

A művelődéshez való jog

Szerző: GERENCSÉR Balázs Szabolcs

Affiliáció: habilitált egyetemi docens, PPKE JÁK; a PPKE Ereky István Közjogi Kutatóközpont igazgatója

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András

Lezárás dátuma: 2021.01.05

Idézési javaslat: GERENCSÉR Balázs Szabolcs: „A művelődéshez való jog” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-muvelodeshez-valo-jog> (2021). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A művelődéshez való jog ún. második generációs alapjog, a gazdasági, szociális és kulturális jogok családjához tartozik. A művelődés, azaz a kulturális értékekben való részesülés, az érzelmi és intellektuális fejlődés a személy kiteljesedésének az útja és így az egyik legfontosabb alapjog mind az egyén, mind a társadalom szempontjából. Bizonyos értelemben más gazdasági jogok – mint például a foglalkozás megválasztásának szabadsága, vagy az esélyegyenlőség – teljesebb érvényesüléséhez is hozzájárul. Több összetevőből álló alapjog is egyben, mivel része a kulturális fejlődés (közművelődés) és az oktatás-nevelés, valamint szoros összefüggésben a tudományos és művészi élet szabadságával is. Kiterjedt nemzetközi dokumentumrendszer védi, valamint az egyes államok részéről aktivitást feltételez, mert ehhez a joghoz a hozzáférés csak megfelelő állami és nem állami intézményhálózat útján tud megvalósulni.

Tartalomjegyzék

1. A művelődéshez való jog tartalma

- 1.1. A magyar alkotmányos jogfejlődés rövid történeti áttekintése
- 1.2. A művelődéshez való alapjog elemei és kapcsolata más alapjogokkal
 - 1.2.1. Közművelődés
 - 1.2.2. Nevelés és oktatás
 - 1.2.3. Kapcsolata más alapjogokkal

2. A művelődéshez való jog nemzetközi dokumentumokban

- 2.1. Globális nemzetközi instrumentumok
 - 2.1.1. Elsődleges nemzetközi pozitív jog
 - 2.1.2. Másodlagos nemzetközi pozitív jog
 - 2.1.3. Soft law az oktatási jogok terén
- 2.2. Európai nemzetközi instrumentumok
 - 2.2.1. Az Európa Tanács dokumentumai
 - 2.2.2. Az Európai Unió és az művelődéshez való jog

3. Az alapjog tartalma

- 3.1. A művelődés univerzalitása
- 3.2. Kulturális értékek és tudományos eredmények: részvétel és közvetítés
- 3.3. Tanulás és tanítás joga

- 3.4. Tankötelezettség
- 3.5. Az állami oldal felől

4. JEGYZETEK

1. A művelődéshez való jog tartalma

1.1. A magyar alkotmányos jogfejlődés rövid történeti áttekintése

[1] A művelődéshez való jog a ->**szociális jogok** családjához tartozik. Úgynevezett második generációs alapjog, ami azt is jelenti, hogy az alkotmányos rendszerekben a klasszikus szabadságjogokhoz képest később, a XX. század derekán jelent meg. Az alkotmányos (pozitív jogi) szabályozást megelőzően ennek az alapjognak a tartalmával már a középkor végétől kezdve találkozhatunk.

[2] Hazánkban az oktatás csak a felvilágosodást követően, a XVIII. század második felében lett egyértelműen ->**állami** feladat. A középkorban jellemzően egyházi intézmények látták el az oktatási feladatokat az elemi oktatástól egészen az egyetemi képzésig. Magyarországon alkotmánytörténeti szempontból a legjelentősebb változást az 1777. évi első, valamint az 1806. évi második *Ratio Educationis* jelentette. E két szabályanyag hozta ugyanis létre Magyarországon az állami fenntartású iskolahálózatot, és bevezette a kötelező közoktatást-köznevelést. Ekkor egységes állami szabályozás jelent meg mind az iskolarendszer intézményeivel, mind pedig az oktatás tartalmával kapcsolatban. Létrejötték Magyarországon a tankerületek, valamint az egymásra épülő alap-, közép- és felsőfokú végzettséget nyújtó iskolatípusok – központilag szabályozott egységes hálózatban.

[3] Az első világháborút lezáró békeszerződések nyomán az addigra intézményesült közművelődési és köznevelési rendszerünket – amely ebben az időszakban még a történeti alkotmány vívmányaira épített – is újra kellett formálni.

[4] A *Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénnyel* (Alkotmány) bevezetett (szovjet jogi alapokra építő) chartális alkotmány első szövegének 48. §-a szabályozta a művelődéshez való jogot. Az 1972-es alkotmánymódosítást követően az 59. § rendelkezése szerint a Magyar Népköztársaság az állampolgárok számára elismerte a művelődéshez való jogot.^[1] Az Alkotmány ekkor rögzíti a művelődéshez való jog biztosítását minden állampolgár számára a közművelődés kiterjesztésével, valamint az oktatáshoz való jog elemeit: az ingyenes és kötelező általános iskolai képzést, közép- és felsőfokú oktatást, a továbbképzést, valamint az oktatásban részesülők anyagi támogatását.^[2]

[5] Az 1989-es demokratikus fordulat, azaz a rendszerváltozás és az ennek legfontosabb kiindulópontját jelentő közjogi reform a művelődéshez való jogot is érintette. Az Alkotmány módosításával immár a 70/F. § szabályozta a művelődéshez való jogot, alapvetően hasonló tartalommal, mint azt a korábbi szövegek tették. Továbbra is fontos alkotmányos elem volt a közművelődés fogalma, valamint a többszintű oktatás biztosítása. Az oktatáshoz kapcsolódóan a szöveg pontosításokat is tartalmazott: az általános iskolai képzés ingyenes és kötelező, míg a közép- és felsőfokú oktatás képességei alapján mindenki számára hozzáférhetővé vált az alkotmányos szabályozásban. A módosított Alkotmány szövege az anyagi támogatásokat (ösztöndíjakat) továbbra is az alapjog lényegi részének ismerte el.

