



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB 645/2013. számú ügyben

Előadók: dr. Bácskai Krisztina
dr. Bene Beáta
dr. Borza Beáta
dr. Horváth-Egri Katalin
dr. Láposy Attila

2013. július

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-645/2013. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

2013 elején a sajtóhírekből¹ olyan sorozatos problémákról és bizonytalanságokról értesültem a felsőoktatási felvételi átalakításával kapcsolatosan, amelyek nyomán indokoltnak tartottam a felsőoktatásba való bekerülés eljárását, a felsőoktatási felvételi rendszer működését középpontba állító átfogó vizsgálatot indítani. Az alapjogi aspektusú vizsgálat kiindulópontja az Alaptörvény XI. cikke volt, amely rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, amelyet hazánk – többek mellett – a *képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással*, továbbá az *oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja*. A művelődéshez való jog keretében tehát megfelelő állami támogatással biztosítani kell a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást, a felvételi rendszer működésében világosan, ténylegesen érvényre kell juttatni az esélyegyenlőséget és a jogbiztonságból következő stabilitást.

2013. január 1-jén hatályba lépett az új felsőoktatási törvény azon módosítása, amely értelmében a miniszter évente határozattal állapítja meg mely felsőoktatási intézmény által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A szakminiszter e hatáskörében eljárva meghatározta az *államilag nem támogatott képzések* (pl. turizmus-vendéglátás, pénzügyi és számvitel, kommunikáció és médiatudomány, jogász, andragógia) körét. A médiából a közvélemény arról szerezhetett tudomást, hogy az önköltséges szakok piacképesek és az onnan kikerülők, olyan bért kapnak majd, amiből vissza tudják fizetni a képzés költségeit. 2013 első hónapjaiban a sajtóhíradások nyomán bizonytalanság merült fel a *minimális felvételi pontszám meghatározásával összefüggésben*, valamint az állami támogatás szempontjából kulcsfontosságú *miniszteri határozat meghozatalára* sem került időben sor.²

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján pedig a hivatalbóli ombudsmani vizsgálat természetes személyek *pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására* irányulhat. Figyelemmel arra, hogy az átalakított felsőoktatási felvételi rendszerre vonatkozó szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogával, a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jogával, valamint az esélyegyenlőség elvével összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam, és az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem a felsőoktatásért felelős emberi erőforrások miniszterétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánosság tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú*

¹ <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=611383>

² http://eduline.hu/eretsegi_felveteli/2013/1/17/Felveteli_2013_minimalis_ponthatar_rendelet_ABZB9M

oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]

- az esélyegyenlőség elve: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (4) – (5) bekezdés]
- a jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény (Nftv. mód.)
- a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Fkr.)
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

1. A miniszternek címzett megkeresésemre a felsőoktatásért felelős államtitkár válaszolt, aki rendelkezésemre bocsátotta azt a háttéranyagot, amely „a felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken igénybe vehető magyar állami ösztöndíjról szóló miniszteri határozathoz” készült.³

E háttéranyag 2012. december 31-ig hatályos szabályozásnak megfelelően hivatkozik a I. Bevezetés c. fejezetben az Nftv. 46. § (4) - (6) bekezdéseire, miszerint: „(4) A Kormány a felvétel időpontját megelőző évben – a 41. §-ban foglaltakra is figyelemmel – határozattal állapítja meg a felvehető magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszámkeretet, és dönt ennek képzési szintek, képzési területek és képzési munkarendek közötti megosztásáról. A magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzésbe felvehető hallgatói létszám megállapításával kapcsolatos kormány-előterjesztést véleményezi a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács. Álláspontjáról, továbbá a gazdasági kamarák e tárgykörben adott véleményéről a Kormányt tájékoztatni kell.

(5) A miniszter a Felsőoktatási Tervezési Testület véleményének kikérése után határozatban dönt a (4) bekezdésben meghatározottak szerint megállapított hallgatói létszámkeretnek a felsőoktatási intézmények közötti megosztásáról.

(6) A Kormány és a miniszter a (4)-(5) bekezdésekben meghatározott döntéseinek meghozatalakor figyelembe kell venni

- a) a nemzetstratégiai és vidékfejlesztési stratégiai célokat,
- b) a közép- és hosszú távú munkaerő-piaci előrejelzéseket,
- c) a végzett hallgatók pályakövetési adatait,
- d) a képzési területen alap- és osztatlan képzésben indított szakok arányát.”

A Bevezetés tartalmazza, hogy a „rendelkezésre álló objektívebb számadatokon alapuló döntéshozatal mellett legalább ennyire hangsúlyos a keretszámok meghatározására,

³ Megjegyzendő, hogy magán a megküldött dokumentumon sem annak készítője, sem annak keletkezésére utaló időpont nem lelhető fel.

mint az oktatási kormányzat egyik legfontosabb szakpolitikai eszközére tekinteni. Ez nem csupán az adatok olykor alacsony reprezentativitásából, az előrejelzések bizonytalanságából következik, hanem pusztán abból a tényből, hogy a kormányzat elvitathatatlan „szabadsága”, hogy eldöntse, milyen területen, mekkora volumenben rendel meg felsőfokú végzettségűeket három-öt évre előre.”

A Háttéranyag II. fejezetében a „Képzési terület hallgatói létszámkeret meghatározásában figyelembe vett adatokat” elemzi. Elsőként a nemzetstratégiai és vidékfejlesztési stratégiai célokat összesítette az egyes stratégiai dokumentumokban⁴ erősítendő képzési területek szerint. A természettudományokat és a műszaki képzést négy stratégiai dokumentum emelte ki fejlesztési célként, az agrárágazati, az informatikai és az művészeti képzést két stratégiai dokumentum nevesíti megerősítendő képzésként, a gazdaságtudományokról és a sporttudomány képzés megerősítéséről egy dokumentum tartalmaz elvárást. A bölcsészettudomány, a jogi képzés, a közigazgatási, rendészeti és katonai, művészetközvetítés, orvos- és egészségtudomány, pedagógusképzés és a társadalomtudományi képzés ezzel szemben a stratégiai dokumentumokban nem jelenik meg, mint preferálandó képzési terület.

E fejezet második része a munkaerő-piaci előrejelzéseket értékeli a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság és Vállalkozáskutató Intézete, valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján. Majd a végzett hallgatók pályakövetési adatai következnek. Az eredmények szerint az orvos- és egészségtudományi és az informatikai képzési területen szerzett oklevél biztosít leginkább a szakképzettségnek megfelelő, gyors elhelyezkedést, ezt követi a jogi, a műszaki, a természettudományi és a pedagógusképzés képzési terület.

A diploma utáni első munkába állás átlagos ideje szerint a kereséssel töltött hónapok száma legtöbb az agrár (3,91); a műszaki (3,86) és a sporttudományi képzésnél (3,59 hónap). A legrövidebb idő alatt az orvos- és egészségtudomány (3,04); a társadalomtudomány (3,22); az informatikai (3,28) képzésben részt vettek találtak állást.

A munkanélküliek aránya a művészetképzésben (12,2 %), a társadalomtudományi (11,7 %), az agrár (11,4 %) képzésben részt vettek esetében a legmagasabb. A legalacsonyabb munkanélküliségi arány a sporttudományi (4,4 %), az orvos- és egészségtudományi (4,9 %), a gazdaságtudomány (5,6 %), a jogi (5,7 %) képzésben részt vettekénél mérhető.

„A munka és szakterület illeszkedésének” vizsgálata kimutatta, hogy azok leginkább az orvos- és egészségtudomány, és az informatikai képzési területeken mutatnak egyezést. Ez jelzi, hogy ezeken a képzési területeken végzetek körében alacsonyabb a pályamódosítók aránya. A munkát és képzési szint illeszkedését vizsgálva megállapították, hogy felsőfokú végzettséget nem igénylő munkát (függetlenül attól, hogy a munka máskülönben megfelel-e a képzettség szakterületének) a legkisebb arányban az informatika, a műszaki, az orvos- és egészségtudomány és a jogi és igazgatási képzési terület diplomásai végeznek.

Vizsgálták továbbá a megelőző év felvételi adatait, így a felvettek létszámának változását, a költségtérítéses helyekre felvettek létszámának alakulását, illetve az államilag támogatott helyekre felvettek létszámának előző évhez való viszonyát.

2. A Felsőoktatási Tervezési Testület (a továbbiakban: Testület) a 2012. november 21-i kormányülésre készített eredeti keretszám-előterjesztést véleményezte a 2012. november 7-i ülésén.

A Testület az alap- és osztatlan képzés állami támogatású keretszámainak elosztásával

⁴ Magyar Nemzeti Vidékstratégia (2012-2020) – Darányi Terv; Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégia; Nemzeti Együttműködés Programja; Magyar Növekedési Terv; Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, Széll Kálmán Terv; Konvergencia Program (2011-15); Digitális Megújulás Cselekvési Terv, EU 2020 Nemzeti Reform Program – Nemzeti Intézkedési Terv; Sport XXI. Nemzeti Sportstratégia (2007-2020); Wekerle Terv – Kárpát-medencei gazdaságfejlesztési stratégia (2012-2020).

összefüggésben kifejtette, hogy:

a) Az alap- és osztatlan képzésben az államilag támogatott felvehető létszámkeret (az állami ösztöndíjasok és állami részösztöndíjasok száma) a 2011-ben elfogadott Széll Kálmán Terv - Konvergencia Program értelmében tovább csökkent, így lassuló ütemben 2014-re eléri az előirányzott 30.000 főt. A 2013. évi költségvetés az 2012-es évhez képest 23 Mrd Ft-tal kisebb intézményi támogatást irányoz elő. Már önmagában a keretszámok (és az intézményi finanszírozás) csökkentése is más európai uniós vagy nemzetstratégiai célkitűzések ellenében hat, hiszen kormányzati cél a felsőfokú végzettségűek arányának javítása, és az állami intézmények minőségének javítása.

Ezért a Testület javasolta egy olyan intézkedéscsomag kidolgozását, amely a felsőoktatásba belépők számát (és egyben az intézményi képzés finanszírozását) – a diákhitelrendszer lényegesen jobb kihasználásával – növeli. Egy részvételt ösztönző program az Európa 2020 célkitűzés szellemében, a felsőfokú végzettségűek arányának EU átlagához közelítheti a hazai felsőoktatás kibocsátását. Az államilag finanszírozott belépőszám ilyen arányú csökkentése mellett nem valószínű ugyanis, hogy önmagában a diákhitelvezés lehetősége már rövidtávon képes pótolni a hallgatói inputot.

Mindemellett az előzetes hatásvizsgálatok alapján a „Diákhitel 2.” konstrukció állami kamattámogatása jelentős mértékű hitelfelvétel esetén, hosszú távon számottevő terhet ró az állami költségvetésre, amely a rendszer fenntarthatatlanságát vetíti előre. Ezért a Testület javasolta annak a konstrukciónak a kiterjesztését minden foglalkoztatóra, amely szerint az állami a (közszolgálati) alkalmazottaknak az állam átvállalhatja a diákhitel törlesztését. Ennek kidolgozása egyelőre sem az állam vonatkozásában, sem pedig összefoglalkoztatási szinten nem történt meg.

