészeti ágas doktori iskolában legalább 4 egyetemi tanár (a professor emeritusok ezen felül számítanak) törzstag; több tudomány/művészeti ágas doktori iskolában: tudomány/művészeti áganként 3 törzstag, akik közül tudomány/művészeti áganként 2 egyetemi

tanár. Újjonnan létesítendő, továbbá legfeljebb 3 éves doktori iskola akkreditálható akkor is, ha csak 3 törzstag van fokozatot szerzett hallgatója.”

Ha összevetjük a jogszabály és a MAB-határozat követelményrendszerét,³ akkor nyilvánvalóan látszik, hogy MAB-határozatban foglaltak szűkítik a jogszabály adta feltételrendszert, és olyan követelményeket támasztottak, amelyeket a jogalkotó nem. Mivel a MAB a határozatában foglalt véleményét nem a jogszabályban foglalt kötelezettségek teljesítésének alapján, hanem a saját követelményrendszer alapján alakítja ki, így a felsőoktatási intézmények doktori iskolái nem a jogszabály alapján kapják az akkreditációt, hanem a MAB által kialakított pseudo-jogalkotás követelményrendszerén alapulva. A MAB mint quasi autonóm államigazgatási szerv jogalkalmazó és nem jogalkotó szerv, tehát álláspontom szerint nem alkothat jogot, még ha ezt a felsőoktatás színvonalának emelése okán teszi is. Ugyanígy vélekednék akkor is, ha a jogszabályi feltételeknél enyhébb követelményt határozna meg.

A jogalkotás hiányosságaira, és a jogalkalmazás bizonytalanságaira utal az is, hogy a 33/2007 (III. 7.) Korm. rendelet a doktori iskolák létesítéséről és a doktori fokozat megszerzésének feltételeiről szól, a visszaható hatály tilalmának megfelelően a kihirdetéstől számított tizenöt nap elteltével lépett hatályba. Vagyis a rendelet csak a 2007. március 24. után létesített doktori iskolák akkreditációja során volt alkalmazható. A korábban létesített doktori iskolák akkreditációjára az 51/2001-es kormányrendelet, illetve a korábbi intézmé-

³ Nincs elég hely ahhoz, hogy pontról pontra bemutassam, hogyan lépett túl a MAB-határozat a 33/2007. (III. 7.) Korm. rend. szabályain, a hivatkozott példa illusztrálja mondanivalómat.

nyi akkreditáció feltételrendszere volt irányadó. E a distinkció azért lényeges, mert a 33/2007. (III.27.) Korm. rendelet nem rendelkezett a már működő doktori iskolák akkreditációjáról, amely lehetett szándékos jogalkotói döntés, de lehetett jogalkotási hiba is. Ha szándékos jogalkotói döntés lett volna, akkor a MAB 2008-as, majd 2009-es akkreditációs eljárásai a régi doktori iskolák akkreditációjáról kifejezett miniszteriális rosszallást kellett volna, hogy kiváltsanak. Valószínűbbnek tartom, hogy a jogalkotás során fel sem merült annak a gondolata, hogy szabályozni kellene a már meglévő intézményi akkreditáció (s ennek kapcsán a doktori iskolák akkreditációja) és a MAB folyamatos minőségellenőrzési tevékenységének összehangolását. Mivel egy szó sem esik sem az Ftv.-ben, sem a doktori iskolák létesítéséről szóló kormányrendeletben a folyamatos minőségellenőrzésről, illetve arról, hogy mi a teendő, ha az akkreditációkor meglévő feltételek már nem állnak fenn, ezért a MAB itt saját gyakorlatot alakított ki. A jogi szabályozás hiánya tolt be abba a légüres térbe a MAB-ot, amelyben saját maga próbálta kitölteni a két intézményi akkreditáció közötti űrt, a már létrejött, akkreditált, (a jogász, orvosi, pszichológus doktori iskolák esetén párhuzamos akkreditáción is átesett) intézmények folyamatos vizsgálatára készítette. Álláspontom szerint éppen a folyamatos vagy esetleg szűrópróbaszerű minőségellenőrzés az a területe a minőségügynek, amelyet nem lenne szabad csak az érintett szféra önértékelésére bízni. Mivel sem az Ftv., sem a doktori iskolákra vonatkozó kormányrendelet nem definiálja az intézményi akkreditáció – párhuzamos akkreditáció – folyamatos minőségellenőrzés tartalmát és jogkövetkezményeit, ezért a MAB kénytelen saját jogalkalmazói értelmezést adni az említett

jogintézményeknek, illetve másik lehetősége, hogy nem vesz tudomást a jogintézmények különbözőségéről.

