

Egy bizalmi kérdés: modellváltó egyetemek részvétele az Erasmus-programban

„Minden euró, amit az Erasmus-programba fektetünk, egy fiatal jövőjébe és európai elképzelésünkbe való befektetés. Nem tudok elképzelni semmi olyat, ami méltóbb lenne a befektetésünkre, mint a holnap vezetői” – fogalmazott 2017-ben Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság korábbi elnöke.¹

„30 év után büszkén kijelenthetjük: az Erasmus uniónk történetének egyik legnagyobb egyesítő vívmánya. Az Erasmus-program minden eurócentje a legjobb célra elköltött pénz” – jelentette ki három évvel később utódja, Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság jelenlegi elnöke.²

Az Erasmus+, az Európai Unió zászlóshajóprogramja és az EU-integráció egyik leglátványosabb sikertörténete, 2022-ben lett 35 éves. A program döntő szerepet játszik a minőségi és inkluzív oktatás, képzés és az egész életen át tartó tanulás célkitűzéseinek elérésében. Az elmúlt három és fél évtizedben több mint 10 millió európai polgár vett részt az Erasmus-programban,³ amelynek költségvetését jelentős mértékben megnövelték az előző többéves pénzügyi kerethez képest: míg 2014 és 2020 között 14,7 milliárd euróból gazdálkodhatott, amely összeg a teljes hétéves költségvetési keret valamivel több mint 1%-át jelentette, addig a mostani költségvetési ciklusban az Erasmus+ programra fordítható összeg aránya 2,6%-os, teljes indikatív pénzügyi keretösszege több mint 26 milliárd eurót tesz ki.⁴ Az új hétéves ciklusra szóló Erasmus+ program legfontosabb célkitűzése, hogy a kedvezményezettek számára sokkal inkább megkülönböztetésmentessé és inkluzívvá, egyszerűvé és kiszámíthatóvá váljék.

Ehhez képest az Európai Bizottság javaslata alapján a Tanács tavaly decemberben úgy döntött,⁵ hogy a modellváltó magyarországi egyetemeket – és a döntés következtében hallgatóikat és kutatóikat – kizárja az Erasmus+ együttműködési és oktatási csereprogramból, valamint a Horizont Európa kutatási és innovációs keretprogramból is; olyan esetekben, ahol a pályázat elbírálása

¹ European Commission 2017.

² VON DER LEYEN 2020.

³ KALAS 2022.

⁴ European Commission 2021.

⁵ HALMAI 2023.

vagy a támogatási szerződés megkötése december 15-e után történne. Ráadásul mindezt anélkül, hogy a programok végső kedvezményezettjeinek érdekvédelméről – legalább szóbeli ígéletben – megfelelően gondoskodott volna.

Mint ismeretes, a döntés hátterében a Tanács 2022. december 15-i határozata áll.⁶ E határozat szerint a közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk kezelt jogi személyek esetében aggályos, hogy megfelelően kerülnek-e alkalmazásra a közbeszerzési szabályok, és nem átlátható, hogy az említett vagyonkezelő alapítványok milyen módon kezelik a forrásokat. A jogállamiság védelmére irányuló intézkedésekkel kapcsolatban az említett tanácsi határozat kiemeli, hogy azoknak elsősorban azokat a 2021–2027. évi kohéziós politikai programokat kell védeniük, amelyeket Magyarország várhatóan főként közbeszerzési eljárások útján fog végrehajtani.

Azok az egyetemek azonban, amelyek Erasmus-projektekre nyújtanak be pályázatot és azokat elnyerve bekapcsolódnak a programba, nyilvánvalóan nem folytatnak le a végrehajtáshoz kapcsolódóan közbeszerzési eljárást, különösen miután közvetlen uniós programként az Erasmus esetében maga az Európai Bizottság Végrehajtó Ügynöksége felel a projektek teljes életciklust átfogó irányításáért a program népszerűsítésétől kezdve a támogatási kérelmek elemzésén és értékelésén át a projektek helyszíni ellenőrzéséig. A felsőoktatási intézmények feladata például hallgatói mobilitás esetén kimerül a mobilitási projekt megpályázásában, a támogatási megállapodás aláírásában és igazgatásában, valamint a beszámolásban. Arról nem is beszélve, hogy a felsőoktatási intézmények oktatáspolitikai szempontú uniós vizsgálata nem tiszta terep, az Európai Unió korlátozott hatáskörökkel rendelkezik az oktatással kapcsolatban, a nemzeti jogszabályok közvetlen összehangolására tett intézkedés e téren nem megengedett. A Szerződések nem teszik lehetővé a tagországok oktatási rendszereinek tartalmi jellegű harmonizációját sem.

