

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3475/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos diplomájának kiadása érdekében kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. Beadványában előadta, hogy 2005-ben záróvizsgázott a Szent István Egyetem (továbbiakban: SZIE) jászberényi főiskolai karán, de oklevelét nyelvvizsga hiányában nem tudta átvenni. 2012-ben nyelvvizsgát szerzett, amelynek birtokában kérte a SZIE-től diplomájának kiadását, az egyetem rektor-helyettese azonban a kérelmét hosszas eljárást követően elutasította.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Szent István Egyetem vezetőjétől tájékoztatást, az emberi erőforrások miniszterétől pedig a kérdéssel kapcsolatos álláspontjának kifejtését kértem.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és 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]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (Nft.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

1/ A panaszos a Szent István Egyetem Jászberényi Főiskolai Karán 2005-ben záróvizsgát tett, azonban oklevelét nyelvvizsga hiányában nem vehette át. A panaszos élni kívánt az intézményi nyelvvizsga lehetőséggel, miszerint azok a hallgatók, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot és az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése helyett a felsőoktatási intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tesznek mentesülnek az általános nyelvvizsga kötelezettségük alól.

A jászberényi főiskolai kar honlapján a jelentésem kiadásakor is elérhető a hallgatók nyelvvizsga kötelezettségéről szóló alábbi tájékoztatás: *„A SZIE a nyelvi*

követelményrendszerében a mindenkori törvényi előírásokat minimum követelménynek tekinti (felmentést tehát, csak a tanulmányai megkezdésekor 40. életévét betöltött hallgató kaphat). A SZIE nem szervez intézményi vizsgát, de egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján elismerheti a hallgatók más intézményekben saját belső nyelvvizsga-szabályzatuk szerint teljesített vizsgakövetelményeit. A SZIE ABPK¹ a hallgatók számára kedvezményes költségű intenzív nyelvi kurzusokat szervez, célirányosan a nyelvvizsgára való felkészítéssel. Jelenlegi és volt hallgatóink ezekről a kurzusokról a kar honlapján tájékozódhatnak.”

A panaszos rendelkezésekre bocsátotta az egyetem által kiadott a szakmai tanulmányok befejezése utáni nyelvi kritériumok teljesítéséről szóló – a fentihez hasonló tartalmú – írásos tájékoztatót is, amely a SZIE Szenátusának 243/2011/2012. számú határozata alapján kimondja, hogy „akik nyelvvizsga hiányban eddig nem vehették át diplomájukat és az Nft. előírása értelmében nem részesülhetnek felmentésben a nyelvi kritériumok teljesítéséhez az egyetem az alábbi két lehetőséget ajánlja fel:

a) A SZIE kedvezményes költségű intenzív nyelvi kurzusokat szervez, célirányosan nyelvvizsgára való felkészítéssel. A sikeres nyelvi vizsgát abszolválók visszakapják a kurzus költségét.

b) egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján elismerheti más intézmények saját belső nyelvvizsga szabályzata szerint teljesített vizsgakövetelményeket.”

A tájékoztató szerint, aki a b) pont szerinti lehetőséggel kíván élni, annak a SZIE oktatási rektor-helyetteséhez kell kérvényt benyújtani és kérelmét meg kell indokolnia, továbbá csatolni kell a kurzus hiteles tematikáját, amely alapján a nyelvi kurzus megfelelőségéről a SZIE külkapcsolati rektor-helyettese dönt. A minősítésre a nyelvi tanulmányok megkezdése előtt és befejezése után is lehetőség van.

A panaszos 2012 szeptemberében a SZIE főiskolai karánál érdeklődött, hogy mely más intézmény belső nyelvvizsgáját fogadják el. A válasz szerint: „*az egyetem nem kapott tájékoztatást az Államtitkárságtól, hogy mely intézmények szerveznek nyelvvizsgát kiváltó belső vizsgát, erről csak az adott felsőoktatási intézménynél lehet választ kapni. A szenátusi döntés szerint a kar elfogadja a szakmailag megfelelő más intézet vizsgáját is.*”

Ennek ismeretében az intézmény volt hallgatója 2012. november 20-án sikeresen letette a másik felsőoktatási intézmény által szervezett intézményi nyelvvizsgát, majd erre hivatkozással a dékán helyettestől kérte diplomájának kiadását 2013. január 6-án írt levelében. Az egyetemről kapott választ követően kérelmét 2013. február 18-án megismételte, immár a SZIE oktatási rektor-helyettesének címzett levelében a szükséges mellékletek csatolása mellett kérelmezte diplomájának kiadását. A panaszos többszöri érdeklődését követően a rektor-helyettes 2013. április 8-án tájékoztatta, hogy a SZIE Nyelvi Intézete az alábbi „szakvéleményt” adta az általa letett nyelvi vizsgáról:

„1. A kérelem indoklását egy külön lapon (pl. e-mail csatolmány), a hivatalos levél formai követelményeit betartva kérjük elküldeni.