Ugyancsak a jogi szabályozás hiányosságainak következménye, hogy míg a minőségellenőrzési feladatok okán a MAB egyfajta pseudo-jog alkotását vállalta magára, ennek pseudo-jognak a tényleges joggá válása akkor válik valóban problémássá, ha vita támad a MAB és az érintett intézmények között. A vitarendezés azonban úgy van szabályozva, mintha a pseudo-jog valóban jogszabályban jelent volna meg. A felsőoktatási intézmények autonómiájuk védelmében a hatályos Ftv. alapján bírósághoz fordulhatnak, a bíróság azonban rendeltetésénél fogva csak jogszerűségi felülvizsgálatot gyakorolhat. A jogszerűséget azonban érdemben nem tudja felülvizsgálni, mert a MAB követelményei gyakran nem jogszabályban rögzített követelmények. Mivel a miniszter kötve van a MAB véleményéhez, a bíróság előtt két lehetőség áll. Egyik lehetőségként nem vizsgálja a MAB véleményét, mert nem jogszabály, és csak a döntéshozatal folyamatának jogszerűségét ellenőrzi. Ez tűnik valószínűbbnek a bíróságok túlterheltségének okán, így azonban lényegében a felsőoktatási intézmények jogvédelmének egyetlen eszköze üresedik ki. A másik lehetőség, hogy jognak tekinti a MAB követelményrendszerét, (az orvosi jogban alkalmazott protokollok, módszertani levelek mintájára), s ezzel szintén sérül a felsőoktatási intézmények autonómiája, és a jogállamiság követelményrendszerére is. Ebből következően álláspontom szerint a jogal-

kotásban több szinten is rendezésre váró kérdések merülnek fel.

Egyrészt az Ftv.-ben sokkal pontosabban és részletezőbben rendezni kellene a MAB jogi helyzetét, mégpedig a miniszteri és államigazgatási hatáskörök egzakt, dogmatikailag helyes szabályozását követően.

Ugyancsak definiálandónak tartom az intézményi akkreditáció – párhuzamos akkreditáció – folyamatos minőségellenőrzési feltételeit, tartalmát és jogkövetkezményeit, valamint ezek egymáshoz való viszonyát. Ennek tisztázása esetén nem alakulhatott volna ki az a helyzet sem, hogy a 2008-as akkreditációs eljárásról kiderült, hogy csak „játsszából” versenyeztünk, még azon doktori iskolák számára is csak az eljárás lezárása után derült ez ki, akik egyébként a 2008-as feltételeknek megfeleltek, és abban a tudatban voltak, hogy egy akadályt átugrottak.

Végül: átgondolandó az a hiátus, amely abból fakad, hogy a doktori képzésben az államigazgatási jogszabályozás csak a doktori iskolák létrehozására és a doktori fokozatszerzés feltételeire vonatkozik, miközben a harmadik ciklus képzési rendszerében az első két ciklustól eltérően számos specialitás érvényesül, amely ma jogilag szabályozatlan vagy a jogalkalmazói gyakorlat meglehetősen variábilis; ez véleményem szerint mind a képzésben részt vevők jogegyenlőségét, mind a képzés színvonalát veszélyezteti.

Kulcsszavak: *felsőoktatási jogalkotás, doktori képzés, MAB, akkreditáció, minőségügy*

IRODALOM

- Berényi Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok)*. Rejtjel, Budapest
- Fazekas János (2005): A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: Nagy Marianna (szerk.):

- Jogi tanulmányok 2005 ELTE ÁJK, Budapest, 123–154.
- Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) (2005): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris, Bp.
- Polónyi István (2008): A felsőoktatás minőségügye. *Educatio*. 1, 5–21.