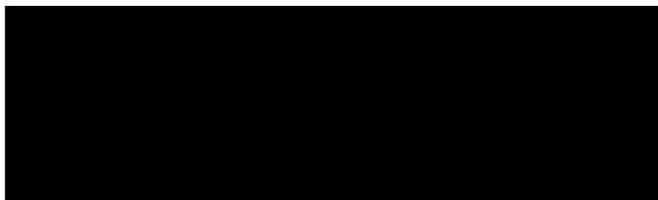




INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI
MINISZTERIUM
PROF. DR. BÓDIS JÓZSEF
FELSŐOKTATÁSÉRT, INNOVÁCIÓÉRT ÉS SZAKKÉPZÉSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR



Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti utca 35-45.
1015

Iktatószám: JHÁT/53403-4/2021.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/795-3/2021	
Érkezett: 2021 MÁJ 21.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	<i>[Signature]</i>

Tárgy: Amicus curiae benyújtása a III/795/2021. számú, a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet elleni bírói kezdeményezés (egyetemi autonómia, tudományos élet szabadsága) tárgyú ügyben



A fenti tárgyú ügyben a Fővárosi Törvényszék 105.K.708.006/2020//24. számú perben eljáró Tanácsa – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény. 25. §-a alapján, a folyamatban lévő per felfüggesztése mellett – a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá alkalmazásának kizárását kérte a Fővárosi Törvényszék előtt folyamatban lévő perben.

Az érintett jogszabály:

A 2020. november 25-én kihirdetett, 2020. november 26-án hatályba lépett a veszélyhelyzet idején a felsőoktatást érintő egyes szabályokról szóló 522/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szerint

„A Kormány

az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára,

a 3. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CLIX. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § (1) A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt közegészségügyi, közbiztonsági okból, természeti csapás vagy a tanév rendjét és a hallgatói jogok érvényesülését közvetlenül fenyegető, elháríthatatlan helyzet (a továbbiakban együtt: rendkívüli helyzet) esetén a fenntartó a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 73. § (5) bekezdésében és 74. §-ában foglalt felelőssége körében - az Oktatási Hivatal tájékoztatása mellett - megállapíthatja, hogy a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei nem állnak fenn vagy nem biztosíthatók, illetve azok nem ellenőrizhetők általa. Az Nftv. 58. § (1) bekezdésében foglaltaktól eltérően a döntés

a) elleni keresetlevél benyújtásának nincs halasztó hatálya és

b) azonnal végrehajtható.

(2) A rendkívüli helyzettel érintett félév, illetve tanév nem számít be az Nftv. 47. § (1) bekezdése, 48. § (2) bekezdése, 48/A. § a) pontja, valamint 53. § (4) bekezdése szerinti határidőbe.”

Az indítvány:

A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a Korm. rendelet 1. §-a alapján az alperes fenntartó, Színház- és Filmművészetért Alapítvány 1/2020. (11. 27.) számú határozatában megállapította, hogy a tanév rendjét és a hallgatói jogok érvényesülését közvetlenül fenyegető, elháríthatatlan helyzet fennállására tekintettel a Színház- és Filmművészeti Egyetemen a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei nem állnak fenn, azok nem biztosíthatók, általa nem ellenőrizhetők. A rendkívüli helyzettel érintett félév nem számít be az Nftv. 47. § (1) bekezdése, 48. § (2) bekezdése, 48/A. § a) pontja, valamint 53. § (4) bekezdése szerinti határidőbe, továbbá oktatási tevékenység az egyetemen nem végezhető. A felperes Színház- és Filmművészeti Egyetem Hallgatói Önkormányzata közigazgatási jogvitát kezdeményezett az alperes intézkedéseivel szemben.

A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint alaptörvény-ellenes a Korm. rendelet azon rendelkezése, amely a fenntartó részére ilyen széleskörű lehetőséget biztosít annak megállapítására, hogy a tanulmányi kötelezettségek jogszerű feltételei nem állnak fenn, vagy azok általa nem biztosíthatók, nem ellenőrizhetők. Az e megállapítás alapjául szolgáló „rendkívüli helyzet” olyan tág meghatározást, s ebből kifolyólag a fenntartó számára rendkívül tág döntési kompetenciát jelent, mely meghaladja a felhatalmazó rendelkezések szerinti, élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvására irányuló célokat. A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint a Korm. rendelet vonatkozásában nem érvényesül a szükségesség és arányosság Alaptörvényben deklarált garanciális követelménye. A korlátozásnak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal, és nem szabad érintenie a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés jogának, a tanuláshoz való jognak a lényeges tartalmát.

