

A felsőoktatás, mint identitáserősítő tényező a felsőoktatási rendszer átalakításának függvényében

ABSTRACT

The operation and success of higher education is a clearly identifiable identity-forming factor. In the present study, we examine the role of higher education institutions in shaping national identity. We then establish what is the constitutional minimum that the state must meet in order to fulfil its constitutional obligations and commitments in international treaties related to the right to higher education. Finally, we look at the recent transformation of higher education system in Hungary, and examine it in the light of the previously defined minimum constitutional requirements and its impact on identity-building power.

Keywords: higher education ■ right to higher education ■ higher education reform

I. BEVEZETŐ

Alaptörvényünk ünnepélyes bevezető mondatai között, a nemzeti hitvallásban mondja ki az alkotmányozó, hogy „büszkéek vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira”. Nem fér ahhoz kétség, hogy a magyar tudósok, feltalálók és fejlesztők nemzetközi szinten is kiemelkedő munkássága olyasmi, amelyre bátran tekinthetünk büszkeséggel, és amely messze földön jó hírért viszi hazánknak. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a magyar szellemi kiválóság része a nemzeti identitásunknak, mind a népnyelvben, mind a hivatalos kommunikációban. Ez a tanulmány arra keresi a választ, hogy hogyan kapcsolódik a felsőoktatás, a tudományos kutatás rendszere az identitást meghatározó tényezőkhöz, valamint milyen elvárások és szerepek kötik a felsőoktatási rendszert és az azt szabályozó, illetve működtető államot. Ezt a kérdést a jelen tanulmány elkészítésének idején zajló felsőoktatási reform fényében és európai kontextusban is megvizsgáljuk.

1. A felsőoktatás, mint identitásképző tényező

A felsőoktatási szektor, illetve az egyes intézmények kiválósága, jó híre, vonzereje jelentősen hozzájárul mind az ország egészének, mind pedig a felsőoktatási intézmény szűkebb értelemben vett környezetének elismertségéhez és megtartó erejéhez. A felsőoktatásnak az ország nemzetközi pozíciójához való hozzájárulását méri többek között az úgynevezett *Soft Power* rangsor. A rangsor alapjául szolgáló *soft power* fogalmat Joseph Nye használta^[1] elsőként, hogy leírja vele az országoknak azt a képességét, hogy más államokkal együttműködve befolyásolják a nemzetközi folyamatokat és érvényesítsék akarataikat. Nye a puha hatalom (*soft power*) három pillérét emelte ki: a kultúrát, a politikai értékeket és a külpolitikát. Ezen a koncepción alapul az évenként megjelenő Portland Soft Power rangsor, amely hat kategória (kormányzat, kultúra, oktatás, globális szerepvállalás, vállalkozás, valamint digitalizáció) alapján állítja fel az országok 30 szereplős rangsorát.^[2] Az oktatási rendszer, és ezen belül is a felsőoktatási intézmények kiválósága és elismertsége jelentősen hozzájárul az országok befolyásolási potenciáljához. Az USA, Anglia, Németország vagy Hollandia nagy egyetemei önálló márkaként működnek és önmagukban is javítják az ország nemzetközi megítélését és potenciális hatását. Hazánk ebben a rangsorban a 2019-es évben összesítésben a 28. helyen szerepel, amit a digitalizáció fejlettsége felfelé, azonban a felsőoktatási rendszer megítélése markánsan lefelé befolyásol.^[3]

A felsőoktatási rendszer fejlettsége, elérhetősége és az egyes intézmények megítélése mérhető hatással van a pályaválasztás előtt álló fiatalokra. A magyar felsőoktatás regionális összehasonlításban még mindig viszonylag vonzónak számít az ország fiataljai körében, azonban a külföldi felsőoktatási intézményekben tovább tanuló diákok száma folyamatos növekedést mutat. A 2019/2020. tanévben a külföldön tanuló hallgatók aránya elérte a felsőoktatásban részt vevő hallgatók hat százalékát, számuk nagyjából tizenötezer főre tehető.^[4] Azonban nem csak nemzetközi viszonylatban, hanem az országhatárokon belül is jelentős hatást gyakorolnak a felsőoktatási intézmények a fiatalok mozgására, a belső migrációra. Az országon belüli mobilitás a kétezres évek óta folyamatosan csökken a magyar társadalomban a témával foglalkozó szakirodalom szerint. Egy friss kutatás^[5] kifejezetten a felsőoktatási intézmények szerepére fókuszál a fiatalok belföldi mobilitása kapcsán. A szerzők azt állapítják meg, hogy a fiatalok életében a lakóhelyválasztás kapcsán két fontos tényező érhető tetten: a felsőoktatási intézmény kivá-

[1] Nye, 2003.

[2] Bemutatja: Papp-Váry, 2020, 6.

[3] Az oktatás kategóriában a mezőny utolsó helyezettjeként végeztünk. A felmérés elérhető: The Soft Power 30: 2019 Overview, 2020.

[4] Népszava: Egyre több magyar választ külföldi egyetemet, 2021.

