

Vélemény a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény koncepciójáról¹

(nem teljes körű!)

A törvényalkotási folyamat, 2010-2011

Több mint egy év telt a 2010. augusztus 2. és 6. között, Piliscsabán megtartott első, zártkörű szakmai egyeztetés óta. Ezen a koncepció-alkotó konferencián született meg az „Egy új felsőoktatási törvény koncepciója” c. dokumentum. Ezt késő ősszel az új felsőoktatási törvény vitaanyagával kapcsolatos eredménytelen társadalmi egyeztetés követte. A 2011. január 4-én közzétett új felsőoktatási törvény koncepciójáról szóló Kormányhatározat-tervezet nem kapott kormánytámogatást. 2011. február 19-én fogadta el a Kormány a felsőoktatás problématerképéről és az ágazat átalakításának alapelveiről szóló jelentést.

Központi kormányzati irányítás

A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény 2011. szeptember 11-i kormányülésen elfogadott koncepciója (továbbiakban: Koncepció) a felsőoktatásban teljes központi kormányzati irányítást helyez kilátásba.² Ez a hatályos Alkotmánytól és az alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatától idegen ugyan, de az új – 2012. január 1-jén hatályba lépő – Alaptörvény (részben) lehetővé teszi. A felsőoktatási intézményi autonómiát sújtó, jelentős változást hoz az új Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés. Az alaptörvényi szabályozás önmagában semleges tartalmú, de a törvényhozó, és végső soron a mindenkori végrehajtó hatalommal szemben a felsőoktatási intézményt kiszolgáltatott helyzetbe hozza. Az Alkotmánybíróság által önálló alkotmányos értéknek ítélt felsőoktatási intézményi autonómia lényeges pilléreit alkotó szervezetszabályozási, működési és gazdálkodási autonómia 2012. január 1-jétől az új Alaptörvény erejénél fogva egyszerű többséget igénylő törvényben – akár jelentősen is! – korlátozható; egyúttal az

¹ A Kormány – a Koncepció fedőlapján olvasható tájékoztatás szerint – a Koncepciót 2011. szeptember 11-én megtárgyalta és elfogadta.

² Koncepció,

- II. pont, Szakpolitikai érvrendszer, (II.2.) Mit kell éppen ezért megváltoztatni?, 6. alpont, 5. old.
- A nemzeti felsőoktatási rendszer kiépítésének stratégiai kérdései, 1. pont, Alapelvek, állami szerepvállalás, 2. bek., 8. old., 4. bek., 9. old.;
- uo., 6. pont, A felsőoktatási intézmények működése, 2-3. bek.;
- uo., 9. pont, A felsőoktatás minőségének ellenőrzése és javítása, 1. bek., 12. old.;
- A koncepció hatályos felsőoktatási törvénytől eltérő fontosabb elemei, 2.1.1. pont, 2-3. bek., 13. old.;
- uo. 2.8.1. pont, első mondat, 18. old.;
- uo. 2.8.2. pont, 2. bek., 19. old.;
- uo. 2.8.5., ami helyesen 2.8.6. pont (MAB), 1. bek., harmadik mondat és 4. bek., 19-20. old.;
- uo. 2.9. pont (FTT), 4. bek., 20. old.;
- uo. 2.12.1. pont, 1. bek., első mondat, 22. old.

új Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés kizárja az érdemi és nem utolsó sorban sikeres alkotmánybíróvási eljárás lehetőségét!³ A Konceptió egyes elemei a fentiekre tekintettel is alkotmány- és alaptörvény-ellenesek, például a felsőoktatás minőségének ellenőrzése és javítása körében, tudniillik azok sértik a tudományos és művészeti élet szabadságát.⁴

A Magyar Köztársaság, Magyarország területén az Alkotmány, 2012. január 1-jétől az új Alaptörvény a legmagasabb szintű jogforrás, de az autonómia kérdését illetően nem hagyhatók figyelmen kívül az alábbi kimenetek sem. Az 1988. szeptember 18-án, Bolognában aláírt Magna Charta Universitatum c. dokumentum az európai egyetemek rektorai által megállapított 1. és 3. közös alapelvek biztosítékként és célként tekint az intézményi autonómiára. E dokumentum az európai egyetem jellegadó jegyeként jelöli meg a tanárok és diákok együttműködését.⁵ 1999-ben a Bologna Deklaráció megerősíti a Magna Charta Universitatum c. dokumentum autonómiára vonatkozó megállapításait a hatodik bekezdésben; valamennyi bolognai dokumentum a felsőoktatást közjóként, állami közfelelősségként határozza meg –, és elismeri az intézményi autonómia biztosításának bolognai követelményét.⁶ Az 1990. augusztus 15-én kelt „Ex corde Ecclesiae” c. apostoli rendelkezés is megköveteli a katolikus egyetem számára – a hatékony működés érdekében – a tudomány szabadságát és az intézményi autonómiát az egyházi szervezettel és az adott állammal szemben.⁷