A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint a Korm. rendelet emellett a felsőoktatási intézményi önállóságot korlátozó szabály bevezetését teszi lehetővé a felsőoktatási intézmény fenntartója számára. A Fővárosi Törvényszék szerint az alperes a fenti döntés meghozatalára nem lehet jogosult, mivel a döntés kétséget kizáróan a felsőoktatási intézmény autonómiájának sérelmét valósítja meg, megsértve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében és a X. cikk (3) bekezdésében foglaltakat.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium álláspontja:

Mindenekelőtt megjegyzendő, hogy az Innovációs és Technológiai Minisztérium tiszteletben tartja a bírói függetlenséget, valamint a hatalom megosztásának Alaptörvényben rögzített elvét, ezért – az érintett jogszabályi rendelkezésekkel összefüggő – jogi véleményemet az indítványban foglaltakra figyelemmel alakítottam ki, azonban az annak alapját képező még le nem zárult eljárást, továbbá az annak alapjául szolgáló iratokat a jelen beadvány előkészítése során nem vizsgáltam.

Az Nftv. alapvetően a hallgató részére teszi lehetővé a tanulmányok rugalmas módon történő folytatását.

A hallgató többek között indokolás nélkül kérheti hallgatói jogviszonya szünetelését [Nftv. 45. § (1) bekezdés], folyamodhat kedvezményes tanulmányi rendért, ha a tanulmányi és vizsgaszabályzat lehetővé teszi, kérheti átvételét azonos, illetve másik felsőoktatási intézmény ugyanazon képzési területéhez tartozó szakjára [Nftv. 42 (1) bekezdés b) pont].

A képzés lehet teljes idejű, esti, levelező vagy távoktatás, sőt, a pandémia idején távolléti (digitális) oktatás bevezetésére is sor került.

Az Nftv. ugyanakkor hasonló döntési szabadságot nem tesz lehetővé a felsőoktatási intézmény részére, sőt, éppen ellenkezőleg, a hallgatói jogok garanciális védelme érdekében alapvető oktatásszervezési alapelv az úgynevezett felmenő rendszer. Az Nftv. 108. § 4. pontja szerint a felmenő rendszer olyan „*képzésszervezési elv, amely alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelményt azokra a hallgatókra lehet érvényesíteni, akik a bevezetését követően kezdték meg tanulmányaikat, illetve ha azt a felsőoktatási intézmény szabályzata lehetővé teszi, azokra, akik azt megelőzően kezdték meg tanulmányaikat, de választásuk alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelmények alapján készülnek fel.*”

A hallgatói jogok garanciális védelmét szolgálja az Nftv. azon rendelkezése is, hogy a fenntartó kizárólag akkor és olyan módon szüntetheti meg a felsőoktatási intézményt, ha megállapodásban gondoskodik arról, hogy azok a hallgatók, akik megkezdtek a tanulmányaikat az adott képzési szinten, kifutó rendszerben az adott vagy más felsőoktatási intézményben azt befejezhessék [Nftv. 22. § (6) bekezdés].

A megkezdett félévek esetében az Nftv. hatályos szövege kizárólag a hallgató érdekkörében felmerülő rendkívüli és méltányolható esemény esetében hoz különös szabályt a folyamatban lévő félévnek az adott hallgató által történő félbeszakítására. A hallgató a soron következő

képzési időszakot megelőzően nyilatkozhat úgy, hogy hallgatói kötelezettségének nem kíván eleget tenni [Nftv. 45. § (1) bekezdés]. A fenti rendelkezéssel szemben, a felsőoktatási intézmény a hallgató kérelmére engedélyezheti a hallgatói jogviszony szünetelését a már megkezdett képzési időszak végéig, az adott képzési időszakra vonatkozóan, feltéve, hogy a hallgató a hallgatói jogviszonyból eredő kötelezettségeinek szülés, továbbá baleset, betegség vagy más váratlan ok miatt, önhibáján kívül nem tud eleget tenni [Nftv. 45. § (2) bekezdés c) pont]. Fontos elem a szabályozásban, hogy az adott hallgatói kötelezettség nem teljesítése vagy lehetetlenné válása váratlan ok miatt és a hallgató önhibáján kívül következik be.

