

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-396/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában előadta, hogy 2014. június 16-án a Dunaújvárosi Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) andragógia szakán sikeres záróvizsgát tett, azonban a diplomáját középfokú C típusú nyelvvizsga hiányában nem vehette át. A panaszos sérelmezte, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Szakértői Bizottsága I. fokú szakvéleménye, valamint az igazságügyi logopédiai szakértő nyelvvizsga kötelezettség alóli teljes felmentésre vonatkozó szakértői véleménye ellenére az intézmény nem biztosította a jogszabály alapján igénybe vehető kedvezményeket. Állítása szerint az Egyetem azért nem tette számára lehetővé a nyelvi követelmények alóli felmentést, mert korábban nem tett nyelvvizsgát az adott nyelvből, vagyis nem igazolt legalább egy sikertelen nyelvvizsga kísérletet. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog, az esélyegyenlőség előmozdítása követelményének, valamint a művelődéshez való jog sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az érintett felsőoktatási intézmény rektorától.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- A művelődéshez való jog és a felsőoktatáshoz való hozzáféréshez való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. 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.* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„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 tisztességes eljáráshoz való jog: *„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.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény (CRPD);
- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról (Nft.);
- 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Nft. Vhr.);
- 74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról.

A megállapított tényállás

A megkeresésben arra vártam választ az Egyetem rektorától, hogy az intézmény – a sikertelen nyelvvizsga dokumentálását előíró jogszabályi rendelkezés hiányában – milyen okból tagadta meg a nyelvvizsga mentességi kérelem vizsgálatát.

Illetve biztosítja-e az intézmény és milyen eljárásrend szerint a fogyatékossgal élő hallgatónak a jogszabály szerinti kedvezményeket, mentességeket.

Az *Egyetem rektora* megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a panaszos kérelmet nyújtott be a Neptun egységes tanulmányi rendszer kérvényezési felületén keresztül, a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat (a továbbiakban: TVSZ) 10. § (1) bekezdésben szabályozott méltányossági eljárás keretén belül a fogyatékossgal fennállása miatti nyelvvizsga kedvezmény, illetve mentesség iránt.¹ A kérelméhez csatolta Budapest Főváros Kormányhivatala Szakértői Bizottsága 1. fokú szakvéleményét, mely az iskolai készségek kevert zavarát állapította meg nála.² A rektor ugyanakkor a válaszában azt is hangsúlyozta, a szakértői vélemény szöveges értékelése alapján az olvasási zavar nem éri el a diszlexia határértékét.

A rektor tájékoztatása szerint a hallgató tanulmányai alatt nem jelezte tanulási képességei zavarának meglétét, bár tanulmányi ügyintézőjével szinte napi szinten tartotta a kapcsolatot, a tanulmányait pedig egyenletes teljesítménnyel, jó eredménnyel végezte, záróvizsgáját sikeresen, jó eredménnyel teljesítette. Nyelvi képzésben tanulmányai alatt a szakképzési követelményei alapján nem vett részt, viszont nyelvi érettségi vizsgáját közepes eredménnyel teljesítette.

A rektor kiemelte, hogy a szakértői vélemény kérésének idejében a panaszos nem állt hallgatói jogviszonyban: hallgatói jogviszonya a záróvizsgát követően az Nftv. 59. § (1) bekezdés d) pontja alapján megszűnt,³ így a rektor álláspontja szerint vele kapcsolatosan nem értelmezhető az Nftv. 49. § (8) bekezdésében⁴ foglalt hallgatói jogviszony idejére vonatkozó fogyatékossgához igazodó felkészítés és vizsgáztatás. Aláhúzta azt is, hogy ezt a hallgató tanulmányi előmenetele alatt sem kérte, erről pedig szakvéleményt nem nyújtott be. A rektor jelezte, hogy a megjelölt jogszabályhely alapján nyújtott mentesítés kizárólag az annak alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

A válasz kitért arra is, hogy természetesen valamennyi hallgató, aki hallgatói jogviszonya idején a meghatározott eljárási rend alapján az elektronikus tanulmányi rendszer kérvényezési felületén a megfelelő kérvény kitöltésével jelzi és igazolja fogyatékossgát, a TVSZ-ben, valamint a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint a fogyatékossguk természetéhez igazodó kedvezményben részesülnek.

A rektor válaszában rögzítette, hogy a Korm. rendelet 62. § (1) bekezdése szerint a fogyatékossgal élő hallgató kérelmére a felsőoktatási intézménynek a tanterv előírásaitól részben vagy egészben eltérő követelményeket kell megállapítania, illetve – figyelemmel az Nftv. 49. § (8) bekezdésére – azok teljesítésétől el kell tekintenie a kedvezmények közül legalább egy, szükség szerint több kedvezmény biztosításával, ha a fogyatékossgát igazoló szakvélemény megállapításai alapján kedvezmény, mentesség biztosítható a hallgató számára.

Az alkalmazható kedvezmények közül az eset összes körülményeire és a szakértői véleményben foglaltakra tekintettel hozza meg döntését a Tanulmányi Bizottság.