A negyedik korrekciós intézkedés értelmében Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy a vonatkozó szabályozási keret 2022. szeptember 30-ig történő módosítása révén biztosítja az uniós támogatás közérdekű vagyonkezelő alapítványok általi felhasználásának átláthatóságát. A javaslat benyújtását követően az Országgyűlés jogalkotási aktust fogadott el az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat érintő törvények módosításáról.

⁶ Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary.

Ezekkel kapcsolatban az Európai Bizottság úgy foglalt állást, hogy együttesen elvben képesek lennének kezelni a közbeszerzési eljárások terén a rendszer-szintű szabálytalanságokkal, hiányosságokkal és a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokkal kapcsolatos aggodalmakat egyaránt, amennyiben minden intézkedést megfelelően és hatékonyan hajtanak végre.

Ennek ellenére a decemberi uniós döntés és annak alapján a Bizottság azonnal és teljes szigorral sújtott le a magyar felsőoktatásra. A határozat bőven túllép a három operatív programmal kapcsolatban meghatározott 55%-os forrásfelfüggesztés mértékén, és úgy foglalt állást, hogy nem tehető jogi kötelezettségvállalás semmilyen közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyal, illetve semmilyen, az ilyen közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány által fenntartott jogi személlyel; függetlenül attól, hogy közvetlen vagy közvetett irányítással végrehajtott uniós programról van-e szó. Ilyen módon vált a jogállamisági huzavona áldozatává a közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok által fenntartott egyetemek részvétele az Erasmus-programban.

A határozattal kapcsolatban számos kérdés továbbra is nyitva áll: mi a helyzet az olyan projektekkel, amelyek végrehajtásához nem feltétlenül kapcsolódik pénzügyi teljesítés – mint például a közös helyszíni és online tevékenységeket lehetővé tevő eTwinning-program –, vagy hogy fogadó intézményként részt vehetnek-e a modellváltó egyetemek és főiskolák a mobilitási akciókban. De mind közül a legfontosabb kérdés: milyen sors vár az Erasmus-program végső címzettjeire: a felsőoktatási hallgatókra, kutatókra. A jogállamisági feltétellességről szóló rendelet⁷ és az ahhoz kapcsolódó iránymutatás előírja: alapvető fontosságú, hogy az úgynevezett korrekciós intézkedések elfogadásakor a végső címzettek és kedvezményezettek jogos érdekei megfelelő védelemben részesüljenek.⁸ Az intézkedések elfogadásának mérlegelésekor a Bizottságnak figyelembe kell vennie azoknak a programok végső címzettjeire és kedvezményezettjeire gyakorolt potenciális hatását – vagyis esetünkben a döntés által érintett felsőoktatási hallgatók, dolgozók, kutatók érdekeit. Ezt a problémát a Bizottság azzal gondolta áthidalni, hogy úgy érvelt: az intézkedés nem érinti az uniós programokból a tagállam számára általánosan allokkált forrásokat, mivel ezeket más szervezetek számára továbbra is fel lehet használni, tehát az intézkedés arányos. Az uniós intézmény által közvetített felfogás azonban súlyosan sérti a megkülönböztetésmentesség elvét, főként a források végső

⁷ Regulation 2020/2092 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget.

⁸ Európai Bizottság 2022.

címzettjeinek érdekei és jogai szintjén. Ráadásul a fenti szabályok azt is előírják, hogy a jogállamisági kondicionalitási rendelet legfeljebb abban az esetben gyakorolhat hátrányos hatást az uniós programok végső címzettjeire, ha azok a jogállamiság elveinek megsértésében részt vettek – például korrupció, rendszerszintű csalás és összeférhetetlenség esetén. Nyilvánvalóan ez nem vetődhet fel azokkal az egyetemi hallgatókkal vagy kutatókkal kapcsolatban, akiknek egyetlen „hibája”, hogy történetesen egy modellváltásban érintett felsőoktatási intézménybe iratkoztak be vagy annak keretei között – esetleg partnerségi részvételével – végeznek kutatási tevékenységet.

Az Erasmus-program jelentősége – ami egyúttal Európa jövője szempontjából is döntő fontosságú –, hogy az egyének demokratikus folyamatokban történő aktív részvételét ösztönzi. Azoknak, akik tanulási célú mobilitási tevékenységekben vesznek részt, egyaránt be kell kapcsolódniuk helyi közösségük és a fogadó ország helyi közösségeinek életébe. Mindez segít megérteni a résztvevők számára, hogy Európa nem egy absztrakt formáció, hanem a közösségek közössége. A külföldön végzett tanulmányok, oktatás, képzés és munkavállalás, ifjúsági és sporttevékenységekben való részvétel minden korosztályban hozzájárul az interkulturális tanulás, a kritikai gondolkodás és az aktív polgári szerepvállalás elősegítéséhez.