[6] Magyarország 2011. évi Alaptörvénye a fentiekben vázolt közjogi hagyományt viszi tovább. A szöveg – az alapjog tartalmára vonatkozó részében – azonos a korábbi alkotmányos szabályokkal. Változást csak az oktatás finanszírozásával kapcsolatban látunk: az ingyenesség a középfokú oktatás vonatkozásában is bekerült a szövegbe, továbbá az Alaptörvény lehetővé teszi a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatásának időben és tárgyban korlátozott feltételhez való

kötését.^[3]

1.2. A művelődéshez való alapjog elemei és kapcsolata más alapjogokkal

[7] A művelődéshez való jog összetett alapjog. Ez egyrészt jelenti a több elemből álló szerkezetét, valamint szoros kapcsolatát más alapjogokkal. Az egyes összetevők alkotmányos védelme (->az alapjogok védelme) eltérhet, tekintettel arra, hogy egyes társadalmi csoportokra eltérő tartalmú szabályozás jelenhet meg.^[4]

1.2.1. Közművelődés

[8] A művelődéshez való jogon belül először is megkülönböztetjük a kulturális értékekhez való hozzáférés jogát. Az alább említett nemzetközi szerződések (emberi jogi katalógusok) is aláhúzzák, hogy a kultúra olyan egyetemes érték, amely az ember sajátja, és akár a művelése, akár az értékekből való részesülés mindenki számára hozzáférhető kell hogy legyen.^[5]

[9] Az Alaptörvény szerint Magyarország a közművelődést „kiterjeszti és általánossá teszi”.^[6] Az alkotmányos szabályozás típusát tekintve ez egy ->államcél, amely az állam számára hosszú távú intézkedési kötelezettséget teremt.^[7] További részleteket nem fogalmaz meg az Alaptörvény e tekintetben, azonban magyar szabályozástörténet már a XX. századtól ismeri az országos és helyi közművelődési intézmények legkülönbözőbb fajtáit, amelyek a kulturális igazgatás alapvető rendszerét képezik a művelődési otthonoktól a legkülönbözőbb közgyűjteményekig. A közművelődés az egyén számára mindig egy lehetőség kulturális értékekben való gyarapodásra, sosem kötelezettség.^[8]

1.2.2. Nevelés és oktatás

[10] A művelődéshez való jog másik nagy területe az oktatáshoz való jog. A nevelés és oktatás,^[9] azaz a képességek fejlesztése és a tudás átadása a gyermekek, fiatalok számára minden korban kulcsfontosságú volt. A harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődésük, készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akarati tulajdonságaik, műveltségük fejlesztése az életkori sajátosságaikat figyelembe véve már évszázadokkal ezelőtt kialakította az oktatás és nevelés többszintű és változatos eszköztárú rendszerét. Mindezek mellett univerzális emberi jogként csak a XX. század második felében ismerte el a nemzetközi jogközösség.

[11] A magyar alkotmányos szabályanyag – hasonlóan a későbbiekben bemutatandó nemzetközi jogi normákhoz – az oktatás három szintjét különbözteti meg: alapfokú, középfokú és felsőfokú oktatást. Ezek között jelentős differenciálást tartalmaz mind a hazai, mind a nemzetközi joganyag, ugyanis az alapfokú oktatás „ingyenes és kötelező”, míg a középfokú oktatás „ingyenes és mindenki számára hozzáférhető”, a felsőfokú oktatás pedig „képességei alapján mindenki számára hozzáférhető”.^[10] Látható, hogy az Alaptörvény nem intézménytípusokat, hanem oktatási szinteket határoz meg, így a szinteken belül az állam szabadon dönthet különböző oktatási vagy nevelési intézmények és formák létrehozásáról.

1.2.3. Kapcsolata más alapjogokkal

[12] A művelődéshez való jog legszorosabb kapcsolatban az emberi méltósággal (->az emberi méltósághoz való jog) áll. A művelődés, a tudás, a szellemi értékekben való gyarapodás teljesebb embert alkot. A nemzetközi és a hazai alkotmányos szabályozás az egyén saját képességeihez igazítja az oktatásban való részvételt, emellett mégis megkövetel egy minimumszintet (alapfokú oktatás). A tankötelezettség követelménye a társadalom számára fontos és elősegíti a jogegyenlőséget, továbbá egyediesíti az alapjog gyakorlásának lehetőségét. Az oktatásban való részvétel egyenlősége tehát mindenki számára biztosított, azonban igazodik minden ember saját

személyiségéhez, adottságaihoz.

[13] A tudományos és művészeti élet szabadsága különösen a felsőoktatással való kapcsolatban nyer értelmet. A felsőfokú oktatás sajátos autonómiával rendelkezik, amely túlmutat az intézményi és gazdasági önállóságon: a tudományos és művészeti élet szabadságát is feltételezi.^[11] A tudományos és művészeti élet szabadsága a felsőoktatási intézmények autonómiája mellett védi a tudomány autonómiáját, az alkotás szabadságát, a kutatás szabadságát, valamint a tanítás szabadságát is.^[12] Ez utóbbi részjogosultság a művelődéshez való jog részeként is alkotmányos védelmet kap, mint az alább látható lesz.