[5] Kosztyán et al., 2020, 1318-1331.

lasztása, majd pedig a munkahelykeresés. A tanulmány arra jutott, hogy a felsőoktatási intézmények hatására létrejövő mobilitás sokkal jelentősebb, mint a teljes társadalmi hatásé. A felsőoktatási intézménnyel rendelkező kistérségek vonzóbbak a friss diplomások számára elhelyezkedési szempontból is, vagyis a felsőoktatási intézményeknek nem csak jelentős vonzereje, hanem későbbi megtartó ereje is van. Mindazonáltal intézmény és intézmény között is különbség van a regionális vonzerő szempontjából. A széles képzési kínálattal bíró nagy tudományegyetemek környezetében lakó fiatalok közel kétszer annyian választották a lakóhelyükhöz közel eső felsőoktatási intézményt, mint más régiókban (jellemzően a Közép- és Nyugat-Dunántúl megtartó ereje kisebb), vagyis a fiatalok tanulási mobilitását a regionális felsőoktatási intézmények jellemzői, azok presztízse és képzési kínálata is meghatározza.^[6] Az elhelyezkedési kilátások is minden bizonnyal befolyásolják az intézményválasztást. A hazai felsőoktatási intézményekben tanulók motivációi között az utolsó helyen szerepel a külföldi munkavállalás lehetősége^[7] – valószínűleg azok, akik ezzel a céllal jelentkeznek a felsőoktatásba, már eleve külföldön tanulnak tovább.

A felsőoktatáshoz kapcsolódó szellemi műhelyek működése, a hazánkban tanult vagy itt tanító tudósok, a magyar származású tudományos kiválóságok eredményei szintén fontos identitásképző tényezők. A „magyar, mint tudós nemzet” toposza nem csak az itt élők nemzeti büszkeségében jelenik meg, hanem a hivatalos kommunikációban is, illetve a hazánkat bemutató, népszerűsítő anyagok visszatérő eleme. Joggal foglalja el ezt a kiemelt pozíciót, hiszen hazánk számos tudományos kiválóságot és világhírű felfedezést adott a világnak a történelem során, Semmelweis Ignácól Neumann Jánoson át a közelmúltban nemzetközi ismertséget szerzett Karikó Katalin professzorig. A magyar kötődésű Nobel-díjasok száma az ország lakosságszámához viszonyítva nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő.^[8] A magyar felsőoktatási intézmények számon tartják és büszkén mutatják be mindazon magyar tudósok eredményeit, akik az intézmény falai között nevelkedtek, akár hazánkban, akár külföldön érték el sikereiket. A tudományos eredmények, a magyar kutatók és fejlesztők sora és rajtuk keresztül a magyar oktatási rendszer sikerei tehát szintén fontos identitásképző tényezők.

A felsőoktatás tehát nem csak gazdasági és társadalmi haszonnal bíró alrendszer, hanem identitásadó tényező is. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy az állam milyen kötelezettségekkel és feladatokkal bír a felsőoktatás területén, így különösen a szabályozói, fenntartói és finanszírozó szerepeket tekintjük át. Kitérünk arra is, hogy a felsőoktatási rendszer közel-

[6] Állami Számvevőszék, 2021, 41.

[7] Diplomán túl: DPR aktív hallgatói kutatás, 2018.

[8] Magyarországon született, és hazánkban vagy emigrációban alkotott eredményeiert Nobel-díjat szerzett 10 tudós: Szent-Györgyi Albert, Kertész Imre, Lénárd Fülöp, Békésy György, Gábor Dénes, Wigner Jenő, Harsányi János, Oláh György, Herskó Ferenc, Hevesy György.

múltban véghezvitt átalakítása milyen módon változtatta meg ezen állami feladatok ellátásának kereteit, ezen belül pedig különösen az oktatáshoz való jog biztosításából fakadó kötelezettségeket.

2. A felsőoktatáshoz való jog alkotmányos minimuma

A felsőoktatáshoz kapcsolódó állami kötelezettségek kapcsán meg kell vizsgálnunk először is azt, hogy a felsőoktatáshoz milyen alanyi jog kapcsolódik, és ennek biztosítására milyen állami kötelezettségek vonatkozhatnak. A nemzetközi egyezmények és a magyar alaptörvényi szabályok vizsgálatával kísérletet tehetünk a felsőoktatáshoz való jog alkotmányos minimumának definiálására.

A legfontosabb nemzetközi emberi jogi egyezmények kivétel nélkül szólnak az oktatáshoz való jogról, ennek a keretében azonban a felsőoktatás kérdése kapcsán sokkal szűkszavúbban fogalmaznak. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, hasonlóan az Európai Alapjogi Chartához, csak általában az oktatáshoz való jogról szól, kiemelve azt, hogy mindenkinek joga van az oktatáshoz.^[9] A felsőoktatás specifikusan először az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában jelenik meg a következőképpen: „[...] a felsőbb tanulmányokra való felvételnek mindenki előtt – érdeméhez képest – egyenlő feltételek mellett nyitva kell állnia”.^[10] A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kimondja, hogy „a felsőoktatást teljesen egyenlő feltételekkel a képesség alapján mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, minden megfelelő eszközzel, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján”.^[11]

Láthatjuk tehát, hogy a nemzetközi egyezmények általában mindössze a képességeihez mérten mindenki számára elérhető felsőoktatásról szólnak, mint az oktatáshoz való jogot biztosító lehetőségről. A magyar Alaptörvény a felsőoktatás tekintetében egy alapjogi jellegű, valamint további, részletszabály szintű pénzügyi és szervezeti rendelkezést tartalmaz. Az Alaptörvény XI. cikke szerint „Magyarország [a művelődéshez való] jogot [...] a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” Így a felsőoktatás kapcsán az alapjogi jogosultság tartalma a hozzáférés lehetősége. Az állami kötelezettség tartalmát is a felsőoktatáshoz való hozzáférés biztosítása körében vizsgáljuk meg a következőkben, egyúttal pedig a lehetséges alkotmányos korlátokat is számba vesszük.