¹ TVSZ. 10.§ (1) A rektor, a jogtanácsos véleményének kikérését követően, az oktatási-rektorhelyettes és a TH vezetője együttes javaslatára a hallgató részére kivételes alkalommal – méltányosságra okot adó esetben – engedélyt adhat jelen Szabályzat olyan rendelkezése alóli mentességre, amely nem a tanulmányi követelmények teljesítésére vonatkozik. A hallgató a kérelmét kizárólag a Neptun rendszeren keresztül, a szükséges igazoló dokumentumokkal együtt nyújthatja be.

² BNO 81.9 (8190) - Az iskolai képességek nem meghatározott fejlődési zavara (tudás elsajátítási képtelenség). BNO F8080 - Egyéb nyelvi és beszédfejlődési zavar BNO F81.0 Olvasási zavar, diszlexia (dyslexia).

³ Nft. 59. § (1) Megszűnik a hallgatói jogviszony d) az adott képzési ciklust, illetve a szakirányú továbbképzés, felsőoktatási szakképzés esetén az utolsó képzési időszakot követő első záróvizsga-időszak utolsó napján, illetve a doktori képzés képzési idejének utolsó napján,

⁴ Nft. 49. § (8) A fogyatékossgal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossgához igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. Szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz - így különösen írógép, számítógép - alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

A rektor hangsúlyozta, hogy a panaszos esetében javaslattal élt a Tanulmányi Bizottság, hogy speciális, kifejezetten a sajátos igényű vizsgázóknak meghirdetett nyelvvizsgán való részvétellel kísérelje meg teljesíteni a diploma megszerzéséhez szükséges nyelvvizsgakövetelményt.

A kérelemhez csatolt nyelvtanári vélemények a feladatmegoldás lassabb tempójára, felejtésre, valamint szókincshiányra hívták fel a figyelmet. A nyelvtanári véleményekből a rektor álláspontja szerint az derül ki, hogy a panaszos nem a speciális igényű hallgatók felkészítésén vett részt egyik esetben sem. Angol nyelvből első alkalommal 90+20 órás nyelvi felkészítésen, második alkalommal 50 órás kurzuson vett részt, lovári nyelvből kiscsoportos foglalkozásban 80 órás nyelvoktatásban vett részt. Vizsgaközpontok és nyelvtanárok véleménye szerint a középfokú szint eléréséhez 500-600 tantermi óra és legalább ugyanennyi otthoni felkészülés szükséges.

A rektor utalt arra, hogy a nyelvvizsga megszerzése nem csupán tantervi követelményben, hanem törvényben meghatározott feltétele az oklevél megszerzésének, amellyel a felsőoktatásba jelentkező már tisztában lehetett. A jogalkotó a jogszabályokban meghatározott kedvezmények lehetőségének biztosításával tesz lépéseket a fogyatékkal élők esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében, ugyanakkor tilalmazza a joggal való visszaélést.

A rektor mindezekon felül tájékoztatott a hátrányos helyzetű, illetve fogyatékossgal élő hallgatók segítésére és felzárkóztatására szolgáló intézményi tevékenységekről, programokról.

Leírta, hogy a rendszerük célja, hogy elősegítse az oktatás minőségnek minél magasabb szintű biztosítását, egyben lehetőséget biztosítson a hallgatóknak tudásuk bővítéséhez, ha úgy vélik, hogy egy adott tárgyból a tantervi óraszám felüli foglalkozásokra lenne szükségük a követelmények teljesítéséhez illetve a jobb eredmények eléréséhez. A tutorok munkájának szervezése és szabályozása a HÖK-kel együttműködve történik. A tutor hallgató a korrepetáló foglalkozások tananyagát és menetét az adott tantárgy kiadott tematikáját követve állítja össze, és hetente legalább egyszer, előre meghirdetett időpontban konzultál a korrepetálást igénylő hallgatókkal. Az intézmény tanulmányi tanácsadást és szakmentori rendszert is működtet. 2014-ben az intézmény elindította a *Hallgatói Sikerességet Támogató programot*, azaz a *HASIT-projektet*, amelynek célja a hallgatói lemorzsolódás csökkentése, emellett a tanulásközpontú környezet kialakítása és a hallgatói motiváltság növelése. A fenti intézkedések eredményeként a kurzust elhagyók száma műszaki, informatika, természettudományi szakoknál 15 százalékkal csökkent. Jelezte, hogy az intézmény akadálymentesítésével a mozgásukban korlátozott hallgatókat sem éri hátrány a tantermek megközelítésével, illetve a tantermekben való közlekedésben. Intézményi közösségépítő program továbbá az esélyegyenlőségi sportnap, valamint a munkába állást megkönnyítő családi napközi, valamint családbarát munkahelyként is működik.

A rektor válaszához csatolta a TVSZ. 2015. szeptember 1-jétől hatályos, a fogyatékossgal élő hallgatókra vonatkozó kiegészítő rendelkezéseket tartalmazó *1. számú mellékletét*.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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 fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek, azzal a megkötéssel, hogy a felsőoktatási intézmények széleskörű autonómiával rendelkeznek, ezért az alapjogi szempontú ombudsmani vizsgálat nem terjedhet ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatásszakmai szakkérdéseire.

