

UNGER ANNA – ZIEGLER DEZSŐ TAMÁS

Az akadémiai szabadság rejtett oldala – Egyetemi autonómia és demokrácia belülről

ABSTRACT

The study examines an under-discussed aspect of academic freedom and university autonomy: the functioning of university democracy. The starting point for the research is that the state and circumstances of academic freedom and university autonomy are discussed in the relevant international legal and soft law documents, as well as in the academic literature, only from the perspective of the relationship between the state and the university. Thus, existing research focuses only on the interaction between the external political system and the academic world in relation to democracy-autocracy and democratization-autocratization. However, we argue that an essential element of university autonomy is the existence of an internal democratic order, which is almost completely ignored in the literature. In its literary foundation and methodology, the study combines legal approaches to academic freedom with political science approaches to democratic theory. It is a pioneering attempt built on classic works of democratic theory which aims at creating an analytical framework that allows the study of democracy within the university, identifying internal threats and proposing solutions in order to help sustain its democratic functioning.

Keywords: academic freedom ■ university autonomy ■ democracy ■ autocratization
■ university management

I. BEVEZETÉS

Az akadémiai szabadság, úgy is, mint a kutatás szabadsága, és úgy is, mint az egyetemek oktatási és intézményi szabadsága, immár évek óta a közfigyelem és a tudományos érdeklődés homlokterében van. Az akadémiai szabadságot napjainkban három irányból éri kihívás, fenyegetés. Egyfelől a hallgatói és oktatói szólásszabadság, illetve az ezek korlátozására irányuló, egyetemeken belüli folyamatok, másfelől az egyes országokban zajló demokratikus visszacsúszás, illetve autokratizáció “melléktermékeként” vagy esetenként mellékhatásaként értelmezhető jelenségek, harmadrészt pedig a piacositásból eredő következmények (extrém me-

nedzserializmus és neoliberális szemléletmód megjelenése a tudományban) mind olyan kutatási irányok, melyek immár rendkívül gazdag irodalommal szolgálnak a téma jobb megértéséhez.^[1] E kihívásokon túl széleskörű irodalma van az egyetemi autonómia témakörének általában véve is: mit jelent az irányítás és fenntartói felelősség, milyen jogai, lehetőségei és kötelezettségei vannak a fenntartónak vagy tulajdonosnak az egyetemek működésével kapcsolatos döntésekben, és meddig terjed az egyetemi autonómia e „külső” szereplőkkel szemben.^[2]

Az egyetemi autonómia mint az akadémiai szabadság egyik fontos garanciája, rendszerint a tulajdonossal/fenntartóval szemben fogalmazódik meg intézményszervezési elvként: az autonómia, más szóval önigazgatás az egyetem azon jogát jelenti, hogy szervezeti működésének kereteit, intézményrendszerét és vezetőit az adott jogszabályi kereteken belül saját maga határozza meg. Autonómia pedig nem képzelhető el az adott közösség belső önrányítása, vagyis demokratikus működés nélkül. Miközben ez a kapcsolat nyilvánvaló, az egyetem belső demokratikus mechanizmusaira, az ezt érő esetleges kihívásokra és korlátokra máig rendkívül csekély figyelem hárult.^[3] Demokrácia és egyetem, demokrácia és akadémiai szabadság témaköreiben a kutatások nem az egyetemen belüli, hanem az egyetemen kívüli demokráciára fókuszálnak: hogyan hat egy ország demokratikus rendjének gyengülése az akadémiai szabadságra, vagy hogyan tudnak az egyetemek hozzájárulni egy ország demokratikus fejlődéséhez.

S bár az érdeklődés középpontjában most az egyetemeket és akadémiai világot kívülről érő támadások vannak, szerintünk érdemes megnézni azt is, hogy mi történik az intézményen belül, hogyan tartható fenn a autonómia belső feltétele, a demokratikus működés. Ezt két okból is fontosnak tartjuk. Egyrészt azért, mert ha egy önigazgató intézményt külső támadás ér (vagy ilyen támadás vélelmezhető), az mindig lehetőséget teremt a belső demokratikus normák és működés erodálódására, felfüggesztésére, az intézmény átmeneti autokratizációjára (lásd a rendkívüli állapot demokráciát felfüggesztő jellegét, valamint a biztonságiasítás jelenségét), ezért nem lényegtelen arról beszélni, hogy amikor az akadémiai szabadságot kívülről veszélyeztetik, hogyan lehet megelőzni a belső, szintén e szabadságot veszélyeztető folyamatok beindulását. Másrészt azért is érdemes figyelmet fordítani az intézményen belüli folyamatokra, mert a külső támadások vagy támadásnak vélelmezett lépések mögött gyakran megjelenik egy olyan érv, amely a belső demokratikus viszonyok torzulására utal: ez a világnézeti-ideológiai homogenitás, konformizmus és hegemonia megjelenése az intézményben, mely a demokráciához elengedhetetlen pluralizmust számolja fel.

Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, milyen fő jellegzetességei és keretei vannak a demokratikus működés fenntartásának az egyetemen belül. Kutatásunk két kérdése, hogy 1) miképp jelennek meg a nem-demokratikus veszélyek és ki-

[1] Lásd többek között Ginsburg, 2022; Gupta – Hajban – Tutek, 2016; Olsen, 2022; Giroux – Karmis – Rouillard, 2015.

[2] Pap, 2022.

[3] A kevés kivétel közé tartozik Thompson, 1972; Schinkel, 2015; Smuk, 2022.

hívások az egyetemen belüli működésben, és 2) milyen eszközök, intézményi-eljárási megoldások járulhatnak hozzá a belső demokrácia megőrzéséhez, a demokratikus visszacsúszás, illetve autokratikus folyamatok megelőzéséhez.

E kérdések megválaszolásához ki kell lépni a felsőoktatással foglalkozó munkák szűkebb köréből. Hangúlyozzuk: nem szervezetszociológiai, felsőoktatás-tudományi vagy menedzsmentszempontú kutatás a miénk. Nem a felsőoktatás minden intézményt magába foglaló szervezetrendszerével, nem a mindenkori kormányzat felsőoktatás-politikájával, illetve az egyetem és a fenntartója közötti viszonyrendszerrel foglalkozunk. E tanulmány az egyetem belső világára fókuszál, és a fent megfogalmazott kérdésekre a választ nem ezekből a szokásos vizsgálati irányokból próbáljuk megadni, hanem a demokrácia politikatudományi és jogi megközelítései felől. Ennek megfelelően elemzésünkben a demokráciakutatások irodalmára épülő szempontrendszer mentén vizsgáljuk meg az egyetemek belső szervezeti működését és világát.^[4]

Tanulmányunk célja, hogy az akadémiai szabadság intézményi kérdéseinek már ismert irodalmához olyan új, eddig nem tárgyalt, de a belső demokratikus működés szempontjából kiemelt fontosságú szempontokat és ismereteket adjon, melyek segítenek az egyetemi autonómia fenntartásának biztosításában.

II. AZ AKADÉMIAI SZABADSÁG, EGYETEMI AUTONÓMIA ÉS A DEMOKRÁCIA VISZONYA

Az alábbiakban röviden bemutatjuk, hogy milyen irányok és megközelítések jellemzik a kortárs szakirodalmat az akadémiai szabadság, egyetemi autonómia és intézményi demokrácia összefüggésében. Amikor az akadémiai szabadságról mint (alapvető) jogról beszélünk, el kell különítenünk a kérdés egyéni és intézményi aspektusait.^[5] Bizonyos mértékig az akadémiai szabadság egyéni aspektusa kevésbé vitatott. Ide tartozik „a tanuláshoz és a tanuláshoz való jog; a tanításhoz való jog; a kutatáshoz való jog; a kutatás eredményeinek (előzetes korlátozások nélküli) közzétételéhez és terjesztéséhez való jog”.^[6] Az egyéni jogokra való építkezés igen gyakori a nyugati országok körében: számos európai alkotmány tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket (lásd pl. a német alaptör-

[4] Megállapításainkat az állami, vagy közfenntartású egyetemekre tartjuk érvényesnek, ide értve a nem közvetlen állami fenntartás alatt működő, de közvagyonból létrejött, közfeladatot és közérdekből ellátó alapítványi fenntartású egyetemeket is (ún. KEKVA-egyetemek). Nem állítjuk, hogy a magánegyetemen nem fontos elv a szervezeti autonómia – csak annyit állítunk, hogy a magánegyetemek belső szervezeti és irányítási jellege a tulajdonosi-fenntartói érdekkötöttség miatt adott esetben sért(het)i az autonómia elvét.