A Testület a finanszírozás és a keretszámok determinációit illetően hangsúlyozta, hogy a felsőoktatás kiemelt gazdasági ágazatként értelmezendő és ennek fényében minden, az elmúlt időszakban felhalmozott infrastrukturális és egyéb kapacitásait érdemes lenne hasznosítani, kihasználni a társadalom egésze javára olyan módon, hogy a felsőoktatás minőség-alapelveit szem előtt tartjuk.

b) Az elmúlt évben a képzési szakterületekre vonatkozó keretszámok jelentős átrendezéséről döntött a kormány. Az új keretszám-szerkezet elsőként a 2012/13-as tanévre felvételizők, illetve felvett elsőévesek körében, felmenő rendszerben került bevezetésre. Ez a szakterületenkénti keretszám-elosztás a korábbi tanévek szakterületenkénti keretszám megosztásaihoz képest igen jelentős strukturális átalakítást jelent. A korábbi tanévekhez képest a műszaki, informatikai és természettudományos helyek számát a kormány jelentősen megemelte, a tanárképzés, a pedagógus, orvos- és egészségügy képzés keretszámait lényegében nem változtatta (enyhén emelte), míg a jogi és igazgatási, illetve a gazdaságtudományok képzési területhez tartozó képzések keretszámait nullára csökkentette. Ilyen mértékű változtatás a keretszámokon a továbbiakban nem ismételt meg, a 2012/13-as tanévre vonatkozóan hozott rendszer-átalakító döntések meglapozottságának és komolyan vehetőségének súlyos aláásása és a nagymértékű rendszer átalakítás által okozott bizonytalanságok végletes felerősítése nélkül. Ezért javasolt a 2012/13-as évre beállított képzési szakterületenkénti keretszám-szerkezet, mint új bázis alapján dönteni a 2013/14-es év keretszámairól. Javasolt továbbá a keresztfél éves képzések keretszámait kapcsán tájékoztatást adni az intézmények számára, amely alapján azok képesek időben megkezdeni az intézményi tervezési folyamatokat – hangsúlyozta a Testület állásfoglalásában

c) A felsőoktatás-politikai átalakítások végiggondolásán túl javasolt a 2012/13-as tanévre vonatkozó felvételi és pótfelvételi adatok figyelembevételével az eredeti keretszám döntéseket finomhangolás céljából felülvizsgálni és szükség esetén bizonyos, korrekciós célú módosításokat végrehajtani. A műszaki, természettudományos és informatikai keretszámok a megismert gazdasági igényekből levezetett kormányzati prioritásoknak megfelelően jelentős mértékben növekedtek. A felvételi adatokból azonban jól látszik, hogy – mutatott rá a

Testület – sok államilag finanszírozott helyet ezek közül nem lehetett feltölteni, azaz egyfajta „túllövés” történt e téren. Ezért annak érdekében, hogy minél több államilag finanszírozott hely valóban meg is találja a maga hallgatóját, és hogy minél kevesebb meghirdetett, de be nem töltött állami ösztöndíjas hely legyen a 2013/14-es felvételi eljárás során, célszerű a nevezett képzési területek állami ösztöndíjainak számát a jelenlegi felvételi tapasztalatok fényében meghatározni és szükség esetén átcsoportosítani más szintén kurrens képzési területekre.

d) A jogi és igazgatási, illetve gazdaságtudományok képzési területhez tartozó alapképzések állami támogatásának megszüntetését, mint politikai döntést tudomásul lehet venni. Empirikusan alátámasztható mindazonáltal, hogy a jogi és gazdasági képzés költségei – ezáltal a fizetendő önköltség összegek – az átlagnál alacsonyabbak, ugyanakkor a végzettség megtérülése a gyors és jövedelmező elhelyezkedéssel inkább kedvezőnek tekinthető. *(Megjegyzendő ugyanakkor, hogy valid, reprezentatív felméréseken alapuló megtérülési számítások nem állnak teljes körben rendelkezésre.)* A fentiek mellett azonban a Testület hangsúlyozta: szükséges felhívni a figyelmet azokra a szakmai megfontolásokra, amelyek a szakterületek teljes palettájának a bizonyos mértékű állami támogatása mellett szólnak:

- a felsőoktatás a társadalom egészének a szükségleteit kell, hogy kielégítse, ami a közvetlen gazdasági igények mellett más állami kötelezettségekhez is rendel képzési feladatokat (ezek szükség esetén más eszközökkel, pl. a diákhitelk visszafizetésének állami átvállalásával is fedezhetők);
- a természettudományok, a mérnöktudományok, a technológiai ismeretek nem tudnak vákuumban létezni, a határ- és támogató szakterületek képzési igényei ugyanazon céldimenzió mentén szintén támogatandók;
- a képzési programok megfelelő diverzitása jelenti a legnagyobb védelmet és felkészülést a gazdasági válságok átvészelésére és a jövőre vonatkozó bizonytalansággal szemben (senki sem tudhatja milyen technológiai változások fognak bekövetkezni, így azt sem lehet előre tudni, milyen új iparágak jelennek meg, milyenek tűnnek el, és hogy ennek megfelelően milyen szakemberekre is lesz majd szükség).

e) A Testület kitért arra is, hogy a nemzeti felsőoktatási törvénynek megfelelően a Kormány 4000 fős részösztöndíjjal támogatott külön keretet biztosít a hátrányos helyzetű, fogyatékossgal élő, illetve GYES, GYED ellátásban részesülő azon jelentkezők számára, akik a helyzetükért járó többletpont ellenére sem kerülnek be az állami ösztöndíjas képzésbe. Esetükben az önköltségi összegek felére csökkentése csak akkor jelent valós megoldást, ha egyrészt a diákhitel felvétele számukra is vállalható alternatíva, másrészt, ha más célzott programok és támogatási formák is segítik őket.

3. Az államtitkár a továbbiakban hivatkozott arra, hogy az Nftv. 46. §-a alapján a szaktárca 2012. december 20-án közzé tette a 2013. évi általános felvételi eljárás során elérhető állami ösztöndíjas helyekkel rendelkező szakok listáját és az azokhoz kapcsolódó ponthatárokat. Eszerint 16 szak kivételével (alkalmazott közgazdaságtan, andragógia, emberi erőforrások, gazdálkodási és menedzsment, gazdaságelemzés, igazságügyi igazgatási, jogász, kereskedelem és marketing, kommunikáció és médiatudomány, közszolgálati, munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási, nemzetközi gazdálkodás, nemzetközi tanulmányok, pénzügy és számvitel, turizmus-vendéglátás, üzleti szakoktató) valamennyi szakon lehetőség nyílik állami ösztöndíjas képzésre. Az államtitkár utalt arra, hogy az előzőek alapján indult meg a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató szerkesztése is.

Az államtitkár egyben rendelkezésre bocsátotta a szaktárca által kiadott „*Döntött a miniszter a magyar állami ösztöndíjas szakokról*” címet viselő hivatalos közleményt, mely szerint 2013-as felvételi eljárásnál a miniszter kizárólag a ponthatárok minimumát határozza

meg, amely a kapacitás és az esetleges túljelentkezés függvényében felfelé módosulhat annak figyelembe vételével, hogy a 2013-ban felvételt nyert, állami ösztöndíjas hallgatók száma nem lehet kevesebb a tavalyinál, azaz 55 ezer főnél.

A közlemény szerint *„az emberi erőforrások minisztere úgy döntött, hogy az Országgyűlés által 2012. december 17-én elfogadott, a felsőoktatási törvény módosításának kihirdetése előtt közzéteszi azon miniszteri határozat tartalmát, amely 2013. január 1-jén lép életbe, ezzel is nyilvánvalóvá téve a kormányzat szándékait.”*

A közlemény és az államtitkári tájékoztatás szerint 2013-ban a felvételi jelentkezés feltételül szabott minimális ponthatár az alapképzésben és az egységes, osztatlan képzésben valamennyi szak esetében 240 pont, felsőoktatási szakképzésben 200 pont. A közlemény hangsúlyozza, hogy a miniszter – a hallgatók új felvételi eljárásra való biztonságos felkészülése érdekében – 2013-ban nem kíván élni azzal a jogkörével, amelyet a módosított felsőoktatási törvény biztosít számára, mely szerint az egyes szakoknál a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló kormányrendeletben rögzítettél magasabb minimális ponthatárt is meghatározhat. A tárcavezető ezt a jogkörét – a felsőoktatási törvénnyel összhangban a kellő felkészülési idő biztosításával – a 2014-es általános felvételi eljárásról kívánja majd gyakorolni.

A közlemény felhívja a figyelmet arra, hogy hivatalos tájékoztatásra – az Nftv. miniszteri hatáskört megállapító módosításának kihirdetésére is tekintettel – a felsőoktatási felvételi tájékoztató 2012. december 31-én történő online meghirdetésével kerül sor, amely majd tartalmazza a megszokott módon az egyes szakok intézményi meghirdetésének részleteit.

4. Az államtitkár válaszában ismertette, hogy az *Nftv. 2013. január 1-jén hatályba lépett módosításával* összhangban a fent ismertetett előterjesztés is módosult annyiban, amennyiben eltörölte a keretszám-rendszert. Az új jogszabályi előírásoknak megfelelően a miniszteri határozat véleményezésébe is bevonták a Testületet. Figyelemmel a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájával (HÖÖK) folyamatban lévő egyeztetésekre, valamint a jelentkezők mielőbbi pontos tájékoztatására a Testület elnökével – az Nftv. 46. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szakmai felkérés tárgyában – a felsőoktatásért felelős helyettes államtitkár folytatott az emberi erőforrások minisztere nevében egyeztetést, és adott tájékoztatást a határozat tervezetéről. *(Az államtitkár ezen egyeztetésről készült dokumentumokat nem csatolt.)*

5. Kifejtette, hogy a *végző döntést tartalmazó miniszteri határozat* megszületését intenzív egyeztetések kísérték a HÖÖK-kal. A HÖÖK további szakokon kérte a magyar állami ösztöndíj biztosítását, egyúttal javasolta, hogy az önköltséges képzésként közzétett 16 szakon a magyar állami ösztöndíj elnyeréséhez szükséges ponthatár legyen magasabb a felvétel minimális pontszámánál. A tárgyalások lezárásaként a tárca 2013. január 21-én részmegállapodást írt alá a HÖÖK-kal. E részmegállapodás 6. pontja kimondja, hogy *„a miniszter – a HÖÖK kérésére – él azon törvényben rögzített jogával, hogy a szóban forgó szakokon előzetes ponthatárt állapít meg és az azt elérő vagy meghaladó, felvételt nyert hallgatók számára állami ösztöndíjas helyet biztosít. Ennek érdekében a miniszter biztosítja az érintett szakok magyar állami ösztöndíjas formában való meghirdetésének lehetőségét. A Kormány törekszik arra, hogy a fenti szakokon a 240 pontot elérő vagy meghaladó elsőhelyes jelentkezők 10-20 %-a számára biztosítson magyar állami ösztöndíjas férőhelyet.”*

Elfogadva a hallgatók érvelését, az érintett 16 szak esetében az oktatásért felelős miniszter az Nftv. 46. § (4) bekezdése alapján a 2013. évi általános felvételi eljárásban a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésre történő felvétel feltételeként az alábbi

minimálisan teljesítendő felvételi követelményt (pontszámot) határozta meg.⁵

alkalmazott közgazdaságtan	465
Andragógia	445
emberi erőforrások	460
gazdálkodási és menedzsment	460
Gazdaságelemzés	465
igazságügyi igazgatási	435
Jogász	465
kereskedelem és marketing	460
kommunikáció és médiatudomány	470
Közszolgálati	440
munkaügyi és társadalombiztosítási igazgatási	425
nemzetközi gazdálkodás	460
nemzetközi tanulmányok	465
pénzügy és számvitel	460
turizmus-vendéglátás	465
üzleti szakoktató	440

Válaszában ismertette, hogy „a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Fkr.) új szabályokat rögzített a 2013-as felvételi eljárással kapcsolatban. Ezen szabályok alkalmazásának általános kereteit rögzíti többek között az Fkr. 25. §-ában foglalt határidő, „melyet a 2014-es általános felvételi eljárásnál már alkalmazásra került”. Az Fkr. hivatkozott átmeneti rendelkezése a 2013. évi általános felvételi eljárás során mentesíti a minisztériumot a november 30-i határidő teljesítése alól, az államtitkár utal arra is, hogy „mivel a kormányrendelet december 29-én lépett hatályba, ezért e határidő visszamenőleges lett volna.”

