

AZ OKTATÁSSAL KAPCSOLATOS JOGOK, SZABADSÁGOK ÉS KÖTELESSÉGEK ALKOTMÁNYI SZABÁLYOZÁSÁNAK FONTOSABB ELEMEI

Kiss Barnabás
egyetemi docens

Szegedi Tudományegyetem

Bevezető

Az oktatáshoz való jog nagyon fontos helyet foglal el az emberi jogok sorában, hiszen az ember személyiségének kibontakoztatásában döntő jelentősége van az oktatásnak, és persze döntő szerepe van abban is, hogy miként tudatosulnak bennünk általában véve jogaink és kötelességeink. Az alkotmányjogászt elsősorban az ösztönözte e rövid tanulmány megírására, hogy ezzel is tisztelegjen *Tóthné Fábián Eszter* több évtizedes kiváló egyetemi oktatói munkássága előtt. A téma aktualitását pedig az adja, hogy napjainkban is nagy vitákat kavarnak azok a változások, amelyek a 2010-ben végrehajtott kormányváltás után következtek be a köz- és a felsőoktatás rendszerében, és amelyek legalábbis kérdésessé teszik néhány oktatással összefüggő jog és szabadság teljes körű érvényesülését Magyarországon.

Az oktatáshoz való jog a nemzetközi jogban

A II. világháború után az emberi jogok nemzetközi jogi szabályozásának megjelenésével egy időben az oktatáshoz való jog deklarálása és biztosítása is a nemzetközi jog egyik fontos kérdésévé vált.¹ Az oktatáshoz való jog jelentőségét bizonyítja, hogy az ENSZ Közgyűlése ezt a jogot is belefoglalta az 1948-ban elfogadott *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába*. A Deklaráció 26. cikke értelmében:

„(1) Minden személynek joga van a *neveléshez*. A nevelésnek, legalábbis az elemi és alapvető oktatást illetően, ingyenesnek kell lennie. Az elemi oktatás kötelező. A technikai és szakoktatást általánossá kell tenni; a felsőbb tanulmányokra való felvételnek mindenki előtt – érdeméhez képest – egyenlő feltételek mellett nyitva kell állnia.

(2) A nevelésnek az emberi személyiség teljes kibontakoztatására, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának megerősítésére kell irányulnia. A nevelésnek elő kell segítenie a nemzetek, valamint az összes faji és vallási csoportok közötti megértést, türelmet és barátságot, valamint az Egyesült Nemzetek által a béke fenntartásának érdekében kifejtett tevékenység kifejlesztését.

(3) A szülőket elsőbbségi jog illeti meg a gyermekeiknek adandó nevelés megválasztásában.”

¹ A nemzetközi jogi szabályozás kialakulásáról l. pl. WELLER Mónika: *Az oktatáshoz való jog a nemzetközi jogban*. Acta Humana 1994. No 17. 6–32.

1960-ban született meg az első olyan egyetemes szintű nemzetközi okmány, amely a részes államokra kötelező rendelkezéseket tartalmazott az oktatással kapcsolatban. Az UNESCO keretében megkötötték az *oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről* szóló egyezményt, amely az 1964. évi 11. tvr. által került kihirdetésre Magyarországon.

A dokumentumban szereplő „*megkülönböztetés*” fogalom átvette az Egyetemes Nyilatkozatban szereplő diszkriminációs fajták *teljes listáját*. Újdonsága ugyanakkor az, hogy a különbségtétel mellett a diszkrimináció megvalósulhat „*kizárással, korlátozással vagy kedvezményezéssel*” is. Eszerint:

„1. cikk. 1. A jelen Egyezmény szempontjából a „*megkülönböztetés*” kifejezése értendő a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen más véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan *különbségtétel*, kizárás, korlátozás, vagy *kedvezés*, amelynek *célja* vagy következménye az oktatás terén való *egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása*, nevezetesen:

- a) valamely személy vagy csoport *kizárása* az oktatás bármely fajtájában vagy oktatásában való részvételtől;
- b) valamely személynek vagy csoportnak *alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása*;
- c) bizonyos személyek vagy csoportok részére *külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása*, a jelen Egyezmény 2. cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával; vagy
- d) valamely személynek vagy csoportnak az *emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe juttatása*.”

A 2. cikk értelmében nem minősül hátrányos *megkülönböztetésnek* – egyéb megszorítások mellett – *külön oktatási rendszer* fenntartása a *két nembeli* tanulók számára, a *vallási* vagy *nyelvi okból* megvalósuló külön oktatás, valamint a *magán tanintézetek* létesítése. Biztosítani kell azonban a *szabad választás*, illetve a *részvétel egyenlő lehetőségét*.