Három évvel ezelőtt, amikor az Európai Bizottság az új programot tárgyalta, azt a legfőbb szakpolitikai célkitűzést fogalmazta meg, hogy az Erasmus-program a kiszámíthatóságot, az európai egységet és a jogbiztonságot szolgálja, ezenfelül pedig mindenben meg kell felelnie a Szociális Jogok Európai Pillére által rögzített elveknek: mindenkinek joga van a minőségi, inkluzív oktatáshoz és az egész életen át tartó tanuláshoz, ezen a téren pedig senkit nem érhet hátrányos megkülönböztetés. Három évvel ezelőtt a brexit kapcsán külön jogszabályt⁹ fogadott el a Tanács, hogy amennyiben az Egyesült Királyság megállapodás nélkül távozik az Európai Unióból, az Erasmust illetően akkor se érhesse kár a mobilitási programban részt vevőket. Három évvel ezelőtt az Európai Bizottság szolgálatai nem vették figyelembe az akkori oktatásügyi biztos kérését, hogy az Erasmus-program a jellegéből adódó kivételessége okán ne tartozzon az uniós költségvetés jogállamisági feltételeességéről szóló úgynevezett kondicionalitási rendelet hatálya alá.

A modellváltó felsőoktatási intézmények érintettsége az Erasmusban való részvétel kapcsán rendeződhet. Az Európai Bizottság technikai értelemben lehetővé teheti a pályázatokban való részvételt, az új támogatási szerződések

⁹ Az Európai Unió Tanácsa 2019.

megkötéséig pedig bőven megoldódhat a jogállamisági vita Magyarország és az uniós intézmények között, vagy ha mégsem így történne, a Magyar Kormány a pályázati összegnek megfelelő pénzügyi vállalással lehetővé teheti az Erasmus-projektek megvalósulását. Az Erasmus azonban nemcsak egy uniós program, hanem egy jelkép is, amelyet a résztvevők az európai egységgel azonosítanak. Félő, hogy az Erasmus-programban való részvételt korlátozó intézkedésekkel az uniós intézmények éppen azt a közbizalmat teszik most kockára, amelynek védelmére hivatkozva a Magyarországgal szembeni jogállamisági eljárásokat napirenden tartják.

2023. január 16.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió Tanácsa (2019): *2019/0030 (COD) Rendelet az Egyesült Királyság Unióból való kilépésére tekintettel az 1288/2013/EU rendelettel létrehozott Erasmus+ program keretében folyamatban lévő tanulási célú mobilitási tevékenységek folytatására vonatkozó rendelkezések megállapításáról*. 2019. március 14. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-55-2019-INIT/hu/pdf>
- Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 on Measures for the Protection of the Union Budget against Breaches of the Principles of the Rule of Law in Hungary. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506>
- European Commission (2017): *Opening speech by President Jean-Claude Juncker at the Social Summit for Fair Jobs and Growth*. 2017. november 17. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_4723
- European Commission (2021): *Erasmus+ 2021–2027 Programme Brings over €26.2 Billion to Support Mobility and Cooperation*. 2021. március 5. Online: <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/news/erasmus-2021-2027-programme-brings-over-eu262-billion-to-support-mobility-and-cooperation-0>
- Európai Bizottság (2022): *Iránymutatás az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alkalmazásáról*. 2022. március 2. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/c_2022_1382_3_hu_act_part1_v1.pdf
- HALMAI Katalin (2023): Levelet írt az Európai Bizottság, búcsúzhatnak az Erasmustól a fideszes irányítás alatt álló alapítványi egyetemek. *Népszava*, 2023. január 9. Online: <https://nepszava.hu/3181304-europai-bizottsag-erasmus-alapitvanyi-egyetem-tamogatas-leallitas>
- KALAS Vivien (2022): 35 éves lett az Erasmus program. *Ludovika.hu*, 2022. január 26. Online: www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2022/01/26/35-eves lett az erasmus-program/
- Regulation 2020/2092 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN>
- VON DER LEYEN, Ursula [@vonderleyen] (2020): After 30 Years we can Proudly Say: #Erasmus in One of the Greatest Unifying Achievements in the History of our Union. *Twitter*, 2020. október 7. Online: <https://twitter.com/vonderleyen/status/1313881999065714689>