

Színház- és Filmművészeti Egyetem – az ellenállás joga*

Az egyetemi autonómia régen és most

Az egyetemi autonómia követelése és ennek a követelésnek a jogi elismertetése, ellentétben azzal, amit általános tájékozottság alapján gondolnánk róla, valójában nem a felvilágosodás egyik gyümölcse. Már az első európai egyetemek is küzdöttek a szabadságukért, mely küzdelem tétje például a 13. században az volt, hogy a katolikus püspökök akarátával szemben szabadon taníthatják-e Arisztotelészt, illetve a római jogot. Az egyetemi autonómia tehát a „sötét” középkor eszméje és részleges vívmánya. Az egyetemek autonómiáját az állam és az egyház többször fenyegette, de az ellenállás a történelem tanúsága szerint eredményes volt; az autoriter rendszerekben is, legalább fontos részeiben megőrződött. Hiába, hogy történelmi korokat hagytunk magunk mögött, és mint percek repültek el az évszázadok, a helyzet, nálunk legalábbis, nem sokat változott. Párizsban az ezerkétszázas években a tanítás szabadságát a bigottság, most nálunk a szenteskedő hatalom- és pénzhétség fenyegeti.

1988-ban Bolognában fogadták el a Magna Charta Universitatum szövegét, amely az európai egyetemek sok évszázados fejlődésének „a

legősibb európai egyetem kilencedik centenáriuma alkalmából” adta meg mai foglalatát. Ennek három fontos részlete:

„A földrajzi helyzetből és a történelmi hagyományokból fakadóan különbözőképpen megszervezett társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégíthesse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai és gazdasági hatalommal szemben erkölcsi és szellemi vonatkozásban függetlennek kell lennie.”

„A kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve; az államhatalomnak és az egyetemeknek saját illetékességükön belül biztosítaniuk kell ennek az alapvető követelménynek a tiszteletben tartását. A türelmetlenséget elutasító, a párbeszédre mindig kész egyetem a tanárok és diákok együttműködésének kivételezett helye. A tanároké, akik képesek ismereteik átadására, és rendelkeznek mindazon eszközökkel, amelyek tudásuk kutatással és innovációval való továbbfejlesztéséhez szükségesek; a diákoké, akik feljogosítottak, alkalmasak és készek ismereteik gyarapítására.”

„Minden egyetemnek biztosítania kell a sajátos körülmények tiszteletben tartásával a hallgatók szabadságát és azokat a feltételeket, amelyek

* A szöveg az Eötvös Károly Intézet műhelyében készült. Köszönöm kollégáim megjegyzéseit és kiegészítéseit. (M. L.)

között az általuk célul kitűzött tanulmányok folytathatók, a kulturális értékek elsajátíthatók...”

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 13. cikke szerint „[a] művészeteknek és kutatásoknak mindenféle megszorítástól menteseknek kell lenniük. Tiszteletben kell tartani a tudomány szabadságát.”

Az Alaptörvény X. cikke szerint „(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát” [...] (3) [...] A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak.”

A törvényi szabályozás

22 Ahogy a világban mindenütt, a felsőoktatási intézmény irányító és vezető testülete nálunk is a szenátus, amelyet az egyetem közössége választ meg. A szenátus elbírálja a rektori pályázatokat és megválasztja a rektorjelöltet. A szenátusnak a rektor személyére tett javaslata – az autonómia elvéből következően – a jogszabálysértés esetét leszámítva köti a kinevezőt (állami egyetem esetében a miniszter javaslatára a köztársasági elnököt). Ezt az alkotmányos szokást a NER többször figyelmen kívül hagyta.

A szenátus elnöke a rektor, ugyanakkor a kölcsönös függőség jegyében a szenátus jogosult értékelni a rektor vezetői tevékenységét. Ahogyan azt a hatályos felsőoktatási törvény is elismeri, a szenátust és nem a fenntartót illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai. [Lásd az 2011. évi

CCIV. Törvény 12. § (2) bekezdését]. A szenátus határozza meg többek között a felsőoktatási intézmény képzési és kutatási feladatait, ellenőrzi azok végrehajtását, és ez a szerv fogadja el az intézményfejlesztési tervet, illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiát, az egyetem képzési programját, szervezeti és működési szabályzatát, doktori szabályzatát, a fenntartó által meghatározott keretek között a költségvetését és éves beszámolóját, az oktatói munka hallgatói véleményezési rendszerét.

