

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2022. (IV. 26.) AB HATÁROZATA

a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról, megsemmisítéséről és alkalmazási tilalmáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 9.K.706.808/2020. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 9.K.706.808/2020. számú, közigazgatási jogvita elbírálása iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nftv. Vhr.) 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, továbbá rendelje el a megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását, tekintettel arra, hogy az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, az I. cikk (3) bekezdésével, a XV. cikk (4) és (5) bekezdéseivel, valamint a 15. cikk (4) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alapügyben megállapított tényállás szerint az alapügy felperese (egy doktorjelölt) a 2014/2015. tanév I. félévére nyert felvételt az egyik magyarországi egyetem doktori iskolájának költségterítéses PhD képzésére. A felvételtől szóló, 2014. július 10. napján kelt határozat a következőképpen rendelkezett: „A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Szakértői Bizottságának 08-007408-2011 NRSZH iktatási számú szakvéleménye alapján a doktori felvételi eljárás és a fokozat szerzés során a nyelvvizsga követelmények alól mentesítem azzal a feltétellel, hogy a jelentkező minden tőle elvárhatót megtesz idegen nyelvi tudásának javítására.” Az alapügy felperesének a felvételtől szóló határozatban is megjelölt szakértői véleménnyel igazolt diszlexiája és diszgráfiája van.

- [3] A felvételi döntés meghozatalának időpontjában már hatályos volt az Nftv., melynek 49. § (8) bekezdése jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns rendelkezése szerint a fogyatékossgal élő hallgatót „[s]zükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól”. Az Nftv. 49. § (8) bekezdése azt is előírta, hogy a mentesítés „kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez”. Az Nftv. Vhr. a felvételtől szóló határozat meghozatalakor még nem került megalkotásra.
- [4] 1.2. Az alapügy felperese 2019. január 31. napján abszolutóriumot szerzett. A felperes 2018. november 27. napján nyújtotta be a doktori eljárás megindítására vonatkozó kérelmét, 2019. február 1. napján pedig sikeres doktori szigorlatot tett. 2019. február 17. napján a doktori iskola vezetője arról tájékoztatta a felperest, hogy „[a] doktori fokozat odaítélésének feltételeként a két nyelvvizsga igazolását az Nftv., a doktori kormányrendelet és a kategorikus felmentési tilalmat az Nftv. végrehajtási kormányrendelete írja elő. Ezeket az Egyetem nem tudja megváltoztatni. Így bekövetkezhet az a helyzet, hogy az Egyetem sikeres nyilvános védés után sem tudja odaítélni a doktori fokozatot a nyelvvizsgák hiányában, és az egyéves eljárási határidő lejárta után a fokozat kiadása nélkül meg kell szüntetni a doktori eljárást.” Ezt erősítette meg az érintett kar dékánja is 2020. május 5. napján kelt levelében, mely szerint „[n]yelvvizsga teljes hiányában, vagyis a nyelvvizsga legalább egy elemének teljesítése nélkül ugyanakkor a doktori fokozat megszerzésének jelenleg jogszabályi akadálya van”.
- [5] 1.3. Az alapügy felperese 2020. június 4. napján kérelmet nyújtott be a felsőoktatási intézmény illetékes karához, melyben a nyelvvizsga alóli teljes mentesség megadását, a fokozatszerzési eljárás határidejének meghosszabbítását, és ehhez kapcsolódóan a doktori értekezés benyújtási határidejének módosítását kérte. A kérelmet a kar dékánja 2020. július 2. napján kelt határozatával elutasította. A határozat jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns indokolása szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése értelmében a fogyatékossgal élő hallgató a doktori képzés keretében a nyelvvizsga szintje alól nem mentesíthető.
- [6] A felperes fellebbezése folytán másodfokon eljáró Hallgatói Jogorvoslati Bizottság az elsőfokú határozatot 2020. augusztus 18. napján kelt határozatával helybenhagyta. A határozat jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns indokolása szerint „a Kar dékánja helyesen állapította meg, hogy a doktorjelölt esetében, a doktorjelölt képzésére hatályos szabályok alapján teljes nyelvvizsgamentesség nem biztosítható, miután azt kógens jogszabályi rendelkezés tiltja”.
- [7] 1.4. A másodfokú határozattal szemben a felperes terjesztett elő keresetet, melyben elsődlegesen a Hallgatói Jogorvoslati Bizottság határozatának megváltoztatását, másodlagosan annak az elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítését, harmadlagosan annak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az első fokon eljáró szerv új eljárás lefolytatására utasítását, negyedlegesen (az előző kereseti kérelmek elutasítása esetére) pedig annak megállapítását kérte, hogy a 2014. július 10. napján kelt felvételi határozat jogsértő volt. A Fővárosi Törvényszék előtt 9.K.706.808/2020. számon megindult peres eljárásban az alperes felsőoktatási intézmény kérte a Fővárosi Törvényszéket, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, ugyanis megítélése szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [8] 2. Az indítványozó érvelése szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésének alaptörvény-ellenessége az alábbi indokok alapján állapítható meg.
- [9] 2.1. Az indítvány szerint az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése a jogforrási hierarchia követelményét sérti, ami végső soron a támadott rendelkezés közjogi érvénytelenségét eredményezi. Az Nftv. 49. § (8) bekezdése értelmében a fogyatékossgal élő hallgatót szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. Az Nftv. 110. § (1) bekezdés 11. pontja értelmében a Kormány arra kapott felhatalmazást, hogy „rendelettel szabályozza a fogyatékossgal megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat”.
- [10] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése az egyik lehetséges értelmezés szerint lényegében akként értelmezi az Nftv. 49. § (8) bekezdését, hogy doktori képzés esetén soha nem lehet szükséges a mentesítés. A mentesítés szükségességének megítélése ugyanakkor a jogalkalmazó egyedi, és nem pedig a jogalkotó általános aktusára tartozó kérdés, mely kérdés megítélésére a Kormány számára az Nftv. egyébként sem adott felhatalmazást.