[14] A lelkiismereti és vallásszabadság (->a [gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága](#)) az oktatáshoz szorosan kapcsolódó alapjog. A művelődéshez való jog tartalmában mind a vallásoktatás állami intézményekben (tartalmi oldal), mind pedig az egyházak által fenntartott oktatási intézményekben való közszolgáltatás-nyújtás (formai oldal) megjelenik már a *Ratio Educationistól* kezdve.^[13] A kommunista-szocialista diktatúra radikálisan korlátozta a vallásszabadság érvényesülését, ezért a rendszerváltozást követően az állam és az egyház kapcsolatáról (->[az egyház és az állam viszonya](#)) élénk vita folyt a társadalom, a joggyakorlat és a jogtudomány területén is, aminek eredményeképpen mára a fenti tartalmi és a formai keretek is szabályozottak lettek (->[állami egyházjog](#)).^[14]

[15] Végezetül a művelődéshez való jog több más alap jog érvényesülésének elősegítője is egyben. Horváth Enikő ezért úgynevezett „kulcs-jognak” tekinti.^[15] A művelődéshez való jog a társadalom minden tagja érvényesülésében fontos szerepet játszik, különösen a munka (->a [munkához való jog](#)) és foglalkozás (->a [foglalkozás szabad megválasztásához való jog](#)) megválasztásában (Alaptörvény XII. cikk), amely egészen szoros kapcsolatban áll a személyes tudással, képességekkel. Ezenkívül Zlinszky János azt is aláhúzza, hogy „bizonyos szintig a demokratikus jogállam működésének biztosítója is. A jogállamiság és a közélet demokratizmusa nem valósulhat meg, ha az állampolgárok politikai jogokkal rendelkező (nagykorú) része nem képes a jogi gyakorlásához szükséges információk megszerzésére, megértésére és értékelésére. Az állampolgárokat képessé és alkalmassá kell tenni a politikai célok megválasztására és támogatására, jogai gyakorlására, képviselőik megválasztására és ellenőrzésére, egyszóval a közéletben való részvételre. Ehhez szükséges alapfokú műveltség.”^[16]

[16] Az Alaptörvény rendszerében a társadalmi felelősségnek jelentős szerepe van. A fentiek alapján a kötelező alapfokú képzettség, valamint az ezen felül megszerezhető magasabb fokú műveltség is hozzájárul e társadalmi felelősség megfelelő gyakorlásához (vö. a tulajdon társadalmi felelőssége,^[17] valamint gondoskodási kötelezettség^[18]).

2. A művelődéshez való jog nemzetközi dokumentumokban

2.1. Globális nemzetközi instrumentumok

[17] Az ->[Egyesült Nemzetek Szervezete](#) (ENSZ) többretű dokumentum- és intézményrendszer hozott létre, amellyel a művelődéshez való jog, és azon belül különösen az oktatáshoz való jog érvényesülését kívánja biztosítani. Az ENSZ által alkotott nemzetközi dokumentumok egy része az oktatáshoz és művelődéshez való jog tartalmával (*Right to Education*) foglalkozik; ezeket elsődleges oktatási szabályoknak tekinthetjük. A dokumentumok másik része pedig az egyenlőség biztosítását és a hátrányos megkülönböztetés megszüntetését szabályozza; ezek pedig másodlagos joganyagként jelennek meg az oktatással, művelődéssel és kulturális jogokkal kapcsolatban, hiszen szabályozási területük csak érintőlegesen kapcsolódik a művelődéshez való joghoz.

[18] Az ENSZ a normatív és egyéb szabályanyagok megszövegezése mellett azonban létrehozott egy oktatási, tudományos és kulturális szervezetet is (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – UNESCO). Az UNESCO első helyen látja el az oktatással kapcsolatos programok

kialakítását az ENSZ fenntartható fejlődést kitűző céljaihoz (*Sustainable Development Goals, SGD4, Agenda 2030*) igazodva, valamint elősegíti a nemzetközi jogi szabályok mind teljesebb érvényesülését.

2.1.1. Elsődleges nemzetközi pozitív jog

[19] Az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (*Universal Declaration of Human Rights, UDHR*) fogalmazta meg először a 26. cikkében, hogy „[m]inden személynek joga van a neveléshez”. A szöveg hangsúlyozza, hogy a „nevelésnek az emberi személyiség teljes kibontakoztatására, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának megerősítésére kell irányulnia”, amely elv a későbbiekben az ENSZ dokumentumrendszerének alapvetésévé vált.

[20] 1960-ban az UNESCO létrehozta az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni egyezményt (*Convention against Discrimination in Education, CADE*),^[19] amelynek 4. cikke olyan oktatási rendszerek létrehozatalára hívja fel a tagállamokat, amelyek elősegítik az egyenlő lehetőségeket és egyenlő elbírálást az oktatásban.

[21] Az ENSZ közgyűlése 1966-ban fogadta el két, talán máig a legnagyobb hatásúnak tartható emberi jogi egyezményét, amelyek szintén tartalmazznak kötelező előírást a művelődéshez való jogra vonatkozóan. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR*)^[20] 13–15. cikkei tartalmazznak alapvető rendelkezéseket a tárgyban. Ezt a nemzetközi szerződést az ún. második generációs alapjogok (->**gazdasági, szociális és kulturális jogok**) katalógusaként is hivatkozva a szakirodalom. Mivel a művelődéshez való jog a kulturális jogok klasszikus ága, ez a két normatív rendelkezés minden további jogi és nem jogi szabályanyag alapját képezi.