[5] Pap, 2022; Vrieling et al., 2011; Karran – Beiter – Appiagyei-Atua, 2017.

[6] Vrieling – Lemmensa – Parmentier, 2011, 119.

vény 5. cikkét a Wissenschaftsfreiheitről).^[7] Az EU Alapjogi Chartája^[8] szintén a művészetek és a tudományok szabadságáról szóló 13. cikkében hangsúlyozza, kiemelve, hogy „a tudományos kutatásnak szabadnak kell lennie a korlátozásoktól, és tiszteletben kell tartani a tudományos szabadságot”. Érdekes módon a Charta 14. cikkében azt is kimondja, hogy „tiszteletben kell tartani az oktatási intézmények alapításának szabadságát a demokratikus elvek tiszteletben tartásával, valamint a szülők azon jogát, hogy gyermekeik nevelését és tanítását vallási, filozófiai és pedagógiai meggyőződésüknek megfelelően biztosítsák”. Ezenkívül az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke garantálja a véleménynyilvánítás szabadságát, és számos ezzel kapcsolatos ügy az akadémiai szabadsággal volt összefüggésben.^[9]

Ki kell emelnünk, hogy a tudományos szabadság egyéni és intézményi aspektusai ütközhetnek. Ahogy Terence Karran és szerzőtársai bemutatják, az akadémiai szabadságot egyes esetekben úgy értelmezik, hogy az egyetemnek van akadémiai szabadsága a kutatás és az oktatás körének megválasztására, és nem egyes professzoroknak (ezt ők károsnak tartják).^[10] Ezért idézik az UNESCO 1997-es ajánlását, amely szerint „a felsőoktatási intézmények nem használhatják az az autonómiát ürügyként arra, hogy korlátozzák a felsőoktatási oktatói személyzet ezen ajánlásban vagy más nemzetközi normákban előírt jogait”.^[11]

Ehhez a kérdéskörhöz tartozik az akadémiai szabadság intézményi aspektusa is. Az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 13. és 15. cikke hangsúlyozza „a tudományos kutató és alkotó tevékenységhez nélkülözhetetlen szabadság” állami tiszteletben tartását. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága a tudományos szabadságot összekapcsolta a tudományos intézmények önkormányzatiságával, és az autonómiát az intézmények hatékony döntéshozatalához szükséges önkormányzatiságként értelmezte, amely a tudományos munka, normák, irányítás és kapcsolódó tevékenységek szempontjából elengedhetetlen.^[12] Ehhez azonban a nyilvános elszámoltathatóság (különösen az állami finanszírozás kapcsán), a tisztességes, igazságos és méltányos intézményi szabályok, az átláthatóság és a részvételiség társulnak követelményként.^[13] Egyes államok, mint Olaszország, Málta vagy Görögország, további állami kötelezettségeket is megállapítottak a tudomány fejlesztésére.^[14] Az Egyesült Államokban a Sweezy kontra New Hampshire ügyben^[15] a bíróság kiemelte az egyetemek jo-

[7] Lásd Vrielink – Lemmensa – Parmentier, 2011, 119-120.; Barendt, 2010, 23-25.

[8] EU Alapjogi Charta.

[9] Pap, 2022, 420.

[10] Karran – Beiter – Appiagyei-Atua, 2017, 215.

[11] UNESCO, 1997.

[12] Pap, 2022, 420.

[13] Pap, 2022, 420.

[14] Vrielink et al., 120.

[15] Sweezy v. New Hampshire.

gát arra, hogy eldönthessék, ki taníthat, mit taníthat, illetve kit vesznek fel az oktatási programjaikba, és a későbbi ítéletek is ezt az érvelést követik.^[16]

Karran, Beiter és Appiagyei-Atua szerint az intézményi autonómia szintjét meghatározza még „az állami részvétel a rektor kinevezésében”, „az egyetem azon képessége, hogy meghatározza struktúráját és tudományos egységeit, karait, tanszékeit”, „az állami finanszírozásra vonatkozó korlátozások”, „a megbízásos kutatások végzésének lehetősége”, „a tudományos személyzet kinevezésének mérlegelési joga”, a „hallgatói jelentkezők felvételi kritériumainak meghatározásának joga”, valamint „az állami akkreditáció szükségessége”.^[17]

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának a tudományról, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló 25. (2020) általános megjegyzésének 42. pontja hangsúlyozza, az akadémiai szabadság tiszteletben tartása megköveteli, hogy „a részes államok tartózkodjanak az e jog gyakorlásába való közvetlen vagy közvetett beavatkozástól. A tiszteletben tartási kötelezettségre példák: a minőségi tudományos oktatáshoz való hozzáférés és a tudományos pályafutás előtt álló akadályok megszüntetése; a dezinformációtól, a becsméréstől vagy a szándékos félretájékoztatástól (amelynek célja a tudomány és a tudományos kutatás megértésének és tiszteletének aláásása) történő tartózkodás; a cenzúra vagy az internethez való hozzáférés önkényes korlátozásának megszüntetése, amely aláásza a tudományos ismeretekhez való hozzáférést és azok terjesztését; és a tudósok közötti nemzetközi együttműködés akadályainak bevezetésétől vagy megszüntetésétől való tartózkodás.”^[18]

Nagyon érdekes, hogy a legtöbb európai szabály, beleértve a két Magna Chartát is (1988, 2020), nem foglalkozik a menedzserizmus, a kormányzás és a társadalom igényei, valamint az egyetemi-tudományos közösség érdekei közötti konfliktussal. A Magna Charta 2020-as változata is csupán annyit mond, hogy „a kutatásnak és az oktatásnak intellektuálisan és erkölcsileg függetlennek kell lennie minden politikai befolyástól és gazdasági érdektől”.^[19] Ez ugyanakkor megkérdőjelezhető: az európai országokban a tudományos közeg fenntartása terén jelentős az állam szerepe, és nyilvánvalóan van valamifajta befolyása. Ráadásul, mivel az Európai Unió nagyszámú kutatási programot tart fenn, létezik valamiféle kapcsolat a politika és a felsőoktatás között. Emellett a felsőoktatás nem lehet független a gazdasági érdekektől, mivel a hallgatók a diploma megszerzése után el szeretnének helyezkedni a munkaerőpiacon. Egy ilyesfajta szöveg azt jelenthetné, hogy az egyetem a társadalom igényeitől függetlenül, vákuumban létezik. Valamivel kiegyensúlyozottabb megoldást találunk az Európai Egyetemi Szövetség 2009-es prágai nyilatkozatában, amely

[16] Barendt, 2010, 28.

[17] Karran – Beiter – Appiagyei-Atua, 2017, 216.

[18] Economic and Social Council General Comment No. 25 (2020) on science and economic, social and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/GC/25.

[19] Magna Charta Universitatum 2020, Preamble, First principle.

az intézményi autonómia, minőségbiztosítás és transzparencia szerepét is kiemeli.^[20]