Itt tartom szükségesnek megjegyezni továbbá, hogy a hatáskörömet szabályozó előírások nem teszik lehetővé valamennyi sérelem, így különösen az orvos-szakmai megítélést kívánó kérdések, mint a fogyatékoságot igazoló szakértői vélemények alkotmányjogi szempontú vizsgálatát sem.

II. Az érintett alapvető jogok 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 ombudsmanintézmény 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.

A jelentés megállapításaival összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. 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”*. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) 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 elvi élel azt mondta ki azt, 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésének és az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a művelődéshez és felsőoktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, amely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – *irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.*

A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*. Ezen túl pedig az Alaptörvény XV. Cikk (4)–(5) bekezdései immár rögzítik az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét, miszerint „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam 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 címzettei számára*. Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény *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. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az *eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása*.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a *hatóságok* – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, *tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*, illetve a törvényben meghatározottak szerint *indokolják*. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. 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 az állam 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.

4. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és *a fogyatékossgal élőket*. Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékossgal élőket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény idézett rendelkezése, amelyek alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében 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 fogyatékossg) okán sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő, súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói 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: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Rá kell mutatni arra, hogy az előnyben részesítés követelménye a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elv, amelynek értelmében fogyatékos személyt nem érhet hátrányos megkülönböztetés, nem részesülhet rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, *fogyatékossga miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáférésben*. Mivel a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, számos akadállyal kénytelenek szembesülni társadalmi életük és joggyakorlásuk során, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek. Az *egyenlő esélyű hozzáférés elve* azt jelenti, hogy a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat. Ehhez pedig a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjai eltérő szükségleteire figyelemmel kell megszervezni.

Az Alaptörvény *a pozitív diszkriminációt*, mint az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését szolgáló intézkedéseket, állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés, vagy igény nem alapítható. Az Alaptörvény konkrét intézkedéseket ugyanakkor nem határoz meg, ennek alapján a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon válogathat az esélyegyenlőség előmozdítására alkalmas eszközök között. Ezen eszközök lehetnek a jog eszközei, arra alkalmas normarendszerrel, pl. az ágazati jogszabályok így a felsőoktatás is. Nem elég azonban az előnyben részesítés követelményeit a jog eszközeivel meghatározni, hanem azok tényleges érvényesülésének feltételeit is biztosítani kell a jogalkalmazó szervek részéről.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség előmozdítása az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít.

Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Így tehát a fogyatékossgal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése elsősorban hosszú távú, fokozatos, illetve folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

5. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

A preambulum szerint az Egyezmény részes államai elismerik, hogy bárkinek a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés a *fogyatékossgal alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, civil élet terén, vagy bármely egyéb területen.*

A részes államok kötelezettséget vállaltak, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést az Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést. Ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg. Elősegítik az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során.* Az Egyezmény rögzíti, hogy a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében, hogy *másokkal azonos alapon biztosítsák a számukra a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz.* Beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, és más, nyilvánosan hozzáférhető, rendelkezésre álló lehetőségeikhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.

III. Az ügy érdemében

1. Mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy a felsőoktatásban a fogyatékossgal élő személyeket megillető *előnyben részesítési követelményekre vonatkozó szabályokat* az Nft. és az Nft. Vhr. rendelkezési tartalmazzák. Az alanyi kört az Nft. 108. § 6. pontja határozza meg: ez alapján *fogyatékossgal élő hallgató az, aki mozgásszervi, érzékszervi vagy beszéd-fogyatékos, több fogyatékossgal együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.*⁵

⁵ Az alapvető jogok biztosa az AJB-2990/2012. számú átfogó vizsgálata során a fogyatékossgal élő személyeket a felsőoktatásban megillető mentességek és kedvezmények érvényesülését vizsgálta és megállapította, hogy az Nftv. és egyéb

A felsőoktatásban mind a felvételi, mind a tanulmányok teljesítésével összefüggésben biztosított az előnyben részesítés. A Kormány ugyanis az Nft. alapján felhatalmazást kapott arra, hogy a fogyatékossgal élő jelentkezők csoportjához tartozók esélyegyenlőségét a mind felsőoktatási felvételi eljárás,⁶ mind a felsőoktatási tanulmányai során biztosítsa.