[9] Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve, 2. cikk: „Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot.” Az Európai Alapjogi Charta 14. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez.”

[10] 26. cikk 1. pontja.

[11] 13. cikk 1. pontja.

A nemzetközi egyezmények és hazánk Alaptörvénye egyaránt a képességeik alapján arra alkalmasak számára hozzáférhető felsőoktatásról szólnak. Így a megfelelő képességek meglétének vizsgálata, illetve a felsőoktatásba való belépés bizonyos korlátokhoz kötése nem szükségszerűen jelenti az alapjog megengedhetetlen korlátozását. Ez a vizsgálat a felvételi eljárásban, illetve az ennek nyomán születő felvételi döntésben jelenik meg. Hazánkban az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a felsőoktatáshoz való hozzáférés feltételeivel, így különösen a felvételi követelményekkel. Az Alkotmánybíróság a 12/1996. (III. 12.) AB határozatban nem tekintette alkotmányellenesnek azt, hogy a felsőoktatási intézmény a felvételt büntetlen előlethez köthette. Azonban a 35/1995 (VI. 2.) AB határozat alkotmányellenesnek minősítette azt a szabályt, amely a felsőoktatás teljességéből, ideértve minden képzési szintet és intézménytípust, a megkülönböztetés lehetősége nélkül kizárta a közügyektől való eltiltás hatálya alatt álló személyeket.

A felsőoktatáshoz való hozzáférés körében azonban feltétlen elvárásnak minősül a diszkriminációmentesség követelménye, vagyis az, hogy képességeinek megfelelően mindenki hozzáférhessen a felsőoktatási tanulmányokhoz, mindenfajta önkényes megkülönböztetés nélkül. Ez a követelmény mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a felsőoktatásba történő felvétel során ne lehetne előnyben részesítést alkalmazni bizonyos társadalmi hátrányok kiküszöbölése érdekében. Erről hazánkban a 635/B/2007. AB határozat mondta ki, hogy nem feltétlenül jelenti a művelődéshez való jog sérelmét, ha a jogalkotó a „képesség” mellett más szempontokat is érvényre juttat a felvételi eljárás szabályozásánál. Különösen igaz ez akkor, amikor a szabályozás az Alkotmány más rendelkezéseinek (pl. esélyegyenlőség) megvalósítását célozza.^[12]

Ha a felsőoktatáshoz való jog alkotmányos minimumát keressük, akkor tehát az egyenlő, diszkriminációmentes, azonban a releváns képességek vizsgálatát megengedő hozzáféréseben ragadható meg.

3. Az állam kötelezettségei a felsőoktatás terén

Az állam kötelezettségeinek körülhatárolása ennél azonban bonyolultabb kérdés. Elsőként abból kell kiindulni, hogy a fenti jogosultságot az állam milyen, a felsőoktatáshoz köthető funkciójában tudja biztosítani. Az első, leginkább kézenfekvő funkció a szabályozó szerep, vagyis az állam jogalkotói funkciója. Az állam jogalkotó feladatkörében köteles kialakítani a felsőoktatási rendszer működésének jogi kereteit a felsőoktatáshoz való jog biztosításának érdekében.

A második lehetséges állami szerepkör a felsőoktatás finanszírozásának feladata. Ezen a téren az államnak abban lehet szerepe, hogy a felsőoktatás műkö-

[12] Lásd bővebben: G. Karácsony, 2022.

désének anyagi fedezetét megteremti, költségvetési forrásból fizeti a költségeket. Ez a hozzájárulás megvalósulhat teljes finanszírozásként, amikor minden költséget az állam vállal, így a felsőoktatásban résztvevők számára ingyenes a tanulás. Emellett lehet részleges finanszírozás (költségmegosztás) is, amikor az állami hozzájárulás nem fedezi a felsőoktatás működésének minden költségét, hanem azt más forrásokból (például tandíjból, támogatásból, vállalkozási tevékenység bevételeiből) ki kell egészítenie az intézményeknek. Sem a releváns nemzetközi egyezmények, sem pedig az alkotmányunk nem írja elő az államnak az ingyenes felsőoktatás biztosítását. Hazánkban az Alkotmánybíróság a 79/1995. (XII. 21.) számú határozatban megállapította, hogy az ingyenes oktatás biztosítása csak az alapfokú oktatás területén követelmény, így nem származik az államnak kötelezettsége az ingyenes felsőoktatás biztosítására, és nem áll fenn alanyi jogosultság a tandíjmentességre sem. A gyakorlatban azonban napjainkban is az államok a felsőoktatás legnagyobb finanszírozói, sok esetben biztosítva így teljes vagy részleges tandíjmentességet a hallgatóknak. A felsőoktatás finanszírozásának számos elterjedt megoldása létezik a világban, az egyetemek állami költségvetési szervként való működtetésétől a hallgatóknak juttatott állami voucher útján való finanszírozásig, ahol a hallgató ezt az utalványt a választása szerinti intézményben „válthatja be”, nem pedig az állam tűzi ki előre, hogy melyik intézményben, hány hallgató ingyenes tanulmányait finanszírozza. A felsőoktatás állam által és a hallgatók által való anyagi fenntartása egyaránt igazolható. Előbbi esetben a népesség magasabb fokú iskolázottságából fakadó ösztársadalmi előnyök (például a munkaerőpiaci változásokhoz való jobb alkalmazkodás képessége, a bűnözés csökkenése, a lakosság jobb egészségi állapotából következő alacsonyabb szociális kiadások) indokolják a felsőoktatás fenntartásának közfeladat jellegét. Utóbbi esetben az egyén szintjén érvényesülő nyilvánvaló előnyök (alacsonyabb munkanélküliségi ráta, diplomás bérelőny, stb.) miatt tekinthetjük a felsőoktatásban való részvételt olyan egyéni befektetésnek, amely megtérül a hallgató számára a munkaerőpiacon.