Ugyancsak a szenátus dönt a tudományos tanács létrehozásáról, tagjainak és elnökének megválasztásáról, az oktatói, kutatói és vezetői pályázatok rangsorolásáról, címek, kitüntetések adományozásáról, doktori iskola létesítéséről, megszüntetéséről és a doktori képzés indításáról, ösztöndíj adományozásának kezdeményezéséről, képzés indításáról, illetve megszüntetésének kezdeményezéséről.

A szenátus a fenntartó egyetértésével dönt az egyetem vagyongazdálkodási tervéről, gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről.

Az Országgyűlés a 2020. évi LXXII. törvénnyel fogadta el a Színház- és Filmművészetért Alapítványról, a Színház- és Filmművészetért Alapítvány és a Színház- és Filmművészeti Egyetem részére történő vagyontutatósról szóló törvényt, amely közpénzen történő, a magánosítás lát szata mögé rejtett foglалás, a jelenleg működő egyetem karakterének megváltoztatása. A szóban forgó törvény tehát a Színház- és Filmművészeti Egyetem esetében kiűzetés, amely szándék lényege iránt a támadók meg-

nyilvánulásai nem hagytak kétséget. A „magánosítás” csak látszat, annak szereplőit ugyanis az állam határozza meg, a forrásokat az állam biztosítja, a kuratórium hatalmát örökletessé teszi, miközben a közpénz, illetve a közjogi irányítás elveszíti *közpénz-*, illetve *közjogi* jellegét. Másfelől az állami egyetemek korábbi alapítványi átszervezése esetében az állami propaganda legalább a hatékonyság javításának délibábos képét festette fel, itt viszont a *liberálisként gyalázott* (a „*liberális*” kifejezés gyalázkodó használata az állami propagandában önmagában botrányos) szellemiség felszámolásának definiálatlan *nemzeti* perspektívájával kecsgett. A nagy varázslat pedig abban áll, hogy a felsőoktatási törvény alapján a magánegyetemnek minősülő korábbi állami egyetem fenntartója, ellentétben az állami egyetemmel, az egyetemi autonómia kárára az önkény határán túl jut befolyáshoz, mégpedig egy olyan konstrukcióban, amelyben a „*magán*” minősítés mögött az utolsó fillérig közpénz és állami akarat van. A *fenntartó* itt, a világ összes magánegyetemével szemben, nem az üzleti szféra, hanem az államot megszállva tartó politikai csoport önálló akarat nélküli képviselője.

A már benyújtott törvény címéből, így az alapítvány nevéből, módosító indítvánnyal a legutolsó pillanatban került ki az *egyetem* megnevezés. Nem lennének túlzottan meglepve, ha ennek a bizarr módosításnak az lenne a magyarázata, hogy némi további törvénymódosítás reményében valamelyik elkötelezetten nemzeti vállalkozónk szemet vetett volna a külföldi produkciók számára nagy nyereséggel működő hazai filmgyártó kapacitás vagyonelemeire.

Az átalakulásra a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, valamint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény ad jogalapot. Az új törvény létrehozta a Színház- és Filmművészetért Alapítványt. Az alapítvány feladata a Színház- és Filmművészeti Egyetem alapítói, fenntartói jogainak gyakorlása. Az alapítvány kuratóriumának elnökét és tagjait a miniszter jelöli ki. A törvény nem ad felhatalmazást arra, hogy az alapítvány elvonja az egyetem irányító szerveinek szinte teljes hatáskörét.

A fenntartó és a szenátus, illetve a rektor közötti viták, konfliktusok nem ismeretlenek az egyetemek világában, ám ezek a viták, amelyek az erőforrásokért és például kurzusokért, oktatási programokért folynak, az egyetemi autonómia körében maradnak mindaddig, amíg az egyetemek választott testületei és tisztségviselői kezében van az oktatás és a kutatás. A Színház- és Filmművészeti Egyetem esetében viszont e testületek és személyek döntési jogait elrabolták. Emiatt itt az egyetemi autonómia igen-nem kérdéssé vált. A jelenlegi modellben az egyetem autonómiája akkor létezhet tovább, ha az öttagú kuratóriumba a többséget az egyetem közössége delegálja. Ha ez a többség a kormányzat kezében marad, és a kuratórium többségi döntéseket hoz, akkor nincs is tényleges jelentősége annak, hogy az egyetem képviselője a kuratóriumban nulla vagy éppen kisebbségi.

Mit lehet tenni a fenntartó jogsértései ellen?