Az Nft. az oktatói feladatokat ellátó foglalkoztatottak jogai és kötelezettségei között szabályozza, hogy az oktatással kapcsolatos feladatokat ellátó kötelessége, hogy az ismereteket tárgyilagosan és többoldalúan közvetítse, a jóváhagyott tanterv szerint oktasson és értékeljen, a hallgató emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa; *az oktató tevékenysége során vegye figyelembe a hallgató egyéni képességét, tehetségét, fogyatékossgát.* Az Nft. 43. § (1) bekezdése pedig a hallgatói jogok között szabályozza, hogy a hallgató joga, hogy a jogszabályokban és az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint teljes körű, pontos és hozzáférhető formában információt kapjon a tanulmányai megkezdéséhez és folytatásához, kialakítsa tanulmányi rendjét, igénybe vegye a felsőoktatási intézményben elérhető képzési lehetőségeket, kapacitásokat; állapotának, személyes adottságainak, *fogyatékossgának megfelelő ellátásban részesüljön.*

Az Nft. 49. § (8) bekezdése értelmében a fogyatékossgal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossgához igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. *Szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól.* A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz - így különösen írógép, számítógép - alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

Jelenleg az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (Nft. Vhr.) szabályozza. Az Nft. Vhr. a hallgatók esélyegyenlőségének előmozdítása körében az alábbiak szerint rendelkezik:

Nft. Vhr. 62. § (1) bekezdése szerint a fogyatékossgal élő hallgató kérelmére a felsőoktatási intézménynek a tanterv előírásaitól részben vagy egészében eltérő követelményeket kell megállapítania, illetve - figyelemmel az Nftv. 49. § (8) bekezdésére⁷ - azok teljesítésétől *el kell* tekintenie a (2)-(7) bekezdésben foglalt kedvezmények közül legalább egy, szükség szerint több kedvezmény biztosításával, ha a fogyatékossgát igazoló szakvélemény megállapításai alapján kedvezmény, illetve mentesség biztosítható a hallgató számára.

Az Nft. Vhr. 62. § (2)-(7) bekezdése a mozgáskorlátozott, a hallássérült, a látássérült, a beszéd fogyatékos, a pszichés fejlődési zavarral küzdő illetve az autizmussal élő hallgató számára biztosítja az ott meghatározott kedvezményeket, mentességeket. A nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés lehetőségét e jogszabályhely valamennyi fogyatékossgal élő hallgató esetén biztosítja.

jogszabályok - különösen a fogyatékossgal élő személyek egyezménye (CRPD) és a fogyatékos személyekről szóló törvény - tekintetében a fogyatékos, illetve a fogyatékossgal élő ember megjelölése és a fogalom által lefedett személyi kör nem egységes. A CRPD sokkal szélesebb körben határozza meg az e csoportba tartozó személyek körét. Az Nftv. 108. § 6. pontjában meghatározott „fogyatékossgal élő hallgató (jelentkező)” fogalma nem tartalmazott utalást a pszicho-szociális fogyatékossgal élőkre, a jogalkotó e hiányosságot pótolva bővítette a fogyatékossgal élők körét.

⁶ Az Nft. 110. § (1) bekezdése alapján a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza 9. a felvételi eljárás azon feltételeit, amelyek *c)* fogyatékossgal élő jelentkezők csoportjához tartozók, 11. a fogyatékossg megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat,⁶ *f)* a fogyatékos hallgatók számára biztosítandó támogatás elveit és módját, az esélyegyenlőség és egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának eszközeit,

⁷ Az Nft. 49. § (8) bekezdése értelmében a fogyatékossgal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossgához igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól

Halmazott fogyatékoság esetén az előnyben részesítések bármelyike adható, figyelembe véve a hallgató egyéni szükségleteit. Az Nft. Vhr. 62. § (10) bekezdése alapján indokolt esetben a hallgató kérelmére, a szakvélemény alapján a felsőoktatási intézmény az Nft. Vhr.-ben szabályozott kedvezményektől eltérő, további vagy más kedvezményt is biztosíthat a hallgató részére.

Az ügy megítélése szempontjából lényeges rendelkezés az Nft. Vhr. 62. § (12) bekezdése, mely szerint a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés megilleti azt a fogyatékosággal élő volt hallgatót, aki záróvizsgát tett és hallgatói jogviszonya megszűnt, de a szakképzettség megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga kötelezettségét nem teljesítette. Az Nft. Vhr. 63. § (1) bekezdése előírja, hogy a fogyatékosággal élő hallgató fogyatékoságának típusát és mértékét, annak végleges vagy időszakos voltát a (2)⁸ vagy a (3)⁹ bekezdésben meghatározott szakvéleménnyel igazolja.

Az Nft. Vhr. 64. § (1) bekezdése szerint a hallgató fogyatékoságára tekintettel a 63. § (1) bekezdése szerinti szakvélemény alapján kérheti a tanulmányi kötelezettségek teljesítése, illetve a vizsgák alóli részleges vagy teljes felmentését vagy azok más módon történő teljesítésének engedélyezését.

A felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározottak szerint bírálja el a fogyatékosággal élő hallgató segítségnyújtásra, mentességre és kedvezményekre irányuló kérelmét; kerül megbízásra és látja el feladatát a fogyatékosággal élő hallgatók segítségét felsőoktatási intézményi és kari részről irányító koordinátor; veheti igénybe a fogyatékosággal élő hallgató - a fogyatékosága típusa és mértéke szerint - a felsőoktatási intézmény által biztosított, illetve más módon rendelkezésére álló személyi és technikai segítségnyújtást és szolgáltatásokat; használhatja fel a fogyatékosággal élő hallgató a speciális jegyzetet, illetve jegyzetet helyettesítő, más módszerű felkészülést segítő technikai eszközöket.