A finanszírozás kapcsán azonban meg kell vizsgálnunk a fent előbb bemutatott abszolút követelményt, amely a felsőoktatáshoz való hozzáférés diszkriminációmentes biztosítására vonatkozik. Az egyetemi tandíj ugyanis lehet olyan tényező, amely megakadályozza az alacsony jövedelmű, vagy más ok miatt a tandíj megfizetésére nem képes jelentkezőket a felsőoktatásban való részvételben. E kérdés kapcsán azt kell megvizsgálni, hogy a tandíjfizetés objektív korlátként jelentkezik-e számukra, vagy pedig van lehetőség arra, hogy valamilyen módon az arra képességeik alapján alkalmas, azonban alacsony jövedelmű jelentkezők mégis részt vegyenek a felsőoktatásban. Ha a tandíj fizetése az alacsony jövedelműek számára – képességeiktől függetlenül – objektív korlátként jelentkezik és nem kerülhető meg semmi módon, akkor az, megítélésem szerint, sérti a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogát. Ugyanígy sértheti az is, ha a tandíj kivetése diszkriminatív módon történik és nincs köze a jelentkező képességeihez, hanem valamely társadalmi csoportot a fizetés előírásának eszközével kíván kizárni a továbbtanulás lehetőségéből. A tandíj általános előírása, vagy

a tandíjfizetési kötelezettség felvételi pontszámhoz való kötése önmagában nem valósítja meg a felsőoktatásból való kizárás tilalmazott esetét. A tandíj azonnali megfizetését kiváltó diákhitelrendszer ugyanis általában megadja a lehetőséget arra, hogy a felsőoktatásban való részvétel költségét azonnal előteremteni nem képes jelentkezők is felvételt nyerhessenek, és a fizetési kötelezettségüket később megszerzett – racionális mérlegelés alapján a diploma nélkül elérhető bérszínvonalnál várhatóan magasabb összegű – jövedelmükből törlesszék. Ahol a diákhitel felvételének lehetősége objektív módon adott, ott általában – más, diszkriminatív szempontok előírása hiányában – nem állapítható meg a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogának sérelme. Az, hogy a jövőre nézve pénzügyi terhet vállal magára a jelentkező, önmagában nem zárja őt el a felsőoktatásban való részvételtől. Ahogy az angol legfelsőbb közigazgatási bíróság az irányadó ítéletében is megállapította: „az a tény, hogy valaki meggyőződésből vagy pszichésen nem hajlandó diákhitelt elfogadni és eladósodni, nem ad okot arra a következtetésre, hogy az ilyen személy felsőoktatáshoz való jogát ténylegesen megtagadták vagy indokolatlanul korlátozták”.^[13]

Finanszírozóként tehát az államot csak annyiban terheli kötelezettség, hogy biztosítsa annak a kereteit, hogy az arra képességeik alapján alkalmas személyek hozzáférhessenek a felsőoktatás rendszeréhez, ne jelentsen számukra kizáró tényezőt a pénzügyi fedezet rendelkezésre állásának hiánya. Ezt az állam biztosíthatja a felsőoktatás közvetlen finanszírozása útján, de a diákhitelrendszerének kiépítésével és esetleges állami kamattámogatás nyújtásával is.

Végezetül, harmadikként kell említenünk az állam intézményfenntartó szerepét. Amíg az előzőekben bemutatott jogalkotói szerep az állam felsőoktatási funkciói körében viszonylag jól körülhatárolt, és tartalmát tekintve részben eleve meghatározott (itt elsősorban az Európai Felsőoktatási Térség részvevőjeként körülhatárolt mozgástérre gondolhatunk), az intézményalapítói, illetve intézményfenntartói feladatok tartalmát tekintve jóval nagyobb az állam szabadsága. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése szerint a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. Ez a szakasz szolgál alapjául egyrészt az állam ágazati irányító feladatainak, másfelől pedig az állami intézmények esetében a fenntartói szerepkör betöltésének. A felsőoktatási törvény adós marad az állami felsőoktatási intézmény fogalmának definiálásával. Az Nftv. 4.§ (1a) bekezdése a felsőoktatási intézményeket alapítójuk szerint két, nevesített csoportba sorolja: egyházi felsőoktatási intézmények (amelyeket egyházi jogi személy alapított), valamint magán felsőoktatási intézmények (amennyiben Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület, illetve Magyarországi székhelyű gazdasági társaság alapította). Az alapítók között elsőként említett magyar állam, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított intézmények csoportját azonban a törvény nem illeti önálló, megkülön-