Az Egyetemes Nyilatkozatot regionális szinten elsőként az oktatáshoz való joggal kapcsolatban az *Európai Emberi Jogi Egyezmény* (1950. Róma) 1952-ben Párizsban elfogadott *Első Kiegészítő Jegyzőkönyve* ruházta fel kötelező erővel. A Jegyzőkönyv 2. cikke szerint: „senkitől sem lehet megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az oktatás és tanítás területén meglévő állami feladatkörök gyakorlása során tekintetben kell tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot”.

Az ENSZ keretében *1966-ban elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* 13. cikke a *művelődéshez* való jogba ágyazva részletesen szabályozza az oktatáshoz való joghoz kapcsolódó állami kötelezettségeket.

Így pl.

- „(a) az *elemi oktatást* mindenki számára *kötelezővé és ingyenessé* kell tenni;
- (b) a *középfokú oktatást* annak különböző formáiban (...) minden megfelelő eszközzel *általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé* kell tenni, különösen az *ingyenes oktatás fokozatos bevezetése* útján;
- (c) a *felsőoktatást* teljesen *egyenlő feltételekkel a képessége alapján mindenki számára hozzáférhetővé* kell tenni, minden megfelelő eszközzel, különösen az *ingyenes oktatás fokozatos bevezetése* útján; stb.”

A részes államok vállalják továbbá, hogy tiszteletben tartják a szülők választási szabadságát gyermekük nevelése és oktatása tekintetében, illetve az egyének és jogi személyek jogát oktatási intézmények létesítésére és igazgatására (4. pont).

Meg kell említenünk továbbá a New Yorkban, 1989. november 20-án elfogadott ENSZ Egyezményt a gyermekek jogairól. Az Egyezmény 28–29. cikkei nagy részletességgel szabályozzák az oktatáshoz való jog kereteit, sőt céljait is. (L. 29. cikk) Érdekesség, hogy a felsőoktatás kapcsán már nem esik szó az ingyenességről, csak arról, hogy „bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.” Kimondja továbbá az Egyezmény, hogy az iskolai fegyelmet a „gyermeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően” kell alkalmazni.

Az Európa Tanács keretében a *Módosított Európai Szociális Karta* (2009. évi VI. törvény) 17. cikke rendelkezik az oktatást is érintő kérdésekről.

„A gyermekek és fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelemhez való joga
Annak érdekében, hogy biztosítsák a gyermekek és fiatalok jogának hatékony gyakorlását, hogy olyan környezetben növekedjenek fel, amely elősegíti személyiségük, valamint fizikai és szellemi kapacitásuk teljes kifejlődését, a Felek vállalják, hogy akár közvetlenül, akár állami és magán szervezetekkel együttműködve megteszik az összes megfelelő és szükséges intézkedést, melynek célja:

1. a) *biztosítani, hogy a gyermekek és fiatalok*, figyelembe véve szüleik jogait és kötelességeit, *megkapják* a gondozást, segítséget, *iskoláztatást és képzést*, amelyre szükségük van, különösen pedig gondoskodnak olyan intézmények és szolgáltatások létesítéséről és fenntartásáról, amelyek elégségesek és megfelelnek ennek a célnak;
- b) *védelmezi* a gyermekeket és a fiatalokat az elhanyagolással, erőszakkal vagy kizsákmányolással szemben;
- c) az állami védelem és különleges segély nyújtása azok gyermekeknek és fiataloknak, akik ideiglenesen vagy véglegesen nélkülözik családjuk támogatását;
2. *biztosítani a gyermekek és fiatalok ingyenes elemi és középfokú iskoláztatását*, valamint azt, hogy rendszeresen járjanak iskolába.”

Időrendben utolsóként említjük az *Európai Unió Alapjogi Chartáját*, amelyet a Lisszaboni Szerződés (2007) jogi kötőerővel ruházott fel. A Charta 14. cikke a következőképpen rendelkezik az oktatáshoz való jogról:

- „(1) Mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez.
- (2) Ez a jog magában foglalja a *kötelező oktatásban való ingyenes részvétel* lehetőségét.
- (3) *Az oktatási intézmények* demokratikus elvek figyelembevételével történő *alapításának szabadságát*, valamint a *szülők azon jogát*, hogy gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek *megfelelő nevelést biztosítsanak*, tiszteletben kell tartani az e jogok és szabadságok gyakorlását szabályozó nemzeti törvénnyel összhangban.”