A fenti jogszabályi rendelkezéseket összefoglalva megállapítható, hogy a fogyatékosággal élő hallgatónak a *fogyatékosága típusát* (pl. hallás, látás, mozgás, beszéd-fogyatékoság) és ennek *mértékét* kell igazolnia a jogszabályban meghatározott, szakértői vélemény kiadására jogosult szerv által kibocsátott *szakvéleménnyel*, valamint azt, hogy ez az állapot *végleges vagy időszakos*.

2. Jelen kérdéskörrel szorosan összefügg, hogy 2012-ben az alapvető jogok biztosa átfogóan vizsgálta a fogyatékosággal élő személyeket a felsőoktatásban megillető kedvezményekre, és azok elbírálása esetén alkalmazandó eljárásra vonatkozó jogértelmezési gyakorlatot. A vizsgálat indoka az volt, hogy több fogyatékosággal élő hallgató fordult a biztoshoz különböző felsőoktatási intézmény eljárása miatt, mivel az intézmények nem vagy nem megfelelően biztosították a fogyatékosággal élő hallgatókat megillető mentességek, kedvezmények körét. A biztos az *AJB-2990/2012. számú jelentésében* feltárta, hogy a felsőoktatási intézmények miként biztosítják a fogyatékosággal élő hallgatókat megillető jogokat.

Az átfogó vizsgálat keretében tájékoztatást kért 26 felsőoktatási intézménytől többek között arról, hogy az intézmények, doktori iskolák a fogyatékosággal élő hallgatók nyelvvizsgamentességre és az egyéb mentességekre vonatkozó kérelmei elbírálása során hogyan járnak el, milyen módon tartják nyilván e hallgatókat, milyen dokumentumok benyújtása szükséges a fogyatékoság igazolásához. A vizsgálat az e körbe tartozó hallgatóknak járó kedvezmények elbírálásának módjára, a részleges vagy teljes mentesség megadásának és a mentességek elutasításának konkrét eseteire, az elbírálás szempontjainak, és indokainak megismerésére is kitér.

⁸ Nft. Vhr. 63. § (2) Ha a hallgató (jelentkező) fogyatékosága, sajátos nevelési igénye már a középfokú tanulmányok ideje alatt is fennállt, és erre tekintettel a tanulmányai, illetve az érettségi vizsga során kedvezményben részesült, a fogyatékoság, sajátos nevelési igény a megyei (fővárosi) pedagógiai szakszolgálati intézmények, illetve azok megyei vagy országos szakértői bizottságként eljáró tagintézményei (valamint jogelődjeik közül a tanulási képességvizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottságok, és az országos szakértői és rehabilitációs bizottságok) által kibocsátott szakértői véleménnyel igazolható.

⁹ Nft. Vhr. 63. § (3) Ha a hallgató (jelentkező) fogyatékosága, sajátos nevelési igénye a középfokú tanulmányok ideje alatt nem állt fenn, illetve fogyatékoságra, sajátos nevelési igényre tekintettel a tanulmányai és az érettségi vizsga során kedvezményben nem részesült, a fogyatékoság a rehabilitációs szakértői szerv, illetve annak jogelődjei által kibocsátott szakértői véleménnyel igazolható.

Az ombudsman felmérte, hogy a felsőoktatási intézmények nyilvántartásai alapján hány fogyatékossgal élő hallgató tanul az adott intézményben és tájékozódott arról is, hogy a hallgatók ügyeinek intézését ellátó munkatárs hogyan segíti tanulmányai során beilleszkedését, előrehaladását, milyen módon vesz részt a hallgatók kérelmeinek nyilvántartásában, elbírálásában, hogyan tart velük kapcsolatot, milyen személyi és technikai segítségnyújtást, szolgáltatásokat, segédeszközöket vehetnek igénybe az érintett hallgatók. A vizsgálat a felsőoktatásban tanuló, fogyatékossgal élő hallgatók esetében *számos ellentmondásra mutatott rá*. Problémásnak találta, hogy a fogyatékossgal élő, vagy fogyatékos ember fogalmának meghatározása és a fogalommal lefedett személyi kör nem egységes a CRPD előírásaiban, valamint a felsőoktatásra vonatkozó szabályokban. Az egyes felsőoktatási intézmények, vagy egyes esetekben az intézményeken belül a karok egymástól jelentősen eltérő joggyakorlata pedig visszavezethető arra, hogy *az intézmények nem, vagy nem teljesen a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően alakították ki az eljárásrendjüket*, illetve arra, hogy a fogyatékossgal élők jogainak biztosítása *egy-egy, a felsőoktatási intézményen belül sem egységes szemlélettel, eljárásrend keretében történt*.

Mindebből az alapvető jogok biztos a nem egyértelmű vagy hiányos jogi szabályozásra következtetett. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszteréhez fordult és kérte a jogszabályok közötti összhang megteremtését és azt, hogy tegye egyértelművé és kiszámíthatóvá a fogyatékossgal élő hallgatókat megillető kedvezmények és mentességek igénybevételének lehetőségét, az elbírálás módját mind az alap-, mind a mester-, mind a doktorképzés területén, továbbá a felsőoktatási intézmények rektorainál kezdeményezte, hogy a jogszabályban foglaltak szerint segítsék elő a fogyatékos hallgatók jogainak érvényesülését.