[13] R (on the application of Hurley and Moore) v Secretary of State for Business, Innovation and Skills [2012].

böztető névvel. A következő bekezdésekben a törvény összeköti egymással az alapítói és a fenntartói jogokat: „aki az alapítói jogot gyakorolja, ellátja a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (a továbbiakban: fenntartó)”.^[14] Végezetül a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy költségvetési szervként működik a felsőoktatási intézmény, ha az állam, illetve az országos nemzetiségi önkormányzat tartja fenn. Így tehát e két fenntartó esetében legfeljebb a „költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény” kifejezést használhatjuk, a jogszabályi rendelkezésekből következően. Fogalmi zavart okoz azonban a jogalkotó ebben az esetben azáltal, hogy ezt követően a törvény további szövegében folyamatosan az „állami felsőoktatási intézmény” kifejezést használja. Logikai értelmezéssel eljuthatnánk arra a következtetésre, hogy az állam által alapított felsőoktatási intézményeket állami felsőoktatási intézményeknek tekintjük, azonban ebben az esetben egyik fogalmi kategóriába sem sorolhatjuk be az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított felsőoktatási intézményeket, mivel azokat nem az állam alapítja, illetve azokat a jogalkotó explicit módon kizárta az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények köréből is. Ez a be nem sorolt állapot a fenntartói jogok gyakorlójának meghatározásánál is eltérbe kerül, mivel ezeket az intézményeket a törvény költségvetési szervként definiálja, azonban az nem világos, hogy a fenntartói jogokat ugyanúgy az állam gyakorolja-e, mint az általa alapított intézmények esetében. Tovább növeli a fogalmi bizonytalanságot az a megoldás, hogy az Nftv. 1. számú mellékletében felsorolt, államilag elismert felsőoktatási intézmények két csoportra, állami és nem állami felsőoktatási intézményekre vannak osztva. A fogalmi bizonytalanságot mindazonáltal ezen a helyen csak jelezzük, feloldására a jogalkotó jogosult, azt tudományos értelmezési eszközökkel csak annyiban tudjuk megtenni, hogy a következőkben állami felsőoktatási intézménynek tekintjük azokat az intézményeket, amelyek esetében az alapítói (fenntartói) jogokat az állam gyakorolja. Ezek körét az Nftv. 1. számú mellékletében foglaltaknak megfelelően határozzuk meg.^[15]

Az állam fenntartói, illetve intézményalapítói feladatai kapcsán azt kell megvizsgálunk, hogy az oktatáshoz való jog alkotmányos minimumának biztosításához köteles-e az állam felsőoktatási intézményt alapítani vagy fenntartani. Ha csak azt a minimális követelményt vesszük alapul, hogy az államnak a felsőoktatáshoz való, megkülönböztetésmentes hozzáférést kell biztosítania, akkor ebből nem szükségszerűen következik az intézményfenntartási kötelezettség. Elméletben mindaddig ugyanis, amíg létezik annyi, államilag elismert (de nem állami fenntartású) felsőoktatási intézmény az országban, hogy mindazok, akik képességeik alapján erre alkalmasak és erre igényük van, részt vehessenek a felsőoktatásban, az államnak nem kell beavatkoznia az intézményrendszerbe. Abban az esetben azonban, ha az intézmények, illetve a rendelkezésre álló helyek szűkössége már akadályt képez a felsőoktatásban való részvételnek, az

[14] Nftv. 4.§ (2) bekezdése.

[15] Lásd bővebben: G. Karácsony, 2016, 66-67.

államnak kell belépnie és korrigálnia a piaci szolgáltatás kudarca által előidézett helyzetet. Végső soron tehát az államnak csak akkor kellene felsőoktatási intézményt fenntartania, ha a szükséges mennyiségű férőhelyet más fenntartó nem hajlandó vagy nem képes biztosítani.

Mindazonáltal az állam – a jelen tanulmány bevezetőjében írt szempontoknak megfelelően – általában nem elégszik meg a pusztán alkotmányos minimum biztosításával, hiszen a felsőoktatás működéséhez számos állami cél kapcsolódhat: a képzetesebb népesség magasabb termelékenységétől, az elérhető magasabb bérszínvonalhoz kapcsolódó jobb életszínvonalon és egészségi állapoton át az identitásképző tényezőkhig. Az államnak presztízst ad, ha az ország valamely egyeteme nemzetközileg is jegyzett kiválóságot képvisel, előkelő helyet foglal el valamelyik nemzetközi felsőoktatási rangsorban. Ez a szempont hazánkban is megjelenik, a felsőoktatással kapcsolatos kormányzati célkitűzések hivatalos szintjén is.^[16] A hazai szakirodalomban Polónyi^[17] ismerteti a világszínvonalú egyetemmmé válás kritériumairól szóló tudományos eredményeket. A világszínvonalú egyetem kiváló eredményének három kulcsfontosságú komponensét mutatja be: a leginkább meghatározó a tehetség magas koncentrációja. Emellett szerepet kap az erőforrás-gazdagság és a jó kormányzás (vezetés) is. A kormány feladata egy olyan felsőoktatási rendszer megalkotása, amely biztosítja a világszínvonalú egyetem számára az államtól való viszonylagos függetlenséget, a bürokratikus kötöttségektől való minél nagyobb mentességet a versenyképesség, a korlátozás nélküli tudományos kutatás, a kritikai gondolkodás, az innováció és a kreatív érdekekben, amelyek a világszínvonalúvá válás elengedhetetlen feltételei. Mindazonáltal el kell ismerni azt, hogy a világszínvonalú egyetemmmé válás csak az intézmények egy szűk csoportjának reális lehetősége. Douglass modellje alapján Polónyi bemutatja a nemzeti élenjáró egyetemek (*national flagship university*) modelljét is, amely egyetemek regionális és nemzeti jelentőségű intézmények. Ez a státusz – elsősorban az állami egyetemek számára – alternatívát jelent a világszínvonalra való törekvés mellett.