Az Nftv. jelenleg hasonló rendelkezést nem tartalmaz arra az esetre vonatkozóan, ha a felsőoktatási intézmény valamely váratlan és az intézménynek fel nem róható körülmény miatt nem képes kötelezettségeinek, elsősorban természetesen oktatási kötelezettségének eleget tenni.

A [REDACTED] felsőoktatási törvényben szereplő kötelezettségeit sem érintette, amikor 2003-ban leégett a felsőoktatási intézmény, így elvileg hallgatóinak a felsőoktatási törvény biztosította a lehetőséget a tanulmányok folytatására a tragédia másnapján is, akár az összes többi hallgatónak, akiknek rendelkezésére álltak felsőoktatási intézményük ingatlanjai, azonban erre ténylegesen nem volt mód. Nyilvánvalóan nem volt sem lehetséges, ezért elvárható sem a felsőoktatási intézménytől vagy a fenntartójától, hogy egyik napról a másikra helyreállítsa a tűz előtti állapotokat. A helyzet egy év elteltével úgy rendeződött, hogy a főiskola mai székhelyére, Vácra költözött.

Az állapot, amely a tűz révén előállt, jogilag nem minősült törvénysértőnek, de törvényen, illetve szabályozáson túli jellegűnek volt tekinthető; nem lehetett ugyanis pusztán a jogszabályok alapján megállapítani (az ügy lezárásáig), hogy egészen pontosan mi a joga és kötelezettsége ebben a váratlanul felmerült rendkívüli helyzetben a felsőoktatási intézménynek, a fenntartójának, a hallgatónak, az ágazatirányítónak.

A magyar felsőoktatás elmúlt egy évét alapvetően meghatározta a COVID-19 járvány és annak következményei.

Az első veszélyhelyzetet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet állapította meg, ezt követően a veszélyhelyzet kihirdetéséről a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet, majd a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet rendelkezett. A koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 2. § (4) bekezdésében az Országgyűlés jóváhagyta a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletet, amellyel a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján, rendkívüli intézkedésként a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott, a törvény (4) bekezdésében tételesen felsorolt kormányrendeleteket 2021. február 7-én hatályos szöveggel, a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletben foglalt eltérésekkel újból hatályba léptette.

Ebben az időszakban, két ízben is digitális, távolléti oktatásra tért át a felsőoktatás. A pandémiás időszak kihívásai alatt, a nehézségek ellenére a felsőoktatási intézmények, a

hallgatók és az oktatók egyaránt példamutatóan álltak helyt. A pandémia ugyanakkor ráirányította a figyelmet arra, hogy akár a fentiekben említett tüzeset, de akár a hallgatók, oktatók közötti járvány előidézhet olyan helyzetet, amelynek veszélyhelyzeti kormányrendelettel történő szabályozása okvetlenül indokolt.

A Kormány élve az Alaptörvényben és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben számára biztosított felhatalmazással a COVID-19 fertőzés okozta humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására számos ehhez szükséges és arányos rendkívüli intézkedést hozott a járványügyi helyzet sikeres kezelése érdekében. Ezen intézkedések között, a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetben került sor a Korm. rendelet megalkotására is, amely intézkedést a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti – jelenleg is hatályos – veszélyhelyzetben is fenntartotta.

A Korm. rendelet a veszélyhelyzet idejére ad lehetőséget meghatározott intézkedések megtételére, azonban önmagában a veszélyhelyzet léte és kihirdetése még nem teszi lehetővé a fenntartói beavatkozást, még nem vezet a Korm. rendeletben foglalt „rendkívüli helyzet” megállapításához. Csak a veszélyhelyzeten túlmutató közegészségügyi, közbiztonsági okból, természeti csapás vagy a tanév rendjét és a hallgatói jogok érvényesülését közvetlenül fenyegető, elháríthatatlan helyzet idézi elő a Korm. rendelet szerinti „rendkívüli helyzetet”.