3. A vizsgált ügy szempontjából is relevanciával bír a biztos korábbi álláspontja, amely szerint a szükséges szakvélemény birtokában jogszerűen fordulhattak volt felsőoktatási intézményükhöz azok a fogyatékossgal élő hallgatók, *akik a jogszabályban meghatározott szakértői véleménnyel igazolják fogyatékossgukat és kérik mentesítésüket, az adott felsőoktatási intézményben már záróvizsgát tettek és erre tekintettel hallgatói jogviszonyuk megszűnt, de oklevelüket a nyelvvizsga követelmény teljesítésének hiányában nem kapták meg*. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a felsőoktatási intézmény *nem hivatkozhat ilyen esetben a hallgatóval időközben megszűnt hallgatói jogviszonyra, a mentesítés iránti kérelmet el kell bírálni*.

A biztoshoz azóta is érkező panaszok arra engednek következtetni, hogy az intézmények számára nem egyértelmű, hogy *a záróvizsgát követően benyújtott mentességi kérelmeket milyen módon kezeljék*. A fogyatékossgal élő hallgatók egy része ugyanis nem, vagy csak tanulmányai végéhez közeledve kérelmezi a kedvezményeket. Ez a probléma különösen *a nyelvvizsga mentesség iránti kérelmek esetén merül fel nagy számban*. A fogyatékossgal élő hallgató kérelmére a felsőoktatási intézmény a tanterv előírásaitól részben vagy egészben eltérő követelményeket állapíthat meg, illetve azok teljesítésétől eltekinthet. E kérelmek nyomán az Ftv. Vhr. 18. § (2) bekezdése értelmében a mentességeket a fogyatékossgal szakvéleménnyel való igazolásának ténye alapján *biztosítani kell*. A felsőoktatási szerveknek (bizottságnak, egyszemélyi felelős vezető) egy, a *szakértői szakvéleményben foglalt orvos-szakmai tárgykörben tett javaslat alapján kell meghoznia a döntését*.

A szakvélemény például abban foglal állást, hogy a hallgató a fogyatékossga alapján képes, vagy nem képes, illetve mennyiben képes nyelvvizsgát tenni. A felsőoktatási intézménynek mindezek ismeretében abban kell döntést hoznia, hogy a hallgató kérelmére a szakvéleményben foglaltak figyelembevételével mellett megadja-e a kért mentességet. Indokolt külön is kiemelni, hogy *a szakvéleményben felmerült orvos-szakmai álláspontot a döntés meghozatalára jogosult intézmény nem bírálhatja felül*, tekintettel arra, hogy a döntést hozó az esetek többségében nem rendelkezik a szakvéleményben foglaltak megítéléséhez szükséges orvosi szakkérdésekben való jártassággal, így nem rendelkezik megfelelő képesítéssel és nem is az ő feladata annak eldöntése, hogy a hallgató fogyatékossga mennyiben indokolja a kötelezettség alól történő mentesítést.

A szakvélemény tartalmát a Kr. 20. § (1) bekezdése határozza meg, eszerint a rehabilitációs szakigazgatási szerv és a Hivatal által kiadott szakvélemény tartalmazza.

Az érintett személy azonosítására szolgáló adatokat, az érintett személy egészségi állapotára vonatkozó egészségügyi adatokat, a szakvélemény kiállításának, a szakkérdés vizsgálatának helyét, időpontját, a szakvéleményt kérő szerv megnevezését, a kért vizsgálat típusát, a feltett kérdéseket, az azokra adott válaszokat. Tartalmazza még a szakértői vizsgálat során felhasznált dokumentumok és az elvégzett vizsgálatok megjelölését, személyes vizsgálat és meghallgatás esetén annak időpontját és helyszínét, valamint a felülvizsgálat szükségességét, időpontját, a szakvélemény időbeli hatályát. Az elbírálás során a szakértői vélemény megfelelősége csak e szempontok alapján vizsgálható.

A mentesítésről való döntéskor figyelemmel kell lenni arra, hogy mentesítésre *kizárólag az annak alapjául szolgáló körülmények (pl. fogyatékoság típusa) fennállásakor kerüljön sor*. E kérdésre a szakvélemény ad választ, tehát arra, hogy a mentesítés visszavezethető-e a fogyatékosággal összefüggő körülményre. A másik vizsgálandó kérdés, hogy a mentesítés nem vezet-e a szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. E kérdésben az adott szakképzettség kimeneti követelményeinek ismeretében lehet érdemben állást foglalni, amelyben kompetenciával a felsőoktatási intézmény rendelkezik.