Az oktatással kapcsolatos alapjogi kérdések alkotmányi szabályozásának főbb elemei az Európai Unió nemzeti alkotmányaiban

Az oktatással összefüggő alapjogi kérdések alkotmányi szabályozása jellemzőinek bemutatása előtt elengedhetetlenek tartjuk, hogy az *oktatáshoz való jog rendszertani értelmezésére, jellegére és részjogosítványaira* vonatkozóan néhány előzetes, általános jellegű megállapítást tegyünk.

Az oktatáshoz való jog – mint az ún. *második generációs*, vagyis a gazdasági, szociális és kulturális jogok egyik fontos területe – *több összetevőből áll*, és a hozzá kapcsolódó részjogosítványok kettős jelleggel és funkcióval jellemezhetők.²

A részjogosítványok egy része *kulturális jogi jellegű*. Ez maga a szűkebb értelemben vett oktatáshoz való jog, amelyet az állam tevőleges magatartása, pozitív kötelezettségei garantálnak (status positivus).

Az oktatáshoz való jog elemeinek másik része *szabadságjogi jellegű*. Ezen a területen az állam negatív tartalmú kötelezettségei (status negativus) dominálnak, tehát nem zavar, nem korlátoz, szabaddá tesz bizonyos magatartásokat. Ebbe a csoportba tartozik a *tanszabadság*, vagyis a *tanulás és a tanítás szabadsága*.

Az előzőeken túlmenően az oktatáshoz való joghoz kapcsolódik a *tankötelezettség* (status passivus) problémája is. Ezzel az állam gyermek- és ifjúságvédelmi feladatának tesz eleget, miszerint meghatározott korig garantálja azt, hogy a gyermekek megfelelő oktatásban és nevelésben részesüljenek.

Kiemelést igényel továbbá, hogy az oktatáshoz való jog – különböző részterületei kapcsán – *szoros összefüggésben áll több más alapjoggal*. A részletes elemzést mellőzve példaként említhetjük a lelkiismereti és vallásszabadságot, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát, a tudomány és a művészeti élet, valamint a véleménynyilvánítás szabadságát.

A továbbiakban vegyük sorra röviden *a szűkebb értelemben vett oktatáshoz való jog egyes elemeit, részjogosítványait*.

- *A tanulóshoz való jog*. Ez azt jelenti, hogy az államnak mindenki számára biztosítania kell – az egyenlő bánásmód érvényesítése mellett – a tanulóshoz való jog jogszabályi feltételeit (jogi garanciák), illetve anyagi, szervezeti és személyi (materiális) kondícióit. Mindezek alapja *az állam intézményfenntartó kötelezettsége*.
- *A megfelelő számú oktatási intézmény állami biztosításához való jog*. Ez a jog az állam intézményvédelmi kötelezettségével alapozható meg, és egyben ez a tankötelezettség megkövetelhetőségének is az előfeltétele. Az állam tehát köteles *megfelelő számú ingyenes általános iskolát* működtetni. Mivel a tankötelezettség általában nem szorítkozik csupán az általános iskolára, az állam köteles megfelelő számban középfokú intézményeket is fenntartani.
- *A kötelező oktatás ingyenességéhez való jog*. Az ingyenesség kérdése szoros összefüggésben áll az előző részjogosítvánnyal. Az ingyenesség követelménye tehát csak a kötelező oktatás (tankötelezettség) határáig terjed. Amúgy általánosságban a különböző jogrendszerek a különböző oktatási szinteken más és más módon garantálják az oktatáshoz való ingyenes hozzáférés lehetőségét.

² A jog rendszertani értelmezéséről és tartalmáról l. pl.: ZELLER Judit: *Az oktatáshoz való jog*. In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 576–584.

- *Az oktatásban részesülők anyagi támogatása.* A szociális jogokhoz hasonlóan az állam jogalkotói szabadsága érvényesül, tehát az államok teherbírástól függően jogszabályokban szabadon határozzák meg a támogatási rendszer elemeit és mértékét. Nincs tehát általában alanyi jog meghatározott formájú és mértékű állami támogatásra. Az anyagi támogatás lehetősége – az ingyenességgel összefüggésben – a felsőoktatás területén bír különös jelentőséggel.
- *Az állami oktatás semlegessége.* Ez a követelmény az állam és az egyház elválasztásából és az állam vallási semlegességéből vezethető le. Ily módon állami (önkormányzati) iskola nem azonosulhat valamely vallás vagy egyéb világnézet, meggyőződés tanaival, nézeteivel. Meg kell adni a választás lehetőségét a különböző nézetek, felfogások között, és tiszteletben kell tartani a szülők és a gyermekek meggyőződését. Az állam persze nem köteles minden világnézet számára iskolát fenntartani, illetve csak a semleges oktatást kell ingyenesen biztosítani. Az államot ily módon nem terheli olyan kötelezettség, hogy mindenkinek a választása szerinti iskolában biztosítsa az ingyenes oktatást.