Az Országgyűlés és a köztársasági elnök jogosítványait nem érinti a Konceptió.⁸

A magánintézményt az állam gyakorlatilag magára hagyja.⁹ Ennek eredménye kétirányú: Elsorvadás, vagy a gazdagok iskoláinak létrejötte; ez utóbbi tovább nyitja a szociális és kulturális ollót! Kérdésként merül fel, hogy mi számít nemzetstratégiai szempontnak az „állami” helyek elosztási szempontjából, ezt mely szerv határozza meg és mi alapján, mi a lesz a felsőfokú szakképzéssel e területen, szintén költségessé válik-e.

Kérdés továbbá, mi lesz azon egyházi felsőoktatási intézmény sorsa, amely fenntartója a 2012. január 1-jén hatályba lépő lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek

³ A felsőoktatási intézményi autonómiáról, ill. a felsőoktatási intézmény irányításában való hallgatói részvétel forrásairól lásd TELEKI L., *A hazai felsőoktatási igazgatás a bolognai célok és az Alkotmánybíróvási ítélezési gyakorlata fényében (diplomamunka)*, PPKE JÁK, Bp. 2010, 39-40., 76. és 77-83. old., ill. *Javaslatok az új felsőoktatási törvény koncepciójához, 1. sz. melléklet*, HÖÖK, Bp. 2010, 33-38. old.

⁴ Konceptió, A nemzeti felsőoktatási rendszer..., 9. pont, A felsőoktatás minőségének ellenőrzése és javítása, 1. bek., 12. old.

⁵ http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_hungarian.pdf

⁶ Prágai Kommüniké, „Further actions following the six objectives of the bologna process” c. rész; Berlieni Kommüniké, „Preamble” c. rész; Bergeni Kommüniké, 20.; Londoni Kommüniké, 1.3., 1.5.; Leuveni/Louvain-la-Neuve-i Kommüniké, 4., 23.; ill. Budapest Deklaráció, 8., 11.

⁷ II. JÁNOS PÁL, *Ex corde Ecclesiae* kezdetű apostoli rendelkezés, 12., 29. és 37.

⁸ Az Országgyűlés, ill. a köztársasági elnök jogosítványairól lásd a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.) 99. §, ill. 100. §.

Az első, felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény az állami felsőoktatási intézmény alapításához fűződő jogkört az Országgyűléshez telepítette. Az Ftv. az alapítói jogkört ténylegesen a Kormánynak tartja fenn. Az Országgyűlés Ftv. 1. sz. melléklet módosításával történő elismerése formális, aktusa egyedi, nem normatív.

⁹ Konceptió, A nemzeti felsőoktatási rendszer..., 1. pont, Alapelvek, állami szerepvállalás, 3. bek., 8. old.

és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény alapján nem minősül egyháznak, vagy amely – bár a fenntartója egyháznak fog minősülni – nem tudja teljesíteni az NFR-tagságra vonatkozó törvényi feltételeket.

Az alap: felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban: Ftv.); nemzeti jelleg

A Konceptió kifejezetten az Ftv.-től eltérő fontosabb szakminisztériumi szabályozási terveket fejt ki részletesen; mindez arra enged következtetni, **az új felsőoktatási törvény, a jövőbeni normaszöveg alapját a hatályos Ftv.-szöveg jelenti.** Az összes felvetett kérdés Ftv.-, rendeletmódosítással, ill. rendeletalkotással orvosolható; például a képzés szerkezeti és tartalmi megújítása kapcsán az Ftv.-t kell módosítani, a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Kormányrendeletet és az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendeletet, azaz a KKK-rendeletet kell megújítani.¹⁰ A Konceptió szakmai érvekkel nem támasztja alá a sürgős törvényalkotás szükségességét.¹¹ Továbbra is úgy véljük, hogy **Nemzeti Oktatási és/vagy Felsőoktatási Stratégiára** van szükség, ami természetesen tartalmaz helyzetelemzést, ill. más szakpolitikai, így például a foglalkoztatáspolitikai célkitűzésekkel összhangban álló célrendszert és intézkedéscsomagot. *A hatástanulmánnyal alátámasztott ágazati törvény – vagy ha úgy tetszik, Kódex – elkészítése a Stratégia elfogadását követő lépcsőfok.*