Az UNESCO ajánlása a felsőoktatási oktatói személyzet jogállásáról (1997) e tekintetben alaposabb, mint a többi dokumentum. Hangsúlyozza, hogy az intézményi autonómia az „önigazgatás azon fokára utal, amely a felsőoktatási intézmények hatékony döntéshozatalához szükséges a tudományos munkájukkal, a standardokkal, az irányítással és a kapcsolódó tevékenységekkel kapcsolatban (17. szakasz).^[21] Ez utóbbi dokumentum pár fontos szakaszt is tartalmaz az intézményi elszámoltathatóságról. Ez egybevág azzal a ténnyel is, hogy az akadémiai szabadság nem abszolút (azaz korlátlan). A német alaptörvény 5. cikke például kimondja, hogy „a tanítás szabadsága senkit sem mentesít az alkotmányhoz való tartozás alól”.^[22] Az UNESCO ajánlás 22., 23. és 24. szakaszai kimondják, hogy „a tagállamoknak és a felsőoktatási intézményeknek megfelelő egyensúlyt kell biztosítaniuk a felsőoktatási intézmények által élvezett autonómia szintje és az elszámoltathatósági rendszerük között”, és „a felsőoktatási intézményeknek törekedniük kell arra, hogy irányításuk nyitott legyen, hogy elszámoltathatók legyenek”. E kötelezettségek kapcsán a szöveg megköveteli az egyetemektől a „hatékony kommunikációt a nyilvánosság felé oktatási küldetésük jellegéről”, „elkötelezettséget a minőség és a kiválóság iránt az oktatási, tudományos és kutatási feladataikban”, „az oktatás, a tudományos és kutatási tevékenységük integritásának védelmét a tudományos küldetésükkel összeegyeztethetetlen beavatkozásokkal szemben”. A szöveg „becsületos és nyílt elszámolást” és „az erőforrások hatékony felhasználását” írja elő, valamint kimondja, hogy „az intézményi elszámoltathatósági rendszereknek tudományos módszertanon kell alapulniuk, és világosnak, reálisnak, költséghatékonynak és egyszerűnek kell lenniük. Működésük során tisztességesen, igazságosan (jogszerűen) és méltányosan kell eljárniuk.” Végül azt is állítja, hogy a „felsőoktatási intézményeknek egyénileg vagy közösen megfelelő elszámoltathatósági rendszereket kell kialakítaniuk és bevezetniük, beleértve a minőségbiztosítási mechanizmusokat is a fenti célok elérése érdekében. Amennyiben államilag előírt elszámoltathatósági struktúrákat hoznak létre, azok eljárásait adott esetben az érintett felsőoktatási intézményekkel és a felsőoktatási oktatói személyzetet képviselő szervezetekkel kell megtárgyalni.”^[23]

Ugyanakkor azt is hangsúlyoznunk kell, hogy az akadémiai elszámoltathatóság és demokrácia az akadémiai életben az intézményi szabadság területén belül nem mentes a vitáktól. Stanley Fish megemlíti, hogy létezik egy olyan fel fogás, amely szerint tudományos kérdésekben a döntés az egyetemi oktatókhoz tartozik, amit azok egyfajta felsőbbrendűség-tudattal ötvöznek, azt gondolván,

[20] Prague Declaration, II.5 és 7.

[21] Vrieliink et al., 2011, 122.

[22] Barendt, 2010, 23.

[23] UNESCO Recommendation, V. Institutional rights, duties and responsibilities, B. Institutional accountability, 24. pont.

hogy ők az „egyetem szíve”, és ezért mindenkinek először velük kell egyeztetnie az egyetemet érintő kérdésekben.^[24] Fish azt is állítja, hogy a probléma ezzel a fajta akadémiai excepcionalizmussal az, hogy „bár a professzionalizmus gépezete hagyja jóvá, a végén ugyanezt a gépezetet utasítja el és támadja meg”.^[25] Ez egy nagyon erős állítás, amely látszólag ellentmond az akadémiai környezet demokratizálódásának: minél inkább megengedik az intézménynek, hogy önmagát kormányozza, önkorlátozás és a pluralizmus iránti törekvés nélkül, annál több kiváltságot fognak maguknak biztosítani a privilegizált helyzetben lévő résztvevők. Fish több példát is említ, ahol az akadémiai szabadság nyíltan individualista értelmezése árthat a közösségnek: például egy egyetemen az akadémiai szabadsággal visszaélő professzorok előzetes jóváhagyás nélkül váltottak át egy természettudományos óráról egy aktuális politikai fejleményekről szóló órára.^[26]

Ez elvezet bennünket a professzionalizmusról, valamint a professzionális irányítás és az egyetemi demokrácia kereteiről szóló vitákhoz. Az Egyesült Államokban kiterjedt vita folyt az egyetemek osztott (szakmai és menedzseriális) irányításáról és a magasabb (szakmai, vezetői) ellenőrzés szükségességéről.^[27] A szerzők többsége szakmai okokból támogatja a megosztott kormányzást,^[28] de vannak kritikák is. Fish például idézi Kellert, aki azt állítja, hogy „a professzorok többsége ragaszkodik a középkori kiváltságokhoz, miközben modern szakszervezeti juttatásokat követel”. Vagyis, bár az oktatók olyasfajta jogokkal rendelkeznek, mintha egy vállalatnál dolgoznának, ellenállnak „annak a kötelezettségnek, hogy feladják az idejük feletti ellenőrzést, hogy azt egy vállalati cél érdekében használják fel”.^[29]

Hasonló érvelés köszön vissza Duderstadtnál, aki azt állítja, hogy „az akadémiai közösség tagjai általában olyan értékeket képviselnek, amelyek nem mindig illeszkednek jól egy összetett intézmény irányításához. Míg az oktatók nagy hangsúlyt fektetnek az akadémiai szabadságra és függetlenségre, az intézményvezetés elsősorban a felelősségvállalást és az elszámoltathatóságot követeli meg. Az oktatók jellemzően inkább önálló, vállalkozó szellemű egyéni szereplők, nem pedig csapatjátékosok, akik szükségesek lennének a hatékony vezetéshez. Gyakran ellenállnak az erős, átfogó vízióval rendelkező vezetésnek, és határozottan védik saját személyes helyzetüket. Emiatt nehéz őket elkötelezni vagy érdeklődést kelteni olyan szélesebb intézményi célok iránt, amelyek nem egyeznek meg személyes céljaikkal.”^[30] Duderstadt lehetséges válaszként a szub-

[24] Fish, 2014, 39.

[25] Fish, 2014, 104.

[26] Fish, 2014, 104.

[27] Egy jó irodalmi áttekintést lásd William D. Leach (2008): Shared governance in higher education. Strukturális és kulturális válaszok a változó nemzeti légkörre (elérhető: <https://ssrn.com/abstract=1520702>).

[28] Gerber, 2001.

[29] Keller, 2014, 169.; Fish, 2014, 43.

[30] Duderstadt 2014, 144.; Leach, 2008, 9.

szidiaritás elvének alkalmazását javasolja a felsőoktatás irányításában, amely szerint az egyszerűbb kérdéseket a lehető legalacsonyabb szinten kell megoldani, de a bonyolultabb, stratégiai döntéseket a rendszer magasabb szintjén kell meghozni.^[31] A legtöbb szerző kiemeli azt is, hogy a felsőoktatás irányításában a menedzseri vezetésben a szakmai szttenderdeknek megfelelő, szakértők által hozott döntéseknek kell születniük, és ez igaz még azokra a libertariánusokra is, akik a tudományos közösséget úgy értelmezik, mint bármely más munkahelyet a munkaerőpiacon, ahol a munkavállalók nem feltétlenül szorulnak különleges védelemre.^[32]

Összefoglalva tehát azt láthatjuk, hogy a szakirodalom, illetve a vonatkozó nemzetközi dokumentumok nem fordítanak különösebb figyelmet az autonómia egyetemen belüli vonatkozásaira. Az autonómia rendszerint az állami beavatkozástól mentes kutatási szabadságot és intézményi működést jelenti, beleértve adott esetben a belső gazdálkodási autonómiát is. Az autómia és akadémiai szabadság veszélyeit az irodalom rendszerint kívülről, a politikai hatalom és a gazdasági racionális érvével jelentkező, piac felől érkező nyomással azonosítja. Akadémiai szabadság, egyetemi autonómia és demokrácia hármásában is alapvetően a külső állami rend demokratikus jellege szokott a vizsgálat tárgya lenni: mi a kölcsönhatás egy ország demokratikus jellege és az akadémiai szabadság/ egyetemi autonómia között, hogyan hat a demokrácia minősége az akadémiai közegre.

Az autonómia mint öngazgatás azonban nemcsak kívülről, hanem adott esetben belülről is veszélyeknek lehet kitéve. A belső demokratikus mechanizmusok torzítása, autokratizációs folyamatok beindulása, a demokráciát torzító jelenségek és cselekvések ugyanúgy az akadémiai szabadság és autonómia sérüléséhez vagy felszámolásához vezethetnek, mint a külső nyomásra történő autonómiaoroszítások. Éppen ezért szükségesnek látjuk, hogy ezeket bemutassuk, ezzel is hozzájárulva a szakirodalom által eddig vakfoltként észre nem vett terület láthatóvá tételéhez.

III. EGYETEMI DEMOKRÁCIA: AZ ELEMZÉSI KERET

Kutatásunk politikatudományi és alapjogi megközelítését indokolja egyrészt, hogy a demokrácia és autonómia fogalmait elsősorban a jog és a politikatudomány konceptualizálja: vagyis ha azt akarjuk megvizsgálni, mit jelent egy demokratikus vagy autonóm szervezet, e fogalmakhoz és az e tudományterületeken használt kutatási módszerekhez kell nyúlnunk. Másrészt a politikatudományi szempontok alkalmazását erősíti az is, hogy az egyetem belső világa leírható politikai rendszerként. Ennek jellemzőit Almond és Easton rendszerel-

[31] Leach, 2008, 13.; Duderstadt, 2014, 146.