Ami az oktatással kapcsolatos szabadságokat illeti, a *tanszabadság tartalmi elemeinek* az (aktív) *tanítás* és a (passzív) *tanulás szabadsága* felel meg. A *tanulás szabadsága* általánosságban az oktatásban való részvétel szabadságát, az oktatási intézmény szabad megválasztását, és esetleg szűk körben – a lehetőségek jogszabályi keretei között – az oktató és a tantárgyak megválasztását is jelenti.

A *tanítás szabadsága* a véleménynyilvánítás, illetve a tudomány szabadságával áll szoros kapcsolatban. Magában foglalja az oktatott anyag és az oktatási módszerek szabad megválasztását. A tanszabadságnak természetesen legerőteljesebb formában a *felsőoktatásban* kell érvényesülnie. A tanszabadságból levezethető legjellemzőbb részjogosítványok a következők.

Az iskolaválasztás szabadsága értelmében bárki szabadon megválaszthatja az oktatás formáját és tartalmát. Ez a szabadság szoros összefüggésben áll a *szülők azon jogával*, hogy a *gyermeküknek adandó nevelést megválasszák*.

Az iskolaalapítás szabadsága az oktatás pluralizmusát, sokszínűségét szolgálja. Ez jogot teremt arra, hogy oktatási intézményt – megfelelő szigorú törvényi feltételek mellett – ne csak az állam illetve önkormányzat alapíthasson és tarthasson fenn. Ezen a területen különös jelentőséggel bír általában az egyházak intézményfenntartó szerepe.

A felsőoktatás autonómiája. A tanszabadság érvényesülésének egyik legfontosabb feltétele, hogy biztosítva legyen a felsőoktatási intézmények önállósága, önkormányzata, vagyis – általánosságban véve – az oktatási, kutatási, szervezeti és működési, illetve gazdasági autonómiája. Ezeket a kereteket az alkotmányok és a törvények különböző mértékben garantálják.

Az oktatással kapcsolatos jogok és szabadságok részjogosítványainak vázlatos áttekintését követően térjünk át annak vizsgálatára, hogy ezek az elemek hogyan tükröződnek az *EU nemzeti alkotmányaiban*,³ és milyen egyéb sajátosságok mutathatók ki a kérdéskört illetően. Megjegyzést igényel, hogy az oktatáshoz való joggal kapcsolatos kérdések vizsgálatánál jelenleg 26 állam alkotmányával számolhatunk. A kilépő félben lévő *Egyesült Királyságnak* ugyanis köztudottan nincs írott (kartális) alkotmánya, a *francia alkotmány* pedig nem

³ Az alkotmányszövegek feldolgozásának forrása: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016.

rendelkezik külön alapjogi résszel. Az 1958. évi alkotmány preambuluma ugyanakkor az alkotmány részének tekinti az *1946. évi alkotmány preambulumban* foglalt emberi jogokat. Eszerint a „nemzet szavatolja a gyermekeknek és a felnőtteknek az *oktatáshoz*, a szakképzéshez és a kultúrához való *jutását*. *A közoktatás ingyenes és világi, annak minden szinten való megszervezése az állam feladata.*”

A részjogosítványok közül először a téma központi magyát adó *oktatáshoz, illetve a tanuláshoz való jog* alkotmányi szabályozását vegyük górcső alá. A vizsgált alkotmányok kétharmada *kifejezett formában* rögzíti az oktatáshoz (tanuláshoz) való jogot. Ezek közül öt alaptörvény a *művelődéshez való joggal* összefüggésben rendelkezik erről az alapjogról. A jog oldaláról történő megközelítést helyenként azzal pótolták (l. Hollandia és Luxemburg), hogy *állami (kormányzati) kötelezettségként* szabályozzák az oktatásügy megszervezését. Lényegében ide sorolható Ausztria alkotmánya is, amely – szövetségi jellegéből adódóan – 14. cikkében részletesen nevesíti a föderáció és a tartományok közötti munkamegosztást oktatási és nevelési kérdésekben.

Az oktatáshoz (tanuláshoz) való jog kapcsán külön figyelmet igényel a *jogosultak köre*, vagyis az *alapjog alanyainak* meghatározása. A legjellemzőbb az, hogy az alkotmány „*mindenki*” *jogaként* szól az oktatáshoz való hozzáférésről. Így rendelkezik tizenkét nemzeti alaptörvény. Két-két alkotmány „*állampolgári*” (magyar, szlovén), illetve „*gyermeki*” (dán, svéd) *jogként* fogalmaz ugyanerről. Ezekon túlmenően néhány *egyedi megoldással* is találkozhatunk. A görög alkotmány 16. cikk (4) bekezdése „*minden görögnek*” jogot biztosít az állami oktatás minden fokán az ingyenes képzésre. Az ír alkotmány 42. cikke pedig nem a gyermekek jogaként, hanem *szülői jog és kötelességként* közelít az oktatás ügyéhez.