[22] A 13. cikkben hangsúlyozza az egyezmény, hogy „az iskolai nevelésnek [elsődlegesen] az emberi személyiség és az emberi méltóság érzetének teljes kifejlesztésére, az emberi jogok és alapvető szabadságok iránti tisztelet megerősítésére kell irányulnia”. Ezt követően az oktatás három szintje mentén garanciákat és állami kötelezettségeket fogalmaz meg: az elemi oktatás kötelező és ingyenes jellegét, a középfokú és felsőfokú oktatás hozzáférhetőségét, valamint az anyagi támogatást mind a diákok (ösztöndíjak), mind a tanszemélyzet részére. A cikk továbbá rögzíti a szabad iskolaválasztás lehetőségét az állami és nem állami intézmények között.

[23] A 14. cikk az ingyenes elemi oktatás bevezetésének kötelezettségét rögzíti. A 15. cikk a kulturális és tudományos életben való részvétel alapjogi szabályait rendezi (lásd alább a 3.2. fejezetet).

[24] A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*),^[21] mint az emberi jogok egyik legjelentősebb (globális) katalógusa, a 18. cikkének 4. bekezdésében tartalmaz szabályt a gyermekek vallásos és erkölcsi nevelésével kapcsolatban. Ez a nemzetközi szerződés a klasszikus szabadságjogokat katalogizálja, ezért itt az oktatáshoz való jog csak érintőlegesen, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz kapcsolódóan jelenik meg, amelyre még alább kitérünk.

[25] Az 1989-ben New Yorkban elfogadott, a Gyermekek jogairól szóló egyezmény (*Convention on the Rights of the Child, CRC*)^[22] az oktatásra vonatkozóan a 28. és 29. cikkeiben fogalmaz meg kötelező jogi normát, amelyek tovább pontosítják a fenti dokumentumokban elfogadott tartalmakat.

[26] 1989-ben az UNESCO keretein belül jött létre a szakképzésekről és szakmunkásképzésekről szóló egyezmény (*Convention on Technical and Vocational Education*), amely egy különleges oktatási-képzési részterület jelentős nemzetközi keretszabályozását tartalmazza.

2.1.2. Másodlagos nemzetközi pozitív jog

[27] Az 1965-ben elfogadott, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (*International Covenant on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, CERD)^[23] 5. cikk e) pont v) alpontja az általános- és szakoktatáshoz való jog tekintetében hangsúlyozza a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Hasonlóan, a 7. cikkben a tagállamok vállalják, hogy többek között az oktatás, nevelés és kultúra területén olyan intézkedéseket hoznak, amelyek az előítéletek leküzdését, illetve a „megértés, türelmesség és barátság előmozdítását” szolgálják.

[28] Az 1979-es, a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW)^[24] 10. cikke mondja ki a férfiak és a nők egyenlőségének követelményét az oktatás területén. A 14. cikk pedig a vidéken élő nők tekintetében hangsúlyozza az iskolai és nem iskolai képzés és oktatás szerepét.

[29] Az 1990-ben elfogadott, a vendégmunkások és családjaik jogainak védelméről szóló egyezmény (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their families*) 12. cikke a nevelés megválasztásának szabadságát emeli ki, a 30., 43., és 45. cikkek pedig az oktatáshoz való egyenlő hozzáférést szabályozzák.

[30] A 2006-ban elfogadott, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*)^[25] 8., 16., 23., valamint külön részletesen a 24. cikke tartalmaz oktatásra és nevelésre vonatkozó rendelkezéseket.

2.1.3. Soft law az oktatási jogok terén

[31] A művelődéshez való jog érvényesítésének gerincét a nemzetközi multilaterális szerződések adják, azonban a fenti instrumentumok önmagukban nem elegendők a kívánt joghatás eléréséhez. Ugyanúgy, ahogy a belső jogban, úgy a nemzetközi jogban is végrehajtási (vagy ellenőrző, monitoring) mechanizmusoknak kell létrejönniük azért, hogy a kötelező jogi norma tagállami végrehajtásáról a nemzetközi szervezetnek információja legyen. A tagállami jelentést követően általában a fennmaradó megoldandó kérdésekről a nemzetközi szervezet egy jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlást vagy határozati formájú dokumentumot ad ki, amely az adott tagállamra egyediesített megállapításokat tartalmaz.

[32] Az ENSZ szakosított szerve, az UNESCO azonban olyan *erga omnes* hatályú, jogi kötőerővel nem rendelkező, úgynevezett „soft law” ajánlásokat is kiad, amelyek egy-egy rész kérdésben további értelmezési keretet jelölnek ki.^[26]

[33] Az ENSZ mellett fontos megemlíteni a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD), amely jelentős adatelemzésekkel, összefoglaló tanulmányokkal és szakpolitikai tanácsokkal támogatja a tagállamok oktatásügyi tevékenységét.^[27]

[34] Végül megjegyezzük, hogy – különösen Európában – a keresztény egyházak már több száz évvel az állami oktatást megelőzően végeztek oktatási és kulturális tevékenységet (->**egyházi oktatás és nevelés**), így máig jelentős a hatásuk. Nem jogi, hanem inkább erkölcsi szabályrendszerekhez kapcsolódnak és a globális hatásuk miatt jelentősek a katolikus egyház társadalmi tanítását tartalmazó pápai enciklikák. Ezek közül a művelődéshez való joggal kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik különösen a *Divini Illius Magistri* (1929), a *Gravissimum Educationis* (1965), valamint az *Ex Corde Ecclesiae* (1990) kezdetű enciklika. A protestáns felkezetek hasonlóan nagy hatással vannak az egyes országok kulturális és oktatási életének fejlődésére – azonban nem feltétlenül egy-egy dokumentum, hanem sokszor egyedi intézkedések vagy intézményfenntartás útján.