A nemzeti jelleg a Konceptióban két helyen jelenik meg.¹² A megfogalmazott – és támogatható! – célokhoz a Konceptió nem rendel külön forrást, „[figyelemmel] arra, hogy az államilag támogatott hallgatói keretszám felülről zárt, így az annak elosztására vonatkozó szabály költségvetési támogatási igényt közvetlenül nem befolyásol, az intézkedés megvalósításának (...) kockázata nincsen”.¹³ *Félő, a 2.10.1-2.10.6. pontokban foglalt tervek külön forrás híján vagy nem, vagy csak az anyaországi fiatalok terhére lesznek teljesíthetők.*

Megújított felsőoktatási felvételi eljárási rend

A B2-es nyelvvizsga megkövetelése a felsőoktatásban elfogadható elvárás, ugyanakkor sokkal inkább aggasztó a középiskolai oktatás hiányosságai miatt annak teljesíthetősége. Ez gyakorlatilag azt jelenti,

¹⁰ Vö. Konceptió, Kivonat, II.2. pont, 5. alpont, 5. old.

¹¹ Ld. Konceptió, Bevezetés (célok után), 7. old.

A 3. oldalon bemutatott „Hatalompolitikai érvrendszer” címében is visszatetsző, utolsó ízben ilyen mondatok a szocialista társadalom kiépítését szolgáló törvényjavaslatok és egyéb jogszabálytervezetek bevezetőjében voltak olvashatók!

¹² Konceptió, A nemzeti felsőoktatási rendszer..., 9. pont, A felsőoktatás minőségének ellenőrzése és javítása, 3. bek., 13. old., ill. (2.10.) A külföldi magyar hallgatók támogatására vonatkozó szabályok, 20-22. old.

¹³ Konceptió, 2.10.7. pont, 22-23. old.

olyasmit kérne számon a törvény a jelentkezőtől, amihez sok középiskolában nem férhet hozzá. Ezért fontosnak tartjuk, hogy a párhuzamosan zajló közoktatási, köznevelési reform egyik kiemelt célja legyen az idegennyelv-oktatás minőségének javítása.¹⁴

A felvételi eljárás során a hátrányos helyzetű jelentkező eddig 20, míg a halmozottan hátrányos helyzetű jelentkező 40 plusz pontot kapott helyzete igazolása után. Nagyon fontos, hogy mindenki azonos eséllyel kerüljön be a felsőoktatásba, elsősorban tanulmányi felkészültség alapján, indokolt tehát az is, a felvételi eljárás során előnyben részesítés jogcímén adható plusz pontszám ne haladja meg a tanulmányi jogcímén adható plusz pontszámot.

A hátrányos helyzetű jelentkező esetében az előnyben részesítésnek az a rendeltetése, hogy az a fiatal, akinek anyagi forrás hiányában nem volt lehetősége pl. nyelvvizsgát teljesíteni, ne kerüljön hátrányba társaival szemben.

A felsőoktatás színvonalának növelése érdekében szükséges szigorítani a bekerülés feltételeit, ellenben erősíteni kell a tehetséggondozó programokat is, amelyek a nehéz szociális körülmények közül érkező hallgatók támogatását – a lemorzsolódás megakadályozása érdekében! – biztosítják.

Az előnyben részesítés intézményét megszünteti a Konceptió, e helyett keretszámokban gondolkodik; ennek megvalósítása kétségeket vet fel. *Félő, még ha a szándék pozitív is, ez a megoldás még nagyobb szakadékhoz, továbbá ún. stigmatizációhoz vezethet.*

Tanulmányi szabadság kérdése

Igaz, ez nem szorosan a Konceptió része, de jogos felháborodást válthat ki, elsősorban a levelező és esti tagozatos, családfenntartó hallgatók körében. Az új Munka Törvénykönyve (Mt.) tervezetéből kimaradt, hogy a munkáltató köteles szabadságot biztosítani az alap-, közép- és felsőfokú oktatásai intézményben történő tanulmányok elvégzéséhez szükséges vizsgák napjaira, továbbá az azok letételét megelőző időre, a szükséges felkészülés céljából.¹⁵ Tanulmány folytatásához szükséges lenne ahhoz igazodó kedvezőbb munkaidő-beosztást is előírni, ill. ha ezt nem lehet, a mentesülési idők között kell szerepeltetni az említett célú távollétek oktatási intézmény által meghatározott mellőzhetetlen oktatási eseményeinek időtartamait.

Ez a rendelkezés sértheti az 1974-ben elfogadott 140. sz. a fizetett tanulmányi szabadságról szóló ILO (Nemzetközi Munkaiügyi Szervezet) egyezményt is.