Az alkotmányok jelentős része nem csak a „jogok”, hanem „*szabadságok*” *oldaláról* is tartalmaz garanciális rendelkezéseket az oktatás ügyével kapcsolatban. A *legjellemzőbbnek* az tekinthető (tizenkét alkotmány), hogy *kifejezett formában* rögzítik a *tanítás (oktatás) szabadsága* követelményét. Ezek közül három (Ciprus, Magyarország és Portugália) az előzővel együttesen rendelkezik a *tanulás szabadságáról* is.

Mint korábban már említettük, az oktatáshoz (tanuláshoz) való jogot, az oktatás elérhetőségét az *állami intézményfenntartó kötelezettsége* alapozza meg, vagyis az a kötelelem, hogy *megfelelő számban létesít, tart fenn és működtet oktatási intézményeket*. E nélkül természetesen a *tankötelezettség* sem lenne számon kérhető. Az EU nemzeti alkotmányainak kb. egyharmada rögzíti *kifejezett formában* az állam – vagy a belga alaptörvény szóhasználatával a „közösség”, az olasz alkotmány szerint pedig a „Köztársaság” – ez irányú kötelezettségét. Kiemelést igényel, hogy egyedül az *észti alkotmány* utal arra szövegszerűen,⁴ hogy az „oktatás elérhetősége céljából az állam és a helyi önkormányzatok *megfelelő számú* oktatási intézményt tartsanak fenn.” A *holland alkotmány* szerint pedig csak az elemi oktatás szintjén kell a hatóságoknak gondoskodniuk arról, hogy minden községben kellő számú állami iskola működjék.⁵

Az oktatással kapcsolatos állami kötelezettségek köre nem szűkíthető le csupán az intézmény fenntartói feladatokra. Az alkotmányok több mint fele ezért külön kitér az *oktatási ügyek állami felügyeletére illetve ellenőrzésére* is. Az érintett alapszabályok azt is rögzítik, hogy az ellenőrzés vagy felügyelet kiterjed általában *valamennyi iskolatípusra és intézményre, az oktatás egészére*. Érthető azonban hogy a szakmai, törvényességi stb. felügyeletnek és ellenőrzésnek főleg a nem állami oktatás területén van különös jelentősége.

⁴ 37. cikk (2) bek.

⁵ 23. cikk (4) bek.

A következő vizsgálandó szempont a *kötelező oktatás ingyenességének* követelménye. Ezt a normát szövetszerűen is megfogalmazza az Európai Unió *Alapjogi Chartája*, de a nemzetközi jogból származó *legáltalánosabb elvárásnak* az tekinthető, hogy az államoknak az *elemi* (alapfokú) *oktatás szintjén* mindenképpen garantálniuk kell – a kötelezőség mellett – a képzés ingyenességét. Az Európa Tanács keretében született *Módosított Európai Szociális Karta* ezen túlmenően biztosítani kívánja a részes államokban a fiatalok *ingyenes középfokú iskoláztatását* is.

Az Európai Unió nemzeti alkotmányai közül tizenegy dokumentum csak az állam legalapvetőbb kötelezettségét rögzíti, vagyis *csupán az alapfokú oktatást* illetően írja elő a képzés kötelező mivoltát és ingyenességét. A belga, az észt és a horvát alaptörvény a főszabálynak megfelelően a *tankötelezettség végéig* garantálja az ingyenességet. A *középfokú oktatásra* is kiterjeszti az ingyenes hozzáférést hat állam alkotmánya, a cseh, a francia, a lett, a luxemburgi, a magyar és a szlovák dokumentum. A legtovább a lehetőségek biztosításának útján Bulgária, Görögország, Lengyelország, Litvánia és Románia ment. Ezek az országok az *(állami) oktatás valamennyi szintjén*, tehát a felsőoktatásban is biztosítják az ingyenességet. A lengyel alkotmány ugyanakkor rögzíti azt is, hogy a törvény megállapíthat fizetési kötelezettséget egyes, felsőoktatási szervek által biztosított szolgáltatásokért.