6. A 2013. évi általános felvételi eljárásban megállapított *minimális felvételi pontszámmal* kapcsolatosan – amely megkereső levelém írásának időpontjában 300 pont volt – előadta, hogy az a Fkr. kihirdetésével kapcsolatos technikai hibára vezethető vissza. Egyúttal megküldte számomra a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kormányirodát irányító helyettes államtitkárának válaszát, mely szerint az Fkr. módosítását 2012. december 29-én, a Magyar Közlöny 2012. évi 183. számában hirdették ki. „Tekintettel arra, hogy a jogszabály megjelent szövege technikai okokból néhány ponton eltért a miniszterelnök által a Kormány döntése alapján aláírt kormányrendelet szövegétől, annak helyesbítésére került sor a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 28. §-a alapján a Magyar Közlöny 2013. évi 3., 2013. január 7-én megjelent számában.”

A helyesbítés érintette a kormányrendelet 45. § (2), (3), (5) és (6) bekezdéseit, amelyek hatályba léptető rendelkezést tartalmaznak. A helyesbítés alapján az Fkr. 47. § (2)-(3) bekezdése 2013. augusztus 31-én, 47. § (4) bekezdése 2014. január 1-jén, 47. § (5) bekezdése 2015. január 1-jén, míg a 47. § (6) bekezdése 2016. január 1-jén lép hatályba. Ennek alapján az Fkr. 23. § (1) bekezdésének a minimális felvételi ponthatárt 240 pontban megállapító rendelkezése 2013. január 1-jén lépett hatályba, annak emelésére pedig a kormányrendelet 45. § (3), (5) és (6) bekezdése, valamint a 47. § (4)-(6) bekezdése alapján fokozatosan kerül sor, 2014. január 1-jén emelkedik 260 pontra, 2015. január 1-jén 280 pontra, 2016. január 1-jén pedig 300 pontra.

⁵ A „végleges” miniszteri határozat Oktatási és Kulturális Közlöny 2013. évi 4. számában 2013. március 1-jén jelent meg.

A helyettes államtitkár utalt arra is, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 29. §-a alapján elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, többek között a kormányzati portálról is elérhető elektronikus jogszabálygyűjtemény, a Nemzeti Jogszabálytár – www.njt.hu –, valamint a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó által kiadott Hivatalos Jogszabálytár is a helyesbítésnek megfelelően tartalmazza a kormányrendelet szövegét.

Álláspontja szerint a fent kifejtettek alapján a magyar állami ösztöndíjjal támogatott felvételi pontszámok megállapítása teljes összhangban van a rendelettel.

7. Az igazolási kérelem kizárásával kapcsolatban kifejtette, hogy az egyes felsőoktatási felvételi eljárások meghatározott időintervallumokban indítandóak és lezárandóak. A keresztféléves felsőoktatási felvételi eljárás jelentkezési határideje jellemzően a felvételt megelőző év november 15-e, a ponthatárok kihirdetése pedig a felvételi év január 25-e, azaz *az eljárás bő 2 hónapos*. Az általános felsőoktatási felvételi eljárás jelentkezési határideje jellemzően a tárgyév február 15-e, a ponthatárok kihirdetése pedig a tárgyév augusztus 1-je, azaz *az eljárás bő 5 hónapos*. A pótfelvételi eljárás mindössze három hetes periódust ölel fel, így a rendes eljárások egyes dokumentumpótlási határidői sem alkalmazhatók ebben az esetben. A felsőoktatási felvételi eljárásban az egyes főbb határidők (jelentkezés, dokumentumbeküldés) az adatfeldolgozás évtizedes gyakorlata alapján alakultak ki. A jelentkező a rendelkezésére álló és a felvételi pontszámításhoz szükséges dokumentumok másolatait a jelentkezéskor köteles benyújtani. Ezt követően legkésőbb a ponthatárok kihirdetését megelőző 50. napig megszerzett dokumentumokat (pl. utolsó év végi középiskola bizonyítvány) a ponthatárok kihirdetését megelőző 50. napig, minden más, később megszerzett dokumentumot (pl. érettségi bizonyítvány, felsőfokú oklevél) legkésőbb a ponthatárok kihirdetését megelőző 14. napig lehet megküldeni. Az államtitkár előadta, hogy „Az Fkr. 11. § (2) bekezdése alapján nincs hiánypótlási felhívás.”

Az egyes határidők elmulasztása esetén az elkésett jelentkezők vagy a dokumentumot késve benyújtott jelentkezők *jelentős mértékben nehezítik az adatfeldolgozást*, erre tekintettel nem elhanyagolható az a körülmény, hogy a késve benyújtott dokumentumot beadott jelentkezők miatt *egyértelműen a jelentkezők nagy többsége szenvedne hátrányt*. Megemlítette, hogy a legutóbbi általános eljárás végső dokumentumpótlási határidejének utolsó napján, 2012. július 10-én több tízezer dokumentum érkezett be, amelynek egy része már a jelentkezéskor a jelentkezők rendelkezésére állt. A ponthatárok kihirdetéséig fennmaradó 14 napban a beérkezett dokumentumokat fel kellett dolgozni az informatikai rendszerben, tipizálni, hitelesíteni, ezt követően továbbítani kellett a felsőoktatási intézményekhez is. Az államtitkár álláspontja szerint a dokumentumpótlás esetében *az igazolási kérelem magának az eljárásnak az eredményességét, határidőben történő lezárását veszélyezteti*, az eljárás kapacitásigénye így nem lenne tervezhető.

Második megkeresésemre adott válaszában az államtitkár megerősítette azon álláspontját, mely szerint az igazolási kérelem hiánya a felvételi eljárásban *két okból* is helytállónak tekinthető. Egyrészt *a felsőoktatási felvételi eljárás nem tekinthető klasszikus közigazgatási hatósági eljárásnak*, másrészt az igazolási kérelem megengedettsége mellett az eljárás *sikeres befejezése nem garantálható*.

A felsőoktatási felvételi eljárásban a kérelemben foglaltak teljesítése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a kérelmező nem csak egy szakot, képzési helyet, intézményt jelölhet meg, hanem vagylagosan többet is. A kérelem alapján ezért nem születik azonnali végleges döntés, hanem előzetesen ágazati, országos szinten allokációs döntésre (besorolási döntés) kerül sor, ez a döntés azonban már érdemben befolyásolja a végső felvételi eredményt, azonban az eljárást nem zárja le. A felsőoktatási intézmények tudományos kérdésekben biztosított önállóságának megfelelően, a felvételtől szóló döntést

önállóan, intézményi hatáskörben jogosultak meghozni, e körben az alkalmassági, illetve a szóbeli vizsga lehetőségére is utalni kell.

Az egyes felvételi jelentkezések teljesítése befolyással van – a rendelkezésre álló intézményi és szakos kapacitások révén – más felvételi jelentkezések befogadhatóságára, hiszen a felvételi kérelem teljesítésének ez az objektív korlátja, továbbá az eljárás eredményének a tanév megkezdésekor, a beiratkozáskor ismertnek kell lenni. A felsőoktatási felvételi eljárás során a jelentkezési lapokat az Oktatási Hivatalhoz kell benyújtani. Az Nkt. 26. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerint a besorolási döntés meghozatalára a keresztféléves eljárásban a felvételi jelentkezési lap benyújtásától számított két hónapon belül, legkésőbb a képzés indítása szerinti év január 25-ig, míg az általános felvételi eljárásban legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 1-ig, a felvételi jelentkezési lap benyújtásától számított hat hónapon belül kerül sor. Az államtitkár álláspontja szerint az általános felvételi eljárásban az igazolási kérelemnek helyt adó döntés esetén az adott év augusztus 1-jéig besorolt más hallgatók esetében is módosítani kellene a már meghozott besorolási döntéseket, amennyiben a mulasztó az elmulasztott határnapotól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hatodik hónapon belül nyújtja be az igazolási kérelmet. A keresztféléves eljárásban pedig még nagyobb lenne annak az esélye, hogy a jelentkező a jelentkezési határidő lejártát követően, azonban az igazolási kérelem benyújtására rendelkezésre álló objektív határidőn belül nyújt be igazolási kérelmet.

A fentiek szerint a felsőoktatási felvételi eljárásban *az egyéni igazolási kérelem* – az eljárás általában vett céljának, illetve sikeres lefolytatásának veszélyeztetése nélkül – *nem gyakorolható ténylegesen*. Az államtitkár szerint az egyéni érdeksérelem lehetőségét a felvételi eljárás során a *hiánypótlási felhívás* zárja ki.

Tájékoztató továbbá, hogy a második megkeresésemre adott válasz megküldésének ideje alatt a kormány javaslatára benyújtott, az Országgyűlés által már tárgyalta, az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló T/11111. számú törvényjavaslat 55. §-ának az elfogadása esetén a felsőoktatási felvételi eljárás már tételes, kivételt megállapító rendelkezés folytán sem tartozik a Ket. hatálya alá.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése d) pontja értelmében a felsőoktatással kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult minisztérium, valamint az

Oktatási Hivatal is központi államigazgatási szervnek minősül, így azok tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága emellett a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggő egyedi döntéseken túlmutatóan kiterjed a felsőoktatási felvételi rendszerre vonatkozó szabályozásra is: annak meghatározása állami feladat, e szabályok természetes személyek nagyobb csoportját érintik.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat. Indokolt emellett arra is rámutatni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*, a felsőoktatásba jelentkezők jelentős része 18 év alatti vagy 18 éves kort éppen betöltő fiatal felnőtt.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező

tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségekre, a követhetőségre és érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben a felsőoktatási felvételi eljárás – működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint 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.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül*, a felsőoktatás területén *az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a

tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. Az Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

3. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az *esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban a megkülönböztetés általános tilalma alóli indokolt kivételt jelentenek az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések: az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőikig eleget kell tenni a gyermekek, fiatalok esetében.

4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróóság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. Az ügy tekintetében

1. Az átfogó vizsgálat előzményei

A jelenlegi, a felsőoktatási felvételi rendszert érintő, átfogó jellegű ombudsmani vizsgálat megindítása kapcsán indokolt rövid áttekintést adni a 2012-es és 2013-as *előzményekről* is.

1.1 A felsőoktatási intézményeknek a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény szerint, 2011 decemberében kellett átalakítaniuk a képzési rendszerüket. A nagymértékben átalakult képzési területeket, feltételeket és formákat 2012. január 31-én elektronikus formában hozták nyilvánosságra – azaz ekkor derült ki, hogy melyik intézményben és melyik szakon mennyit kell majd a képzésért fizetni a majdani hallgatóknak. A felvételizőknek mindössze két hetük maradt, hogy a friss információk alapján újragondolják a lehetőségeiket. Mindezek alapján közleményben kiadott állásfoglalásban mutattam rá arra, hogy a kialakult helyzet nem biztosít kellő időt a megalapozott döntések meghozatalához. A közlemény kiadását követően a jogalkotó meghosszabbította a felvételi jelentkezési határidőt.

1.2 2012. március 31-én indítvánnyal⁶ fordultam az Alkotmánybírósághoz, amelyben a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet egészének és az Nftv. felhatalmazó rendelkezésének megsemmisítését kértem, mivel azokat mind formai, mind tartalmi szempontból alkotmányosan aggályosnak ítéltém.

Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában megállapította, hogy az Nftv. alkotmányellenesen adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy rendeletben határozza meg az állami ösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződés lényeges tartalmát, ezért a felhatalmazó törvényi szabályt és az annak alapján alkotott kormányrendeletet megsemmisítette. Az Országgyűlés közvetlenül az alkotmánybírósági döntést követően módosította a nemzeti felsőoktatási törvényt, amelybe így a korábbi kormányrendeleti szabályok tartalmi változtatás nélkül kerültek be. 2012. szeptember 1-jén ismételen indítványt nyújtottam be az Alkotmánybírósághoz, amelyben kezdeményeztem az Nftv. valamennyi, a hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó rendelkezésének megsemmisítését, mivel azokat tartalmi szempontból továbbra is aggályosnak tartom.

Az *indítvány indokolásában* hivatkoztam arra, hogy a művelődéshez való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak, valamint a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. A hallgatói ösztöndíjszerződésben a szerződő felek mellérendeltsége legfeljebb látszólagos, megkötése legfeljebb azon hallgatók számára önkéntes döntés, akik egyébként olyan kedvező anyagi helyzetben vannak, hogy képesek lennének vállalni állami segítség nélkül is tanulmányaik költségeit. A felsőoktatáshoz való képességek alapján történő hozzáférést korlátozza, ha a felsőfokú oktatás nem pusztán képesség alapon, hanem vagyoni helyzet alapján is hozzáférhető, illetve jelentős korlátozással jár annak, aki vagyoni helyzete miatt hallgatói ösztöndíjszerződés kötésére kényszerül.

⁶ AJB-2834/2012. számú ügy, az indítvány itt elérhető:

<http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/Mell%C3%A9klet+6+-+AB+ind%C3%ADtv%C3%A1nyok+2012/5089d764-93e1-4bdd-9ada-b7cd94b1638f;jsessionid=36D576CD3DEF4EE435156160449868A4?version=1.0>

Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés 2013. április 1-jei hatállyal módosította az Alaptörvényt, ennek keretében azt rögzítette az Alaptörvény XI. cikk (3) bekezdésében, hogy törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz. Időközben továbbá sor került a hallgatói ösztöndíjszerződésre vonatkozó törvényi szabályok módosítására is. Az indítvány tárgyában a jelentés szövegének véglegesítéséig nem döntött az Alkotmánybíróság.

1.3 A *felvételi keretszámok vizsgálatával* összefüggésben hivatalból indított ombudsmani vizsgálat keretében az *AJB-4965/2012. számon kiadott jelentésben* megállapítottam, hogy a jogalkotó nem tartotta be a hatályos felsőoktatási törvény rendelkezéseit, különösen a létszámkeret előző évhez viszonyított plusz-mínusz 10 százalékos változást engedélyező, illetve korlátozó garanciális szabályát. Megkeresés nyomán mindezt az oktatásért felelős államtitkár is elismerte, ugyanakkor a Kormány stratégiai céljainak megvalósítására hivatkozott. A jelentés rámutat arra, hogy a felsőoktatásról szóló törvény garanciális előírásai nem teljesültek a kormányhatározat megalkotásakor, ami a jogállamiság elvével és a művelődéshez való joggal összefüggő visszasságokat okozott. A Kormány azonban – részben a helyzet utólagos orvosolhatatlansága miatt – kifejezett ajánlásom ellenére sem vonta vissza az alkotmányossági szempontból visszas határozatát.

1.4 AJB-8481/2012. ügyszámon *előzetesen véleményezhettem* a szaktárca által megküldött, a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló *kormányrendelettel kapcsolatos előterjesztés tervzetét*. A megküldött válaszban számos, a felvételi eljárásnál érvényesítendő garanciális szabály érvényesítésének fontosságára hívtam fel a jogszabály-előkészítő figyelmét, a jogalkotó az észrevételek jelentős részét elfogadta. Ugyanakkor – alkotmányossági kifogásaim ellenére, azok figyelmen kívül hagyásával – az elfogadott kormányrendelet tételesen kizárja a felvételi eljárásból az igazolási kérelem benyújtását.

2. Az ügy érdeme tekintetében

Figyelemmel a jelenlegi vizsgálat előzményeire, valamint a megkeresésekre adott válaszokra, a szabályozás áttekintését követően a felsőoktatási felvételi rendszer működésével összefüggésben összesen *négy* nagyobb problémapontot lehet kiemelni. Ezek közé tartozik az általam már a korábbi évben is kifogásolt *jogalkotási folyamat* visszatérő, illetve új anomáliái, ezzel párhuzamosan pedig a miniszter felsőoktatási felvételi eljárás során hozott döntéseivel kapcsolatos problémák. Kitértem továbbá az egyes *rendszerszintű elemekre*, a *döntéshozatali eljárás* felépítésére, illetve a *jogorvoslati jog* gyakorolhatóságára is. Tekintettel arra, hogy a hallgatói ösztöndíjszerződésekkel összefüggésben alkotmánybírósági eljárás van folyamatban és a szabályozás átalakítása is zajlik, e kérdéskörre jelentésben nem foglalkoztam.

Lényegesnek tartom előljáróban kiemelni azt, hogy az alapjogi aspektusú ombudsmani vizsgálat értelemszerűen nem terjedt ki sem a felsőoktatás finanszírozásával kapcsolatos kérdésekre (mennyivel változott a támogatás, mennyi lenne indokolt vagy szükséges), sem pedig a miniszteri döntések vagy a jogi szabályozás (például ponthatárok, az állami finanszírozású helyek intézmények közötti elosztása) célszerűségére vagy indokoltságára, ezek önmagukban ugyanis nem alkotmányossági kérdések. A vizsgálat homlokterébe éppen annak az áttekintése került, hogy egyfelől milyen tipikus, így a jövőre nézve is tanulsággal szolgáló hibák, hiányosságok jellemezték a felsőoktatási felvételi rendszert szabályozó joganyag átalakítását, elfogadását, hatályba léptetését, továbbá, hogy milyen eljárás, milyen intézményi mechanizmusok során biztosítható hatékonyan az, hogy a felsőoktatásba való bejutással összefüggő, stratégiai döntések meghozatalára kiszámítható módon, kellő szakmai megalapozottsággal, az érintettek bevonásával kerüljön sor. A felvételi rendszer stabilitása és

kiszámíthatósága, a tervezhetőség fontossága mellett a felsőoktatásba való bejutás szoros összefüggésben áll ugyanis több alapvető joggal, valamint azzal összefüggésben hangsúlyosan jelenik meg az esélyegyenlőség érvényesítése is.

2.1 A felsőoktatási felvételi rendszer átalakításával kapcsolatos jogalkotási anomáliák

A jogi szabályozás *kiszámíthatóság, egyértelműsége és követhetősége*, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása mind a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek bizonyos területeken különös jelentősége van. Ilyen kiemelt területnek tekinthetők a felsőoktatásba való bekerülésre, a felvételre vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok is, mert ezek alapvetően befolyásolják az érintett gyermekek-fiatalok, illetve a szülők döntését. A felsőoktatási felvételi, az egyes intézmények, karok, szakok közötti választás alapvető, komoly stratégiai jelentőségű döntést jelent, amely komoly anyagi következményekkel, felelősséggel jár. A felvételre vonatkozó szempontok, feltételek (milyen képzés esetében van állami támogatásra lehetőség, hogyan alakulnak a vizsgák, a ponthatárok vagy más feltételek), valamint magára az eljárásra vonatkozó szabályok esetében tehát a tervezhetőség, a kiszámíthatóság különösen lényeges. A felvételt megelőzően éppen az előirt feltételek teljesítése érdekében érintett gyermekek, fiatalok nem egy esetben komoly idő és energia ráfordításával, a családok pedig komoly anyagi áldozatok árán készülnek (nyelvvizsga, különórák, felkészítők). Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásából, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírói gyakorlatból következnek.

A jogbiztonság szavatolásának, a kiszámíthatóság biztosításának jellemző eszközei, a döntéshozót kötelező *világos határidők* az eljárás egyes elemei vonatkozásában (például a felvételi tájékoztató megjelenése és hozzáférhetősége, az állami támogatásról való döntés), valamint az, hogy az állami támogatás kereteiről, szempontjairól csak meghatározott eljárásban lehessen dönteni, azoktól törvényi keretek között, kivételes esetben lehet eltérni. Ilyen garanciát tartalmazott például a korábbi felsőoktatási törvény, amikor előírta, hogy milyen szempontok kötik a Kormányt a létszámkeretre vonatkozó egyedi döntése meghozatalánál (például az adott képzési területen belül a létszámkeret növelése vagy csökkentése nem haladhatja meg az előző évben biztosított létszámkeret tíz százalékát). Az eljárás tekintetében az Nftv. 46. § (4) és (7) bekezdése is tartalmaz néhány általános szabályt. Így előírja, hogy a miniszter *évente határozattal állapítja meg azt*, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A képzésre a felvétel teljesítéséhez szükséges *minimális felvételi követelményt (pontszámot) a Kormány rendelete*, az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) a miniszter határozata állapítja meg. A törvény külön is rendelkezik arról, hogy a miniszter *évente, a felvétel időpontját megelőző év december 31. napjáig teljes körű tájékoztatást tesz közzé*, amely a felvételi eljárások vonatkozásában tartalmaz minden, a jelentkezések benyújtásához szükséges információt.

A felsőoktatási felvételi eljárásra vonatkozó kormányrendeleti szintű, végrehajtási szabályok előkészítése és megalkotása során több olyan, egymásból következő hiba, mulasztás is történt, amelyek 2013 első hónapjaiban súlyos bizonytalansághoz vezettek a felvételre vonatkozó feltételekkel kapcsolatban. Ezekre álláspontom szerint akkor is indokolt rámutatni, ha önmagukban nem eredményezhették a szabályozás közjogi érvénytelenségét, illetve a jogalkotó menet közben korrigálta a hibás, pontatlan rendelkezéseket. A folyamat bemutatása ugyanis tanulságokkal szolgál, egyértelműen rávilágít arra, hogy – kikényszeríthető szankciók hiányában is – komolyan kell venni a jogalkotásra, jogszabály-

előképzésre, a hatályba léptetésre vagy éppen a helyesbítésre vonatkozó garanciális szabályokat. Ezek akkor sem írhatóak felül, ha a szabályozással kapcsolatos párbeszéd, vita eredményeként szükséges a változtatás, vagy időközben maga a szakpolitikai cél változna.

2.1.1 Az új felsőoktatási törvényt 2011. december 30-án hirdették ki a Magyar Közlönyben, a törvény maga – néhány kivételtől eltekintve *2012. szeptember 1-jén lépett hatályba*, ekkortól hatályos az Nftv. 110. § (1) bekezdés 8. és 9. pontja is, amelyben a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy – a törvény keretei közt – rendeletben szabályozza a felsőoktatásba való jelentkezéssel, a felvételi eljárással, valamint az eljárás során az esélyegyenlőség biztosításával kapcsolatos részletszabályokat.⁷ Ezzel egyidejűleg azonban még nem került sor új kormányrendelet megalkotására, hanem a Kormány a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény végrehajtásához szükséges egyes rendelkezésekről szóló 248/2012. (VIII. 31.) Korm. rendeletet fogadta el, ennek keretében került sor – többek mellett – a 2013. január 1-éig hatályos, még a korábbi felsőoktatási törvényben kapott felhatalmazás alapján megalkotott, a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet módosítására.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A Jat. 13. § (1) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről. Jelen esetben, annak ellenére, hogy a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggésben tartalmilag új felhatalmazó rendelkezés született, nem került sor a korábbi kormányrendeleti szabályozás hatályon kívül helyezésére, ezzel együtt pedig az új, a törvényhez illeszkedő kormányrendelet megalkotására és hatályba léptetésére sem. Annak ellenére, hogy az új kormányrendeleti szabályok nélkülözhetetlenek voltak, a Kormány végül csak 2012. december végén fogadta el a felhatalmazás nyomán megalkotandó a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendeletet (Fkr.), amely végül 2013. január 1-jén lépett hatályba, úgy, hogy rendelkezéseit már a 2013-as általános felsőoktatási felvételi eljárás során alkalmazni kellett. A végrehajtási rendelet súlyosan késedelmes elfogadására annak ellenére került sor, hogy már hatályos volt az Nftv. azon garanciális szabálya, amely szerint a felvétel időpontját megelőző év december 31. napjáig teljes körű tájékoztatást kell közzétenni a felvételi eljárások vonatkozásában.