2.2. Európai nemzetközi instrumentumok

2.2.1. Az Európa Tanács dokumentumai

[35] Az Európa Tanács (ET) legjelentősebb emberi jogi katalógusa kétségkívül az Emberi Jogok Európai Egyezménye (*European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ECHR), amelynek első törzsszövegének még nem volt része az oktatáshoz való jog. Csak 1952-ben, az első kiegészítő jegyzőkönyvvel^[28] fogadta el az ET azt a kötelező jogi normát, amely a legmeghatározóbbá vált később az európai kulturális jogi szabályok között. Az első kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke rögzíti a művelődéshez való jogot mint általános emberi jogot, azonban olyan részletes szabályozást nem alkalmaz, mint a fenti ENSZ egyezmények, csupán a lelkiismereti és vallásszabadsággal való összhangot teremti meg.

[36] Az 1960-ban elfogadott Európai Szociális Charta^[29] – a globális egyezményeket megelőzve – részletes katalógusát adta a második generációs emberi jogoknak. Ennek 1996-ban elfogadott, áttekintett és aktualizált szövege (*Revised European Social Charter*)^[30] a 7. cikkben (gyermekek védelemhez való joga), a 10. cikkben (szakképzéshez való jog), a 15. cikkben (fogyatékos személyek jogai), a 17. cikkben (fiatalok szociális, jogi és gazdasági védelme), valamint a 30. cikkben (szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni védelem) érinti az oktatást. Az ET dokumentuma nem kívánja megismételni az ENSZ korábbi szövegeit, hanem olyan részterületekkel kíván foglalkozni, amelyek az egyébként is alkalmazandó globális szabályozást pontosítják, aktualizálják.

[37] Az ET két kisebbségvédelemmel (->kisebbségek) kapcsolatos nemzetközi szerződésében a fentieknél részletesebb szabályozást alkotott meg. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának^[31] 8. cikke egy önálló és részletes oktatási jogi keretszabályt hozott létre, amely mind az oktatás nyelvét, mind pedig az oktatásban tanított nyelveket érinti. A Kisebbségi Keretegyezmény^[32] pedig a 12, 13 és 14. cikkeiben tartalmaz a nemzeti kisebbségek oktatására vonatkozó részletszabályokat.

[38] Az Európa Tanács a fenti kötelezően alkalmazandó jogi dokumentumokon kívül további jogpolitikai eszközöket is alkalmaz,^[33] valamint *soft law* dokumentumokat (ajánlások, határozatok) is elfogad – különösen a szerződések végrehajtásának ellenőrzése során – annak érdekében, hogy a művelődéshez való jog tartalma minél pontosabban tudjon érvényesülni az egyes tagállamokban.

2.2.2. Az Európai Unió és az művelődéshez való jog

[39] Az Európai Unió (EU) Alapjogi Chartájának 14. cikke kiemeli, hogy „mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez.” Ezzel a korábban hivatkozott ENSZ szerződések szövegére utal és megerősíti azok alkalmazását az EU tagállamai és intézményei tekintetében is. Ehhez kapcsolódik a 13. cikk is, amely a művészet és a tudomány szabadságát deklarálja.^[34]

3. Az alapjog tartalma

3.1. A művelődés univerzalitása

[40] A művelődéshez való jog alanyi oldalán mindenki számára nyitott. A fent bemutatott nemzetközi normák egyértelműen minden ember számára hozzáférhető jogként nevesítik a kulturális, tudományos életet, valamint az oktatást.

[41] A művelődéshez való jog univerzalitása azt feltételezi, hogy mindenki egyenlőképpen férjen hozzá a kulturális értékekhez és a tanuláshoz. Az egyenlőség az alany felől a hozzáférés lehetőségét

jelenti, míg az állam felől egy differenciálási kötelezettséget, amely segítségével a különböző képességű és készségű jogalanyok a nekik megfelelő módon képesek ezekhez az értékekhez hozzáfélni.

[42] A magyar Alaptörvény – hasonlóan a korábbi alkotmányos szabályokhoz – a magyar állampolgárok számára deklarálja az alapjoghoz való hozzáférést. Ez azonban nem szűkíti le az alanyi kört, mivel mind a korábban hivatkozott nemzetközi szerződések, mind az azok alapján kialakult nemzetközi bírósági gyakorlat^[35] egyértelműen hangsúlyozza, hogy univerzális emberi jogról van szó, amely állampolgárságtól függetlenül minden ember veleszületett joga. Az alkotmányos szabályozás alatti törvényi szinten éppen ezért ez az állampolgárságra történő utalás már nem jelenik meg.

3.2. Kulturális értékek és tudományos eredmények: részvétel és közvetítés

[43] A művelődéshez való jogon belül az oktatáson kívüli alapjogi részjogosítványok elsődleges forrása az ICESCR 15. cikke. E cikk az ember intellektuális életének két területéhez kapcsolja a művelődést: a kulturális élethez, valamint a tudományos élethez.