¹⁴ Vö. BME EHK észrevételei a 2011. szeptember 11-i NFTV koncepcióhoz, 3. oldal utolsó két bekezdés.

¹⁵ Mt.-tervezet, 55. §.

Az egyénileg és a közösségben gyakorolható hallgatói jogok

Megjelenik a Koncepcióban a röghöz kötés, ami mind az EU jogával, mind az Európai Felsőoktatási Térség céljaival szemben áll.¹⁶ Álláspontunk, hogy röghöz kötés helyett tartalmas életpályamodelleket kell alkotnia a kormányzatnak.

Tanulmányi természetű hozzáférési jogokat befolyásol a Koncepció 2.11. pontja.¹⁷

Több ponton a részvételi jogok súlyos csorbítását vetíti előre a Koncepció.¹⁸ A hallgatói önkormányzat érdekképviselői feladatainak ellátását törvényi szinten kívánja korlátozni.

A nem állami felsőoktatási intézményekben működő hallgatói önkormányzatok érdekképviselői funkciója veszélyben forog, tekintettel arra, hogy „nem állami felsőoktatási intézmények, amelyek nem képezik az NFR részét, [SZMSZ-ükben], a hallgatók számára egyetértési jogosultság helyett véleményezési jogot biztosítva, eltérhetnek”, ill. „a hallgatói részvételi szabályokat eltérő módon is rögzíthetik”. Indokolást a Koncepció nem tartalmaz.

A Koncepció e tárgykörben is szembe megy az Európai Felsőoktatási Térség törekvéseivel, ti. a részvételi jog megerősítését a Prágai, Berlieni, Leuveni/Louvain-la-Neuve-i Kommüniké és a Budapest Deklaráció is szorgalmazza.¹⁹

Egyetértünk a BME EHK 2011. szeptember 19-én kelt e tárgyban készült véleményében foglaltakkal, hogy „[örvendetes] a juttatási ügyekkel való egyetértés kijelentése, valamint az OHV-vel kapcsolatos egyetértés is, ugyanakkor továbbra is hiányoljuk a tanulmányi ügyekkel való egyetértés lehetőségét”.²⁰

A felsőfokú szakképzés (továbbiakban: FSZ)

- **Átjárhatóság, kredit-beszámítás**

A szakképzés és a felsőoktatási alapképzés kapcsán is biztosítani kell a könnyebb átjárás, a kredit-beszámítás lehetőségét, ezzel vonzóbbá válna az FSZ, és – vélhetően – csökkenne a ma még igen nagymértékű, 60%-os lemorzsolódási arány. Pozitív, hogy a Koncepció a beszámítható kreditek számát növelni szándékozik.

A kredit-beszámítás azonban jelenleg csak elvi szinten megoldott, különösen a középiskolákból érkezők esetében. Egységes rendszerben nyilvánossá kell tenni az egyes intézmények kredit-beszámításra vonatkozó gyakorlatát!

- **Milyen eljárás fog vonatkozni a képzésindításra?**

¹⁶ Koncepció, 7. pont, Hallgatók, 1. bek., harmadik mondat, 12. old., ill. 2.14.6. pont, 2. bek., 25. old.

¹⁷ Vö. BME EHK észrevételei a 2011. szeptember 11-i NFTV koncepcióhoz, 4. oldal 1-2. bekezdés.

¹⁸ Koncepció, 7. pont, Hallgatók, 2-3. bek., 12. old., ill. 2.7. pont, 18. old.

¹⁹ Prágai, Berlieni Kommüniké, „Higher education institutions and students” c. rész; Leuveni/Louvain-la-Neuve-i Kommüniké, 4.; Budapest Deklaráció, 9.; és Prágai Kommüniké, „Further actions following the six objectives of the bologna process” c. rész.

²⁰ BME EHK észrevételei a 2011. szeptember 11-i NFTV koncepcióhoz, 2. oldal első mondat.

Ma az Ftv. 32. § (3) bekezdés egyértelműen szabályozza a képzésindítást. A szakképzésben folyó párhuzamos „reform” miatt a szakképzés jövőbeni helyzete még bizonytalan, a Koncepció sem fejt ki a tervezett szabályozás részleteit. Időszerű felülvizsgálni a képzésindítás feltételeit, az FSZ illeszkedjen a munkaerő-piaci elvárásokhoz, ill. az alap- és mesterképzésekhez.

A felsőfokú szakképzés presztízsének további növeléséhez pedig elengedhetetlenül növelni kell a bejutáshoz szükséges minimum pontszámot.