2.1.2 A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye, amelyet a Jat. 2. § (3) bekezdése is tételesen rögzíti, hogy: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani,

⁷ Az Nft. 2012. szeptember 1-étől hatályos 110. § (1) bekezdés 8. pontja alapján a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza a felvételhez szükséges érettségi vizsga teljesítésével kapcsolatos követelményeket, az érettségi vizsgatárgyakat, a nyelvi követelményeket, a jelentkezők eredményeinek megfeleltetését, a jelentkezések elbírálási rendjét, a többletjeljesítmények, beszámítása, a jelentkezők rangsorolásának, valamint felsőoktatási intézménybe való besorolásának elveit és módját a felsőoktatási felvételi tájékoztatás módját, ezen belül a felvételi feltételek, illetve az alkalmassági követelmények a felvételt legalább két évvel megelőzően történő közzétételének rendjét, a felvételi eljárások igazgatási szolgáltatási díjainak mértékét, befizetésének módját és visszatérítésének feltételeit, azon alapszakokat, amelyek esetében a felvétel gyakorlati vizsga, egészségügyi alkalmassági vizsgálat alkalmazásával történik, továbbá azt, hogy a felsőoktatási intézmények milyen feltételekkel szervezhetnek szóbeli felvételi vizsgát. A 110. § (1) bekezdés 9. pontja szerint pedig arra is, hogy rendelettel szabályozza a felvételi eljárás azon feltételeit, amelyek hátrányos helyzetű hallgatói (jelentkezői) csoport, gyermekük gondozása céljából fizetés nélküli szabadságon lévők, terhességi- gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban vagy gyermekgondozási díjban részesülők, fogyatékkal élő jelentkezők csoportjához tartozók, illetve nemzetiséghez tartozó jelentkezők csoportjához tartozók esélyegyenlőségét biztosítja.

hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott *a kellő felkészülési idő követelményével* és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. A kellő felkészülési idő a magyar alkotmányos gyakorlatban alapvetően mérlegelés kérdése, rugalmas és relatív fogalom, azt egyaránt befolyásolja az adott szabályozás tartalma, a megalkotásával kapcsolatos társadalmi érdek, vagy éppen gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontok. A jogalkotónak kivételesen arra is van joga és lehetősége, hogy a kihirdetés napján már hatályba is léptesse a jogszabályt, amennyiben a szabályozási cél másként nem érhető el. Ahogyan arra korábban felhívtam a figyelmet, a felsőoktatásba való bekerülés feltételrendszere, a felvételi eljárásra vonatkozó szabályok esetében nyilvánvalóan jelentősebb felkészülési idő szükséges. Ehhez képest az Fkr. kihirdetésére 2012. karácsonya és szilvesztere közt, december 29-én került sor, a kormányrendelet pedig január 1-én, azaz három nappal később hatályba is lépett. Bár a tárgykört tekintve a néhány napos, az ünnepek közé eső időtartam *már önmagában felvethet alkotmányos aggályokat*, ez az eljárás önmagában nem számít szokatlannak vagy kirívónak, ugyanakkor ez esetben a kihirdetés és a hatályba lépés közötti minimális időtartam közrejátszott a bizonytalanság kialakulásában.

Az Fkr. 25. § (2) bekezdése – igazodva a törvényi határidőhöz – előírja, hogy a miniszternek az egyes szakok magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) tartalmazó határozatát a felvételi eljárást megelőző év november 30-ig hozza meg. Nyilvánvaló, hogy ezt a garanciális rendelkezést a 2013-as felvételi eljárás során nem lehetett alkalmazni, mivel maga a kormányrendelet csak 2013. január 1-jén lépett hatályba. Mindezt felismerve az Fkr. 48. §-a a 2013-as általános felsőoktatási felvételi eljárásban átmeneti szabályokat állapított meg, rögzítette azt, hogy a hallgatói kapacitásról szóló közleményt 2013. február 1-jéig kell közzétenni, valamint azt is, hogy a miniszter határozat kiadása tekintetében megállapított határidőt „nem kell alkalmazni”. Ezzel formálisan ugyan mentesítette a minisztert a határidő megtartása alól a kormányrendelet, de az átmeneti szabályok megalkotása során a Kormány – az igen szerencsétlen kodifikáció mellett – *tartalmilag mulasztott azzal*, hogy nem állapította meg, hogy a 2013-as évben átmeneti jelleggel *pontosan meddig kell meghoznia a döntést*, ezzel pedig növelte a jogszabályalkotás miatti késedelem okozta bizonytalanságot. Ennek következtében ugyanis a minisztert semmilyen határidő nem kötötte, a határozat hiányában azonban tervezhetetlenné és kiszámíthatatlanná vált a felvétellel kapcsolatos döntés.

Szükséges emellett azt is kiemelni, hogy az említett aggályos szabályozás ellentmondásos helyzetet eredményez, mivel nemcsak egy határidőre vonatkozó rendelkezésről van szó, hanem a felhatalmazás maga a miniszteri döntés meghozatalára, azaz az állami ösztöndíjas képzések, és a minimum követelmények megállapításának jogára és kötelezettségére is vonatkozik és alapjaiban határozza meg a besorolási döntés meghozatalát. *Jogbizonytalanságot okozott ennek megfelelően az Fkr. 48. § szövegezése abban a tekintetben is, hogy kétséget kizáróan az sem dönthető el, hogy csak a jogszabályban rögzített határidő nem alkalmazható vagy ezzel együtt az ott nevesített miniszteri hatáskör sem gyakorolható.*

2.1.3 A minimális felvételi pontszám megállapításával összefüggésben is komoly értelmezési problémák keletkeztek. 2012. december 29-én a Magyar Közlöny 2012. évi 83. számában megjelent Fkr. 23. § (1) bekezdése azt tartalmazta, hogy az alapképzésre, osztatlan képzésre az a jelentkező vehető fel, akinek az emelt szintű érettségiért járó többletpontokkal együtt, de más jogcímen adható többletpontok nélkül számított pontszáma eléri a 240 pontot. Az Fkr.

23. § (1) bekezdését azonban *egy technikai, kodifikációs hiba* miatt már maga az Fkr. 47. § (4)-(6) bekezdése módosította (a záró rendelkezések közt), méghozzá oly módon, hogy a 240 pont helyébe végül 300 pont került. Lehetséges magyarázat erre, hogy a 300 pontot a Kormány csak 2016. január 1-ével kívánta volna hatályba léptetni egy évenkénti, lépcsőzetes emelés utolsó állomásaként, azonban a 45. §-ában elkövetett hibás hatályba léptetés⁸ miatt 300 pontra módosult a minimális felvételi pontszám. Ennek megfelelően az Fkr. 23. § (1) bekezdésének 2013. január 1-jén hatályba lépő szövege alapján alapképzésre, osztatlan képzésre az a jelentkező vehető fel, akinek az emelt szintű érettségiért járó többletpontokkal együtt, de más jogcímen adható többletpontok nélkül számított pontszáma eléri a 300 pontot.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkárának tájékoztatása szerint ezt a hibát észlelve a Magyar Közlöny 2013. január 7-én megjelent 2013. évi 3. számában sor került az Fkr. téves hatályba léptető rendelkezésének *helyesbítésére*, ennek nyomán pedig a minimális felvételi pontszámot 240 pontban rögzítették.

A helyesbítés alkalmazásával összefüggésben a Jat. 28. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy ha a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől, a jogszabály aláírója *a jogszabály hatálybalépését megelőzően*, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az Fkr. 2013. január 1-jén lépett hatályba, ennek nyomán *a helyesbítésre törvénysértő módon került sor*, mivel már hatályos jogszabályi rendelkezés helyesbítésére – függetlenül attól, hogy a Magyar Közlönyben kihirdetett szöveg az aláírt jogszabály szövegétől eltér – nincsen jogi lehetőség, ilyenkor minden esetben kezdeményezni kell a már hatályos jogszabály módosítását. Mindez nem egy egyszerű technikai szabály, hanem komoly alkotmányos jelentősége van a jogállamiság elve szempontjából: a hatályos jogszabályokhoz, mint általánosan kötelező magatartásszabályokhoz már egyértelműen joghatás is fűződik. A jogalkotó tehát a problémát felismerve hibás, téves eszközt alkalmazott, a végrehajtott helyesbítéshez joghatás sem fűződhet az alkotmánybírói gyakorlat⁹ nyomán, így – megnyugtató helyett – tovább fokozta a bizonytalanságot a minimális pontszám vonatkozásában. A kétséges helyzetet végül a Kormány a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról szóló 47/2013. (II. 20.) Korm. rendelet elfogadásával orvosolta, ennek nyomán 2013. február 21-étől a jogalkotói szándéknak megfelelő szabályokat tartalmazza az Fkr. Fontos rámutatni arra, hogy *megfelelő, akár csak néhány hetes, 15 napos érdemi felkészülési idő biztosítása esetén* az észlelt technikai hibát helyesbítéssel jogszerűen orvosolhatta volna a jogalkotó, azonban az ünnepek után későn észlelte a szövegezési problémát.

Összességében megállapítható, hogy a jogszabály-előkészítő és jogalkotó szervek elsietett döntései, sorozatos hibái, így különösen a felvételi eljárásra vonatkozó kormányrendeleti szabályok elfogadásával kapcsolatos mulasztás, a kellő felkészülési idő biztosításának figyelmen kívül hagyása, a miniszter döntésére vonatkozó határidő 2013-as eltörlése, valamint a minimális pontszám megállapítása kapcsán elkövetett tévedés együttesen a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét sértették. A 2013 elején kialakult bizonytalan helyzet emellett álláspontom szerint a felsőoktatásban való részvételhez való joggal összefüggő visszás helyzetet eredményezett, a jogsérelem bekövetkezésének közvetlen veszélyét idézte elő.

2.2 A felsőoktatási felvételi eljárással kapcsolatos döntéshozatal problematikája

2.2.1 A felsőoktatásba való bekerüléssel kapcsolatos, évente esedékes alapvető jelentőségű kormányzati döntések (keretszámok, felvételi pontszámok, stb.) meghozatala során alapvető

⁸ A Kr. hatályba léptető rendelkezései közt, feltehetően elírás miatt a 47. § helyett a 48. § került rögzítésre, pedig utóbbinak nincsenek ilyen – módosítani kívánt – számú bekezdései.

⁹ A helyesbítés alkalmazásával kapcsolatban részletesebben lásd a 33/2008. (III. 20.) AB határozat indokolását.

fontosságú a döntés-előkészítés folyamatába intézményesítetten bevonni az érintetteket, azok érdekképviselői, szakmai szervezeteit, kikérni véleményüket, álláspontjukat. A fontos cél felismerése nyomán a felsőoktatási felvételi eljárást meghatározó döntéshozatal folyamatának egyik résztvevője a tizenegy tagú Felsőoktatási Tervezési Testület¹⁰ (továbbiakban: Testület), amelybe egy-egy tagot delegál a felsőoktatásért, a foglalkoztatáspolitikáért, a vidékfejlesztésért, a közigazgatás-fejlesztésért, a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Rektori Konferencia, Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája, kettő tagot a gazdasági kamarák és egy tagot az egészségügyi kamarák. A Felsőoktatási Tervezési Testület tagjainak és elnökének megbízásáról szóló 39/2012. (IV. 11.) ME határozat tartalmazza, hogy pontosan mely személyek a Testület tagjai.