[44] E nemzetközi szerződésben minden állam elismeri a jogot arra, hogy minden személy részt vehessen a kulturális életben. A kultúra, mint szellemi értékek közvetítése, szoros kapcsolatban áll a művészettel. Ez elsősorban – a Révai lexikon szerinti klasszikus megközelítés szerint – a szép és a szépség érzékelhetővé tételét jelenti bármely szellemi megnyilatkozás (irodalom, zene, dal) vagy anyag (építészet, festészet, szobrászat, iparművészet) útján. A művészet egyidős az emberrel (lásd: barlangfestmények), és folyamatosan követi az ember fejlődését. A művészet és a kultúra célja és a társadalomban betöltött szerepe jelentősen változott az évezredek során.^[36] A kultúrának az érzelmi intelligencia kialakításában is hangsúlyos a szerepe, hiszen az értékek közvetítésével az ember érzelmi életének gazdagodását éri el. Az érzelmileg és intellektusában gazdag személyiség képes befogadóbb, mások tiszteletére nyitottabb emberré válni, ami végső soron kisebb és nagyobb emberi közösségek harmonikus együttélésnek alapfeltétele. Ezért a kultúrában való részvétel mind az egyén, mind a társadalom számára értékes, valamint más alapjogok érvényesülésére is hatással van.

[45] Az alapjog érvényesülése az állam aktív cselekvése útján valósulhat meg. Az ENSZ a nemzetközi kötelezettség teljesítése során olyan jogi környezet vár el az államoktól, amelybe teljesen integrálják a kultúrához való hozzáférést. Ezen felül, mint minden alapjogra, a művelődéshez való jogra is érvényes a megfelelő jogi védelem garantálásának követelménye.^[37]

[46] Az ICESCR-ben továbbá a tagállamok biztosítják, hogy mindenki „élvezze a tudomány haladásából és annak alkalmazásából származó előnyöket”, valamint hogy minden tudományos, irodalmi vagy művészeti alkotás szerzője „erkölcsi és anyagi érdekei védelemben” részesüljön. Az egyezségokmány a tudományos élet szabadsága tekintetében két fő alanyi körnek biztosít védelmet: annak, aki részt vesz a tudomány művelésében, és azoknak, akik élvezik a tudomány eredményeiből származó gyümölcsöket. Az előbbi tekintetében feltétel a tudományos kutató és alkotó tevékenységhez nélkülözhetetlen szabadság tiszteletben tartása is.

[47] Mind a kultúra, mind a tudomány önmagán kívülre mutat: az igazi céljukat a társadalomban érik el. Így az alapjoghoz kapcsolódó állami kötelezettség nemcsak a részvétel (művelés) biztosítására, hanem az eredmények szabad közzétételére és azokhoz való szabad hozzáférésre is kiterjed. A kultúra tekintetében a nemzetközi szerződések^[38] még külön kiemelik az annak megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jogot, illetve állami kötelezettséget.^[39]

3.3. Tanulás és tanítás joga

[48] Az oktatáshoz való jog tartalmában a tanuláshoz és a tanításhoz való jogot szoktuk

megkülönböztetni. A tanuláshoz való jog (tanszabadság) először is az oktatáshoz való hozzáférés jogával áll kapcsolatban. Az alap- és középfokú oktatáshoz (i) mindenki számára (ii) „képeségei alapján” hozzáférhető oktatást kell biztosítani. Természetesen az állam bizonyos tekintetben differenciált oktatási intézményeket hoz létre éppen annak érdekében, hogy az eltérő képességek ellenére is minden gyermek a neki megfelelő oktatásban tudjon részesülni. A tanuláshoz való jog az intézményválasztás lehetőségét is jelenti, elsősorban a szülő és a gyermek világnézeti meggyőződésének megfelelő oktatási-nevelési intézmény választása útján. A tanuláshoz való jog alatt kell még érteni a minőségi oktatáshoz való hozzáférést is, ami korszerű, magas szintű és tárgyilagos oktatást jelent.

[49] A tanításhoz való jog már strukturáltabb jog, amely figyelembe veszi az oktatás szintjeit és az intézmény oktatási profilját. Ez a jog különösen a tudományos és művészi élet szabadságában nyer értékelést.^[40] A tanítás jogához kapcsolódik az intézményalapításhoz való jog is, amely az állam mellett a nem állami (nemzetiségi önkormányzat, egyházi, civil stb.) szereplők feladatvállalását is lehetővé teszi.^[41]

3.4. Tankötelezettség

[50] Az oktatáshoz való jog a jogalany oldalán azonban nemcsak jogosultságokat, hanem állampolgári kötelezettséget (tankötelezettség) is teremt. Összhangban a nemzetközi dokumentumokkal (és a magyar közjogi hagyománnyal), az alapfokú oktatásban való részvétel mindenki kötelezettsége (-> **alapvető kötelezettségek**). A kötelező alapfokú oktatás célja az egyenlőség biztosítása és az elemi tudás megszerzésével az önálló, felelős emberi lét kialakításának támogatása.