Az állami szerepvállalás kapcsán azonban nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az Alaptörvény garantálja a művelődéshez való jog mellett a tudomány szabadságát is. Mindkét alapjog szoros kapcsolatban áll a felsőoktatással: az államnak, az Alaptörvényből eredő objektív intézményvédelmi kötelezettsége okán, felsőoktatási intézményeket kell fenntartania. A tudomány fennmaradásának egyik záloga így az állam, hiszen közvetlen – az intézményfenntartáson keresztül – ő viseli a formális értelemben vett felelősséget a tudomány megmaradásáért.^[18] Amennyiben ugyanis a kontinentális Európa felsőoktatásának fejlődését alapjaiban meghatározó Humboldt-modellt vesszük alapul, a felsőoktatási intézményekre, mint a tudomány művelésének és a tudósok zavartalan munkálkodásának helyszínére kell gondolnunk. Az egyetemen az oktathat,

[16] Lásd például: Felsőoktatási modellváltás: Nemzetközileg is versenyképesebbé válhatnak..., 2021.

[17] Polónyi, 2019, 1327.

[18] Kocsis, 2010, 88.

aki maga is kutat, a kutató pedig akkor teljesebben ki igazán, ha a tudását átadja tanítványainak.^[19] Így az oktatás és a szabad tudományos kutatás biztosítéka a megfelelően szabályozott felsőoktatási rendszer, a kutatásnak keretet adó egyetemek megléte és a kutatás fedezetét adó finanszírozás is. A kutatás és oktatás egységének koncepciója részeként jelenik meg az autonómiára törekvés modern kori megközelítése is: a kutatói szabadság kulcsa a „magányosság” (*Einsamkeit*), amelynek társadalmi feltétele a külső hatalmi, gazdasági, ideológiai szempontok kívül tartása. A humboldti egyetemi modellben ezért egyaránt érvényesül az állami beavatkozástól való mentesség és a társadalom elvárásainak és a gazdasági szereplők befolyásának kizárása is annak érdekében, hogy az egyetemek valóban betölthessék feladatukat.^[20] Habermas megfogalmazása szerint Humboldt a tudományt a társadalmi, egyházi és állami beavatkozástól „államilag szervezett autonómia” segítségével szeretné megvédeni.^[21] Tekintettel az oktatás és kutatás egységének koncepciójára, ebben a modellben az oktatási szabadság és a kutatási szabadság egységet alkot, mint ahogy a professzor autonómiája és az egyetem autonómiája sem választható el egymástól, hiszen az egyetem adja meg a keretet az oktató szabadságának, amely viszont csak az intézmény környezetében érvényesülhet.

Állami cél és alkotmányos elvárás is tehát a tudomány szabadságának érvényesítése érdekében a szabad, befolyásmentes, a kutatás és az oktatás számára egyaránt keretet adó felsőoktatási rendszer kialakítása és az ehhez szükséges intézményi hálózat működtetése. Ez nem támaszt szükségszerűen kötelezettséget az állam számára az intézményalapításra és -fenntartásra, annak a fent már bemutatott módon akkor van jelentősége, ha a meglévő intézményrendszer nem képes betölteni ezt a funkciót, és így sérülne a tudomány szabadságához fűződő alkotmányos érték.

4. A felsőoktatás új fenntartói modellje

A fent leírtak fényében megvizsgálhatjuk a felsőoktatási intézmények fenntartói modelljének közelmúltbeli átalakulásának egyes aspektusait. Az ún. felsőoktatási modellváltás a vizsgálatunk szempontjából hosszabb távon érvényesülő változást hozhat. Azzal ugyanis, hogy a magyar állam átengedte a fenntartói jogokat szinte minden felsőoktatási intézmény – köztük Nobel-díjasokkal is büszkélkedő tudományegyetemek – esetében a fenntartó alapítványoknak, formálisan is távolabb lépett a felsőoktatás-szervező szereptől. Azt még korai megjósolni, hogy milyen hatással lesz a tudósok és a végzett hallgatók identitására a változás; a magyar felsőoktatáshoz való kötődés lesz az erősebb identitásképző, vagy pedig az egyes egyetemek – immár az államtól független – neve, imázsa, presztízse. Mindazonáltal azt feltétlenül meg kell vizsgálnunk, hogy az

[19] Fehér M., 2011, 22.

[20] Schwendtner, 2017, 388-389.

[21] Habermas, 1988, 150.

állam milyen mértékben marad részese a felsőoktatás működtetésének, illetve milyen mértékben köteles ebben részt venni az alkotmányos kötelezettségei teljesítése érdekében.