2. Az a másik főiskola vizsgaleírása több ellentmondást tartalmaz:

- A szóbeli vizsga hossza egyik helyen 20 perc, máshol összesen 30 perc.*
- A gap-fill feladat hossza egyik helyen 15 perc, máshol 30 perc.*
- Hasonlóképpen a hallott szöveg értésének hossza egyik helyen 15 perc, máshol 30 perc.*
- Az írásbeli vizsga hossza egyik helyen 120 perc, máshol 105 perc.*
- Az olvasott szöveg értelmezésénél nincsen megadva, hogy a szöveg fő gondolatmenetét milyen nyelven szükséges összefoglalni, visszaadni.*
- Az olvasott szöveg értelmezése kérdésekkel feladatnál szintén nincsen megadva, hogy milyen nyelven válaszol a vizsgázó a kérdésekre. Ezek azért fontos szempontok, mert léteznek/léteztek olyan vizsgafeladatok, amelyeknél anyanyelven kell válaszolni a kérdésekre, illetve a szöveg tartalmát visszaadni, tömöríteni.*

¹ Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Kar

- *Nem világos, miért hagyhatja el a vizsgázó az írásbeli vizsga alatt kétszer is a termet.*
- *Az írásbeli teszt eredményeit összesítő táblázatban nem egyértelmű a pontozás: 0-10 pont feladatonként, vagy összesen adható.*
- *A szóbeli eredményeket bemutató táblázatnál az „összbenyomás” miért szerepel az összesítés alatt: nem számít bele az összpontszámba?*
- *A vizsgaleírásban nem szerepel, hogy milyen szintű vizsgáról van szó (A1, A2 stb.), amely súlyos hiányosságnak tekinthető.*
- *Az értékelés szempontjai alaposabb, szakszerűbb bemutatást igényelnek.*

A felsorolt szempontok többek között azért súlyos hiányosságok, mert a mellékelt vizsgaleírás alapján a másik főiskola által szervezett nyelvvizsgára nem lehet felkészülni.”

Végül a levél rögzítette, hogy a másik főiskola belső nyelvvizsgáját a Szent István Egyetem nem fogadja el.

2/ A SZIE ideiglenes intézményvezetője² válaszában hivatkozott az Nft. 107. § (2) bekezdésére, miszerint ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata így rendelkezik, az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsgakövetelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot és az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsgakövetelmény teljesítése helyett a felsőoktatási intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tesznek. Ez alapján 2013 májusában a Szenátus úgy döntött, hogy: *„Az egyetem kedvezményes költségű intenzív nyelvi kurzusokat szervez, célirányosan nyelvvizsgára való felkészítéssel. A sikeres nyelvi vizsgát abszolválók visszakapják a kurzus költségét. Az egyetem egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján elismerheti más intézmények saját belső nyelvvizsga-szabályzata szerint teljesített vizsgakövetelményeket is. A SZIE a nyelvi követelményrendszerében a jövőben a mindenkori törvényi előírásokat minimum követelménynek tekinti. Szervezeti egységei, illetve szakjai a törvényi előírásoktól szigorúbb követelményrendszereket is megfogalmazhatnak.”* Az egyetem tehát a más intézmény által szervezett nyelvvizsgaközpontok nyelvvizsgáját az államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvány megszerzési feltételei szerint bírálja el, valamint a saját, a SZIE Zöld Út Nyelvvizsgaközpont szakmai nyelvvizsgájának általános leírását követi minden esetben, miszerint: *„A vizsga azt méri, hogy a vizsgázó szaknyelvi kommunikációs helyzetekben (szóban és írásban) milyen szinten képes a nyelvet használni. A szaknyelvi vizsga alapját tehát azok a kommunikációs helyzetek szándékok és feladatok határozzák meg, amelyekbe a vizsgázók várhatóan kerülhetnek. A szaknyelvi kompetencia a négy fő nyelvi készség (olvasott szöveg értése, hallott szöveg értése, íráskészség és beszéd-készség) és a közvetítés (fordítás, összefoglalás) készségének segítségével valósul meg, ezért a vizsga középpontjában a négy fő nyelvi készség és a közvetítési készség mérése áll.”*

Az intézmény vezetőjének álláspontja szerint az egyéni elbírálási döntések kvázi diszkrecionális döntésként az egyetemet illetik, azaz egyes esetekben a szakmai és egyéni szempontok alapján elismeri vagy elutasítja a más intézmény által adott nyelvvizsga bizonyítványt. Javasolják hallgatóiknak az előzetes érdeklődést, hogy az adott intézmény nyelvvizsgáját az egyetemnek módjában áll-e elfogadni, vagy egyéni elbírálás esetén azt elutasítják. Az egyetem a panaszos ügyében is a fenti szabályzat alapján utasította el a volt hallgató nyelvvizsga elismertetési kérelmét.