Az Nftv. 2012. december 31-ig hatályos 46. § (5) bekezdése értelmében a miniszter a Felsőoktatási Tervezési Testület *véleményének kikérése után* határozatban dönt a hallgatói létszámkeretnek a felsőoktatási intézmények közötti megosztásáról. 2013 januárjától a Testület hatásköre megváltozott. A hatályos szabályozás értelmében a miniszter évente határozattal állapítja meg azt, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj, valamint az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot). A részvétel maga nem is kötelező, ugyanis a miniszteri döntés előkészítésében csak a miniszter felkérésére részt vesz a Testület.

A rendelkezésemre álló információk szerint a Testület véleményezte az alap- és osztatlan képzés állami támogatású keretszámainak elosztását. Az államtitkár válaszlevelében pedig úgy fogalmazott, hogy a Testület a kormányülésre készített eredeti keretszám-előterjesztést véleményezte, míg a rendelkezésemre bocsátott háttéranyag a felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken igénybe vehető magyar állami ösztöndíjról szóló miniszteri határozathoz címet viseli. Továbbá az államtitkár arról tájékoztatót, hogy „*az új jogszabályi előírásoknak megfelelően a miniszteri határozat véleményezésébe is bevonták a Testületet. [...] a Testület elnökével az Nftv. 46. § (5) bekezdés a) pontja szerinti szakmai felkérés tárgyában a felsőoktatásért felelős helyettes államtitkár folytatott az emberi erőforrások minisztere nevében egyeztetést, és adott tájékoztatást a határozat tervezetéről.*”

Mindezek alapján *nem tekinthető egyértelműnek* az sem, hogy a Testület pontosan milyen tartalmú, időállapotú dokumentumot véleményezett, hiszen a háttéranyag az igénybe vehető állami ösztöndíjakról szóló miniszteri határozathoz készült, amelynek meghozatalára a minisztert csak a 2013 januárjában megváltozott szabályok jogosították fel. 2012 őszén a miniszter még pusztán a létszámkeretek elosztásáról dönthetett a 2013 tanévre vonatkozóan, és ezzel összefüggésben illette meg a Testületet a véleményezési jogkör.

Nem volt egyértelmű továbbá az sem, hogy az Nftv. keretszám eltörlését követően a Testület milyen formában vett részt a miniszteri döntés meghozatalában, amelynek során immár arról kellett döntenie, hogy mely felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken vehető igénybe állami ösztöndíjas képzés és milyen minimális felvételi követelmény teljesítendő. Válaszában az államtitkár is utalt arra, hogy a módosítást követően a Testület elnökét tájékoztatták „az új előterjesztésről”, míg az időközben ugyancsak megváltozott döntés-előkészítési szabályok szerint a miniszter fenti döntését már nem véleményezi a Testület, hanem a Testület a miniszter felkérése alapján részt vesz abban. Nem állnak rendelkezésre a végső miniszteri döntést megelőző államtitkári egyeztetés dokumentumai.

Álláspontom szerint a Testület, mint szakmai véleményformáló szerv álláspontjának önálló szakmai vélemény formájában való megjelenítése *nagyban elősegítheti a miniszter, valamint a Kormány átlátható döntés-előkészítési folyamatát.* Mindez különösen annak

¹⁰ A felsőoktatási minőségértékelés és fejlesztés egyes kérdéseiről szóló 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet 15. §

ismeretében lényeges, hogy – a doktori képzés kivételével¹¹ – más szakmai grémium álláspontjára a döntés előkészítésének folyamatában egyáltalán nem számít a döntéshozó. A Testület véleménye ugyan a döntéshozóra nézve értelemszerűen nem kötelező, a kellő szakmai legitimitáció szempontjából ugyanakkor eleve nagy jelentősége van, hiszen nyilvános megjelenítése hatással lehet a tényleges döntés megalkotására. Nem tekinthető elégségesnek az, hogy a Testület *csak a miniszter felkérésére, vagyis eshetőlegesen* vehet részt a döntés előkészítésében, amelytől tehát – például a gyors döntésre hivatkozással – el lehet tekinteni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti, hogy Felsőoktatási Tervezési Testület a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggő stratégiai kormányzati döntések előkészítésbe való bevonásának módjára vonatkozó szabályai közül hiányoznak a részvétel konkrét módjával kapcsolatos előírások. A jelenlegi jogi helyzet nyomán – ahogyan az 2013-as évben is történt – az érintett fiatalok, szülők szervezetei, sem más szakmai szervezetek, illetve a felsőoktatási intézmények számára az eljárás nem nyújt kiszámítható, egyértelmű részvételi kereteket.

Indokolt arra is rámutatni, hogy a megfelelő, transzparens előzetes véleményezés és javaslattevési lehetőség olyan beépített korrekciós mechanizmus egyik eleme, amely képes lehet arra, hogy megelőzze a későbbi, utólagos beavatkozásokat, módosításokat, egyúttal pedig biztosítani a felsőoktatásba való bekerüléssel kapcsolatos döntések megalapozottságát. Ehhez természetesen arra is szükség van, hogy a kormányzat érdemben meghallgassa és megvizsgálja, átgondolja az érintettek javaslatait és véleményét minden évben.

2.2.2 A jelentés 2.1 részében részletesen is elemeztem a felsőoktatásba való bekerüléssel és állami támogatással kapcsolatos keretszabályok átalakításával, illetve még menet közbeni további alakításával kapcsolatos problémákat. Nem hagyhatóak ugyanakkor figyelmen kívül a szaktárcának a 2013-as felsőoktatási felvételi eljárással kapcsolatos mulasztások. Elsőként említendő az, hogy az emberi erőforrások miniszterének a 2013. évi magyar állami ösztöndíjjal támogatható felsőoktatási képzésekről szóló végleges határozata az Oktatási és Kulturális Közlöny 2013. évi 4. számában *2013. március 1-jén* jelent meg. Ez tartalmazta, hogy mely képzések vehetők igénybe magyar állami ösztöndíjjal és a minimális felvételi követelményt (pontszám) teljesítve. A 2013-ban induló képzések tekintetében ugyanakkor a felvételi jelentkezés benyújtásának határideje szintén 2013. március 1-je volt.¹²

Az állami ösztöndíjas képzésre felvehető hallgatói létszámmal kapcsolatos döntéseket az Nftv. 46. § (4) bekezdése szabályozta, *2012. december 31-ig hatályos rendelkezések* értelmében a *Kormány* a felvétel időpontját megelőző évben – a 41. §-ában foglaltakra is figyelemmel – határozattal állapítja meg a felvehető magyar állami ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszámkeretet, és dönt ennek képzési szintek, képzési területek és képzési munkarendek közötti megosztásáról. Az Nftv. 46. § (5) bekezdése azt mondta ki, hogy a miniszter határozatban dönt e kormányhatározatban rögzített hallgatói létszámkeretnek a felsőoktatási intézmények közötti megosztásáról. Az Nftv. időközben módosított, 2013. január 1-jétől hatályos 46. § (4) bekezdése¹³ alapján *már nem a Kormány*, hanem *a miniszter* évente – a 39. § (5) és (6) bekezdésében megállapított keretek között – határozattal állapítja

¹¹ Az Nft. 46. § (5) bekezdése alapján a miniszteri döntés előkészítésében a miniszter felkérésére részt vesz a Felsőoktatási Tervezési Testület, valamint a 72. § (5) bekezdése szerint közreműködik az Országos Doktori Tanács. Az Nft. 72. § (5) bekezdése előírja, hogy az Országos Doktori Tanács a felsőoktatási intézmények doktori tanácsai elnökeiből álló testület, amely állást foglal a doktori képzéssel, fokozatadással kapcsolatos kérdésekben. Az Országos Doktori Tanács határozza meg a doktori képzésre biztosított magyar állami ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszámkeret felsőoktatási intézmények közötti minőség- és teljesítményalapú elosztásának elveit.

¹² Lásd az Fkr. 8. § (1) bekezdés b) pontját.

¹³ Az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló 2012. évi CCVIII. törvény.

meg azt, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A képzésre a felvétel teljesítéséhez szükséges minimális felvételi követelményt (pontszámot) a Kormány rendelete, az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) a miniszter határozata állapítja meg.

A 2012. december 29-én kihirdetett, 2013. január 1-étől hatályos Fkr. 3. § (5) bekezdése szabályozta, hogy az Oktatási Hivatal a Felvételi Tájékoztatóban megjelentetett felvételi hirdetményeket kiegészítő, módosító közleményt – a felsőoktatási intézmények által legkésőbb a jelentkezési határidőt 30 nappal megelőzően közölt adatok alapján – *legkésőbb a jelentkezési határidőt 15 nappal megelőzően tehet közzé*. Következésképpen a felvételre vonatkozó követelmények a jelentkezési határidőt megelőző 15 napon belül már semmiképpen sem változtathatóak meg. E követelményeket tehát legkésőbb a március 1-jei jelentkezési határidőre tekintettel *legkésőbb 2013. február 18-án lehetett volna módosítani*. A miniszteri határozatot ehhez képest több héttel később, késedelmesen, 2013. március 1-jén hirdették ki, két hónappal a nemzeti felsőoktatási törvény módosítását követően. *Álláspontom szerint a szaktárca eljárásával, azaz a felvételi követelmények határidőn túli módosításával önmagában megsértette a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét*.

Megjegyzendő emellett az is, hogy a miniszter eredetileg 2012. december 20-án az állami ösztöndíjjal indítható, illetve nem indítható képzésekről a 2013. január 1-jétől hatályos, az Országgyűlés által tárgyalt és elfogadott, de még ki nem hirdetett, azaz még nem érvényes szabályok alapján „előre” döntött, ekkor ugyanis erre még a Kormány volt felhatalmazva.

A 2013. évi általános felsőoktatási felvételi eljárás során az általános minimális ponthatártól *magasabb ponthatár* ott alakulhat ki, ahol az adott szakra a felsőoktatási intézmény által az adott képzésre megállapított felvehető *kapacitásnál többen jelentkeznek*, így a jelentkezők között *rangsorolni* kell. Ahol a jelentkezők száma az intézmény által megadott kapacitásszámot nem éri el, ott a ponthatár a minimális pontszám és minden jelentkező felvehető.

A felsőoktatási szakképzésre, alapképzésre, mesterképzésre és osztatlan képzésre történő jelentkezés esetében a felvételtől a felsőoktatási intézmény a jelentkezők teljesítménye, *az adott intézményre megállapított maximális hallgatói létszám szakos hallgatói kapacitása*¹⁴, valamint a jelentkezők által összeállított jelentkezési sorrend figyelembevételével – a mesterképzés kivételével – *országosan egységes rangsorolás* alapján dönt.¹⁵ A fentiek miatt van különös jelentősége annak, hogy az Fkr. 4. §-a rögzíti a *Felsőoktatási Tájékoztató tartalmát*. Tartalmazza azt, hogy mely, a miniszter által meghatározott, a felsőoktatási intézmények által folytatott alapképzésben, osztatlan képzésben, felsőoktatási szakképzésben, mesterképzésben vehető igénybe a magyar állami ösztöndíj, továbbá az adott felvételi eljárás során meghirdetésre kerülő szak állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) és a szakos hallgatói kapacitást.