[32] Lásd az „It’s Just a Job” iskolát Fish, 2014, 20. és azt követő oldalakon.

méletei alapján a következőképpen foglalhatjuk össze: 1) rögzített szabályok mentén működő kollektív döntéshozatal; 2) a polgárok és csoportjaik érdekközössége és érdekképviselete; 3) a közös döntéshozatal közvetlen és jelentős hatása a források elosztására, valamint 4) folyamatos interakció (input-output folyamat mentén követelések és döntések sokasága) a szereplők és intézmények között.^[33] Ha pedig az egyetem értelmezhető úgy, mint egy politikai rendszer, akkor értelemszerűen alkalmazhatók is rá a politikai rendszerekhez kapcsolódó elemzési keretek és módszerek.

Az egyetemi autonómia mint elv tehát az egyetem belső öngazgatása, a közösség joga és működési módja, mely legfőképpen a közös döntéshozatalra vonatkozik. Ez demokratikusan létrejött (procedurális demokrácia) és demokratikusan működő (szubsztantív demokrácia) intézményeket feltételez. A demokráciaeleméletek jelentős része általában inkább egyik vagy másik irányzathoz sorolható. Ugyanakkor vannak, akik ezeket együttesen érvényesítik írásaikban, így a továbbiakban az ő munkásságuk alapján alakítjuk ki azt a szempontrendszert, melynek segítségével választ tudunk adni kutatási kérdéseinkre.

Dahl a demokratikus politikai rendszert poliarchiaként írja le, melynek hét fő vonása van (lásd 1. táblázat). A poliarchia lényegét tekintve olyan plurális demokrácia, ahol a hatalomért folyamatos harc zajlik a társadalom egyes csoportjai között, ám e csoportok egyike sem tud hegemon pozícióba kerülni. A hegemon helyzetet előállíthatja a verseny kiiktatása, minimalizálása, illetve a versenyben résztvevők körének korlátozása is. Dahl szerint a versengő oligarchikus modell, a nem-versengő zárt hegemon, illetve nem-versengő inkluzív hegemon rendszer a poliarchia három ellenrendszere.^[34] A poliarchia 7 jellemzője fennmaradásának feltétele is egyben, ezek közül bármelyiknek a tozulása a plurális demokrácia kikezdéséhez és a másik három modell felé való csúszáshoz vezet.

[33] Hix, 2005, 2.

[34] Dahl, 1971, 7.

Poliarchia jellemzői	Egyetemi megjelenése, értelmezése
kormányzat feletti kontroll alkotmányosan létrehozott intézmények kezében van	választott képviseleti intézmények és vezetők
rendszeres, tisztességes és szabad választások	testületekre vonatkozó választási eljárások és vezetői pályázatok
általános választójog (részvétel)	egyetemi polgárok közössége
közhivatalhoz való általános hozzáférés (passzív választójog)	törvényben előírt korlátozásokkal (végzettség, fokozat) minden egyetemi polgár számára
alapvető jogok tiszteletben tartása	minden egyetemi polgár számára
információáramlás nyílt, nincs monolit média	nyílt döntéshozatal, megismerhető információk, belső nyilvánosság
politikai verseny	képviseleti intézmények és vezetői pályázatok esetében nyílt verseny, illetve retorzió hiánya

1. táblázat: A poliarchia és egyetemi jellemzői
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

A dahli modell alkalmazhatóságát igazolja az 1. táblázat, mely a poliarchia modelljének mint demokratikusstandard-rendszernek az egyetemre való vetítését mutatja be.

Schmitter és Karl elemzése ugyancsak procedurális és szubsztantív elemekből áll.^[35] Dahlhoz hasonlóan ők is említik a versenyt, a rendszeres választások, a képviseleti intézmények és a polgárok meglétét. Emellett a többségi elv, a képviseleti intézmények közötti kooperáció, valamint a köz- és magánügyek elhatárolása mint a demokratikus döntéshozatal határa szerepel tanulmányukban. Kevésbé ismert, de fontos meglátásuk, hogy a demokrácia nem jelent automatikusan hatékony kormányzást, gazdasági eredményességet (növekedést) vagy stabilitást.^[36] Ezeket az elvárásokat nem a demokratikus rendtől, hanem a demokratikus rendben megvalósult kormányzás tényleges tartalmától lehet csak elvárni – maga a rendszer azonban ennek kitermeléséért nem felelős. Ezt azért fontos megemlíteni, hogy hangsúlyozzuk: az egyetemi demokrácia fenntartása nem hatékonysági vagy teljesítménybeli célokat szolgál, hanem az önkormányzás elvéből adódó alapvető szükségszerűség.

Dahl, valamint Schmitter és Karl modelljei azért is hasznosak számunkra, mert túlmutatnak a szűkebb értelemben vett választásközpontú demokráciaértelmezéseken. Ha egy politikaiként definiálható rendszer (legyen az akár egy ország vagy egy egyetem) demokratikusságát kizárólag a választási szabályok milyensége alapján ítéljük meg, nem fogjuk látni a rendszer két válasz-

[35] Schmitter – Karl, 1991.

[36] Schmitter – Karl, 1991, 85-87.

tás közötti működéséről, a választásokat befolyásoló társadalmi-politikai folyamatokról, valamint ezek környezetéről. Nem csupán az a kérdés a demokrácia kapcsán, hogy a közösség mekkora részének van választójoga, hanem, hogy ez a közösség milyen mértékben fér hozzá a képviselői intézmények működésének megismerhetőségéhez, a napirenden lévő témákhoz, döntéslőkészítő anyagokhoz, milyen mértékben és formában tud részt venni a demokratikus intézményrendszer egészében, létezik-e olyan, közös hozzáférésű nyilvánosság, ahol a kritika, ellenvélemények megfogalmazhatók, álláspontok ütköztethetők.

Továbbfejlesztve Dahl, valamint Schmitter és Karl modelljeit, azt látjuk, hogy a demokratikus működés három fő szegmensre osztható: egyrészt személyeket (aktorokat), másrészt bizonyos eljárásokat, harmadrészt meghatározott szinteket feltételez, melyek jól azonosíthatók az egyetem szervezetrendszerében is (2. táblázat).

	Demokrácia általában	Egyetemi demokrácia
aktorok	képviselők és képviseltek, vezetők és közösség	vezetők, választott képviselők, egyetemi polgárok és leendő polgárok
eljárások	választások	testületek és vezetők megválasztása, pályázatok elbírálása
színterek	képviselői intézmények, politikai közösség, nyilvánosság	képviselői testületek és szervezeti egységek

2. táblázat: A demokratikus működés alapelemei
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

A demokrácia gyengítésére, felszámolására tett lépéseket, a demokráciát fenyegető veszélyeket és kihívásokat is e hármas tagolás mentén érdemes összegezni (3. táblázat).

	Demokratikus jellemzők	Veszélyek és kihívások
aktorok	egyetemi polgárok egyenlősége (személyes és közösségi szinten is), a polgárrá válás lehetősége azonos szempontok mentén	hatalommal való visszaélés, túlhatalom elleni korlátok hiánya, diszkriminatív, kirekesztő, elfogult felvételi gyakorlatok
eljárások	fair és valódi verseny	választási manipulációk, pályázatok elfogult bírálata
színterek	nyílt döntéshozatal, megismerhető információk, belső nyilvánosság	belső nyilvánosság korlátozása, deliberatív fórumok hiánya, információkhoz való hozzáférés korlátozása

3. táblázat: Demokratikus és nem-demokratikus jellemzők
(Forrás: a szerzők saját szerkesztése)

Mindhárom szegmenst meghatározza az egyetem mint intézmény kettős természete: egyszerre demokratikus, azaz partnerségen és egyenlőségen alapuló rendszer, és ugyanakkor egy munkajogi viszonyrendszer is, melyet hierarchikus felépítés és alá-fölé rendeltség jellemez.

IV. ELEMZÉS

Elemzésünkben a három szegmenst (aktorok, eljárások, színterek) azonos szempontok mentén vizsgáljuk: először bemutatjuk a demokratikus működést veszélyeztető fenyegetéseket és antidemokratikus gyakorlatokat, majd javaslatot teszünk az ezek megelőzését vagy megszüntetését eredményező megoldásokra.