A Színház- és Filmművészetért Alapítvány 2020. augusztus 27-én megküldte a 2020. augusztus 24-i

keltezéssel készült alapító okiratot, és a fenntartói által készített szervezeti és működési szabályzatot az egyetem vezetésének. Az elemi tény, hogy a szeptember elsején hivatalba lépő kuratórium szeptember elseje előtt még nem létezett, tehát ezelőtt semmilyen okiratot sem adhatott ki vagy fogadhatott el. A még nem létező alapítvány által elfogadott alapító okirat és SZMSZ szerint a hatáskörelvonás listája olyan hosszú, hogy azt nem is részletezem. A dokumentumok minden fontos döntési hatáskört az alapítványnak biztosítanak (pl. a rektor kinevezésébe a szenátusnak semmilyen beleszólása nincs, az intézetvezetőket az alapítvány által kinevezett rektor immár az alapítvány egyetértésével bízza meg, az osztályvezető tanárokat a szenátus megkérdezése nélkül a rektor ugyancsak az alapítvány egyetértésével bízza meg).

Ezek a jogosítványok az alkotmányosság általános elveit és az Alaptörvény idézett szabályait egyaránt semmibe veszik, és túl is lépik a felsőoktatási törvénynek az alkotmányosság követelményével ugyancsak szemben álló különleges felhatalmazását [lásd az Nftv. 94. § (6) bekezdését]. Megjegyzem, az egyetem a fenntartói döntésekkel, amint a felhatalmazó szabállyal szemben az előbbi esetben a rendes bíróságok, az utóbbiban az Alkotmánybíróság előtt jogosult bírósági eljárást kezdeményezni.

Az Alkotmánybíróság 2005-ben parancsolóan egyértelművé tette, hogy az egyetemi autonómia feltétele az oktatók, kutatók és hallgatók közössége, azaz az intézményi autonómia hordozói által választott képviseleti szerv működése, amely

gyakorolja az önkormányzatiságból eredő jogokat, amelyek oktatási-kutatási, szervezetalakítási, működési és gazdálkodási döntésekben önállóságot garantálnak. Az augusztus végén elfogadott érvénytelen alapdokumentumok azonban az egyetem közössége által választott képviseleti szerv, a szenátus önkormányzati jogait teljes egészében elvonják, amikor azokat elsősorban a fenntartóhoz telepítik. A fenntartót képviselő kuratórium létrehozására az egyetemi oktatók és hallgatók közreműködése nélkül került sor, összetétele kizárólag a kormányzati akaratot tükrözi. Jól ismert, hogy az SZFE által javasolt tagok közül senki sem került be az alapítvány kuratóriumába, a kuratórium tehát nem tekinthető az egyetem választott szervének, így ez a testület az autonómiát biztosító jogosítványokat sem gyakorolhatja. Akkor is ugyanez lenne a helyzet, ha a kuratóriumban az egyetemi delegáltak kisebbségben lennének. Ahogyan az Alkotmánybíróság a 41/2005. (X. 27.) határozatában megállapította: *„[a] felsőoktatási intézményektől ily módon idegen... testületet nem lehet felhatalmazni a felsőoktatási intézmény autonómiájával védett, az intézményi autonómia hordozói számára biztosított önkormányzati jogosultságok gyakorlására, mert ez az autonómia elvonását jelentené.”*

És hogy számít-e, hogy „magán”-egyetemek esetében ez előbbi hatáskör-átcsoportosításra éppen a felsőoktatási törvény ad felhatalmazást? Az előbbieken alapján nyilvánvaló, hogy a szenátus jogosítványainak, többek között a rektorválasztás jogának elvonását lehetővé tevő törvényi rendelkezések sértik az Alaptör-

vényt is; ahogy ellentétesek az Nftv. azon rendelkezésével is, miszerint „[a] szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai”.

A hatályos felsőoktatási törvény 75. §-a szerint a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. Ugyanezen szakasz szerint a felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedést közigazgatási perben támadhatja meg, értelemszerűen addig, amíg az alapítvány által megbízott rektor nem lép hivatalba (aki viszont hivatalba lépése után akár meg is szüntetheti a hivatalban lévő rektorhelyettes által indított pert).