Az oktatáshoz való tényleges hozzáférést, az esélyegyenlőség biztosítását, a képességek szerinti tanulás lehetőségét rendkívüli módon befolyásolja az a *mód és mérték, ahogyan az állam anyagi támogatást képes nyújtani* az oktatásban részesülők számára. Az anyagi támogatás lehetőségéről a vizsgált alkotmányok fele külön is rendelkezik. A legáltalánosabb megoldási formula az, hogy az alkotmányozó a *törvényekre bízta* a képzésben résztvevőknek nyújtható *segítség* (ösztöndíjak, kedvezmények stb.) *konkrét formáinak* a meghatározását. A támogatás jellemzően két irányú. Egyrészt külön hangsúlyt kaphat a *tehetségek, a kiválóak helyzetbe hozása* (l. pl. bolgár, görög, olasz alkotmány), vagy a másik cél lehet a *szociálisan, illetve anyagilag hátrányos helyzetben lévők* megsegítése (l. pl. portugál és román alkotmány).

Nem sok alkotmány rendelkezik róla külön, de annál fontosabb értéket képvisel az *állami oktatás semlegességének a követelménye*. A belga alkotmány 24. cikke (1) bekezdése értelmében: „A közösség olyan oktatást szervez amely semleges. A semlegesség magában foglalja többek között a szülők és a tanulók filozófiai, eszmei vagy vallási felfogásának tiszteletben tartását.” A holland alkotmány 23. cikkében mind a közoktatásban, mind a magániskolákban biztosítandónak rendeli a „vallási és világnézeti szabadság” érvényesítését. Litvánia alkotmánya szerint⁶ az állam és az önkormányzatok nevelő- és oktatóintézményei világi jellegűek. A szülők kérésére az iskolák biztosítanak vallásoktatást. A portugál alkotmánynak a tanulás és az oktatás szabadságáról szóló 43. cikke értelmében az állam az oktatás és a kultúra fejlesztési programját nem helyezheti filozófiai, esztétikai, politikai, vagy vallási alapokra. A közoktatás nem kötődhet felekezethez. Amint az az eddigiekből is nyilvánvaló, az állami oktatás semlegességének biztosítása szorosan kapcsolódik a vallásoktatás kérdéséhez, és a szülők azon jogához, miszerint megválaszthatják a gyermeküknek adandó oktatást és nevelést. (Ezekről későbbiekben külön is szólunk.)

Az alkotmányok egy részében külön rendelkezések szólnak a *tankötelezettségről* is. Négy esetben a korhatár megállapítását törvényre bízta az alkotmányozó, a bolgár és a litván alkotmány pedig 16 éves korig teszi kötelezővé az oktatásban való részvételt. A lengyel alkotmányban ez a korhatár 18 év, az olasz szabály szerint pedig legalább nyolc

⁶ 40. cikk (1) bek.

évig tartó alapfokú oktatás a kötelező. A görögöknél a kötelező iskolai oktatás időtartama nem lehet kevesebb kilenc évnél.

A tanszabadsággal összefüggésben már esett szó a tanítás (oktatás) és a tanulás szabadsága alkotmányi szabályozásáról. A továbbiakban az eddig nem tárgyalt részjogosítványokat tekintjük át röviden.

A vizsgált alkotmányok fele rendelkezik az *iskolaválasztás szabadságáról*, miszerint a *szülők joga és/vagy kötelessége* dönteni a gyermekek iskoláztatásáról, beleértve azt is, hogy *nem állami iskolát* válasszanak, vagy *vallási oktatást* kérjenek a számukra.

Kiemelést igényel, hogy néhány alkotmány külön is tartalmaz rendelkezést a *vallás-oktatás* ügyében. Ilyen tartalmú szabályt találhatunk a belga, az ír, a német és a román alaptörvényben. A belga alkotmány 24. cikk 1.) pontja pl. a közhatalom által szervezett iskolákban a tankötelezettség befejezéséig biztosítja a *választás* lehetőségét az elismert *vallás oktatása* és a nem hívő, *erkölcsi nevelés* között. A román alkotmány pedig biztosítja a *vallási oktatás szabadságát* minden egyes vallási felekezet követelményei szerint. Arról is rendelkezik, hogy az állami iskolákban a vallási oktatást törvény útján szervezik és garantálják.⁷

Az oktatással kapcsolatos kérdések sorában az egyik leggyakrabban szabályozott téma a kör az *iskolaalapítás szabadsága*. Az alkotmányok több mint fele rendelkezik ez ügyben, jellemzően két – egymással összefüggő – témában. Az egyik az, hogy az államon kívül kiket illet meg az *iskolaalapítás joga* (természetes és jogi személyek, felekezetek stb.), a másik pedig az *iskolatípusok* rögzítése.