A fentiek alapján tehát *hozhat olyan döntést az intézmény, mely szerint a felmentésre vonatkozó javaslat ellenére mégsem biztosítja a mentességet*. Elutasítási okként azonban pusztán az jelenhet meg, ha *szakmai tárgyak teljesítése alól kértek felmentést*, mivel a mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet alap- és mesterképzésben az oklevél által tanúsított szakképzettség, illetve felsőfokú szakképzésben a bizonyítvány által tanúsított szakképesítés megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. Az elutasítás oka lehet ezen kívül az is, hogy ha a hallgató nem csatolta a szükséges dokumentumokat, vagy azok alapján nem igazolható, hogy a hallgató a középiskolai tanulmányok során kedvezményben részesült, illetve az igazolásként benyújtott szakvélemény nem felelt meg a fenti jogszabályi előírásoknak vagy nem az arra jogosult szerv állította ki, illetve a szakvéleményt kiállító szerv a mentesítést csak részlegesen vagy egyáltalán nem javasolta, holott a hallgató teljes mentességet igényelt. *A mentesítés iránti kérelmek azonban álláspontom szerint a fenti szempontokon túl más szempontok alapján jogszerűen nem bírálhatóak felül*.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján az látható, hogy *az Egyetem nem a fenti okokra alapozva utasította el a panaszos mentességi kérelmét*, hanem egy a jogszabályban nem szereplő okra hivatkozott, azaz *nyelvvizsga letételére vonatkozó kéréslet igazolását kérte* a beadványozótól.

Megkeresésemre adott válaszában ugyanakkor az Egyetem rektora az elutasítás indokaként arra hivatkozott, hogy a beadványozó hallgatói jogviszonya a záróvizsgát követően az Nft. 59. § 81) d) pontja alapján már megszűnt, így vele szemben nem értelmezhető az Nft. 49. § (8) bekezdésében foglalt hallgatói jogviszony idejére vonatkozó, fogyatékosághoz igazodó felkészítés és vizsgáztatás, mert azt a hallgató tanulmányi előmenetele ideje alatt nem kérte, de szakvéleményt sem nyújtott be arról. A már hivatkozott, AJB-2990/2012. számú jelentés rögzítette, hogy az akkori jogszabályi környezet alapján valóban nem volt egyértelmű, hogy a záróvizsgát követően benyújtott jogorvoslati kérelmeket az intézményeknek milyen módon kellett elbírálniuk, ugyanakkor az akkori jogszabályi környezet is lehetőséget teremtett (nem zárta ki), hogy a záróvizsgát követően is mentesség iránti kérelmet nyújtson be a volt hallgató a jogszabályoknak megfelelő szakértői vélemény alapján.¹⁰

¹⁰ Az Nft. 43. § (1) bekezdése a hallgató jogaként rögzíti, hogy a jogszabályokban és az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint teljes körű, pontos és hozzáférhető formában információt kapjon a tanulmányai megkezdéséhez és folytatásához, kialakítsa tanulmányi rendjét, igénybe vegye a felsőoktatási intézményben elérhető képzési lehetőségeket, kapacitásokat; állapotának, személyes adottságainak, fogyatékoságának megfelelő ellátásban részesüljön. Ezek megsértése esetén [57. § (1) bekezdés] a hallgató többek között jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő, melyet a felsőoktatási intézmény a jelen törvényben írtak szerint köteles elbírálni. Az Nft. 58. § (3) bekezdés c) pontjában külön nevesíti, hogy e szabályt kell alkalmazni az időközben megszűnt hallgatói jogviszonnyal rendelkező hallgatót érintő döntésekre, illetve mulasztásokra. A fent kifejtettek alapján, álláspontom szerint azok a fogyatékosággal élő hallgatók, akik az adott felsőoktatási intézményben már záróvizsgát tettek és erre tekintettel hallgatói jogviszonyuk megszűnt, de oklevelüket a nyelvvizsga követelmény teljesítésének hiányában nem kapták meg, mind korábban, mind a jelenleg hatályos szabályok értelmében jogszerűen fordulhattak/nak volt felsőoktatási intézményükhöz és kérelmezhetik a szükséges szakvélemény birtokában nyelvvizsga követelmény alóli felmentésüket.

A jelentésre adott válaszában ezzel az állásponttal a felsőoktatásért felelős államtitkár is egyetértett, kifejtette, hogy az utólagos vizsgálat és kérelem e területen meghatározó és a hallgatói jogviszony megszűnése után is élhet kérelemmel a volt hallgató. Mivel az akkori jogszabályi környezet – a jelentésben is ismertetett okokból – a jogalkalmazás tapasztalatai alapján nem volt egyértelmű, annak konkretizálására is ígéretet tett.

A jogalkotó immár explicit módon szabályozza a mentességi kérelmek záróvizsgát követő benyújtásának lehetőségét az Nft. Vhr 2015. április 9-től hatályos 62. § (12) bekezdése, mely szerint *a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés megilleti azt a fogyatékossgal élő volt hallgatót, aki záróvizsgát tett és hallgatói jogviszonya megszűnt, de a szakképzettség megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga kötelezettségét nem teljesítette.*

A fogyatékossgal élő hallgató számára állapotával kapcsolatos regisztráció tanulmányai során önkéntes, a jogszabály a regisztrációra folyamatosan lehetőséget biztosít, ugyanis arra vonatkozóan nem tartalmaznak utalást a jogszabályok, hogy a szakértői vélemény benyújtására mikor van lehetőség, pusztán azt szabályozzák, hogy a mentességek, kedvezmények igénybevételére mikor van lehetőség.