[51] Az elemi oktatás kötelező jellege nem öncélú: a célja az, hogy a gyermekek személyisége a lehető legjobban ki tudjon teljesedni, képesek legyenek az önálló élet kialakítására és felelős döntések megfogalmazására. Finnország – amelynek oktatási rendszerét az egyik legfejlettebbnek tartják számon – alkotmánya az egyén társadalomban betöltött helye és az egyenlő hozzáférés mellett a környezetért viselt felelősséghez is kapcsolja az oktatás célját (16. és 20. cikkek).^[42]

[52] Az alapjogvédelem szempontjából ki kell emelni, hogy jogérvényesítés sajátos formája az -> **ombudsmani** kontroll, amely az oktatási jogokra külön vonatkozhat. Az oktatási jogi ombudsman intézmény ritka, de nem ismeretlen intézmény Európában. Van olyan ország, ahol a parlamenti alapjogi biztosok között kifejezetten az oktatási jogok felügyeletére létrehoznak külön ombudsmant (ilyen működik például Máltán: *Commissioner for Education – Kummissarju għall-Edukazzjon*). Magyarországon 1999-ben jött létre egy szakombudsmani rendszer, amely az oktatásért felelős miniszter irányítása alá helyezte az oktatási jogok kontrollját (oktatási jogok biztosa).^[43]

3.5. Az állami oldal felől

[53] A közművelődést tekintve az állami oldalon a szolgáltatási és intézményfenntartási kötelezettség jelenik meg, amely – hasonlóan a többi szociális és kulturális joghoz – az állam gazdasági teljesítőképességéhez igazodik.^[44] Mind a közművelődés, mind az oktatási jog tekintetében azonban az állami aktivitást, a szolgáltatási kötelezettséget kell kiemelni. A művelődéshez való jog biztosítása terén negatív oldalt, azaz olyan cselekvést, amelytől az államnak tartózkodnia kellene, nem ismerünk, mivel itt az intézményvédelmi oldal egyértelműen a közszolgáltatás biztosításában jelenik meg. Az alapjoghoz való hozzáférés nem is lenne lehetséges, ha az állam nem biztosítaná ennek az intézményi hátterét.

[54] Az oktatási jog érvényesítésének állami feladataiban (oktatásigazgatás, azaz a köznevelés és a felsőoktatás igazgatása) további két elemet különböztethetünk meg: az oktatást-nevelést, mint közszolgáltatást, és az oktatási hatósági tevékenységet. Ez utóbbi kifejezetten állami, sőt kormányzati feladat, azonban a közszolgáltatás nyújtása nem kizárólag az állam előtt áll nyitva.

Tekintettel arra, hogy éppen a köznevelésben az állami szerepvállalás több száz évvel később jelent meg, mint a nem állami (egyházi) oktatás, ebben a közszolgáltatásban hagyományosan megjelennek nem állami szereplők is.^[45] Az állami és nem állami szereplők által nyújtott nevelési-oktatási közszolgáltatás által Magyarországon plurális szerkezetű oktatási rendszer honosodott meg.^[46] Az oktatás és nevelés színvonalának és minőségének egységességét (és végső soron pedig a jogalanyok jogegyenlőségét) az az állami kontrollrendszer garantálja, amely szerződéses, hatósági és minőségbiztosítási eszközöket vegyesen alkalmaz (lásd például: köznevelési szerződés, működési engedély, akkreditáció stb.).

[55] A nem állami, elsősorban egyházi fenntartású intézmények nemcsak a közfeladat-ellátást egészítik ki, hanem a lelkiismeret- és vallásszabadság-gyakorlásának megvalósulását (szülői jog a gyermek nevelésének-oktatásának megválasztására) is garantálják.^[47] Az államnak világnézetiileg semleges intézményeket kell létrehoznia, vallásilag elkötelezett iskolákat nem.^[48] Ez utóbbiak fenntartásához viszont támogatást nyújt: amennyi közfeladatot átvállal az egyházi intézmény, ahhoz igazodó költségvetési kompenzációt kap az államtól.^[49]

[56] Az Alaptörvény XI. cikke továbbra is tartalmazza az ingyenességre és a támogatásra vonatkozó rendelkezéseket.^[50] A nemzetközi szerződések is hangsúlyozzák azt, hogy az elemi oktatásnak a kötelező jelleg mellett ingyenesnek kell lennie. Az ingyenesség tekintetében az ->[Alkotmánybíróság](#) egyszerre hangsúlyozza az oktatáshoz való jog alanyi és intézményi oldalát: „az államnak alkotmányos kötelezettsége, a szülőknek és a tanulóknak pedig alapvető alanyi jogosultsága áll fenn az ingyenes oktatásra.”^[51] Az Alaptörvényben rögzített támogatási rendszer (például ösztöndíjkeretek meghatározása) olyan alkotmányos garancia, amely tovább szélesíti az oktatáshoz való hozzáférés lehetőségét és így az esélyegyenlőséget a társadalomban. Az anyagi támogatások azonban nem alapjogi természetűek, azokat az állam a mindenkori teherbíró képessége alapján határozza meg.

4. JEGYZETEK

[1] HORVÁTH Enikő: „A művelődéshez való jog” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II*, Budapest, Századvég, 2009, 2595.

[2] OSZLÁNCZI Tímea: „A tanuláshoz és művelődéshez való jog szabályozásának története Magyarországon” in UGRAI János – VIRÁG Irén (szerk.): *Tanulmányok a neveléstudomány köréből*, Eger, EKE Líceum, 2018, 62–64.

[3] Alaptörvény XI. cikk (2) és (3) bekezdések.

[4] BALOGH Zsolt: „Szociális jogok” in SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*, Pázmány Press, Budapest, 2019, 335.

[5] Lásd alább a 3.2. fejezetet.

[6] Alaptörvény XI. Cikk (2) bekezdés

[7] BALOGH (4. j.) 335.

[8] Lásd Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 18/1994. (III. 31.) AB határozathoz. ABH 1994, 88, 93–98.

[9] Az angol nyelvű szövegek a *Right to Education* kifejezést használják, amely a magyar nyelvben mind az oktatást, mind a nevelést lefedi. Tekintettel arra, hogy e két tevékenységforma Magyarországon saját intézmény- és módszertani rendszert hozott létre, indokolt, hogy mindkét kifejezést használjuk, amikor összefoglalóan beszélünk az alapjogról.