A tanszabadság igen fontos kérdése továbbá a *felsőoktatási autonómia* ügye. Az autonómia nem cél, hanem eszköz, ami szoros kapcsolatban áll a *tudomány szabadságával*. Európa legrégebbi egyetemei rektorai által 1988-ban Bolognában kiadott deklaráció, az *Európai Egyetemek Magna Chartája* alapelvei között szól arról, miszerint a „kutatás, az oktatás, a képzés szabadsága az egyetemek életének alapelve”.

Az EU tagállami alkotmányai közül tizennégy külön is rendelkezik a felsőoktatási intézmények önállóságának, önkormányzatiságának a biztosításáról. A tétel deklarálásán jelentősen túllép ezek közül hat alaptörvény, amelyek több-kevesebb részletességgel rögzítik az autonómia kereteit is. Az osztrák és portugál alkotmányban külön cím szól az egyetemekről, de a legrészletesebb szabályokat a görög alkotmány 16. cikkének (5)–(6) bekezdése tartalmazza. Az egyik bekezdés a felsőfokú intézményekről, mint „közjogi jogi személyekről”, a másik pedig a felsőoktatási tanárokról, mint „közhivatalnokokról” rendelkezik nagy részletességgel.

A nemzeti *alkotmányok szóhasználata* a felsőoktatási intézmények autonómiáját illetően meglehetősen változatos képet mutat. A legnagyobb számban az „*egyetemi autonómia*” kifejezéssel találkozhatunk, de előfordul az „*akadémiai autonómia*” (Bulgária), a „*felsőoktatás szabadsága*” (Finnország), a „*teljes önkormányzat*” (Görögország) és a „*felsőoktatási intézmények önállósága*” (Magyarország, Portugália) terminológiája is.

A felsőoktatás autonómiája kapcsán persze a legfontosabb kérdés az *önállóság mértéke, alkotmányos és törvényes keretei*. Három alkotmány (észti, lengyel, spanyol) az autonómia deklarálása mellett annak részletes szabályozását általánosságban a *törvényhozásra bizza*. A többi említett alaptörvény *nevesíti* is – szűkebb vagy tágabb körben – az *önállóság részjogosítványait*, persze itt is tiszteletben tartva a *törvényes* kereteket. Az *osztrák alkotmány* értelmében pl. a közegyetemek a szabad kutatás és oktatás intézményei, amelyek önálló

⁷ 32. szakasz (7) bek.

határozatokat és szabályokat alkothatnak. Az egyetemi testület tagjai nem utasíthatók. A *horvát egyetemek* (68. cikk) önállóan döntenek szervezetükről és működésükről. A *magyar felsőoktatási intézmények* „a kutatás és tanítás tartalmát és módszereit illetően önállóak.” Az *olasz alkotmány* értelmében a felsőoktatási intézményeknek „joguk van saját szabályokat alkotni”. A *portugál egyetemek* (76. cikk 2.) „önállóak saját szabályaik kialakításában, valamint tudományos, adminisztrációs és pénzügyi önállóságot élveznek”.

Szűkebb értelemben vett oktatáshoz való jog és a tanszabadság részjogosítványainak bemutatását követően érdemes még rámutatni néhány olyan egyéb témakörre, amelyek az oktatással kapcsolatban ritkán ugyan, de szintén helyet kapnak az alkotmányi szabályozásban.

Ilyen tárgy pl. a *diszkrimináció tilalma az oktatásban*, vagyis az a követelmény, hogy mindenki megkülönböztetés-mentesen férhessen hozzá az oktatás és képzés különböző formáihoz. Az *általános diszkrimináció-tilalom* előírása mellett, egyes esetekben előke-rülnek *speciális szabályok* is. Így pl. az ír alkotmány értelmében az „iskoláknak nyújtott törvényhozói támogatás nem különbözteti meg azokat irányítóik vallási hovatartozására tekintettel”. A német alaptörvény pedig a magániskolák létesítésének feltételül szabja azt, hogy nem tehetnek különbséget a tanulók között a szülők vagyoni helyzete szerint.

Öt nemzeti alkotmányban az *oktatás tartalmával, szellemiségével, és az átadandó értékekkel* kapcsolatban is találhatunk előírásokat. Az oktatásban közvetítendő eszmékre vonatkozó rendelkezés van az osztrák, a belga, a görög, az ír és a spanyol alkotmányban. Ilyen értékek lehetnek – a teljesség igénye nélkül – a jogok és szabadságok tisztelete, az igazságosság, a társadalmi megértés, a nyitottság, a béke szeretete, a társadalmi szerepvállalásra való képesség, a nemzeti tudat fejlesztése, a felelősségteljes állampolgári magatartás, az együttélés demokratikus elvei stb.