1. Aktorok

Ami az egyetemet a demokrácia vizsgálata szempontjából különlegessé teszi, az az, hogy az egyetemi polgárok és vezetők közötti kapcsolat kettős. Egyfelől jelen van a klasszikus képviseleti kapcsolat: a választott vezető a választói érdekeit képviselve vesz részt akár a kollektív döntéshozatalban (pl. a megválasztott dékán képviseli a kart az egyetemi szenátusban), illetve hozzá meg a jogszabályok felhatalmazásából adódó döntéseket. A képviselő-képviselt viszonya alapvetően mellérendelt, egymással egyenrangú, egymástól kölcsönös függésben lévő felek kapcsolatának tekinthető: a képviselő függ a képviselttől a választás miatt, a képviselt pedig függ a képviselőtől a két választás közötti képviseleti (és adott esetben vezetői) tevékenysége miatt. A képviselő-képviselt viszonya mellett azonban az egyetemen belül egy alá-fölé rendeltségi viszony is jelen van: a főnök-beosztott viszonya. Ez a munkajogi viszony erősen hierarchikus, és kiszolgáltatottságot eredményez főnök és beosztottja között. Az egyetemi polgárok demokratikus, azaz egyenlőségen és partnerségen alapuló közössége egyben munkaadók és munkavállalók utasításon és alá-fölé rendeltségen alapuló, hierarchikus rendszere is. Minden szereplő két pozícióban (képviseelő/választott vezető és főnök, illetve képviselt/választó és beosztott) van egyszerre, ezért különösen fontos annak vizsgálata, hogy a két pozíció közt milyen kölcsönhatások érvényesülnek, és ezek hogyan hatnak vissza a demokratikus működésre, nevezetesen, milyen módon torzíthatják azt.

Az aktorok szintjén négy fő veszélyforrást, antidemokratikus gyakorlatot azonosíthatunk, és az első kivételével a többinél fellelhető a vezetői hatalommal való visszaélés vagy vezetői manipuláció szándéka.

Az első az oligarchizálódás általános veszélye. Jellemző az egyetemekre, hogy mivel az adminisztratív teendők óhatatlanul csökkentik a kutatómunkára fordítható időt, így a legtöbb oktató-kutató nem szívesen vállal vezetői feladatokat. Ez azonban oda vezet, hogy az adminisztratív-vezető feladatot viszonylag kevés

szereplő látja el, akik a menedzsmentfeladatok miatti esetleges szakmai teljesítménycsökkenésüket mint karrierhátrányt a vezetői pozíciók megtartásával és növelésével ellensúlyozzák. Így a tartósan néhány személy kezében összpontosuló vezetői feladatok az oligarchizálódás michels-i jelenségéhez vezetnek.^[37]

A második veszélyforrás a klientúraépítés, azaz az új kollégák (egyetemi polgárok, azaz választók) felvételi eljárásával való manipuláció. Az egyetemi állaspályázatok nyilvánossága elvileg nyílt versenyt jelent, ugyanakkor számos módon lehet ezt manipulálni annak érdekében, hogy végül a vezető számára kedvező eredmény szülessen, és olyan jelölt nyerje el az állást, aki ennek következtében a vezető lekötöztetése lesz/lehet, újraválasztását vagy más vezetői pozíciója megszerzését támogatni fogja. Ezt a helyzetet elősegítheti, ha az állaspályázatoknál nincsenek rögzített, objektív bírálati szempontok, hanem alkalomról alkalomra más-más standardok szerint bírálják a pályázatokat: hol a diplomát adó egyetem rangja, hol a publikációk száma, hol a kutatási téma terület számít – így ráigazítva mindig a versenyszabályokat a vezető által preferált jelöltre. Ugyancsak a klientúraépítést segítheti, ha az adott tanszék/szervezeti egység tagjai felülreprezentáltak a pályázati eljárásban részt vevő testületekben. Ez ugyanis könnyen egyfajta kollektív feudalizmust eredményez: az adott tanszék tagjai mint „birtokos belüliek” döntenek el, kit vesznek be „maguk közé”, kinek juttatnak a tanszéki tagságból egy részt – vagyis a szakmai kvalitások helyett vagy mellett olyan emberi és szociális jellemzőket mérlegelnek, melyek a versenyt teljesen szubjektívvá és szakmaitlaná teszik. Számos kutatásból tudjuk, hogy – különösen a társadalomtudományok területén – a politikai-világnézeti azonosság fontos szempont az új kollégák felvétele esetében, holott ez nem más, mint politikai diszkrimináció a velünk egyet nem értőkkel szemben, és a pluralizmus ellehetetlenítése a konformizmus és hegemonia fenntartása érdekében.

A harmadik veszélyforrás a nepotizmus, vagyis a nyílt és rejtett személyi kapcsolódások és összeférhetetlenségek rendszere. Noha alapvető tilalmakat rendszerint a jogszabályok és az egyetem belső szabályzatai is meghatároznak (pl. közvetlen családtagok főnök-beosztotti helyzetének tilalma), az informalitás és személyes kapcsolatok ereje ettől még igen erős lehet.

Végül, a negyedik veszélyforrás a hatalomkoncentráció, avagy az összeférhetetlenségek hiánya, amikor egyetlen személy több vezetői pozíciót is birtokol. Ez adott esetben azt a helyzetet eredményezheti, hogy ezen pozícióit összeszámolva túlhatalomra tehet szert, hol ebben, hol abban a tisztségében eljárva. Különösen veszélyezteteti a demokratikus működést, ha az egy személy által betöltött pozíciók hierarchikus viszonyban vannak egymással – tehát egyszerre birtokol valaki egyetemi, kari, intézeti, tanszéki vezetői tisztségeket is, mert így a magasabb szintű beosztása automatikusan megemeli, informális többlethatalommal gazdagítja az alacsonyabb szintű tisztségeit is. Nem állítjuk, hogy ez minden alkalommal automatikusan bekövetkezik, de az esély a lehetőségéből adódóan megvan rá.

[37] Thompson, 1972.

E veszélyforrásokkal, fenyegetésekkel szemben általánosságban a demokratikus működésrendszer fontos garanciája a vezetői hatalom minél korlátozottabb és ellenőrizhetőbb jellege lehet. A korlátozás egyrészt időbeli korlátozás: a *term limit* intézményének bevezetése megakadályozhatja, hogy egy személy tartósan hatalmi pozíciót tölthessen be, ezáltal csökkenthető az esély mind a klientúraépítésre, mind a beosztottakkal szembeni hatalmi visszaélésekre. Az újraválasztás tilalma, vagy a legfeljebb egy ciklusra való újraválasztás azt persze nem tudja teljesen megakadályozni, hogy a vezető ne próbálja meg saját patronáltját utódjaként vezetői pozícióba juttatni, amikor saját hivatali ideje lejárt, de csökkentheti ennek esélyét. Ugyancsak megoldás lehet a hivatali idő csökkentése, illetve a nem választás, hanem sorsolás útján való pozícióbetöltés (*lottocracy*) rendszere. A hatalomkoncentráció elleni másik, jól ismert fegyver az összeférhetetlenség szigorú szabályozása: az egy időben egyszerre csak egy vezetői tisztség betöltésének lehetősége. A hivatali idő korlátozása és az összeférhetetlenség kiterjesztése együttesen az oligarchizálódás elkerülését is szolgálhatja: ha gyakran rotálódik a vezetői tisztség az egyetemi polgárok között és az összeférhetetlenség miatt megnő a vezetői tisztséget betöltők száma, azzal megelőzhető az a helyzet, hogy egy adott szervezet vezetői funkciói tartósan néhány személy kezébe kerüljenek.

A klientúraépítés és konformizmus elkerülését szolgálhatja olyan standardok és eljárások bevezetése, melyek nyilvánosságot és átláthatóságot biztosítanak a felvételi eljárásoknak. Így például a szigorú(bb) személyi összeférhetetlenségi szabályok és kizáró okok (hozzátartozók, más munkahelyeken vagy szervezetekben meglévő alá-fölé rendeltségi és együttműködési viszonyok ismertetése, esetleges kizárása), valamint egy anonimizált, de az egyes pályázók teljesítményét összemérhetővé tévő, nyilvános összefoglaló csökkentheti a fent említett veszélyeket. Hatékony eszköz lehet az is, ha a vezetői mandátum tényleges lejárta előtt bizonyos idővel a vezető jogkörei automatikusan korlátozódnak, pl. új kollégák felvételéről való döntésben már nem vehet rész, mellyel csökkenthető a klientúraépítés (és -bővítés) esélye.