A 2020. és 2021. év számos állami fenntartású felsőoktatási intézmény számára jelentős változást hozott, az addigi állami fenntartó helyét egy alapítványi jogalany vette át, amely megkapta a felsőoktatási intézmény fenntartói jogaival együtt annak teljes ingó és ingatlan vagyonát. Ezt az átrendeződést egy speciális jogi konstrukció, a 2021. évi IX. törvénnyel és az Alaptörvény kilencedik módosításával létrehozott közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványi (KEKVA) forma tette lehetővé. A törvény megalkotását követően létrejött 33 ilyen alapítvány, amelyek zöme felsőoktatási intézmény fenntartói feladatait vette át. A különleges alapítványi konstrukció megalkotására a törvény bevezető rendelkezései szerint azért volt szükség, mert a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok kiemelkedő társadalmi értékteremtő szerepének, magánjogi szereplőként „a mindenkori kormányzattól való függetlenségének”, valamint az általuk ellátott közfeladat és megvalósított célok Magyarországra és a jövő nemzedékére gyakorolt jelentőségének elismerése és biztosítása érdekében, hangsúlyozva, hogy a társadalmi értékteremtő szerep hatékony megvalósítása e szervezetek jogbiztonság elvén alapuló „hosszú távú jogi stabilitását” igényli (kiemelés tőlem – GKG). Az alapítványi fenntartó alá sorolás elsősorban tehát a mindenkori kormányzattól való függetlenséget és a feladat hosszú távú ellátását szolgálja. A függetlenség és a politikai többség befolyásának kizárását szolgálja az a rendelkezés is, amely előírja az ilyen alapítványok létrehozásával és közfeladatuk ellátásával kapcsolatosan a sarkalatos törvényi szabályozási szintet. Emellett, a felsőoktatási modellváltás kapcsán, a jogalkotó és a kormány részéről számos további érv is elhangzott, így többek között a versenyképesség növelése, a pénzügyi gazdálkodás adminisztratív akadályainak lebontása, a döntéshozatal egyszerűsítése. Ezek az intézkedések – céljukat tekintve – egybevágnak a humboldti felsőoktatási modell kritériumaival, különösen az állami befolyástól való függetlenség terén.

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítványok kapcsán fel kell hívni a figyelmet a mindenkori kormányzattól való, még erősebb és permanens elszakadást szolgáló további jogi megoldásokra is. A törvény 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy az alapítvány alapítója, illetve csatlakozója az alapító okiratban az alapítói jogok gyakorlására az alapítvány kuratóriumát is kijelölheti, vagy ha az alapítói jogait az alapító okiratban fenntartotta, vagy abban arról nem rendelkezett, e jogait az alapítványra átruházhatja. Ezt az átruházást a jogalkotó véglegesnek szánja, mivel ugyanez a jogszabályhely kimondja azt is, hogy az alapító, illetve a csatlakozó az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó kijelölését, illetve e jogainak átruházását nem vonhatja vissza, az alapítvány kuratóriuma a rá vonatkozó kijelölésről nem mondhat le, az alapítói jog gyakorlására mást nem jelölhet ki, valamint a rá átruházott alapítói jogokat [...] nem ruházhatja át. Így voltaképpen az egyetemeket fenntartó alapítványok „önmagukba záródnak”, a kuratórium teljesen el tud szakadni az alapító államtól, és az állam ugyanezen a jogi úton már nem haladhat végig az ellenkező irányban, vagyis nem veheti vissza az alapítói jogait.

Az alapítvány által ellátott közfeladat is szigorú törvényi bástyákkal van védve: a törvény kimondja, hogy a közfeladat-ellátás hosszú távú, kiszámítható biztosításához fűződő közérdekre figyelemmel a közfeladat az alapítványtól el nem vonható, és annak ellátásával az alapítvány nem hagyhat fel.^[22] Új közfeladatot megállapítani, a közfeladatot módosítani vagy közfeladat ellátásáról lemondani sarkalatos törvény felhatalmazása alapján az alapító okirat módosításával lehet, azonban ez utóbbi az alapítvány kuratóriumának hatáskörébe kerülhet az alapítói jogok átruházása miatt. Így tehát az alapítvány közfeladatának bármilyen módosításához a sarkalatos törvény elfogadására képes jogalkotó és az alapítvány kuratóriumának közös akarata szükséges.

Jól látható a fentiekből tehát, hogy a jogalkotó, amennyire csak lehet, el akarta távolítani a felsőoktatási intézmények fenntartói feladatait az államtól. Ideje tehát visszatérnünk arra a korábbi kérdésre, hogy milyen mértékű kötelezettsége és érdeke fűződik az államnak a felsőoktatási intézmények fenntartásához. Ami a kötelezettségeket illeti, az államnak a felsőoktatási rendszer megfelelő működése esetén – a fent már kifejtetteknek megfelelően – nincs szükségszerűen kötelezettsége felsőoktatási intézményeket alapítani vagy fenntartani. Erre csak akkor válik kötelessé, ha az aktuális intézményrendszer útján nem biztosítható a felsőoktatáshoz való hozzáférés alkotmányos joga, vagy pedig sérülne a tudomány szabadsága. A tudomány szabadsága kapcsán meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése nem szabja meg specifikusan azt, hogy a tudomány szabadságát kizárólag az állammal szemben kellene megvédeni. Az állami tartózkodási kötelezettséget csak a tudományos igazságokban való döntés és a tudományos kutatások értékelése vonatkozásában írja elő a (2) bekezdés. Így tehát az államnak biztosítania kell azt is, hogy a tudomány szabadságát más szereplők – így a piaci szereplők, a társadalom vagy a gazdaság elvárásai – se veszélyeztessék. Ebből a szempontból az alapítványi fenntartású és az állami intézmények között nincs különbség, legfeljebb ez utóbbiakban az állam saját maga tudja kizárni a tudomány szabadságát veszélyeztető fenntartói befolyást.