Ez inkább csak látszólag kecsegtető lehetőség. Kockázatai azonban nyilvánvalóak. A pereskedés, ha az új rektor nem is szüntetné meg a pert, sokáig elhúzódik. Az Alkotmánybíróság eljárása sem ígér gyors és hatékony megoldást. Mire az ügy esetleg uniós intézmények elé kerül, az egyetem autonómiáját és működését helyrehozhatatlan károk érik. Az egyetem legkiválóbb professzorai közül sokan, jó okkal, már most ott hagyták a katedrát. Emlékezzünk például arra, hogy a kényszernyugdíjazott bírósági vezetők ügyében hiába született az államot elmarasztaló hazai és uniós ítélet, a kirúgott bírák nem kapták vissza vezetői státuszukat, hanem pénzt kaptak, a helyükre kinevezett, a kormány-nak kedvesebb kollégáik pedig pénzt (magasabb fizetést) és pozíciót. A CEU ügye is jól mutatja, hogy egy esetleges sikeres uniós eljárás sem

képes megakadályozni a kormányzati akarat érvényre juttatását. Az SZFE esetében e per további súlyos kockázata, hogy már megindításának ténye is a kuratórium elismeréseként értékelhető. Ha az egyetem közössége nem a pereskedést választja, akkor – a kettő nem feltétlenül zárja ki egymást – a polgári engedetlenség eszközei legalábbis felértékelődnek.

A polgári engedetlenek

A polgári engedetlenség túllép a jogrendszer keretein, de nem jogon kívüli jelenség.¹ A polgári engedetlenség mindig kockázatot jelent. A tiltakozó vállalja a büntetést, amit a tudottan törvénytörő cselekedete miatt kaphat. Ennek a tiltakozási formának a hajtómotorja rendszerint valamely komoly erkölcsi ok, amelyet gyakran társadalmi támogatást élvez, esetleg megszerez.

A polgári engedetlenség a nyilvánosság előtt zajlik, hiszen akik ezzel az eszközzel élnek, cselekedetükkel a közvéleményt formálva, a közvélemény előtt akarnak tiltakozni. Mivel tiltakozásuk tárgya valamely kormányzati politika, szabályozás vagy döntés, a polgári engedetlenség mindig közügyekben történő állásfoglalás, ebben a formában része a közügyekről szóló nyilvános vitának.

A jog nyelvére fordítva: a polgári engedetlenség formailag az írott jogszabályi előírásokat sértő magatartás, egyúttal a közügyekről szóló – esetenként nem verbális – szólás, véleménynyilvánítás, azaz szimboli-

¹ Ebben a részben támaszkodom a Majtényi László és Somody Bernadette által az Eötvös Károly Intézet nevében Orbán Viktorhoz és Trócsányi Lászlónak írt, 2017. június 21-én kelt nyílt levelére.

kus beszéd is egyben. A közügyekről szóló véleménynyilvánítás, a demokratikus vita pedig kiemelt alkotmányos védelmet élvez. Közismert, hogy a több évtizedes magyar alkotmánybírói gyakorlat is erős alkotmányos védelmet biztosít a közügyekre vonatkozó véleményeknek. A jog pedig ezt a körülményt nem hagyhatja figyelmen kívül, amikor az erre feljogosított fórumok a polgári engedetlenségről mint jogszabálysértő magatartásról, ennek jogkövetkezményeiről döntenek. Az esetleges szankciók ugyanis szükségképpen korlátozzák a véleménynyilvánítás szabadságát.

A korlátozásnak tehát meg kell felelnie az állami alapjog-korlátozás alkotmányos kritériumrendszerének, amely megköveteli, hogy az alapjogok, köztük adott esetben a véleményszabadság korlátozása, alkotmányosan legitim célt szolgáljon, és e cél eléréséhez feltétlenül szükséges, továbbá arányos jogkorlátozás legyen. Egyes ügyek konkrét körülményeitől függően mindennek lehet az a kimenete, hogy a formálisan jogszabálysértő magatartás, amely polgári engedetlenséget juttatott kifejezésre, nem vagy kevésbé lesz szankcionálható, mint az egyébként hasonló, de nem polgári engedetlenség indíttatású jogszabálysértések.