[10] Alaptörvény 11. cikk (2) bekezdés.

- [11] Alaptörvény X. cikk.
- [12] LÁNCOS Petra Lea: „A tudományos és művészi élet szabadsága” in JAKAB (1. j.) 2611.
- [13] Balázs Szabolcs GERENCSÉR – Nóra Zsuzsanna CSEKŐ-LENGYEL: „Religion in the Hungarian Education System – an overview” in Charles J. RUSSO (szerk): *Law, Education, and the Place of Religion in Public Schools: International Perspectives*, Routledge, 2021 (megjelenés alatt).
- [14] SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog – Vallásszabadság és vallási közösségek a mai magyar jogban*, Budapest, Szent István Társulat, 2012, 122.
- [15] HORVÁTH (1. j.) 2596.
- [16] Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 18/1994. (III. 31.) AB határozathoz (8. j.). Lásd még BALOGH (4. j.) 334.
- [17] Alaptörvény XIII. cikk.
- [18] Alaptörvény XVI. cikk (3) és (4) bekezdések.
- [19] Kihirdette: 1964. évi 11. törvényerejű rendelet az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdeletről szóló egyezmény kihirdetéséről.
- [20] Kihirdette: 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.
- [21] Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.
- [22] Kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.
- [23] Kihirdette: 1969. évi 8. törvényerejű rendelet a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.
- [24] Kihirdette: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet a nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről.
- [25] Kihirdette: 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- [26] Lásd például Recommendation concerning the status of Higher-Education Teaching Personnel, 1997; Recommendation on the Recognition of Studies and Qualifications in Higher Education, 1993; Recommendation on the Development of Adult Education, 1976; Recommendation concerning Education for International Understanding, Co-operation and Peace and Education relating to Human Rights and Fundamental Freedoms, 1974; Recommendation concerning the Status of Teachers, 1966; Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education, 1994; Hamburg Declaration on Adult Learning, 1997; Dakar Framework for Action – Education for All: Meeting our Collective Commitment, 2000.
- [27] Lásd például „Education at a Glance” elemzések vagy OECD: *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics*, Paris, OECD Publishing, 2018.
- [28] Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- [29] Kihirdette: 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről.
- [30] Kihirdette: 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről.
- [31] Kihirdette: 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy

Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről.

[32] Kihirdette: 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

[33] Lásd például az Európa Tanács oktatáspolitikáját: „Better Education for Better Democracies”.

[34] Jan DE GROOF: „Legal Framework for Freedom of Education” in Charles L. GLENN – Jan DE GROOF (szerk.): *Balancing freedom, autonomy and accountability in education. Volume 1.*, Tilburg, Wolf Legal Publishers, 2012, 42.

[35] Lásd például az Európai Bíróság (*Court of Justice of the European Union*, CJEU) Bizottság kontra Olaszország (C-388/01) vagy a Bizottság kontra Ausztria (C-147/03) ügyben hozott ítéletét. E döntések értelmében a bíróság szerint is minden tagállam állampolgára számára egyformán (egyenlően) kell érvényesülnie a művelődéshez való jognak.

[36] Szerb Antal az irodalom példáján mutatja be, hogy míg az antik világban a művészet szerepe az isteni közvetítése és „élet-feletti” megjelenítése volt, addig az ipari forradalmak után ez a hétköznapiakra húzódott vissza és elszakadt az „élet-felettitől”. SZERB Antal: *A világirodalom története*, Budapest, Magvető, 1981, 509–511.

[37] Committee On Economic, Social And Cultural Rights: „Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” 1998. december 3, E/C.12/1998/24.

[38] A hivatkozott ICESCR mellett a kisebbségi jogot szabályozó nemzetközi szerződések is külön hangsúlyozzák a kultúra megőrzésének jogát. Lásd például az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 5. cikkét: „1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit.”

[39] LÁNCOS Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*, Budapest, Pázmány Press, 2014, 45; GERENCSÉR BALÁZS Szabolcs: „Nyelvében él...” *Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól*, Budapest, NSKI – Méry Ratio, 2015, 97.

[40] BALOGH (4. j.) 335.

[41] ÁRVA Zsuzsanna: „A köznevelés-közoktatás szakigazgatási alapjai” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog – Szakigazgatásaink elmélete és működése*, Budapest, Wolters Kluwer, 2020, 860–861.

[42] Päivi GYNTHÉR: „Finland” in Charles L. GLENN – Jan DE GROOF (szerk.): *Balancing freedom, autonomy and accountability in education. Volume 2*, Tilburg, Wolf Legal Publishers, 2012, 157–173. A finn alkotmány szövege angol nyelven.

[43] *A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény* 77. §.

[44] Horváth „progresszív” feladatellátásnak is nevezi, mivel megvalósítása fokozatos. HORVÁTH (1. j.) 2597. Lásd még BALOGH (4. j.) 317.

[45] A jelenleg hatályos, *a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény* 2. § (3) bekezdése szerint „Köznevelési intézményt a) az állam, valamint b) e törvény keretei között ba) a nemzetiségi önkormányzat, bb) az egyházi jogi személy, bc) a vallási egyesület vagy bd) más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn [...]”

[46] BALOGH (4. j.) 335.

[47] Lásd még 22/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 107.

[48] SCHANDA (14. j.) 104.

[49] Lásd 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.

[50] A korábbi Alkotmány tekintetében lásd LÁNCOS (12. j.) 2625.

[51] 22/1997. (IV. 25.) AB határozat (47. j.).