Ha fenntartói kötelezettségei nincsenek is, azonban a finanszírozási feladatok továbbra is állami kötelezettségként maradtak fent. Az Áht. szerint közfeladatok ellátása „kölségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet [...] részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg”.^[23] Ezt erősíti meg a KEKVA tv. 1.§ (4) bekezdése, amely kimondja, hogy „Magyarország mindenkori költségvetésének tervezésekor előresorolt tényező a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok vagyonkezelés útján történő, illetve a közfeladat ellátásához közvetlenül szükséges finanszírozási feltételeinek a biztosítása.”^[24]

Összességében megállapítható tehát, hogy az állam átadta ugyan a fenntartói feladatokat a felsőoktatási intézmények jelentős részénél a közfeladatot ellátó

[22] KEKVA tv. 16.§ (3) bekezdése.

[23] Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A.§ (2) bekezdése.

[24] KEKVA tv. 1.§ (4).

közérdekű vagyonkezelő alapítványoknak, azonban a szabályozói és a finanszírozói kötelezettségei változatlanul fennmaradtak. Valószínűleg ebben a konstrukcióban nem fog feléledni az állam intézményalapítói vagy -fenntartói kötelezettsége, mivel az alapítványi konstrukció nem csak a függetlenséget biztosítja, hanem megmásíthatatlanul előírja a közfeladat ellátásának a kötelezettségét az alapítványok számára. Az államnak akkor kell csak ezen a módon beavatkoznia majd a rendszerbe, ha az állami finanszírozás ellenére sem tudnak a meglévő intézmények elég hallgatót felvenni, és ezáltal sérülne a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférés joga. Mindazonáltal a felsőoktatás pénzügyi működtetése továbbra is az állam feladata marad, hiszen közfeladat ellátásáról van szó, ami magában foglalja a közpénzügyi források biztosításának kötelezettségét is. Így a központi költségvetésre nehezedő teher, és ezzel együtt a felsőoktatási intézmények költségvetési forrásokra való ráutaltsága nem fog változni.

IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2021): *Felsőoktatás a változások tükrében - verseny, minőség, teljesítmény*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Diplomán túl: DPR aktív hallgatói kutatás, 2018. (Elérhető: <https://www.diplomantul.hu/aktiv-hallgatoi-kutatas>. Letöltés ideje: 2021. 08. 18.).
- Fehér M. István (2011): Az egyetem humboldti eszméje és a német idealizmus. In: Loboczy János (szerk.): *Az egyetem eszméje az európai eszmetörténeti tradícióban*. EKF Líceum Kiadó, Eger.
- Felsőoktatási modellváltás: Nemzetközileg is versenyképesebbé válhatnak a magyar egyetemek, 2021. (Elérhető: <https://modellvaltas.kormany.hu/nemzetkozileg-is-versenykepesebbe-valhatnak-a-magyar-egyetemek-a-modellvaltassal>. Letöltés ideje: 2021. 08. 19.).
- G. Karácsony Gergely (2016): *Állami szerepek a felsőoktatásban*. Budapest, Dialóg-Campus.
- G. Karácsony Gergely (2022): Az oktatáshoz való jog. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
- Habermas, Jürgen (1988): Die Idee der Universität – Lernprozesse. In: *Idee der Universität. Versuch einer Standortbestimmung*. Springer-Verlag, Berlin.
- Kocsis Miklós (2010): Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok. In: *Tudásmenedzsment*. XI. évf./2. sz.
- Kosztyán Zsolt Tibor et al. (2020): Diplomás mobilitás vs. belső migráció. In: *Magyar Tudomány*. 181(2020)10, 1318–1331.
- Népszava: Egyre több magyar választ külföldi egyetemet, 2021. (Elérhető: https://nepszava.hu/3104967_egyre-tobb-magyar-valaszt-kulfoldi-egyetemet. Letöltés ideje: 2021.08.18.).
- Nye, Joseph S. (2003): Propaganda isn't the way: Soft power. In: *The International Herald Tribune*.
- Papp-Váry Árpád (2020): *Országmárkázás* [Digitális kiadás.] Budapest: Akadémiai Kiadó. (Elérhető: https://mersz.hu/hivatkozas/m467ormark_51_p6#m467ormark_51_p6. Letöltés ideje: 2021.08.18.).
- Polónyi István – Kozma Tamás (2019): Az egyetemfejlesztés alternatívái. In: *Magyar Tudomány*. 180(2019)9, 1326–1336.

- Schwendtner Tibor (2017): Filozófusok és hivatalnokok – megjegyzések a Berliini Egyetem alapításához. In: *Magyar Pedagógia*. 117. évf./4. sz.
- The Soft Power 30: 2019 Overview, 2020. (Elérhető: <https://softpower30.com/country/hungary/>. Letöltés ideje: 2021. 08. 19.).

JOGFORRÁSOK

- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV.
- Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve.
- Európai Alapjogi Charta.
- Közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény.
- R (on the application of Hurley and Moore) v Secretary of State for Business, Innovation and Skills [2012]. EWHC 201 (Admin). UK.