2. Eljárások

Az egyetemen belüli testületek és vezetők meg- és kiválasztása az egyetemi demokrácia leglátványosabb formája. Ezeket az eljárásokat természetesen alapvetően határozza meg, hogy a 4.1 pontban ismertett antidemokratikus vezetői gyakorlatok mennyire jellemzik az adott intézményt, azaz maguk a demokratikus intézmények működtetői mennyire élnek vissza saját hatalmi eszközeikkel. Önmagában azonban az egyéni szinten elvárt demokratikus viselkedési normák és hatalomkorlátozó szabályok nem elégségesek az eljárások demokratikus jellegének biztosításához, ezért érdemes külön is megvizsgálni a választásokat, tartalmi és eljárási oldalról egyaránt.

A választásokat alapvetően három fő irányból lehet manipulálni: a választással létrejött intézmények manipulálása, a választói akarat manipulálása és a konkrét szavazás manipulálása felől.^[38] Az első a választás útján létrehozott intézmények jogköreinek korlátozását, kiüresítését jelenti, a második a szavazatformálást^[39] érinti, a harmadik pedig az egyes konkrét szavazási cselekményekre vonatkozik. Az egyetemi világban az elsőre formálisan kevés esély van, hiszen a szervezeti struktúrát és hatásköröket jogszabályok és belső egyetemi szabályzatok rögzítik. Nem lehetetlen azonban, hogy a képviseleti intézmények kiüresednek, formálissá válnak és a személyi hatalomkoncentráció, a lojalitási rendszerek és háttéralkuk következtében az informális hatalomgyakorlás és döntéshozatal válik dominánssá.

Hasonlóképpen ritkán fordulhat elő, de nem kizárt, hogy az egyes választások során konkrét szabálytalanságok vagy visszaélések történnek. Ilyen esetekben a szervezeti szabályok rendszerint tartalmazni szokták a korrekciós és jogorvoslati folyamatokat; mivel az ilyen jellegű problémák sokfélék lehetnek, és nem specifikusan az egyetemi közegből erednek, ezért ezekkel a továbbiakban nem foglalkozunk.

A fenti tipológiából az egyetemi szervezet kapcsán érdemi jelentősége a második típusú manipulációknak lehet. A preferenciaformálás arra vonatkozik, hogy milyen ismeretek, remények és félelmek határozzák meg a szavazatban kifejezett döntést, a preferenciakifejezés pedig az adott szavazat leadásához közvetlenül kapcsolódó előnyöket/hátrányokat jelenti. Előbbire a politikában gyakori példa a propaganda, utóbbira a választások napján alkalmazott szavazatvásárlás eszköze.

Az egyik lehetséges veszélyforrás a főnök-beosztott hatalmi viszonyával való visszaélés a vezetőválasztások esetében. A szervezeten belüli vezetői pozíciók esetében a hivatalban lévő vezető számára nemcsak a politikában ismert inkumbens-hatás érvényesülhet, hanem a főnök-beosztott hatalmi viszonya is: egy pályázati eljárás során a hivatalban lévő vezető ellenében versenybe szállni, tevékenységével szemben kritikát megfogalmazni azzal a kockázattal jár, hogy a kritikát megfogalmazó sikertelen pályázót a későbbiekben, mint főnökét nyilvánosan kritizáló beosztottat, hátrányok érhetik. Ugyanez vonatkozik a kihívót támogató kollégákra is: esetükben a nyílt támogatás és a kritikához való csatlakozás miatti esetleges retorzió ugyancsak elretentő erővel bírhat.

A manipuláció egy másik esete, amikor a távozó vezető a választási eljárás előtt, vagy annak során megnevezi a szerinte kívánatos utódot: az akadémiai világ alapvetően feudális rendszerében ez egyáltalán nem ismeretlen szokás. Mellette szóló érvként szokás felhozni, hogy a vezető felelőssége megtalálni az utódját, felkészíteni őt is és a közösséget a váltásra és az új feladatra. Ez azonban egy demokratikus eljárásban, pontosan a főnök-beosztott viszony miatt, egyfaj-

[38] Birch, 2011.

[39] Seeberg megfogalmazásában választóipreferenciaformálás és -preferenciakifejezés, ld. Seeberg, 2018, 53-58.

ta pressziót vagy elvárás is jelenthet a kollégák irányába; másrészt azt sugallja, hogy az adott szervezeti egység a vezető, aki ezt most utódjára hagyományozza. Az egyetem azonban, bármennyire is jellemzik feudális vonások, alapvetően demokratikus és köztársasági intézmény, nem monarchia, ahol az uralkodó kijelöli a trónörököszt. Minél kevésbé involvált a távozó vezető az utódlási folyamatban, annál nagyobb esélye van annak, hogy tisztességes (nem manipulált) versenyben születik döntés az új vezetőről.

Fontos megjegyezni, hogy minél kisebb és zártabb egy közösség vagy szervezeti egység, annál jobban érvényesülhetnek ezek a manipulációk. Minél alacsonyabb szinten van a szervezeti hierarchiában egy adott szervezeti egység, annál kevesebb ember figyel rá, annál kisebbnek tűnik a jelentősége a szervezet egészét illetően, így az itt megtörtént visszaélések is sokkal kisebb figyelmet kapnak a szervezet egészén belül. Miközben a jelentősége valójában nem csekély, tekintettel arra, hogy a vezető kiválasztásban és a képviselői intézmények esetében is sokszor a lentől felfelé építkezés elve dominál. Vagyis a különböző manipulációkkal foglyul ejtett szervezeti egységek demokratikus döntési lehetősége így nemcsak befelé, de felfelé/kifelé is komoly akadályokba ütközhet, ami a szervezet egészének demokratikusságát megkérdőjelezi. Másképp mondva: antidemokratikus módon vezetett tanszékekből aligha épülhet fel demokratikusan működő kar. Ebből pedig az is következik, hogy az egyes egységek belső demokratikus működésének biztosítása minden más egység és a közösség egészének érdeke is.

A bemutatott manipulációk ellen abszolút védelem természetesen nem létezik. Elősegítheti azonban a tisztességes, nem manipulált versenyt, ha a nemzeti választásokhoz hasonlóan egyfajta külső megfigyelői rendszert alkalmazunk. A nem az adott szervezeti egységhez tartozó kollégák jelenléte – mint azt pl. a médiáció gyakorlatából ismerjük – feltételezhetően moderáló erővel bír, valamint egyfajta hitelesítési jelleggel is. Ez a fajta jelenlét azért is lehet hasznos, mert a külső megfigyelő a szervezeti egységen belüli alá-fölérendeltségi viszonyrendszerben sem érintett.

A megfigyelői rendszer horizontális, mellérendelt jellegű intézménye mellett egy vertikális, az adott szervezeti egység feletti vezetői szint is felelősséggel ruházható fel a vezetőválasztásokkal kapcsolatban, adott esetben ugyancsak egyfajta megfigyelői szerepkörben, illetve az eljárás lebonyolításának jogszerűségi felügyelete kapcsán.^[40]

Végül, arra is fontos felhívni a figyelmet, hogy az eljárások alulszabályozottsága vagy a szabályok nem ismerete és ennek kapcsán a betartásuk részlegesége szintén visszaélésekre, manipulációkra adhat okot. Itt újfent felmerül az egyetem adminisztratív vezetőinek, valamint az egyetemi polgároknak a felelősége is abban, hogy olyan tájékoztatói és képzési modelleket, gyakorlatokat alkalmazzanak, melyek mindenki számára lehetővé teszik a döntéshozatali, választási eljárások megismerését, az abban garantált jogok és felelőségek érvé-

[40] De megteremthető ez egy belső compliance rendszer vagy integritásvédelmi rendszer kialakításával is.

nyesítését. A szervezetek legalapvetőbb tudása és gyakorlata az „így szoktuk”, ami viszont egyáltalán nem jelenti azt, hogy ez a gyakorlat valójában állandó. Minél kevesebb az írásban rögzített szabály, annál nagyobb az esély a következtelenségre vagy akár visszaélésekre.