A jogszabály a fenntartóhoz telepíti annak kötelezettségét, hogy megállapítsa, hogy a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének feltételei nem állnak fenn vagy azok nem biztosíthatóak, illetve nem ellenőrizhetők. Ugyanakkor a Korm. rendelet egy rendkívüli, előre nem látható és elháríthatatlan helyzetben szigorú feltételek megléte esetében teszi lehetővé, illetve tulajdonképpen kötelezi a fenntartót a rendkívüli helyzet fennállásának megállapítására a szükséges, de egyben arányos módon.

Az a helyzet, amelyben a *„tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének a feltételei nem állnak fenn”*, a jogszabály nélkül is bekövetkezne, például abban az esetben, ha egy természeti csapás eredményeként nem lenne a felsőoktatási intézmény látogatható, de ekkor nem lenne egyértelmű, hogy ennek milyen következményei vannak.

A rendkívüli helyzet fennállásának megállapításához a Korm. rendelet alapján garanciális következmények fűződnek, emellett a működés jogszerűsége tekintetében az Nftv. is több garanciális szabályt tartalmaz, amelyek kizárják, hogy a fenntartó a Korm. rendeletben rögzített okokon kívül eső okból hozzon a Korm. rendelet alapján az oktatás szünetelését eredményező döntést.

A fenntartót bejelentési kötelezettség terheli; a bejelentést az Oktatási Hivatal részére kell megtennie. Az Oktatási Hivatal az Nftv. 68. § (1) bekezdése alapján hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja a nyilvántartásában szereplő felsőoktatási intézmények működésének jogszerűségét és részt vesz a miniszter törvényességi ellenőrzési vizsgálatának lefolytatásában. Az Oktatási Hivatal a hatósági ellenőrzése eredményeként kezdeményezheti a fenntartó intézkedését, vagy javasolhatja, hogy a miniszter az Nftv. 65. §-a alapján folytasson

le törvényességi ellenőrzési eljárást. Az Oktatási Hivatal tehát az értesítés alapján jogosult és egyben köteles is a Korm. rendeletben rögzített célok fennállásának a vizsgálatára és amennyiben észleli azt, hogy a fenntartó visszaél döntési jogkörével, fel tud lépni a törvényes működés helyreállítása érdekében.

Az Nftv. 65. § (1) bekezdésében biztosított további garanciális szabály, hogy a miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói tevékenysége felett. A miniszter törvényességi ellenőrzési jogkörében – megfelelő határidő biztosításával – felhívja a fenntartót, hogy fenntartási kötelezettségének tegyen eleget. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a miniszter mulasztási pert indíthat. Mindezek alapján a miniszter az Oktatási Hivataltól függetlenül is jogosult az esetlegesen visszaélésszerűen gyakorolt döntési jogkör kapcsán a fenntartó döntését bíróság előtt megtámadni.

Ilyen módon biztosítható, hogy az Oktatási Hivatal, illetve a szakmai irányítását ellátó Innovációs és Technológiai Minisztérium részben az ágazati irányítás eszközeivel, szükség szerint ellenőrzéssel, de akár a jogszabály-módosítás kezdeményezésének eszközével éljen, ha rendkívüli helyzet olyan beavatkozást kíván, amely kívül esik a felsőoktatási intézmény vagy fenntartója lehetőségein (külső ellenőrzés lefolytatása, a hallgatók elhelyezése, szükség szerint jogszabály-módosítás kezdeményezése, stb.).

Az Nftv. 58. § (1) bekezdése továbbá a hallgató részére is biztosítja a fenntartó ezen döntésével szemben a bírósághoz fordulás jogát.

A Korm. rendelet is rendelkezik azokról a jogkövetkezményekről, amelyekkel kedvezményezetti helyzetbe helyezi a rendkívüli helyzet következtében félbeszakadt félév miatt egyébként nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe került hallgatókat.