Mindezek alapján előfordulhat olyan eset is, hogy a hallgató már befejezte tanulmányait, záróvizsgát tett, de személyi státuszában időközben, a záróvizsgát követően változás áll be, amelyet értelemszerűen a záróvizsgát követően tud szakvéleménnyel igazolni, kérve ez alapján a nyelvvizsga követelmény alóli mentesség megadását és oklevelének kiadását.

A fentiek alapján *nem értek egyet az Egyetem rektorának azon álláspontjával, mely szerint csak az a hallgató részesíthető kedvezményben, aki hallgatói jogviszonya idején a meghatározott eljárási rend alapján az elektronikus tanulmányi rendszer kérvényezési felületén a megfelelő kérvény kitöltésével jelzi és igazolja fogyatékossgát.*

Ennek ugyanis ellentmond a már említett szabályozás, hogy a fogyatékossgal élő hallgató számára az állapotával kapcsolatos regisztráció tanulmányai során önkéntes, a regisztrációra *folyamatosan* lehetőség áll fenn. Arra vonatkozóan ugyanis nem tartalmaznak utalást a jogszabályok, hogy a szakértői vélemény benyújtására mikor van lehetőség, a mentességek záróvizsgát követő elbírálását pedig a hatályos jogi szabályozás, az Nft. Vhr. 62.§ (12) bekezdése immár egyértelműen lehetővé teszi. Egyébiránt e jogszabályi rendelkezést az Egyetem maga is átemelte és szabályozta TVSZ-ben.

A rektor válaszában arról is tájékoztatott, hogy az Egyetem Tanulmányi Bizottsága a beadványozó esetében javaslattal élt, hogy speciális, kifejezetten a sajátos igényű vizsgázóknak meghirdetett nyelvvizsgán való részvétellel kísérelje meg teljesíteni a diploma megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga-követelményt.

Álláspontom szerint azonban a fent már részletesen kifejtett alapjogi és tétéles jogi szempontok okán a mentességek megadásához kapcsolódóan semmilyen jogszabályban egyébiránt nem szereplő (pl. nyelvvizsgakíséret) további feltétel, igazolás nem írható elő. Mindemellet kifejezetten aggályosnak tartom ugyanakkor az elutasítást azon mögöttes megfontolások alapján, hogy önmagában az a tény, hogy valamely volt hallgató a záróvizsgát követően nyújtja be mentesítés iránti kérelmét, bármiféle rosszhiszeműségre, joggal való visszaélésre utalna.

A fentiek alapján összességében megállapítható, hogy az intézmény eljárása a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel nincs összhangban, továbbá saját intézményi dokumentumának sem felel meg. A rektor által rendelkezésemre bocsátott TVSZ 1. melléklet 43. § (13) bekezdése ugyanis a jogszabályokkal összhangban szabályozza a záróvizsgát tett fogyatékossgal élő hallgatókat megillető mentesítés szabályait és lehetőséget teremt a mentességi kérelmek elbírálására a záróvizsgát követően is.

A mentesség kérdését a hatályos jogszabályok és a hatályos TVSZ alapján akkor is vizsgálni szükséges, ha a kérelmező hallgatói jogviszonya megszűnését követően nyújtja be mentesség iránti kérelmét.

Ha tehát a hallgató, illetve volt hallgató fogyatékossga a felsőoktatási tanulmányok során vagy a záróvizsgát követően kerül diagnosztizálásra, a hallgató, illetve volt hallgató a vonatkozó esélyegyenlőségi jogszabályok alapján mentességet kérelmezhet, amennyiben fogyatékossgát a jogszabályi előírásoknak megfelelő dokumentumokkal igazolja.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Egyetemnek a mentességi kérelem elbírálására vonatkozó eljárása, illetve jogértelmezése a panaszos tisztességes eljárásból való jogával összefüggő visszásságot okozott, továbbá nem egyeztethető össze a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, Magyarország e területen fennálló nemzetközi emberi jogi kötelezettségeivel, valamint hatásában – a panaszos részéről a diploma megszerzésének elmaradását tekintve – alkalmas arra, hogy a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot is előidézzzen.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok elkerülése, jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Dunaújvárosi Egyetem rektornál, hogy

- 1) a jövőben a hatályos jogszabályoknak és a vonatkozó intézményi dokumentumoknak, valamint az ezek mögött álló alapjogi és jogállami garanciáknak megfelelően járjanak el a záróvizsgát követően benyújtott mentességre vonatkozó kérelmek elbírálásakor;
- 2) a panaszos mentesség iránti kérelmét – a vonatkozó jogszabályok, az intézmény belső szabályzata, valamint a jelentésben részletesen ismertetett szempontok alapján – érdemben bírálja el és hozzon döntést.

Budapest, 2016. június

Székely László sk.