A *besorolási döntést* az általános felvételi eljárás esetén legkésőbb a képzés indítása szerinti év augusztus 1. napjáig kell meghozni. A besorolási döntés azt állapítja meg, hogy a

¹⁴ Az Fkr. 5. § (1) bekezdése alapján a Tájékoztatóban megjelenő felvételi hirdetmény tartalmazza azt a hallgatói kapacitást, amelyet a felsőoktatási intézmény - a különböző finanszírozási formákban együttesen, figyelembe véve az Nftv. 73. § (3) bekezdés *hb*) pontja szerinti fenntartói hozzájárulást, valamint a rendelkezésére álló személyi és tárgyi feltételeket - szakonként, az adott évben meghirdet. Az Fkr. 5. § (6) bekezdése rögzíti, hogy e hallgatói kapacitás összlétszáma nem haladhatja meg a működési engedélyben szereplő maximális hallgatói létszámnak az intézménnyel – a szeptemberben induló képzések esetén legkésőbb szeptemberig, a februárban induló képzések esetében legkésőbb februárig – hallgatói jogviszonyban álló személyek várható számával csökkentett számát.

¹⁵ Lásd Nft. 39. § (5) bekezdés.

jelentkező a felvételi jelentkezési kérelmében megjelölt és rangsorolt képzések közül mely képzés esetében érte el a felvételhez szükséges ponthatárt.

A besorolásról a felsőoktatási szakképzésre, az alapképzésre és az osztatlan képzésre a jelentkező felvételéről *szakonként* (önálló szakképzettséget eredményező szakirányonként) *egységes rangsor*, a mesterképzésre, valamint a már oklevéllel rendelkező jelentkezők esetében intézményi rangsor és a miniszter által az adott intézményre megállapított maximális hallgatói létszám szakos hallgatói kapacitása alapján dönt. A jelentkezők rangsorba állításakor figyelembe kell venni a jelentkező által meghatározott jelentkezési sorrendre, a miniszternek az Nftv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott határozatára, vagyis az állami ösztöndíjas képzésre megállapított minimális felvételi követelményre (pontszámra), valamint a felsőoktatási intézmények működési engedélyében szereplő intézményi kapacitásra. A jelentkezőkről egységes rangsorolás alapján ponthatár alkalmazásával kell dönten. Az adott képzésre ponthatár alatti eredménnyel senki nem sorolható be. Azt, aki a ponthatárt elérte vagy meghaladta, kötelező besorolni.

A jelenleg hatályos felvételi rendszer a jelentkezéskor több bizonytalan körülménnyel számol, hiszen a *miniszteri döntés hiányában* – az érintett szakok kivételével – mindenhol, így az államilag támogatott finanszírozási formánál is *240 pont a minimális felvételi pontszám*. Tulajdonképpen *a jelentkezők számára a felvételi korlátot az intézményi kapacitásszám határozza meg*, amelynek figyelembevétele mellett az Oktatási Hivatal javaslatot készít az egyes szakok ponthatárának megállapítására.

A jelentkezéskor azonban e körülmények előre nem kiszámíthatóak, a többnyire a nagykorúságukat éppen csak elérő fiatalok előre nem látható körülmények mérlegelése mellett nyújthaták csak be felvételi kérelmüket. A jelentkező hiába rendelkezik a felvételhez szükséges – a kivételektől eltekintve – ez évben egységesen mindenki számára előírt minimális 240 ponttal, vagy szerzett annál magasabb pontszámot *mégsem láthatja előre, hogy az általa megjelölt szakra hány ponttal nyerhet felvételt*, hiszen *annak megállapítása az intézményi szakos kapacitástól függ*. Ez évben a minimális pontszámot meghaladó jelentkezők közül intézményi szakonként a kapacitás függvényében rangsorba állított legtöbb pontot elérő jelentkezők kerülhetnek felvételre.

A jelentés 2.1.2 pontjában már kiemeltem, hogy jogbizonytalanságot okozott az Fkr. 48. § szövegezése abban a tekintetben, hogy kétséget kizáróan az sem dönthető el, hogy csak a jogszabályban rögzített határidő nem alkalmazható vagy így maga a miniszteri hatáskör sem gyakorolható. Mindennek a bizonytalanságnak kihatása volt a miniszteri döntéshozatal folyamatára. Elsőként 2012 decemberében a miniszter úgy döntött, hogy csak az *állami ösztöndíjjal támogatott képzéseket, illetve a kivételeket határozza meg* és minden esetben a kormányrendeletben meghatározott felvételi minimumkövetelmények érvényesülnek, amely az alap és osztatlan képzésnél minden szakon egyaránt *240 pont*. Majd a 2013 márciusában kihirdetett döntésében már nemcsak az állami támogatással indítható képzésekről döntött, hanem a felvételi minimum követelményeket is a kormányrendeletben foglalt minimum pontszámnál magasabb értékben állapította meg, azon szakok esetén, ahol korábbi miniszteri döntés értelmében nem nyílt volna lehetőség az állami ösztöndíjas képzés megindítására. *Mindezekre tekintettel a miniszteri döntéshozatali eljárás ezen eleme, a menet közbeni lényeges változtatás ugyancsak a jogbiztonság követelményét sértette.*

2.3 A felsőoktatásba való bekerülés és állami támogatás rendszere – döntési jogosultságok

Az átfogó ombudsmani vizsgálat során szembesültem azzal, hogy a felsőoktatásba való bejutással, a felsőoktatási tanulmányok állami finanszírozásának szempontjaival kapcsolatban 2013. január 1-étől egy nemegyszer párhuzamos, indokolatlanul bonyolult, többszintű döntési mechanizmus vázolható fel, melynek kulcsszereplője a felsőoktatásért felelős miniszter, de szerepe van a Kormánynak is. Ahogyan azt az előző, 2.2.2 pontban összefoglaltam az Nftv.

2013. január 1-jétől hatályos szövege alapján – a korábbi, 2012. szeptember 1-étől hatályos Nftv. szabályokkal szemben – *nem a Kormány*, hanem *a miniszter* állapítja meg határozatával évente azt, hogy mely, a felsőoktatási intézmények által folytatott szakos képzésen vehető igénybe magyar állami ösztöndíj. A képzésre a felvétel teljesítéséhez szükséges minimális felvételi követelményt (pontszámot) a *Kormány rendelete* (jelen pillanatban egészen pontosan az Fkr. 23. § (1) bekezdése), ugyanakkor már az adott szak magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő éves felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot) ismét csak a *miniszter határozata* állapítja meg.

Álláspontom szerint vitán felül áll az, hogy a felsőoktatás állami finanszírozásával összefüggő kérdések (mely szak és képzés támogatott, mely felsőoktatási intézménybe, milyen feltételek teljesítése mellett lehet támogatott módon bejutni) alkotmányos jelentőségűek, alapvető jogokat érintenek. A törvényalkotó által választott felvételi eljárás és támogatási rendszer függvénye az, hogy mely rendelkezések igényelnek relatíve stabilabb törvényi szabályozást és melyek esetében elegendő az alacsonyabb jogforrási szintű, rendeleti előírás vagy egyedi jogalkalmazói döntés. A pontos szabályozási struktúra összeállításakor figyelemmel kell lenni arra, hogy a felsőoktatási felvételi rendszer egyfelől igényli a stabilitást, másfelől azonban akár évente is rugalmasan igazodnia kell az állam teherbíró képességéhez, a munkaerő-piaci valósághoz, az egyetemek változó kapacitásához, stb.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata alapján az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat *törvény állapítja meg*. Álláspontom szerint az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a felsőoktatási tanulmányok finanszírozásához nyújtott állami támogatás és annak konkrét formája, a költségek teljes vagy részleges átvállalása nem állami adomány, hanem a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférést és esélyegyenlőséget szolgáló fontos állami kötelezettség. A mindenkori Országgyűlésnek van joga és lehetősége arra, hogy az állami támogatást *törvényi formában*, indokoltan, szükséges és arányos mértékben feltételekhez – így például immár a XI. cikk (3) bekezdésére is tekintettel a magyar jog által szabályozott foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához – kötnie. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság a már ugyancsak hivatkozott 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában éppen azért találta alaptörvény-ellenesnek a hallgatói szerződések tartalmára vonatkozó kormányrendeleti szintű szabályozást, mert az közvetlen hatással van az érintett hallgatók felsőoktatásban való részvételhez fűződő jogára, és a felsőoktatás állami támogatásának is lényeges elemét jelenti.

Álláspontom szerint a jelenlegi döntési struktúra formai és tartalmi alkotmányossági szempontból egyaránt aggályosnak tekinthető, kellő garanciák és az indokoltnál alacsonyabb szintre telepített döntési jogosultság hiánya – a vizsgált 2013-as éven túlmenően – magában hordozza az évről-évre visszatérő bizonytalanságot. Jelen pillanatban pusztán – az eddig is igen lazán kezelt – eljárási határidő-megállapítások mellett semmilyen jogi természetű korlátja nincsen a miniszteri szintű döntéseknek, a miniszter korlátlan szabadsággal dönthet, bizonyos karok, szakok esetében megszüntetheti, minimálisra csökkenheti a támogatást, míg másoknál ezzel ellentétes irányban változtathat, akár drasztikus mértékben is. Nem világos az sem, mi indokolta azt, hogy a Kormány helyett – amely testületként hoz komplex döntést összetett társadalompolitikai és gazdaságpolitikai kérdésben – miért a szakminiszterhez került a döntési jogosultság, nem jogszabályi, hanem határozati formában. Önmagában álláspontom szerint az nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy nem valamennyi, a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásának megvalósításával kapcsolatos döntést törvényi szinten kell rendezni. A korábbi felsőoktatási törvény a stabilitás és a rugalmas döntés egyfajta kompromisszumaként azt írta elő, hogy a felsőoktatási felvételi keretszámokat a törvény keretei között a Kormány határozatban állapítja meg, jelenleg azonban éppen a kiszámíthatóságot szavatoló törvényi keretfeltételek azok, amelyek hiányoznak.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogbiztonság követelménye és az érintettek alapjogainak érvényesülése szempontjából visszás, egyúttal a jogsérelem bekövetkeztének

közvetlen veszélyét idézi elő és tartja fenn, hogy a felsőoktatásba jelentkezők döntéseit, az állami támogatás rendszerét befolyásoló, azaz a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jogot alapjaiban érintő döntések meghozatala során egyáltalán nincsenek előírva, tartalmi törvényi garanciák, továbbá arról miniszteri határozat formájában döntenek.

2.4 A jogorvoslati jog és az igazolási kérelem kizárása a felvételi eljárásban

Az igazolási kérelem jogintézményét valamennyi eljárásjogi kódex ismeri. A jogintézmény lényege, hogy aki az eljárás során valamilyen határnapot vagy határidőt elmulasztott, az a törvényben meghatározott okból és határidőn belül kimentheti mulasztását. A Ket. két kimentési okot határoz meg: *az érintett önhibáján kívüli* (pl. baleset, súlyos betegség) *akadályoztatását* és a *hatóság közrehatását*. A jogalkalmazási gyakorlat¹⁶ azonban az önhibán kívüli akadályoztatás fogalmát kiterjesztően értelmezni, kimentési okként értékeli, ha valaki tőle elvárható mértékben mindent megtett az őt terhelő kötelezettség teljesítése érdekében, ám az mégsem történt meg határidőre. Ha hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az ügyfelet eljárásjogi szempontból – akár a határozat módosítása vagy visszavonása árán is – olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna.