Véleménynyilvánító engedetlenség

A menekültellenes gyűlöletkampány ellen 2015 nyarán tiltakozó plakátrongálókat terhelhette polgári jogi, kártérítési felelősség, és természetesen ebben a tekintetben nem állítható, hogy a plakátrongálásra jogszerű lehetőségük lett volna – a polgári engedetlenség ugyanis fogalmilag

jogszabálysértő. Alapjogsértő lehet viszont a cselekmény szabálysértésként vagy bűncselekményként büntetése, ha ez a szankció nem szükséges és arányos. (Volt olyan bíróság, amely a társadalomra veszélyesség hiánya miatt megszüntette a szabálysértési eljárást. Más bíróságok, köztük a Kúria azonban megállapították a plakátrongálók büntetőjogi felelősségét.) Az alkotmányos intézményrendszer azt is biztosítja, hogy ha a bíróság alapjogsértő módon szab ki büntetést, az ítéletét az érintett alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírói elöljáróság előtt megtámadja. Az persze aligha meglepő, hogy a szegedi plakátrongálók ügyében az Alkotmánybírói elöljáróság – az idén nyáron meghozott határozatában – nem állt a polgári engedetlenkedők oldalára, és a kormány „tulajdonát” tartotta értékesebbnek a plakátok ellen tiltakozók alkotmányos véleménynyilvánítási szabadságánál.

A helytelen jogszabályokkal szembeni polgári engedetlenség

A polgári engedetlenségben kifejeződő morális kifogás egy alkotmányos államban sok esetben egyúttal alkotmányossági kritika is: az emberek legalapvetőbb erkölcsi jogait sértő szabályozás az alkotmányos alapjogokat is sérti. A polgári engedetlenségi akció ilyenkor első lépés lehet azon az úton, ami jogi eljárás keretében az alkotmányos alapjogok érvényesítéséhez vezet.

Ilyen volt a civilelles törvény sikeres bojkottja. A bojkottáló civil szervezetek elutasították magát az alkotmányos alapjogokat sértő törvényt, és persze a benne kifejeződő civilelles kormányzati politikát. Sikerral jártak, a törvényt nem le-

hetett végrehajthatni. 2020. június 18-án az Európai Unió Bíróságának nagytanácsa ebben az ügyben (C-78/18) helyt adott az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben benyújtott kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek.

Ha az elkövetkező jogvitában a bíró nem tudja az alapjogokkal összhangban álló módon alkalmazni a törvényt, *vagyis ha a törvény alkotmányellenes*, akkor azt el kell küldenie alkotmányossági felülvizsgálatra az Alkotmánybíróságnak. Biztosan alkotmányellenesek például azok a nem sokkal az egyetem „magánosítása” előtt elfogadott és a felsőoktatási törvénybe iktatott törvényhelyek, amelyek lehetővé teszik a kuratórium számára az autonómia felszámolását. Ha az eljáró bíró nem tenné meg, az eljárás befejezése után alkotmányjogi panasz révén az egyetem is fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Sőt van olyan eset, amikor ezt a rendes bírósági eljárás előtt is megteheti. Az Alkotmánybíróság köteles az alapjogokat sértő törvényt megsemmisíteni. Ha pedig a magyar fórumok nem szereznek érvényt az alapjogoknak, nyitva áll az út a strasbourgi emberi jogi bírósághoz. A jogrendszer tehát több jogérvényesítési eljárást is intézményesített, amelyek révén érvényt lehet szerezni az alapjogoknak.

Ha tehát a polgári engedetlenség ilyen, alapjogként elismert erkölcsi igényen alapul, akkor az alkotmányos állam jogrendszerében, illetve

a nemzetközi alapjogvédelmi intézményrendszerben eséllyel lehet azt érvényesíteni.

A jelenlegi politikai és jogi helyzetben az SZFE diákjainak, munkavállalóinak, azaz az egyetem polgárainak nem maradt más eszközük, mint a radikális ellenállás jogaik, autonómiáik védelme érdekében. Ennek az eszköztárnak része az egyetem által most bejelentett törvényes sztrájk is. Ha a sztrájkjog gyakorlása a korábbihoz képest megszorító szabályozás miatt ily módon nem lehetséges, akkor a sztrájk maga is polgári engedetlenségnek minősül.

*

Ahogy az egyetemek hosszú történetében sokszor, az autonómia és ezzel a minőségi oktatás, csak küzdelmek, mozgalom és szolidaritás segítségével menthető meg. Már több ezer egyetemi polgár kezdte meg tanulmányait olyan körülmények között, amelyekben az állami szabályok és politikai döntések veszélybe sodorták egyetemük egyetemi jellegét. A szolidaritás az SZFE diákjaival életfontosságú, minden egyetemi polgár ügye. Mert minden jogi lehetőséget meg kell mozdítani, de a jog a szabadságért folyó küzdelmek idején csak a közösség határozott támogatásával érhet el eredményt. A győzelem záloga az SZFE ügyében is a magyar társadalom képessége a szolidaritásra. Most mindannyian vizsgálunk.