Ez a lehetséges értelmezés tehát ahhoz vezet, hogy az Nftv. Vhr. támadott rendelkezése túllép a felhatalmazáson, ekként közjogilag érvénytelen, azaz alaptörvény-ellenes.

- [11] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésének másik lehetséges értelmezése az az indítványozó szerint, hogy a doktori képzésben a mentesség szűkebb körű, mint amit az Nftv. 49. § (8) bekezdése tartalmaz. Abban az esetben, ha a két szabályozás azonos jogforrási szinten helyezkedne el, akkor a *lex specialis derogat legi generali* elve alapján az Nftv. Vhr. rendelkezése alkotmányosan helyénvaló lehetne. Azáltal azonban, hogy az Nftv. Vhr. a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkedik el, nem ronthatja le a magasabb (törvényi) szintű szabályozást. Mindez azt eredményezi az indítványozó szerint, hogy az Nftv. Vhr. ezen lehetséges értelmezés alapján is túllépett a felhatalmazáson.
- [12] Mindezen szempontokra figyelemmel az indítványozó azt állítja, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése törvénybe ütközik, közjogilag érvénytelen, ezáltal sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, ami végső soron pedig a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvének sérelmére vezet. Mindez pedig egyben azzal a következménnyel jár, hogy az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése is sérül, melynek értelmében jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [13] 2.2. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanakkor a támadott rendelkezés azért is alaptörvény-ellenes, mert sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, XV. cikk (4) és (5) bekezdését, az alábbiak szerint.
- [14] Az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéséből az következik, hogy bár az állam „külön intézkedésekkel segíti” az esélyegyenlőség megvalósulását, illetőleg „külön intézkedésekkel védi” a fogyatékossgal élőket, ilyen intézkedések megtételére nem keletkezik alanyi jogosultság. A jogalkotó kötelezettség ezen államcéllok vonatkozásában arra terjed ki, hogy ne hozzon az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Az Alaptörvényből nem vezethető le a nyelvvizsga szintje alóli mentesítés kötelezettsége, annak Nftv. általi biztosítása *ex gratia* juttatásnak tekinthető. Amennyiben a jogalkotó úgy dönt, hogy ezt az *ex gratia* juttatást az Nftv. rendelkezéseinél szűkebb körben kívánja biztosítani a fogyatékossgal élő hallgatók számára, ezt megteheti, de az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadóan kizárólag törvényi szinten és kizárólag a szerzett jogok védelmére figyelemmel. Ez pedig azt eredményezi az indítványozó szerint, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése nem felel meg az alapvető jogok korlátozására vonatkozó szabályoknak, így ez a megközelítés ugyancsak a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására vezet.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkereste az emberi erőforrások miniszterét, az igazságügyi minisztert és az innovációs és technológiai minisztert. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma tájékoztatása szerint a felsőoktatással összefüggő feladat- és hatáskörök az innovációért és technológiáért felelős miniszter feladat- és hatáskörébe tartoznak. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium az álláspontjáról közigazgatási államtitkára útján, az Igazságügyi Minisztérium álláspontját figyelembe véve tájékoztatta az Alkotmánybíróságot. Az Igazságügyi Minisztérium válaszában ugyancsak megerősítette, hogy egyetért az Innovációs és Technológiai Minisztérium álláspontjával, azt nem kívánja kiegészíteni.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XV. cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

[17] 2. Az Nftv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

„110. § (1) A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendelettel szabályozza
[...]

11. a fogyatékossg megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat,”

[18] 3. Az Nftv. Vhr. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„62. § (11) A nyelvvizsga szintje alóli mentesítés a doktori képzés tekintetében nem illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót és a doktorjelöltet. A nyelvvizsga egy része alóli mentesség azonban a szakértői véleményben megállapított fogyatékossg típusától függően illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót és a doktorjelöltet.”

III.

[19] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[20] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásának kizárását.

[21] 2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései állami intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségeket rögzítenek, melynek elsődleges címzettjei állami szervek {elsőként: 3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [44]; legutóbb például: 17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [20]}. A XV. cikk (4) és (5) bekezdései államcélakat fogalmazznak meg. A XV. cikk (4) bekezdése általánosságban az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás védelméről szól, melynek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. A XV. cikk (5) bekezdése külön is kiemel néhány konkrétan nevesített, külön-

leges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportot (családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők) [lásd például: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [32]]. A XV. cikk (4) bekezdése szerinti „segítés”, és a XV. cikk (5) bekezdése szerinti „védelem” azt jelenti, hogy az állam nemcsak az egyébként az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó alapjog-védelmi kötelességének kell, hogy eleget tegyen, hanem az esélyegyenlőség érdekében további intézkedések megtételére is köteles [40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [57]; legutóbb: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [33]]. E kötelezettség ugyan, szemben az Alaptörvény XV. cikk (1)–(3) bekezdésében garantált, Alaptörvényben biztosított jogokkal, az érintettek részéről alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem kikényszeríthető, az Alkotmánybíróság azonban a hatáskörének keretei között ezen alaptörvényi rendelkezések esetleges sérelmét is vizsgálhatja más, az alkotmányjogi panasz eljárástól különböző eljárásaiban, így például az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés során.

[22] Az államcélok alkotmányjogi jelentőségével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatában a következőket rögzítette: az államcélok „a jogalkotót csak annyiban kötelezik, amennyiben nem alkothatnak az adott államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást. Az államcélokból azonban (szemben az Alaptörvényben nevesített jogosultságokkal) csak annyiban következik az adott államcél jogalkotással történő kifejezett biztosításának kötelezettsége, amennyiben ezt a jogalkotási kötelezettséget maga az Alaptörvény rögzíti. A jogalkotó ugyanakkor még ilyen kifejezett jogalkotási kötelezettség hiányában sem alkothat az adott államcélval ellentétes tartalmú, az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó valamely, az Alaptörvényben nevesített államcél megvalósítása érdekében korábban intézkedéseket fogadott el, ezen intézkedések visszavonása esetén az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell vizsgálnia az intézkedés visszavonásának indokoltságát, illetőleg azt, hogy az intézkedés visszavonása az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el. Ezen szempontok vizsgálata során pedig az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell lennie, hogy az adott államcél megvalósulását a jogalkotó milyen további intézkedésekkel segítette elő adott esetben.” (Indokolás [65])

[23] 3. Az Nftv. és az Nftv. Vhr. azon szabályai, amelyek a fogyatékossgal élő hallgatók felsőoktatási tanulmányaira vonatkozóan tartalmaznak könnyítéseket, nem vitásan a XV. cikk (4) és (5) bekezdése hatálya alá tartozó, az itt megjelölt államcélok megvalósulását elősegítő intézkedésnek minősülnek. Mindez azt jelenti, hogy a fogyatékossgal élő hallgatóknak nincs Alaptörvényben biztosított és alkotmányjogi panasz eljárás keretében kikényszeríthető joguk arra, hogy a jogalkotó konkrét intézkedésekkel, jelen esetben az általánoshoz képest kedvezőbb nyelvvizsga-követelményekkel segítse a fogyatékossgal élő hallgatók (doktoranduszok, doktorjelöltek) tanulmányainak sikeres befejezését. Abban az esetben azonban, ha a jogalkotó már elfogadott ilyen intézkedéseket, azok visszavonása csak a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatban megjelöltek szerint történhet, azaz vagy akkor, ha a kérdéses intézkedés (már) nem segíti elő az államcél megvalósulását, vagy pedig akkor, ha a jogalkotó az adott államcél megvalósulását már olyan további intézkedésekkel is elősegítette, melyekre tekintettel a kérdéses intézkedés visszavonása nem csökkenti az adott államcél megvalósulása érdekében tett intézkedések védelmi szintjét. Különösen igaz mindez akkor, ha a kérdéses államcél megvalósulását a jogalkotó nem a költségvetést érintő, pénzügyi jellegű intézkedések megvalósulásával segítette elő.

[24] 4. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Ftv.) már a hatálybalépésétől (2006. március 1. napjától) kezdődően tartalmazta azt a rendelkezést, hogy a fogyatékossgal élő hallgató „[s]zükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetőleg szintje alól” [rég. Ftv. 61. § (1) bekezdés]. Ugyan a 68. § (5) bekezdés *b*) pontja a doktori fokozat megszerzésének feltétele „két idegen nyelv – a tudományterület műveléséhez szükséges – ismeretének a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti igazolása” követelményét írta elő, ám a 61. § (1) bekezdése szerinti mentesítés lehetősége – ezt kifejezetten kizáró jogszabályi előírás hiányában – a doktori képzésben részt vevő hallgatókra is vonatkozott. Ezt az értelmezést támasztja alá a régi Ftv. 68. § (4) bekezdése is, mely szerint a doktorjelölt jogaira és kötelezettségeire – ha jogszabály másként nem rendelkezik – egyebekben a hallgatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, a régi Ftv. pedig ilyen eltérő rendelkezést nem fogalmazott meg.

[25] Nem tartalmazott a doktori képzésben részt vevő hallgatókra vonatkozó speciális szabályt a régi Ftv. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi Ftv. Vhr.) sem. A régi Ftv. Vhr. ugyanakkor már a hatálybalépésétől kezdődően tartalmazott kifejezett előírást a diszlexiás-diszgráfiás hallgatók vonatkozásában: a 18. § (5) bekezdés *b*) pont *bb*) alpontja értelmében, ha a hallgató fogyaté-

kossága miatt nem képes az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga írásbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat a „B” típusú (írásbeli) nyelvvizsga letétele alól, míg a *bc*) alpont értelmében, ha a hallgató a fogyatékosága miatt nem képes az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga szóbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat az „A” típusú (szóbeli) nyelvvizsga letétele alól. A felsőoktatás területét érintő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 372/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 11. §-a pedig a régi Ftv. Vhr. 18. § (5) bekezdés *b*) pontját egy új *bg*) alponttal egészítette ki, egyértelművé téve, hogy amennyiben a diszlexiás-diszgráfiás hallgató „fogyatékosága miatt nem képes az államilag elismert »C« típusú nyelvvizsga szóbeli és írásbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat a nyelvvizsga letétele alól”, mely rendelkezés 2008. február 1. napján lépett hatályba, és egészen 2015. augusztus 15. napjáig (a régi Ftv. Vhr. hatályvesztéséig) hatályos volt. A régi Ftv. Vhr. rendelkezései ugyanakkor a jogszabályban megjelölt módon kifejezetten a régi Ftv. végrehajtásához kapcsolódtak, ekként a régi Ftv. hatályvesztését követően az Nftv. vonatkozó, 2012. szeptember 1. napján hatályba lépett rendelkezéseivel összefüggésben annak ellenére sem minősülhetnek alkalmazandó jogszabályi rendelkezésnek, hogy az Nftv. Vhr. rendelkezései csak lényegesen később, 2015. április 17. napján léptek hatályba.

- [26] 5. Az Nftv. 2012. szeptember 1. napjától hatályos 49. § (8) bekezdése a régi Ftv. 61. § (1) bekezdésével szövegszerűen is lényegében azonosan rendelkezik, amikor azt írja elő, hogy a fogyatékosággal élő hallgatót „[s]zükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól”. Az Nftv. 53. § (5) bekezdése a doktori fokozat megszerzésének feltételeként (a régi Ftv.-vel lényegében, a siket doktorjelöltekre vonatkozó kedvezmény szabály kivételével, azonos módon) két idegen nyelv tudományterület műveléséhez szükséges ismeretének a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti igazolását írja elő, ideértve a nem magyar jelnyelv elfogadásának a lehetőségét is siket doktorjelöltek esetében. Azáltal, hogy az Nftv. a doktori képzésben részt vevő hallgatókra vonatkozóan (a régi Ftv.-hez hasonlóan) nem zárja ki az Nftv. felsőoktatásban részt vevő hallgatókra vonatkozó „általános” rendelkezéseinek alkalmazását, azok a doktori képzés vonatkozásában változatlanul irányadóak.
- [27] Az Nftv. jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns előírásai 2012. szeptember 1. napján léptek hatályba. Az alapügy alperese (a felsőoktatási intézmény) 2014. július 10. napján határozott az alapügy felperesének a költségtérítési PhD képzésre való felvételéről, és egyben a határozat rendelkező részében előírta, hogy a felperest „a doktori felvételi eljárás és a fokozat szerzés során a nyelvvizsga követelmények teljesítése alól mentesítem azzal a feltétellel, hogy a jelentkező minden tőle elvárhatóat megtesz idegen nyelvi tudásának javítására”. Ezen határozat meghozatala során az alapügy alperese számára kizárólag az Nftv. rendelkezései jelentették a figyelembe veendő jogszabályi környezetet: a régi Ftv. Vhr. rendelkezései (tekintettel arra, hogy azok a kormányrendelet szövegében is kifejezetten megjelölt módon a régi Ftv. szabályainak végrehajtására születtek) már nem, az Nftv. Vhr. rendelkezései pedig még nem voltak alkalmazhatóak.
- [28] Az Nftv. Vhr. az alapügy felperesének PhD képzésre történő felvételét követően, 2015. április 17. napján lépett hatályba. Az Nftv. Vhr. vonatkozó rendelkezései megalkotásának jogszabályi alapját felhatalmazó rendelkezésként az Nftv. 110. § (1) bekezdés 11. pontja teremtette meg: eszerint a Kormány rendeletben szabályozhatja „a fogyatékoság megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékosággal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat”. Az Nftv. Vhr. 62. § (6) bekezdés *a*) pont *ad*) alpontja a diszlexiás-diszgráfiás-diszortográfiás hallgatók esetében kedvezményként nevesíti a mentesítést a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. Ez a rendelkezés eltérő szövegezése ellenére tartalmilag teljesen azonos a régi Ftv. Vhr. 18. § (5) bekezdés *b*) pont *bb*), *bc*) és *bg*) alpontjaiból következő szabályaival.
- [29] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése ugyanakkor kifejezetten azt rögzítette, hogy „[a] nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés a doktori képzés tekintetében nem illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót illetve a doktorjelöltet”.
- [30] A jogalkotó utóbb az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdését a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 191/2019. (VII. 30.) Korm. rendelet 64. §-ával, 2019. augusztus 1. napjával akként módosította, hogy bár a nyelvvizsga szintje alóli mentesítés a doktori képzés tekintetében továbbra sem illeti meg a doktori képzésre jelentkező hallgatót, a doktorandusz hallgatót és a doktorjelöltet, azonban a nyelvvizsga egy része alóli mentesség a szakértői véleményben megállapított fogyatékoság típusától függően a doktori képzésben részt vevő hallgatók esetében is biztosítható.

- [31] 6. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény), melyet Magyarországon a 2007. évi XCII. törvény hirdetett ki, a 25. cikk 5. pontjában kifejezetten azt a kötelezettséget rögzíti, hogy a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetés nélkül és másokkal azonos alapon férjenek hozzá az általános felsőfokú oktatáshoz, a szakképzéshez, felnőttoktatáshoz és élethosszig tartó tanuláshoz. A CRPD Egyezmény 4. cikk 2. pontja pedig általános kötelezettségként támasztja a részes államok számára a CRPD Egyezményből fakadó jogok fokozatos előmozdítását. Ezen kötelezettségtől való eltérést, azaz a védelem már elért szintjének csorbítását a CRPD Egyezmény, illetőleg az Alkotmánybíróság gyakorlata is csupán kiemelkedő súlyú gazdasági-társadalmi közérdek (így például a szociális ellátórendszer fenntarthatósága, vagy éppen súlyos gazdasági válsághelyzet elkerülése) esetén teszi lehetővé [lásd: 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [23]]. Jelen esetben a vizsgált szabályozás (a fogyatékossgal élő hallgatók PhD képzésére vonatkozóan a nyelvvizsga alóli mentesülés kérdése) alapvetően nem gazdasági-pénzügyi természetű.
- [32] 7. Az indítványozó az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésével összefüggésben egyebek között azt állította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés a felsőoktatási hallgatók számára egyébként már jogszabállyal biztosított jogot (a fogyatékossgal élő hallgatók számára indokolt esetben a nyelvvizsga szintje alóli mentesítés lehetőségét) a hallgatók meghatározott csoportjától (a doktori képzésben részt vevő fogyatékossgal élő hallgatóktól) elvont, mely elvonást azonban a jogalkotó az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel kizárólag törvényi szinten szabályozhatott volna, végrehajtási rendeleti szinten nyilvánvalóan nem, ezáltal pedig a szabályozás ellentétessé vált az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésein keresztül az I. cikk (3) bekezdésével.
- [33] 7.1. Az Alkotmánybíróság a 30/2021. (XII. 1.) AB határozatában foglalkozott legutóbb azzal a kérdéssel, hogy valamely törvényi szabályozáshoz kapcsolódó végrehajtási rendelet mely esetben sértheti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését. A határozat megállapítása szerint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből az következik, hogy az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. „Az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében az alapjogokkal való nem mindenfajta összefüggés követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csak is törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Az alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alaptörvény-ellenesnek. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.” [30/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás [21]] Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában az ünnepnapok kapcsolattartás pótlása mérlegelést nem tűző kizárását olyan, az alapvető jog lényegi tartalmát érintő szabálynak tekintette, melynek rendeleti szintű korlátozása már önmagában a végrehajtási rendeleti szintű szabályozás tényére tekintettel alaptörvény-ellenesnek minősült.
- [34] 7.2. Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában az innovációs és technológiai minisztérium közigazgatási államtitkára formálisan arra hivatkozott, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése „csupán az Nftv. rendelkezéseit konkretizáló, láttató részletszabályt állapít meg”, tekintettel arra, hogy az Nftv. Vhr. támadott rendelkezése más jogszabályi rendelkezésekből, így különösen magából az Nftv.-ből következő előírást rögzít. Ahogyan azonban arra az Alkotmánybíróság jelen határozat III/4. és III/5. pontjaiban (Indokolás [24] és köv.) már utalt, az Nftv. rendelkezéseiből, kifejezett kizáró szabály hiányában valójában éppen az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésével ellentétes követelmény vezethető le. Mindez pedig egyben azt is eredményezi, hogy jelen esetben valójában az Nftv. Vhr. nem közvetett, technikai jellegű szabályt tartalmaz, hanem közvetlenül maga valósítja meg a fogyatékossgal élő, doktori képzésben részt vevő hallgatók nyelvvizsga-követelmények alóli felmentésének teljes kizárását, ekként nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenes, és azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [35] Az Alkotmánybíróság az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdésének megsemmisítésével összefüggésben az alábbiakat tartja fontosnak külön is hangsúlyozni. Egyfelől, a megsemmisítés nem jelenti azt, hogy ne lenne szabály a fogyatékossgal élő, doktori képzésben részt vevő hallgatók felmentésére vonatkozóan, és nem jelenti azt sem, hogy a bármely fogyatékossgal élő, doktori képzésben részt vevő hallgató a jövőben automatikusan felmen-

tést kaphat a nyelvvizsga-követelmények teljesítése alól. Ellenkezőleg: az Nftv. 49. § (8) bekezdéséből következően a mentesítés csupán „szükség esetén”, azaz kizárólag a fogyatékoságára tekintettel illetheti meg a doktori képzésben részt vevő, fogyatékosággal élő hallgatókat. Annak megítélése, hogy az adott fogyatékosággal élő hallgató a fogyatékoságára tekintettel képes-e a nyelvvizsga-követelmények teljesítésére vagy sem, és ezáltal indokolt-e a mentesítése a nyelvvizsga-követelmények vagy azok egy része alól, minden esetben szakkérdés. Másfelől, az Nftv. 49. § (8) bekezdéséből az is következik, hogy a mentesítés nem vezethet az alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez, azaz az Nftv. 49. § (8) bekezdése arra is egyértelműen lehetőséget biztosít a felsőoktatási intézmények számára, hogy figyelemmel az egyes szakterületek tudományos követelményeire (az adott doktori iskola és doktori képzés sajátosságaira), a nyelvvizsga-követelmények alóli mentesítési kérelmek elbírálása során ne csupán a kérelmező fogyatékoságára, hanem az adott doktori képzés tudományos sajátosságaira is tekintettel legyenek.

- [36] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére visszavezethető tisztességes hatósági eljárásból fakadó indokolási kötelezettség ugyanakkor azt a követelményt támasztja a mentesítési kérelemtől döntő szerv eljárásával szemben, hogy amennyiben úgy ítéli meg, hogy az adott doktori képzés tudományos sajátosságaira tekintettel nem adható felmentés a nyelvvizsga követelményei alól, ezen álláspontját megfelelően, érdemi felülbírálatra alkalmas objektív módon indokolja meg. Annak érdekében pedig, hogy a fogyatékosággal élő hallgatók számára ne okozzon utólag nem reparálható sérelmet a nyelvvizsga követelményei alóli mentesítési kérelem esetleges elutasítása, az Alkotmánybíróság azt is kívánatosnak tartja, hogy (miként azt a jelen bírói kezdeményezés alapjául szolgáló peres eljárás felperese is tette) a jelentkező már a doktori tanulmányok megkezdése előtt megfelelően tájékozódjon az általa választani kívánt doktori képzéssel kapcsolatos nyelvi követelményekről, ideértve a mentesítés lehetőségét vagy annak kizárását is részben a jelentkező saját fogyatékoságára, részben az adott doktori képzés tudományos sajátosságaira tekintettel.
- [37] Az Alkotmánybíróság végezetül azt is megjegyzi továbbá, hogy részben az Abtv. 25. § (1) bekezdéséből, részben pedig az indítványhoz kötöttség elvéből következően nem foglalhatott állást abban a kérdésben, hogy a fogyatékosággal élő, doktori képzésben részt vevő hallgatók nyelvvizsga alóli mentesítésének törvényi szintű kizárása összhangban állna-e az Alaptörvénnyel. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti eljárásban ugyanis az Alkotmánybíróságnak mindig az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangját kell megítélnie.
- [38] 8. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés alapján megsemmisít egy egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Annak érdekében, hogy a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján megítélendő jogviszonyok hasonló elbírálást nyerjenek a bíróságok előtt, az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmának elrendeléséről határozott, a rendelkező rész 2. pontjában foglaltaknak megfelelően.
- [39] Az Nftv. Vhr. 62. § (11) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tekintettel az Alkotmánybíróság a megsemmisített jogszabályi rendelkezés Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, 15. cikk (4) bekezdésébe és T) cikk (3) bekezdésébe ütközését, következetes gyakorlatának megfelelően, már nem vizsgálta.
- [40] 9. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó párhuzamos indokolása

- [41] A határozat rendelkező részével egyetértettem, ugyanakkor eltérő indokok alapján tartom azt levezethetőnek.
- [42] 1. A jelen határozat indokolása az Alaptörvény – államcélként tételezett – XV. cikk (4)–(5) bekezdésének értelmezésén keresztül jut el oda, hogy a támadott szabály nem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített feltételek közül annak a formális követelménynek, hogy alapjog-korlátozásra törvényi szinten kerülhet sor. A „pozitív diszkriminációt” szolgáló jogszabályi rendelkezést „védelemnek” minősíti, amely csökkentésére a visszalépés tilalmát tekinti irányadónak a 24/2019. (VII. 23.) AB határozat alapján. Kétségesnek tartom azonban azt, hogy a hivatkozott határozatban (Indokolás [65]) körvonalazott alapjog-korlátozási teszt a jelen ügyben felmerült alkotmányjogi kérdésre is irányadó lenne.
- [43] Az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdése államcélokat fogalmaz meg, amelyeknek alanyi alapjogi oldalát az Alkotmánybíróság eddig nem fejtette ki. Következésképpen az eddigi gyakorlat alapján ezek az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségeként kezelendők, és nem alkotnak az érintett személyek számára alapjogi szinten (is) oltalmazott vagy általuk az állammal szemben kikényszeríthető jogosultságokat. Mindaddig, amíg a szóban forgó államcélok alapjogi kezelésének nincsenek lefektetve a szilárd dogmatikai alapjai, a *non-derogation* elv alkalmazása ebben az összefüggésben vitatható. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog részeként dolgozta ki ezt az elvet, és ebben a körben adta meg a következetes alkalmazásához szükséges támpontokat {lásd először: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1997, 133, 140; lásd még például: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87]–[95]; 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [38]}.
- [44] 2. A bírói indítvánnyal egyezően az indokolás ide vonatkozó része (lásd: az indokolás III/5. pontját, Indokolás [26] és köv.) két lényeges megállapítást tett: az Nftv. szerint szükség esetén mentesíteni kell a hallgatót a nyelvvizsga követelmények alól a doktori képzés tekintetében is; az Nftv. Vhr. a mentesítést *expressis verbis* kizárja a doktori képzésben érintett hallgatók számára. Ebből szerintem az a következtetés vonható le, hogy a Kormány a támadott kizáró szabálynak a megalkotására egyfelől nem kapott felhatalmazást az Nftv.-ben, másfelől ez a kormányrendeleti szabály ellentétes az Nftv.-vel.
- [45] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” {3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]; lásd még például: 15/2018. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [25]}
- [46] Mindez az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének a sérelmére vezet, amelyet az indítvány is hivatkozott. A normahierarchia sérelmére alapított bírói indítványok alapján az Alkotmánybíróság több rendeleti szintű szabályt is megsemmisített már {lásd például: 21/2017. (IX. 11.) AB határozat; 15/2018. (X. 8.) AB határozat}. Az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésére alapított indokolás tehát nem vet fel olyan alkotmányjogi kérdéseket, amelyek megválaszolásához az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában hiányoznak a kidolgozott megoldások, ezért a határozat rendelkező részét a normahierarchia oldaláról megközelítve tartom levezethetőnek.
- [47] 3. Vizsgálni kell a véleményem szerint azt a jelen ügyhöz hasonló esetekben, hogy szociális ellátásokról, adott esetben egyes ellátások jelentős átalakításáról [lásd például: 21/2018. (XI. 14.) AB határozat], avagy ezektől idegen szabályozási kérdésekről van-e szó. A jelen eljárásban elbírált szabályozás arra irányult, hogy szerzhető-e tudományos fokozat idegen nyelv középfokú ismerete nélkül olyan fogyatékoság ismeretében, amely akadályát képezheti e tudás elsajátításának. Következésképpen a szabályozás tárgya sem indokolta az új teszt bevezetését, alkalmazását.

[48] A konkrét ügytől elvonatkoztatva arra szükséges továbbá rámutatni, hogy az államcélon alapuló, jogszabályba foglalt kedvezmény szabályok megvonása esetében a szerzett jogok dogmatikájának a megfelelő alkalmazása merülhet fel, amennyiben az indítványozó ennek sérelmét (is) határozott indítványban állítja.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

[49] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

[50] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2022. április 5.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/4827/2021.

Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 70. számában.