Ugyanakkor, ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában¹⁷ is megállapította, az igazolási kérelem *nem tekinthető jogorvoslatnak*, mert nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára irányul. Az igazolási kérelem benyújtásának lehetővé tételére senkinek nincsen az Alkotmányból illetve az Alaptörvényből levezethető alanyi joga. Az igazolási kérelem, mint jogintézmény nem tekinthető a határidő egyfajta, automatikus meghosszabbításának, célja speciálisan csak az, hogy ha valaki neki fel nem róható okból nem tudott határidőben valamilyen eljárási cselekményt elvégezni vagy valamely jogával élni, ezt a későbbiekben – még ésszerű határidőn belül – megtehesse. Az igazolási kérelem benyújtása sem jelenti azonban az elmulasztott cselekmény automatikus pótlását, mivel mindig *a jogalkalmazó mérlegelési jogkörébe tartozik* az arról való döntés, hogy az igazolási kérelmet elfogadjá-e (a felhozott indokok valószínűsítik-e a mulasztó vétlenségét), és hogy az elmulasztott eljárási cselekmény pótolható-e.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Bár az igazolási kérelemmel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat alapján nem sérti a jogorvoslati jogot az, ha az adott eljárás során igazolási kérelem benyújtására nincs lehetőség, álláspontom szerint az igazolási kérelem jogintézménye olyan garanciális elem, amely *szoros összefüggésben áll az ügyfél tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülésével*. Az igazolási kérelem előterjesztésének kizárása korlátozást jelent a tisztességes eljáráshoz való szempontjából, így arra csak kivételesen, kellően indokolt esetben kerülhet sor. Az államtitkár válaszában a felvételi eljárás speciális jellegével, a szigorú, feszes határidőkkel és a felvételi kérelmek egymásra hatásával, kölcsönös befolyásoló jellegével magyarázta a kizárást. Kérdés, hogy ezek alkotmányosan indokolják-e a korlátozást.

Jelentésem kiadásakor a felvételi eljárás *nem tartozik* a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálya alól *kivett eljárások közé*, az ügyfajta vonatkozó nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény pedig *eltérő szabályokat nem állapít meg*. Az Nftv. alapján a hallgató (a felvételi kérelmek tekintetében a jelentkező) a közléstől, tudomásra jutástól számított tizenöt napos határidőn belül kérhet

¹⁶ Lásd Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez, igazolási kérelem (66-67. §)

¹⁷ 1018/B/1998. AB határozat; 99/2008. (VII. 3.) AB határozat; 928/B/2000. AB határozat

jogorvoslatot, a törvény szerint e jogorvoslati eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Nftv. 57. § (6) bekezdése rendelkezik továbbá arról is, hogy a hallgatói jogok megsértése esetén a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Az Fkr. 27. § (3) bekezdése pedig a felvételi döntések során a Ket. szabályainak alkalmazását írja elő: eszerint, aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő.¹⁸ Ugyanakkor az Fkr. 8. § (8) bekezdése szerint *a felsőoktatási felvételi eljárásokban igazolási kérelem előterjesztésének helye nincs.*

Mindezek alapján egyértelmű, hogy a felsőoktatási felvételi eljárás során az igazolási kérelem előterjeszhetőségére vonatkozó jogszabályi rendelkezések között tartalmi jellegű kollízió, ellentmondás áll fenn: az Fkr. 8. § (8) bekezdése nincsen összhangban a magasabb szintű törvényi szabályokkal. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére figyelemmel ez az ellentmondásos jogi helyzet pedig önmagában már a 2013-as felvételi eljárás során *a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézte elő.*

Az államtitkár az igazolási kérelemre vonatkozó kollízió feloldása kapcsán, megkeresésemre arról tájékoztatatott, hogy a kormány javaslatára benyújtott, az Országgyűlés által már tárgyalt, az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló T/11111. számú törvényjavaslat 55. §-ának az elfogadása esetén a felsőoktatási felvételi eljárás már tételes, kivételt megállapító rendelkezés folytán nem tartozik a Ket. hatálya alá.

Mindez formai értelemben „megoldás”, de szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a törvényjavaslat elfogadása esetén a teljes felvételi eljárás egésze kikerülne a közigazgatási eljárási törvény hatálya alól, ami nem egyszerűen jogtechnikai kérdés, hanem olyan drasztikus lépés, amely alapvető eljárási garanciákat érint. Ennek alapján kérdésessé válna, hogy az Oktatási Hivatal a besorolási döntést milyen eljárási rend szerint fogja elbírálni, vagy éppen az is, hogy az új szabályozás hogyan viszonyul az Nftv. azon rendelkezéseéhez, miszerint a felvételi kérelmekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, tekintve, hogy a felsőoktatási intézmények felvételi döntése is része a felvételi eljárásnak. Ezzel a jogalkotói lépéssel a kollízió sajátos feloldása mellett tartalmi, alapjogi deficit alakulnak ki, így semmiképp sem tekinthető valós megoldásnak.

Az igazolási kérelem jogintézményével kapcsolatban fontos rámutatni arra, hogy egy olyan szigorú rendben zajló eljárásban, amely több dokumentum-benyújtási határidőt is meghatároz és igen szűk határidőkkel operál, *önhibáján kívül bárki kerülhet olyan helyzetbe, amely a mulasztás igazolásának lehetőségét indokoltá teszi.*

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az igazolási kérelem indokoltságát támasztja alá az *e-felvételi eljárás alkalmazása*. Az Fkt. rendelkezései szerint a Hivatal a besorolási döntését elektronikus levélben közli a jelentkezővel, elektronikus levelezési cím hiányában kerül sor a postai úton való közlésre.¹⁹ Bár a felvételi eljárásban a kérelmek, iratok beadása történhet postai úton és elektronikus úton is, amennyiben a jelentkező az e-felvételi lehetőségét választja, a felsőoktatási felvételi jelentkezési lap kitöltésével kapcsolatos minden

¹⁸A Ket. 66. § (4) bekezdése értelmében az igazolási kérelmet a mulasztásról való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az elmulasztott határnapotól vagy az elmulasztott határidő utolsó napjától számított hat hónapon belül lehet előterjeszteni. A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is, amennyiben ennek feltételei fennállnak. A törvény 67. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az igazolási kérelmet benyújtó személyt eljárásjogi szempontból olyan helyzetbe kell hozni, mintha nem mulasztott volna. Ennek érdekében a hatóság a döntését módosítja vagy visszavonja, az eljárást megszüntető döntésének visszavonása esetén az eljárást folytatja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel.

¹⁹Lásd Fkt. 27. § (1) bekezdés.

folyamat webes kapcsolaton keresztül történik, illetve számos visszaigazolós és figyelmeztető üzenet az e-jelentkező által megadott elektronikus levélcímre érkezik. Könnyen belátható, hogy a felvételi eljárás alatti ügyintézés online változatának esetleges hibás működése esetén előfordulhat, hogy a jelentkezést érdemben befolyásoló információk vesznek el, az elektronikus rendszeren keresztül zajló eljárásban kódolva van a hiba lehetősége.

Az államtitkári válaszban szereplő részben jogosnak tekinthető indokok nyomán álláspontom szerint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából helyes kompromisszumos megoldást jelenthetne akár az is, ha a Ket.-ben előírt 6 hónapos határidőhöz képest egy rövidebb objektív határidőt állapítana meg (kivételes szabály). Mindez a jogállami kompromisszum lehetővé tenné azt, hogy a határidőt mulasztó egy, az életére hosszabb időn át kiható döntési folyamatban önhibáján kívül keletkezett hiányosságot orvosoljon, úgy, hogy az a többi jelentkezőre vonatkozó adatfeldolgozásra ne legyen kihatással és az eljárás határidőben történő befejezését ne veszélyeztesse.

Az államtitkár szerint az igazolási kérelem hiánya okozta egyéni érdeksérelem lehetőségét a felvételi eljárás során *a hiánypótlási felhívás intézménye zárja ki.*²⁰ Álláspontom szerint a hiánypótlási eljárás nem váltja, nem is válthatja ki az igazolási kérelem intézményét, tekintettel arra, hogy a hiánypótlási eljárás a határidő mulasztását, az önhiba hiányát nem hivatott és nem is képes orvosolni. A hiánypótlási eljárás és az igazolási kérelem a hiánypótlás határidejének elmulasztása esetén összekapcsolódhat ugyan (pl. középiskolai bizonyítvány, érettségi bizonyítvány, többletpontot igazoló dokumentum stb. benyújtásának elmulasztása), azonban az igazolási kérelem hiánya a felvételi eljárásban leginkább a jelentkezési határidő elmulasztása okán lehet különösen sérelmes többnyire a nagykorúságukat éppen betöltő fiatal jelentkezők számára.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével ellentétes, bizonytalan jogi helyzethez vezet, valamint a felsőoktatási felvételi eljárás résztvevőinek tisztességes eljáráshoz való jogát aránytalanul korlátozza az olyan tartalmú szabályozás, amely mellőzi a közigazgatási eljárási garanciák alkalmazását, valamint automatikusan, rövid határidőt sem engedve kizárja az igazolás kérelem benyújtásának a lehetőségét a felsőoktatási felvételi eljárás során.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezése lehetőségének a jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben – a nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény, illetve a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet rendelkezéseinek megfelelő tartalmú módosításának kezdeményezésével, illetve más szükséges intézkedések megtételével

- 1) a jogbiztonság követelménye és a hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog

²⁰ Az Fkt. 11. § (1) bekezdése szerint az adatfeldolgozás során - a kérelem hiányos benyújtása esetén - a Hivatal legkésőbb a besorolási döntés határnapját megelőző 28. napig - a kerestfélèves felvételi eljárásban a 20. napig, de legkésőbb a tárgyév január 3-áig - a jelentkezőt a felvételi jelentkezési kérelmében megadott elektronikus levelezési címén hiánypótlásra szólítja fel. Elektronikus levelezési cím hiánya esetén a Hivatal telefonon, ennek sikertelensége esetén postai úton szólítja fel a jelentkezőt hiánypótlásra. A 11.§ (3) bekezdése szerint a jelentkező a hiányt haladéktalanul pótolni köteles. A hiánypótlás határideje a felszólítás kézhezvételétől számított 8. nap. A hiánypótlás elmaradása, elégtelen volta esetén, a rendelkezésre álló adatok alapján kell a felvételi eljárást lefolytatni, illetve azok elégtelensége esetén az eljárás megszüntethető és a jelentkező számára felvételi összpontszám nem számítandó vagy egyes jelentkezési helyei kizárandók.

érvényesülése érdekében – a határidők jövőbeli teljes körű betartása mellett – biztosítsa, hogy valamennyi, a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásával kapcsolatos döntést a Kormány hozzon meg;

- 2) a jogbiztonság követelménye és a hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog érvényesülése érdekében gondoskodjon arról, hogy kerüljön sor a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásával kapcsolatos döntéshozatal törvényi kereteinek és garanciák kialakítására, kiegészítésére;
- 3) tegye egyértelművé, hogy a Felsőoktatási Tervezési Testület miként vesz részt abban az eljárásban, amely a felsőoktatási intézményekben folytatott képzéseken igénybe állami támogatásokról és minimális felvételi követelményekről szóló döntést megalapozza, illetve biztosítsa a Testület állandó jellegű véleményezési jogkörét;
- 4) biztosítsa – a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében, egy rövidebb, a döntéshozatal sajátosságaira is tekintettel lévő határidő biztosítása mellett – az igazolási kérelem benyújtásának lehetőségét a felsőoktatási felvételi eljárás során a felvételi jelentkezési határidő elmulasztása miatt, illetve azon dokumentumok hiánypótlásához kapcsolódóan, amelyek az érvényes jelentkezéshez szükségesek.

Budapest, 2013.

Prof. Dr. Szabó Máté