Egyes esetekben rendelkezést találunk az alkotmányban az *oktatás nyelvével*, és ezzel együtt a *kisebbségek oktatásával* kapcsolatban is. Ilyen az ész, a portugál és a román alkotmány.

Az egyedinek mondható alkotmányi szabályok körében utolsónak említjük az *oktatási intézmények* vezetésében való demokratikus részvétel lehetőségét. Ennek a kérdésnek egyedül a portugál alkotmány szentel figyelmet 77. külön cikkében. Említésre érdemes még az osztrák alkotmány egyeteméről szóló 81/C. cikke, amely nem osztrák nemzetiségű személyeknek is lehetővé teszi az egyetemi testületekben és a hallgatói képviseletekben való részvételüket.

Az oktatáshoz való jog alkotmányi szabályozásának alakulása Magyarországon

Magyarországon a *rendszerváltozást megelőzően* a tanszabadságról nem beszélhettünk, az oktatás minden területén az állam kizárólagos monopóliuma érvényesült. Az 1949. évi XX. törvény 48. §-a eredetileg csak a „dolgozóknak” biztosította a művelődés jogát. Az alkotmány módosításáról szóló 1972. évi I. törvény „állampolgári” joggá szélesítette a művelődéshez való jogot, de a (2) bekezdésben rögzített ún. anyagi biztosítékok megfogalmazása változatlan maradt, egyedül a „népművelés” szót cserélték ki „közművelődésre”.

Az 1989. évi XXXI. törvény alig hozott érdemi változást, lényegében átvette az eredeti szocialista alkotmány szövegét. Az egyetlen érdemi új elem az volt, hogy bekerült az alkotmányba a tanszabadság követelménye.

A *Magyar Köztársaság Alkotmánya* az oktatással kapcsolatban a következő rendelkezéseket tartalmazta:

„70/F § (1) „A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részeseülők anyagi támogatásával valósítja meg.”

70/J § „A Magyar Köztársaságban a szülők és gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.”

70/G § (1) „A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, tanszabadságot és a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak”.

67. § (1) „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

(2) A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

(3) A családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat külön rendelkezések tartalmazzák.”

Bár nem az alapjogi fejezetben volt található, de külön kiemelendő az oktatáshoz való joggal összefüggésben az az *általános rendelkezés*, miszerint a „Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, *oktatására és nevelésére*, védelmezi az ifjúság érdekeit.”⁸ Ez a szakasz ilyen módon egyfajta *szubszidiárius jelleggel* teremtett állami kötelezettséget az oktatással összefüggő jogok és szabadságok biztosítására.

Amint az az alkotmányi rendelkezésekből látható, korábbi alkotmányunk *rendszerintani szempontból nem volt következetes*. Egyrészt a *tudományos és művészeti élet szabadsága* kapcsán említette az *oktatáshoz való jog szabadságjogi oldalát* képező „*tanszabadságot és a tanítás szabadságát*”, másrészt a „*tanszabadság*” magában foglalja (eleve) a *tanítás szabadsága* mellett a *tanulás szabadságát* is.

Magyarország Alaptörvénye részben korrigálta a korábbi alkotmány szövegezési hiányosságait. A X. cikkében szól a *tudományos és művészeti alkotás szabadságáról*, továbbá velük összefüggésben a *tanulás és a tanítás szabadságáról*. E cikk (3) bekezdése garantálja továbbá a *felsőoktatási intézmények önállóságát* is. Az már kevésbé szolgálja azonban az egyetemi autonómiát, hogy a negyedik Alaptörvény-módosítással a *gazdálkodás rendjének meghatározását és felügyeletét közvetlenül a Kormányra bízta*.

X. cikk

(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(3) Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a

⁸ Magyar Köztársaság Alkotmánya 16.§

kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

XI. cikk

(1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

(3) Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”

A XI. cikk továbbra is állampolgári jogként kezeli a művelődéshez való jogot, noha ennek alanyi köre már ennél jóval szélesebb. A felsőoktatást érintően a negyedik Alaptörvény-módosítás alkotmányi szintre emelte azt a rendelkezést, amely szerint⁹ az anyagi támogatás a magyar jog által szabályozott foglalkoztatáshoz vagy vállalkozási tevékenységhez köthető.

Az oktatáshoz való jog és a tanszabadság kérdésének részletes elemzése az új Alaptörvény és a hatályos nemzeti köznevelési és felsőoktatási törvények alapján messze túlmutat e rövid tanulmány keretein. Az európai alkotmányi szabályozás áttekintése azért remélhetőleg így is szolgálhat némi tanulsággal a tisztelt olvasó számára.

⁹ XI. cikk (3) bek.