Így tekintet nélkül arra, hogy milyen előrehaladást ért el a hallgató az adott félévben, nem számít bele az adott időszak az állami ösztöndíjra jogosító 12 (esetenként 14) félévbe, ez a félév nem lehet alapja az önköltséges képzésre való átsorolásnak, tekintet nélkül a félbeszakadt félévében megszerzett kreditek számára és azok értékelésére, de abba az előírt képzési idő másfélszereséig terjedő időszakba sem, amely időtartamon belül az állami ösztöndíjas hallgatót az oklevél megszerzésére kötelezett. A doktori képzésben részt vevő részére a doktori értekezés benyújtására előírt három éves időtartamban sem, tekintet nélkül arra, hogy a félbeszakadt félévben milyen előrehaladást ért el a disszertációja során (ugyanakkor a laboratórium vagy a könyvtár látogatása lehetőségének elvesztése nyilvánvalóan visszaveti az értekezés elkészítését).

A jogszabály a fenntartóhoz, és nem a felsőoktatási intézményhez telepíti a rendkívüli helyzet megállapításának a kötelezettségét.

Ennek az az oka, hogy a rendkívüli helyzet a felsőoktatási intézmény rendes működésének igen súlyos megzavarásával vagy egyenesen megszűnésével jár, a működés kisebb súlyú, a felsőoktatási intézmény szintjén kezelhető zavara vagy megzavarása (beázó termek vagy

áramszünet) nem vezethet a rendkívüli helyzet beálltának megállapításához, hiszen az nem tekinthető elháríthatatlannak sem.

A rendkívüli helyzet beálltának megállapítását azért szükséges a fenntartóhoz telepíteni, mert a fenntartó feladata a felsőoktatási intézmény működtetése [Nftv. 2. § (2) bekezdés], a rendkívüli helyzet tehát az a helyzet, amelyben már elégtelen a felsőoktatási intézmény saját erőfeszítése, mert a felsőoktatási intézmény rendes működéséhez további fenntartói intézkedés, például pótlólagos forrásbevonás, ingatlanbiztosítás járulhat, de akár a felsőoktatási intézmény megszűnésének vagy felsőoktatási intézmények összeolvadásának kezdeményezése is felmerülhet, ha racionálisan a felsőoktatási intézmény működése a természeti csapás miatt a korábbi működés nem állítható helyre.

A szükségesség és arányosság vizsgálata vonatkozásában lényegesnek tartom annak kiemelését, hogy a fenntartó döntésének időbeli hatálya mindenképpen a veszélyhelyzet idejére korlátozódik, tehát a fenntartó döntési jogköre időben korlátozott. A fenntartó döntése tehát szükségszerűen csak átmeneti jellegű lehet, amely így sem a felsőoktatási intézmény önállóságának, sem a függetlenségének a megszűnését nem vonhatja maga után. A fentiek alapján álláspontom szerint a szabályozás szükséges és arányos mértékben avatkozik bele a felsőoktatási jogviszonyokba rendkívüli helyzet fennállása esetén.

Az Alkotmánybíróság – eltérő tárgykört érintő, különböző eljárások során hozott – döntéseinek indokolásából kitűnik, hogy a testület figyelembe vette a járvány okozta súlyos egészségügyi kockázatot {pl. 3067/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [38-40]}, továbbá többször deklaratíván rögzítette, hogy a Kormány az Alaptörvény és a vonatkozó törvényi keretek alapján alkotott veszélyhelyzeti kormányrendeletet {pl. 8/2021. számú AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [103]}. Az Abh.-ban a testület azt is rögzítette – a kellő felkészülési idő követelménye kapcsán –, hogy veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek {Indokolás [105]}, amelyre álláspontom szerint jelen ügyben is figyelemmel kell lenni az eltérő vizsgálati fókusz ellenére. Emellett az Abh. alapján az alkotmánybírósági vizsgálat során meghatározó szempont a veszélyhelyzeti jogalkotással összefüggésben, hogy a veszélyhelyzetet előidéző (világ)járvány, az az elleni védekezés és a negatív hatások elhárítása érdekében tett intézkedések jellege eltérő lehet {Indokolás [145]}.

Budapest, 2021. május „17. .”

Tisztelettel:



