



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA
OKTATÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

Iktatószám: 16295-1/2017.

Hiv. szám: III/200-2/2017.

[redacted] részére
alkotmánybíró

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/200-6/2017
Érkezett:	2017 MÁRC 09.
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	db <i>iii</i>

Tárgy: A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 112. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárás

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az Alkotmánybíróságnak a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 112. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárásban hozott végzése tárgyában a következőkről tájékoztatom:

I.

I.1. Előre kell bocsátani, hogy az alkotmánybírói megkeresés tartalmára tekintettel álláspontom kifejtése során a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 17.K.27.504/2016/8. számú végzésében megállapított, ismertetett tényállásra tekintettel fejtem ki az álláspontomat, amely valamennyi, az Nftv. 112. § (1) bekezdéssel érintett (volt) hallgató tekintetében maradéktalanul nem lehet irányadó, figyelemmel a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 2005. október 28-tól hatályos 129. § (4) bekezdésére, illetve a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 158. § (3) bekezdésére, amely az újabb képzési rendszerre történő átállás lehetőségét teremtette meg, így a tanulmányok változatlan feltételek mellett történő folytatása, illetve ennek korlátozása, avagy megszüntetése az e lehetőséggel élő (volt) hallgatókat nem érinti. A tanulmányok vázolt mértékű elhúzóására vonatkozóan sem rendelkezem tényleges információval, így azt a hallgatói jogviszony (kezdeti) szüneteltetésére, illetve a hallgató egyéni, a tanulmányi előrehaladásra vonatkozó döntésére tekintettel előállt körülménynek vettem.

I.2. Álláspontom kifejtése során azzal a feltételezéssel éltem – az ügyre vonatkozó részletes információ, bizonyosság hiányában – hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által a kérdés tárgyává tett ügyben a 2006 szeptemberétől, illetve a 2012 szeptemberétől a 2005. évi CXXIX. törvénnyel, illetve az Nftv-vel bevezetésre került újabb képzési rendszerre nem történt átállás, a hallgató által 2005 szeptemberében megkezdett képzés, annak teljes időtartama alatt a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény szabályainak megfelelően került lefolytatásra.

I.3. Az előbbieknél megfelelően álláspontom kialakítása során figyelemmel voltam továbbá arra, hogy a kérdés tárgyává tett jogászképzés a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 85. § (2) bekezdés c) pontja szerinti egyetemi szintű 5 éves, összesen 300 kredit gyűjtését feltételező alapképzésként valósult meg, továbbá az 1993. évi LXXX. törvény végrehajtását szolgáló

- a) a felsőoktatási tanulmányi pontrendszer (kreditrendszer) bevezetéséről és az intézményi kreditrendszerek egységes nyilvántartásáról szóló 200/2000. (XI. 29.) Korm. rendelet,
- b) a felsőoktatási alapképzési szakok képesítési követelményeinek kreditrendszerű képzéshez illeszkedő kiegészítéséről szóló 77/2002. (IV. 13.) Korm. rendelet 5. számú melléklete,
- c) a jogtudományi felsőoktatás alapképzési szakjainak képesítési követelményeiről szóló 54/2000. (IV. 13.) Korm. rendelet szabályai szerint történt.

I.4. Álláspontom megfogalmazása során figyelemmel voltam továbbá arra is, hogy a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét, illetve a joggal való visszaélés tilalmát a 18/2008. (III. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében változatlan szövegezéssel megjelenő – a jogállami működésre vonatkozó megállapításra tekintettel a jogrendszer egészére kiterjedő általános érvényű alapelvként írja le, amely ebből következően a felsőoktatás egészét, így a hallgatói jogok gyakorlását és kötelezettségek teljesítését is meghatározza, áthatja. Ennek megfelelően a hallgatói jogviszony általában vett célja, rendeltetése a képzési idő alatt történő korszerű ismeret és az azt igazoló oklevél megszerzése, a megváltozott szabályozásra történő felkészülési idő rendeltetése a tárgybeli ügy vonatkozásában a hallgatói jogviszony célját képező oklevél megszerzését biztosító hallgatói döntések előkészítése és meghozatala. Ezek a döntések képzési formától, teljesítménytől és személyes képességtől függően a tanulmányi kötelezettségek teljesítéséhez, a végbizonyítvány felkészülési időn belüli megszerzéséhez, vagy egyéni hallgatói helyzet függvényében az újabb rendszerű képzésben való átvétel kezdeményezéséhez és a képzésnek az újabb törvény által biztosított rendszerben történő folytatásához vezetnek.

II.

II.1. A művelődéshez való jog érvényesítése nem csupán az állampolgár, a hallgató oldalán keletkeztet jogosultságot, hanem a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében a felsőoktatási rendszer működtetéséért felelősséget vállaló állam szabályozási kötelezettségeként is jelentkezik. Ennek érdekében kerülnek új képzési formák bevezetésre, illetve szűnnek meg már meghaladott, Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel nem, vagy kevéssé egyeztethető, korábban alkalmazott képzési rendszerek.

A képzési követelmények folyamatos változásában, korszerűsítésében is tetten érhető a korszerű tudás átadására való törekvés, amely a szabályozó szándékai szerint – összhangban a hallgatóknak a munkavégzés során is hasznosítható tudás megszerzésére való igényével – a modern ismeretek, tartalom és piacképes ismeretek elsajátítását szolgálja.

Az állam szabályozási kötelezettsége arra is kiterjed, hogy a korábbi tanulmányokra tekintettel kibocsátásra kerülő közokirat, az oklevél a kibocsátás időpontjára vonatkozóan valós és használható ismeretek elsajátítását igazolja, így az új képzési rendszerek bevezetése a korábbi képzésekről való áttérés lehetőségének a szabályozását, majd e képzések megszüntetésével, kifuttatásával a tanulmányok lezárásának az előírását feltételezi.

A tudás korszerűségének, piacképességének fenntartására szolgált a 2005. évi CXXIX. törvény 60. § (4) bekezdésének azon szabályozása, amely szerint a tanulmányi és vizsgaszabályzat a záróvizsga letételét a végbizonyítvány kiállításától számított hetedik év eltelte után feltételhez köthette. Az Nftv. az addigi tapasztalatok alapján további megszorítást tartott indokoltnak a cél eléréséhez, így az 50. § értelmében a tanulmányi és vizsgaszabályzat a záróvizsga letételét a végbizonyítvány kiállításától számított második év eltelte után feltételhez kötheti, de a hallgatói jogviszony megszűnését követő ötödik év eltelte után záróvizsga nem tehető.

II.2. Az AB végzése az adott ügy vonatkozásában a visszaható hatályú jogalkotásra vonatkozó, az AB számos határozatában értelmezett, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdésében tételes rendelkezésként megjelenő, a jogállami jogalkotásra vonatkozó követelmény teljesülésének bemutatását szolgáló szakmai álláspont megfogalmazására hív fel. Meglátásom szerint az Nftv. 112. § (1) bekezdése a hatálybalépését megelőző időre nem állapított meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tett terhesebbé, valamint nem vonta el vagy korlátozta a művelődéshez való jogot.

A hallgató tanulmányai megkezdésekor a tanulmányok folytatására vonatkozó követelményekről a tájékoztatást megkapta. Tisztában kellett lennie a képzés irányadó képzési idejével, a megszerzendő kreditmennyiséggel, a hallgatói jogviszony szüneteltetésének szabályaival, az átlagos tanulmányi előrehaladás rendjével, a hallgatói jogviszonyban gyakorolható jogokkal és kötelezettségekkel, azzal, hogy a 2006. március 1-jét követően a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 161. § (5) bekezdése alapján a hallgatói jogviszony megszüntetésére a 2005. évi CXXXIX. törvény 76. § (2) bekezdés a) pontja szerint a tanulmányi és vizsgaszabályzatban, illetve a tantervben rögzített, a tanulmányokban való előrehaladással kapcsolatos kötelezettségek nem teljesítése esetén a felsőoktatási intézmény egyoldalú nyilatkozattal is megszüntetheti hallgatói jogviszonyát, azzal, hogy mind a 2005. évi CXXXIX. törvény, mind az Nftv. kizárólag az 1993. évi LXXX törvény alapján megkezdett képzések megszakítás nélküli folytatása – *folyamatos képzés* – esetén teszi lehetővé a régi rendszerű képzés fenntartását, vagyis törvényben szabályozott véghatáridő hiányában is tudatában kellett annak lennie, hogy a hallgatói jogviszonyban biztosított jogok rendeltetésszerű gyakorlása a képzési követelmények teljesítésével és határozott időn belüli befejezésével jár.

II.3. Értelmezésem szerint a 1993. évi felsőoktatási törvény szerinti hallgatói jogviszony határozatlan idejű fenntartására sem igénye, sem szerzett joga a (volt) hallgatónak nem állapítható meg. Az 515/B/1997. AB határozat szerint „*a jobbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni (...)*”

II.4. A 2015. szeptember 1-jén hatályba lépett Nftv. 112. § (1) bekezdés rendelkezéseihez két félév felkészülési időt biztosított a tanulmányok befejezéséhez, a végbizonyítvány megszerzéséhez.

A felkészülési idő a hallgatói jogok rendeltetésszerű gyakorlása esetén – egyéni hallgatói képességtől, helyzettől függően – alkalmas mind a végbizonyítvány megszerzéséhez, mind az újabb rendszerű képzésre való áttéréshez.

II.4.1. A felkészülési idő megfelelőségét a 2005-ben megkezdett tanulmányok fényében kell megítélni. A 2005-től kezdődő, 2015 szeptemberéig terjedő 20 féléves időszak az átlagos tanulmányi előrehaladást – 300 kreditet, 10 féléves, 5 éves képzés esetén, 30 kredit/félévet feltételezve – meghaladja a 2005 szeptemberében megkezdett tanulmányok időigényét, még abban az esetben is több, mint elegendő lenne, ha a hallgató valamennyi, a hallgatói jogviszony szüneteltetésére vonatkozó lehetőségét maradéktalanul kimerítette volna, illetve a szüneteltetés lehetőségét a 2005. évi CXXXIX. törvény, illetve az Nftv. a *folyamatos képzés* követelményének előírásával nem zárta volna ki.

II.4.2. Emlékeztetni szükséges, hogy a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 28. § (1) bekezdése szerint „*a hallgatói jogviszony az intézményi szabályzatban meghatározott módon, összesen négy félévig szüneteltethető, amely két félévvel, különleges méltányosságot indokoló okból legfeljebb a képzés időtartamának megfelelő ideig meghosszabbítható.*”

Ennek gátjául szolgált az 1993. évi LXXX. törvény 2005. október 28-ától hatályos 129. § (3) bekezdése kimondta, hogy a tanulmányaikat 2006. szeptember 1-je előtt megkezdő hallgatók azt a korábbi követelmények szerint fejezhetik be *az adott szak képesítési követelményében meghatározott képzési idő alatt* (jelen esetben tehát összesen 5 év alatt). Ennek értelmében tehát a képzés mielőbbi eredményre vezetése céljából a szakhoz jogszabályban rendelt konkrét időn belül volt szükséges a tanulmányokat lezárni. A 2005. évi CXXXIX. törvény 152. § (4) bekezdése, illetve az Nftv. – 2012. szeptember 1-jétől hatályos – 112. § (1) bekezdése szerint az 1993. évi felsőoktatásról szóló törvény ezt annyival módosította, hogy konkrét időtartam helyett a megkezdett képzéseket *folyamatos képzésben* rendelte végezni ahhoz, hogy változatlan szakmai követelmények, változatlan vizsgarend keretében, változatlan oklevél kiadásával fejeződjenek be. Ebből következően a hallgatói jogviszony szüneteltetésének az 1993. évi LXXX. törvényben meghatározott szabályai alkalmazására csak a 2005/2006. tanévben, a képzés első tanévében kerülhetett sor, és akkor is csak úgy, hogy vagy mindkét félévben szünetelt a jogviszony, vagy egy félévi szünetelésre csak az első félévben kerülhetett sor ahhoz, hogy a folyamatos képzés követelménye fennálljon.

II.4.3. Ha a hallgató az átlaghoz közelítő mértékű – a hallgatói jogviszony rendeltetésének megfelelő – kreditgyűjtést végzett, a 2005-től számított huszadik félévet követően biztosított további két féléves felkészülési idő a hallgató számára lehetőséget nyújt (átlagos teljesítmény mellett) a képzés kreditértéke 20%-ának, azaz 60 kreditnek a megszerzésére. A két féléves felkészülési idő csak abban az esetben lehet elégtelen a végbizonyítvány megszerzésére, ha a hallgató a megelőző tanulmányi útja során egyáltalán nem, vagy csak rendkívül csekély, mélyen az átlagos elvárás alatti mértékű kreditgyűjtést végzett, így ebben a rendhagyó, kivételes esetben a hallgatói jogviszony fenntartása nem is töltötte be a rendeltetését és a képzési idő 220%-a alatt sem várható a tanulmányi kötelezettségek teljesítése, korábbi szabályok szerinti képzésben az oklevél megszerzése.

Ugyanakkor még ebben az esetben sem esik el a tanulmányok folytatásának lehetőségétől a (volt) hallgató, hiszen a korábbi tanulmányok beszámítása mellett a hallgatói jogviszony fenntartása, illetve ismételt létesítése érdekében a következő döntési lehetőségekkel élhetett, illetve élhet

a) a 1993. évi LXXX. törvény 2005. október 28-tól hatályos 129. § (4) bekezdése, illetve a 2005. évi CXXXIX. törvény 158. § (3) bekezdése alapján a megváltozott törvényi szabályozás szerinti újabb rendszerű képzésbe volt alkalma bekapcsolódni,

b) a felkészülési idő alatt 2015. szeptember 1-től 2016. augusztus 31-ig az Nftv. 42. § (1) bekezdés b) pontja szerint még hallgatóként a legújabb rendszerű képzésre kérhette átvételét,

c) 2016. szeptember 1-jét követően napjainkig az Nftv. jelenleg hatályos 49. § (5)-(7) bekezdése alapján – a hallgatói jogviszony megszűnését követően is – továbbra is lehetősége van újabb felvételi vizsgát követően a korábban teljesített tanulmányok elismertetésére és tanulmányainak folytatására.

III.

III.1. A jogállami körülmények között végrehajtott, a tartós jogviszonyok megváltozását eredményező módosításhoz kapcsolódó, az új viszonyokhoz való alkalmazkodáshoz biztosított felkészülési idő alatt okkal várható el a szabályozással érintetteknek az együttműködése, aktív cselekvése. A hallgató jelen esetben a rendelkezésére álló felkészülési idő adta lehetőséggel nem élt, a tanulmányok folytatására vonatkozó hallgatói kötelezettségét nem teljesítette, nem volt képes teljesíteni, ugyanakkor az átvétel kezdeményezésére vonatkozó hallgatói jogát sem gyakorolta.

III.2. Megállapítható, hogy

a) a két féléves felkészülési idő a nem rendeltetésszerű hallgatói joggyakorlásra tekintettel nem vezetett eredményre, hiszen a (volt) hallgató a végbizonyítványhoz szükséges tanulmányi követelményeket rendhagyó módon a képzési idő kétszeresénél is hosszabb időtartam alatt sem teljesítette, a hallgatói jogviszony változatlan formában való fenntartása nem töltötte be a rendeltetését, továbbá

b) a két féléves felkészülési idő alatt a hallgató bizonyíthatóan nem élt az Nftv. 42. § (1) bekezdés b) pontjában biztosított, a más képzésre vonatkozó átvételi jogosultsággal, amelyet – a felvételi vizsga teljesítése nélkül – a törvény a hallgatói jogviszonyban állók számára biztosít,

c) a hallgatói jogviszony megszűnését követően is biztosított a már teljesített tanulmányok beszámítása mellett a felsőfokú tanulmányok folytatása.

III.3. Az előbbiekre tekintettel a visszamenőleges hatályú szabályozásra, a hallgatói jogviszony szankciós jellegű megszüntetésére, a terheőbb kötelezettségekre vonatkozó bírói kezdeményezés jogalapja álláspontom szerint nem igazolható.

IV.

A Felsőoktatási Információs Rendszer közhiteles nyilvántartás által szolgáltatott adatok alapján az 1993. évi LXXX. törvény hatálya alatt tanulmányokat folytatott volt hallgatók jogviszony megszüntetésére több okból került sor. Ilyenek voltak pl. a hallgató átvétele, sikeres kimeneti vizsga, a hallgató elhalálása, a hallgató bejelentése a képzés megszakítására, intézmény felé fennálló fizetési hátralék stb.

Az AB megkeresése szempontjából releváns megszüntetési indok: a képzési kötelezettségek nem teljesítése. Megjegyzendő azonban, hogy ezen indok nemcsak a törvényi szabály alkalmazását fedi le, hanem minden olyan esetet, amikor az intézményi szabályzat által előírt képzési kötelezettség (pl. minimálisan félévente megszerzendő kredit) nem teljesült. A két kategória elválasztására a nyilvántartási adatokban nincs lehetőség. Az intézményi szabályozások eltérőek lehettek egymástól és adott intézményen belül akár különböző évfolyamok esetében is, ennek a nyilvántartásban nincs eltérő indok-meghatározása a törvényi határidő beálltától. A „képzési kötelezettségek nem teljesítése” közös kategóriában 2015. augusztus 1. és szeptember 1. közötti időszakban összesen augusztus folyamán 821 képzés, míg szeptember 1-jével 176 képzés esetében került megjelölésre ez az indok. A számok nem a hallgatói létszámot jelölik, hanem a megszüntetett képzéseket, mivel a nyilvántartás az egy

hallgatóhoz tartozó több képzést – amelyek nem tartoztak a szakpáros képzések közé – külön képzésként kezeli. Ebből következően az érintett hallgatók létszáma valamivel ezen adatok alatt van.

A fenti két képzésszám elosztása a képzési formák között az alábbi:

2015.	egyetemi képzés	főiskolai képzés	szakpáros képzés	összesen
aug.	30	790	1	821
szept.	78	92	6	176

Budapest, 2017. március 6.

Üdvözlettel:




Dr. Palkovics László