3. Színterek

Az egyetemi demokratikus működés nyilvánosságának színtereit egyrészt a közös döntéshozatalt szolgáló testületek intézményesült és részletesen szabályozott formái (pl. kari tanács, tanszéki és intézeti tanácsok), az eseti jellegű konzultációs formák (értekezletek), valamint a nyilvánosságot biztosító kommunikációs terek (újság, hírlevél, közéleti diskurzust szolgáló felületek és találkozási pontok) biztosítják. Ahogy egy ország demokratikus jellegét meghatározza nyilvánosságának demokratikus minősége, úgy az egyetemen sincs ez másképp.

E színterek demokratikus működését számos jelenség és gyakorlat torzíthatja. A testületi ülések és munkahelyi értekezletek esetében az egyik legalapvetőbb probléma, hogy miképp választjuk el a vezetői-adminisztratív kérdéseket és döntéseket a közösség egészét érintő, és a közösség döntési jogkörébe tartozó ügyektől. Noha az egyes egyetemi és alsóbb szintű szabályok, valamint a munkakörök, beleértve a vezetői jogkörök leírásait, rendszerint tartalmazták ezt a hatáskörmegosztást, a gyakorlatban sokszor összeecsúsztatnak ezek. A vezető feletti kontrollt gyakorló testületek tagjai számára visszatartó hatása lehet a munkajogból eredő alá-főlé rendeltségi viszonyhoz vezető kiszolgáltatottságnak.

Egy másik, a demokratikus működést veszélyeztető jelenség az informalitás dominanciája. Ha a belső információáramlásnak nincs megfelelő rendje, ha az adott szervezeti egységek életét meghatározó információk a közösség számára nem ismertek, mert hiányzik az a nyilvánosság (nyilvános deliberatív tér), ahol megismerhető lenne, akkor az informalitás és az információbrókerség válik dominánssá. Könnyen belátható, hogy nem lehet demokratikus működésről beszélni egy olyan környezetben, ahol a közösség tagjai a döntésük megalapozásához szükséges információkhoz nem egyenlően jutnak hozzá, sőt, ahol ezt az információszerzést a hatalmi pozíciókat betöltő személyekhez fűződő lojalitás, jó viszony határozza meg.

Nem állítjuk, hogy az informalitást kizárólag a nyilvánosság hiánya vagy korlátozott jellege teremti meg, de ez a két jellemző jelentős részben feltételezi és újratermeli egymást. Ha egyes szereplők az informalitás eszközeivel meg tudják szerezni a szükséges információkat, akkor számukra nem lesz annyira lényeges a nyilvánosság megteremtése. Sőt, adott esetben – mint középvezetők – kifejezetten érdekeltnek is lehetnek abban, hogy a magasabb szintű nyilvánosság hiányára hivatkozva saját hatókörükben hasonlóképpen működjenek. A szervezeti kultúra hatása ebből a szempontból nem elhanyagolható, vagyis a magasabb szintű testületek, intézmények esetében elfogadott magatartásformák és gyakorlatok alacsonyabb szinten is meg fognak jelenni.

Minél több szintű döntéshozatala és vezetői struktúrája van egy szervezetnek, annál több rétegű lesz az információk átadásának színtere is, és ezek a rétegek szűrőként funkcionálnak, vagyis minden egyes szinten esélye van az információ megrekedésének. Ez a helyzet elsősre talán kedvezőnek tűnhet a mindenkori vezetők számára, mert így az információbrókerkedés eszközével élve valamennyire irányítani tudják a szervezet döntéseit. Ugyanakkor komoly veszélyt is hordoz magában – ugyancsak a vezetőre nézve, – mert sosem lehet biztos abban, hogy a többi szint szűrőjén is átjutott az az információ, amit ő eredetileg el akart juttatni a közösséghez.

Végül fontos szólni a nyilvánosságról mint tartalomról: azaz a nyelvhasználat kérdéséről. Ez különösen aktuálissá válik a felsőoktatás nemzetköziesedése kapcsán: a nem angol anyanyelvű országokban is egyre több az angol nyelvű képzés, melyhez kapcsolódan nemcsak az oktatásban, hanem az oktatást-kutatást segítő szervezeti egységekben és munkakörökben, röviden adminisztrációban is szükségessé vált az angol nyelv beépítése a működésbe. Ez a jelenség magával hozta azt is, hogy az oktatói-kutatói állományban dolgozók egy része is nemzetközi közegből, nem az adott ország nyelvét beszélő polgárok közül kerülhet ki. Ezek a fejlemények két alapvető feladatot állítanak az egyetemek elé. Egyrészt azt, hogy a többnyelvű képzési programokból eredő nemzetközi hallgatói közösség számára biztosítani lehessen a hallgatói önkormányzatok munkájában való részvételt – akkor is, ha a külföldi diákok az ország nyelvét nem beszélik. Ezt ugyanakkor úgy kell biztosítaniuk, hogy az anyanyelvi diákok anyanyelvi képviselője ne lehetetlenüljön el: vagyis kétnyelvű hallgatói önkormányzatokat kellene létrehozni.^[41]

Jóval kisebb probléma az oktatói-kutatói-adminisztratív dolgozók nyelvhasználata, bár itt is felmerül a kérdés, hogy mi a megoldás egy olyan közegben, ahol a dolgozók egy része az intézmény országának nyelvét nem beszéli. Másképp megfogalmazva: át kell-e, lehet-e térni az angol munkanyelvre az intézmény egyes egységeiben, ha az ott dolgozók egy része nem beszéli a helyi nyelvet? Erre a kérdésre a legtöbb európai uniós országban két gyakorlatot látni. Az egyik megoldás, hogy nyelvtudás hiányában csak korlátozott (pl. határozott idejű) jogviszonyt hoznak létre a munkavállalóval, átmeneti időt biztosítva számára a helyi munkanyelv elsajátítására, és ennek lejárt utáni igazolt nyelvtudás híján a szerződés nem meghosszabbítható. Gyakori előírás ezekben az esetekben, hogy nyelvtudás hiányában vezetői vagy adminisztratív jellegű feladatokat a nyelvet nem tudó személy nem kaphat, valamint, hogy az egyetemi karrierút egyes állomásait a nem anyanyelvi dolgozóknak egyre magasabb minőségű nyelvtudással kell igazolni. A másik, egyre terjedő európai gyakorlat, hogy már az álláspályá-

[41] Ennek nyomát a magyar egyetemeken egyelőre nem látni. Így az a visszás helyzet áll elő, hogy magyar nyelvű HÖK-működés esetén a magyarul nem tudó diákok képviselőhez való joga, angol működési nyelv esetén pedig a magyar diákok anyanyelvhasználathoz való joga sérül. Önmagában is érdekes kutatási kérdés, hogy miképp lehet a kétnyelvű képviselőt biztosítani, milyen jó gyakorlatok találhatóak erre a világban.

zatnál feltétel az adott intézmény munkanyelvének ismerete, vagyis – legyen bármilyen kis nyelv is az egyetem munkanyelve – az ott dolgozóknak bírniuk kell azt. Ennek egyik oka értelemszerűen az, hogy egy teljes egyetemi adminisztrációt kétnyelvűvé tenni elképesztően nagy költségekkel jár, nemcsak a nyelvi képzés, de a kétnyelvű munkaerő magasabb bérköltsége miatt is. Szinte sosem tárgyalt, de fontos oka az is, hogy az egyetemi intézményi viták minőségét, az önkifejezést és a szabad beszédet jelentősen rontja, ha az anyanyelvhasználatot korlátozzák. Közismert, hogy a nem anyanyelven való önkifejezés sokkal nehezebb; hogy az oktatáshoz-kutatáshoz megfelelő, de a hétköznapi élet és munkahelyi viták személyes és természetes jellegét igénylő nyelvtudással nem egyformán bírnak az egyes emberek. Így ha egy közeg nyelve megváltozik, úgy az adott nyelven kevésbé magabiztos személyek megszólalási lehetősége csökken. A munkanyelv megváltoztatása tehát – bármennyire is az inkluzivitás látszatát kelti – valójában egy kirekesztő, *chilling effect*-jellegű aktus.^[42]

V. KÖVETKEZTETÉSEK, KONKLÚZIÓ

Tanulmányunkban abból indultunk ki, hogy az egyetemi autonómia, mint az akadémiai szabadság része, nemcsak külső, de belső viszonyrendszerek, szabályok és eljárások függvénye is. Az autonómia nem valósulhat meg demokratikus működés nélkül, melynek egyetemi jellemzőit a demokráciaelméleti irodalom klasszikus elméletei alapján ismertettük. Olyan modellt dolgoztunk ki, amely nem egy konkrét intézményre szabott, hanem a demokrácia alapvető jellemzőit teszi láthatóvá, melyek mentén bármilyen szervezet vagy intézményrendszer elemezhetővé válik. Ennyiben tanulmányunk egyik fő célja az volt, hogy kidolgozzuk egy elemzési keretrendszert, amely lehetővé teszi egy-egy egyetem belső demokratikus auditjának elkészítését. Meggyőződésünk, hogy egy ilyen belső átvilágítás egy egyetem számára önérdék: nemcsak a pénzügyi és gazdasági hatékonyság állandó felügyelete és biztosítása szükséges, hanem a demokratikus működése is.

A politikatudományban régóta ismert a *subnational authoritarianism* jelensége: ez olyan föderatív vagy többszintű kormányzással rendelkező államokban található, ahol az országos/szövetségi szinten a demokratikus működés biztosított, azonban alsóbb szinteken egyes egységek (államok, tartományok, régiók, stb.) autokratizálódnak, és ezt a nem-demokratikus működést akár tartósan is fenn tudják tartani anélkül, hogy a felső szint demokratikus jellegét ez kikezdené.^[43] Az egyetemek maguk is többszintű kormányzással rendelkező szervezetek, így ezzel a belső-alsó autokratizációs veszéllyel ezen intézmények esetében is számolni kell. Az autonómia elvéből adódóan azonban elsősorban egymást tudják csak kontrollálni az eltérő szintek: az alsóbb egységek a felsőbbeket, és

[42] Erről részletesen lásd Ziegler – Unger, 2025.

[43] Gibson, 2012; Giraudy, 2014.

fordítva. Ez a belső, kölcsönös kontroll biztosíthatja azt is, hogy a lojalitási rendszereken túl lehessen lépni, és védve érezze magát mindenki, aki a demokráciát torzító jelenségek ellen szeretne.

Az egyetemek esetében azért is különösen fontos erre felhívni a figyelmet, mert egyrészt a külső beavatkozástól mentes működés (autonómia), másrészt a hierarchikus (munkahelyi) jellemzők miatt könnyen kialakulhat ez a lokális autoritarianizmus. Az írott szabályok megléte és betartásuk felügyelete akár külső, akár belső szereplők által történik is, elengedhetetlen a demokrácia fenntartásához. Ezt megnehezíti az egyetem munkahely jellege, ahol a hierarchikus rend miatt a vezetők vezetői is érdekelték lehetnek az alsóbb szintekről érkező problémák negligálásában, eltussolásában – ahogy a lokalizált autoritarianizmus fennmaradásának is egyik fő oka a felsőbb szintek érdekeltsége az autoriter rendszer fenntartásában.

Az egyetemek demokratikus működése, mint fentebb írtuk, önérdék: a politikai-társadalmi támadások lehetőségét csökkentjük, ha odafigyelünk arra, hogy az egyetemeink autonómiáját ne csak a mindenkori politikai hatalommal, hanem a belső nem-demokratikus, vagy demokráciát torzító fejleményekkel és tendenciákkal szemben is biztosítsuk. Ezért, még ha összességében az egyetemi szintű szabályok és eljárások, és ebből eredően általában véve a működésmód demokratikusnak tűnik is, érdemes és szükséges az alsóbb szinteket is megvizsgálni, mert ezek csak együtt, összességében eredményezhetnek demokratikus önkormányzó egyetemet.

IRODALOM

- Barendt, Eric (2010): *Academic Freedom and the Law – A Comparative Study*. Hart, Oxford & Portland.
- Birch, Sara (2011): *Electoral malpractice*. Oxford University Press, Oxford. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199606160.001.0001>.
- Dahl, Robert Alan (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven–London. DOI: <https://doi.org/10.2307/2711442>.
- Duderstadt, James J. (2004): Governing the twenty-first century university: A view from the bridge. In: Tierney, William G. (ed.): *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD. DOI: <https://doi.org/10.56021/9780801879203>.
- Fish, Stanley Fish (2014): *Versions of Academic Freedom: From Professionalism to Revolution*. University of Chicago Press, Chicago & London. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226170251.001.0001>.
- Gerber, Larry (2001): 'Inextricably Linked': Shared Governance and Academic Freedom. In: *Academe*. Vol. 3/2001. DOI: <https://doi.org/10.2307/40252014>.
- Gibson, Edward L. (2012): *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press, New York. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139017992>.

- Ginsburg, Tom (2022): Academic freedom and democratic backsliding. In: *Journal of Legal Education*. Vol. 2/2022.
- Giraudy, Augustina (2014): *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford University Press, New York.
DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198706861.001.0001>.
- Giroux, Dalie – Karmis, Dimitrios – Rouillard, Christian (2015): Between the Managerial and the Democratic University: Governance Structure and Academic Freedom as Sites of Political Struggle. In: *Studies in Social Justice*. Vol. 2/2015.
DOI: <https://doi.org/10.26522/ssj.v9i2.1149>.
- Gupta, Suman – Hajban, Jerneer – Tutek, Hrvoje (eds. 2016): *Academic Labour, Unemployment and Global Higher Education. Neoliberal Policies of Funding and Management*. Palgrave Macmillan, London.
DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-49324-8>.
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27531-1>.
- Karran, Terence – Beiter, Klaus – Appiagyeyi-Atua, Kwadwo (2017): Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach. In: *Policy Reviews in Higher Education*. Vol. 2/2017.
DOI: <https://doi.org/10.1080/23322969.2017.1307093>.
- Keller, George (2004): Traditional Governance in US Education. In: Tierney, William G. (ed.): *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
DOI: <https://doi.org/10.56021/9780801879203>.
- Leach, William D. (2008): *Shared governance in higher education. Structural and cultural responses to a changing national climate*. (Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=1520702>).
- Olssen, Mark (2022): Academic freedom, institutional autonomy and democracy: the incursions of neoliberalism. In: Watermeyer, Richard – Raaper, Rille – Olssen, Mark (eds.): *Handbook on Academic Freedom*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Pap András László (2022): Business and human rights, free speech, surveillance, and illiberalism: Contextualizing academic freedom as a constitutional right and an emerging freedom under international law. In: *Hungarian Journal of Legal Studies*. Vol. 4/2022.
DOI: <https://doi.org/10.1556/2052.2023.00407>.
- Schinkel, Willem (2015): What should democracy mean in the university? In: *Krisis – Journal for contemporary philosophy*. Vol. 2/2015.
- Schmitter, Philippe C. – Karl, Terry Lynn (1991): What Democracy Is...and Is Not. In: *Journal of Democracy*. Vol. 3/1991.
- Seeberg, Merete Bech (2018): *State Capacity, Economic Control, and Authoritarian Elections*. Routledge, London–New York.
DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315473413>.
- Smuk Péter (2022): Egyetemi demokrácia – a szenátusi testületek választási rendszerének fényében. *Acta Humana*. 2022/4.
DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2022.4.5>.
- Thompson, Dennis F. (1972): Democracy and the Governing of the University. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 404/1972.
- Vrieling, Jogchum – Lemmens Paul – Parmentierand, Stephan – the LERU Working Group on Human Rights (2011): Academic Freedom as a Fundamental Right. In: *Procedia Social and Behavioral Sciences*. Vol. 13/2011.

- Ziegler Dezső Tamás – Unger Anna (2025): The Internal Chill – How Institutional Factors Impact Academic Freedom. In: Gosztanyi Gergely – Lendvai Gergely Ferenc (eds.): *Legal and Ethical Issues of Chilling Effect*. Springer, Cham, 2025. (Megjelenés alatt.)

JOGSZABÁLYOK, DOKUMENTUMOK

- 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 202, 2016. június 7.
- Economic and Social Council General comment No. 25 (2020) on science and economic, and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/25.
- European Universities – Looking forward with confidence – Prague Declaration 2009. (Elérhető: <https://eua.eu/resources/publications/616:prague-declaration-2009.html>).
- Magna Charta 1988. (Elérhető: <https://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-1988>).
- Magna Charta Universitatum 2020. (Elérhető: <https://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu2020>).
- Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. 234 (1957).
- UNESCO (1997). Recommendation Concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel. In: *Records of the General Conference*. Twenty-ninth Session, 21 October to 12 November 1997, Volume 1 Resolutions. Paris: UNESCO.