- *A gyakorlati képzésről nem esik szó a Koncepcióban.*

A „törvény rendelkezik a gyakorlati képzéshez, továbbá a tanulmányok melletti munkavégzéshez kapcsolódóan a foglalkoztatásra vonatkozó legfontosabb jogokról”, az *Mt.-nek munkavállalót védő szabályait következetesen alkalmaznia kell a gyakorlati képzés során.*

Az állami hatáskörök ellátásában közreműködő testületek

A ma állami hatáskörök ellátásában közreműködő testületek közhatalmi jogosítványukat elveszítik.²¹ A MAB és az FTT a Koncepcióban foglalt elképzelések szerint – a mindenkori szakminisztert, és az annak irányítása alatt álló Oktatási Hivatalt támogató – tanácsadói szerepet tölt be a jövőben. A MAB kizárólagossága megszűnik. A hallgatói részvétel, ellentétben a Koncepció álláspontjával, indokolt a MAB testületében.²²

További kérdést vet fel az FTT-delegálás körében a szociális partnerek bevonása, ugyanis a Koncepció az OÉT-delegálási rendből indul ki, „Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács [NGTT] munkáltatói, ill. munkavállalói oldala 1-1 fő”. Pozitív, hogy a szociális partnerek továbbra is tagjai lehetnek az FTT-nek, de a módosított Mt. nem tartalmazza a NGTT munkavállalói, ill. munkáltatói „oldal” fogalmát, az NGTT tagjai pusztán konzultációs jellegű bizottságokat alakíthatnak.

Az Európa 2020 Stratégia végrehajtását megalapozó előzetes Nemzeti Intézkedési Terv (NIT) elfogadásáról és a végleges NIT előkészítésével összefüggő további feladatokról szóló 1250/2010. (XI. 19.) Kormányhatározat

Többször említi a Koncepció a Magyar Köztársaság, Magyarország alábbi kötelezettségvállalását, „[a] Kormány (1.) az Európa 2020 Stratégia kiemelt céljainak eléréséhez nemzeti vállalásként a következő számszerű célkitűzések teljesítését vállalja 2020-ig:

²¹ Ma a MAB intézményét az Ftv. 109-111. §§, ill. a MAB-ról szóló 69/2006. (III. 28.) Kormányrendelet, míg az FTT intézményét az Ftv. 112-113. §§, ill. az FTT-ről szóló 68/2006. (III. 28.) Kormányrendelet szabályozza.

²² Prágai, Berliini Kommuniké, „Higher education institutions and students” c. rész; Bergeni Kommuniké, 2. és 9.; Londoni Kommuniké, 2.12.; Leuveni/Louvain-la-Neuve-i Kommuniké, 4.; Budapest Deklaráció, 6. és 9.

(...) – a felsőfokú vagy annak megfelelő végzettséggel rendelkezők aránya a 30–34 éves népességben belül 30,3 százalékra nő (...)”.²³ A tömeges lemorzsolódás problémájára a Konceptió nem ad választ; vélhetően a nagymérvű hallgatói létszámcsökkentésben és a belépési feltételek szigorításában keresi a megoldást.

Egyéb megjegyzés

- Kifejezésre jut a Konceptióban a felsőoktatás szereplői iránt a hivatalos kormányzati felsőoktatáspolitikai által táplált, meg nem indokolt nagyfokú bizalmatlanság.
- Nem mutatja be a Konceptió a felsőoktatásba történő magántőke-bevonást ösztönző szabályozási terveket.

Egyebekben – mint pl. megalapozott munkaerő-piaci előrejelzések döntsenek az államilag támogatott keretszámok megállapítása során! – fenntartjuk a HÖÖK javaslatait a magyar felsőoktatás jövőképeinek és alapelveinek tekintetében című HÖÖK 2011. január 19-i választmányi kimenetben és a HÖÖK által készített problématerképben foglaltakat.²⁴

Bp., 2011. szeptember 24.

Szabó Imre s. k.

Teleki László s. k.

HÖÖK

HÖÖK

Nem Állami Felsőoktatási Intézmények Országos

szakértő

Régiója

elnök

²³ Konceptió, A nemzeti felsőoktatási rendszer..., 3. pont, Létszám, költségterhek, hallgatói minőség, 1. bek., 9. old., ill. 2.13.4. pont, 23. old.

²⁴ E két dokumentum elkészítésében Szabó Imre és Teleki László közreműködött. A két dokumentum elérhető az alábbi linken:

http://www.hook.hu/web/guest/szakmai-anyagok?p_p_id=Cikkek_WAR_hookcikkekportlet_INSTANCE_Kf82&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&Cikkek_WAR_hookcikkekportlet_INSTANCE_Kf82_openarticle=62103