3/ A felsőoktatásért felelős államtitkár válaszában szintén az egyetem által is megjelölt Nft. 107. § (2) bekezdésére hivatkozott, miszerint a hallgató azon felsőoktatási intézmény esetében mentesülhet az általános nyelvvizsgakövetelmény teljesítése alól, melyben az oklevél kiadását megelőzően a tanulmányait folytatta, és amely felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata lehetővé teszi, hogy a hallgató az intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tegyen.

² A SZIE R/1242-4/2013. számú levelében írtak szerint

Az államtitkár álláspontja szerint egyértelmű, hogy a fent hivatkozott rendelkezés értelmében a felsőoktatási intézmény nem rendelkezhet akként, hogy más intézményben szervezett nyelvi vizsga letételét igazoló okiratot az oklevélkiadás feltételeként elfogadjon.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közigazgatási szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), 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 új Ftv. 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 a 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. Az előzőek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszosnak az érdemi jogorvoslat igénybevétele nem volt biztosított.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

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

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi 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 jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

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

A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg.*

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

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

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy a felsőoktatásban oklevelet szerzők a társadalom fiatal, felnövekvő értelmiségi rétege, mely számára mind a globalizációs gazdaság és kultúra, mind az élet valamennyi terét átszövő információs technológiai környezet nélkülözhetetlenné teszi az idegen nyelvek és kultúrák ismeretét. Ennek elengedhetetlen feltétele a nyelvtudás.

A diploma megszerzésének 1996 óta feltétele a nyelvvizsga, a legtöbb alapszakon egy középfokú vizsgát kell tenni a harmadik év végéig, a mesterképzésben pedig gyakran felsőfokú vagy szakmai bizonyítványt is kell szerezni, az előírások képzési területenként³

³ Például a tanulmányok 2003 előtti megkezdése esetén művelődésszervezői oklevél kiadásának előfeltételül szolgáló a nyelvvizsga követelményeket a felsőoktatásban a bölcsészettudományi és egyes társadalomtudományi alapképzési szakok képesítési követelményeiről 129/2001. (VII. 13.) Korm. rendelet 1. számú melléklete az alábbiak szerint határozta meg. 6.2.2. Nyelvvizsga-követelmények: a) A b) pontban meghatározott kivételekkel a főiskolai szintű képzésben egy élő idegen nyelvből kell egynyelvű vagy kétnyelvű középfokú C típusú államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tenni. Az egyetemi szintű képzésben egy élő idegen nyelvből kell egynyelvű vagy kétnyelvű középfokú C típusú, egy másik élő idegen nyelvből egynyelvű vagy kétnyelvű alapképzésű C típusú államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tenni. Az ettől eltérő rendelkezéseket az egyes szakok képesítési követelményei tartalmazzák.

b) A főiskolai szintű idegen nyelv szakokon a tanulmányok eredményes lezárását (a szakdolgozat benyújtását) követően a hallgató mentesül a nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól. Egyetemi szinten egy modern filológiai, klasszika filológiai vagy orientalisztikai szakon folytatott tanulmányok eredményes lezárását követően a hallgatónak egy élő idegen nyelvből kell egynyelvű vagy kétnyelvű alapképzésű C típusú államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tennie. Két egyetemi szintű modern filológiai, klasszika

változtak. Jelenleg az Nft. 51. § (1) bekezdése határozza meg a nyelvvizsga követelményeket.

A diploma kiadása érdekében a nyelvvizsga követelmények alól a felsőoktatásról szóló jogszabályok az elmúlt időszakban is biztosítottak a törvényben meghatározott feltételek mellett mentességet⁴. A mentességeket az Nftv. 107. §-a rögzíti, egyrészt – azonos módon a korábbi felsőoktatásról szóló törvényben foglaltakkal – ha az oklevél illetve bizonyítvány megszerzésének az előfeltétele az általános nyelvvizsga megléte, a követelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók, akik tanulmányaik első évfolyamon történő megkezdésének évében legalább a negyvenedik életévüket betöltik. Ez a rendelkezés azoknál alkalmazható utoljára, akik a 2015/2016. tanévben tesznek záróvizsgát.

Az Nft. alapján azonban 2012 januárjától kivételesen lehetőség van a hosszabb ideje záróvizsgázott, de az általános nyelvi követelményt nem teljesített személyek számára az oklevél megszerzésére olyan formában, hogy az – ilyen *irányú intézményi szándék* esetén – ne csupán az időmúláshoz, hanem a nyelvi ismeretekről való sajátos számonkérés teljesítéséhez legyen kötött. Az Nft. 107. § (2) bekezdés alapján a mindennapokban „intézményi nyelvvizsgaként” nevesített vizsga letétele is a diploma kiadását eredményezi, miszerint ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata úgy rendelkezik, hogy az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók is, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot és az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt *általános nyelvvizsga-követelmény* teljesítése *helyett* a felsőoktatási intézmény által szervezett külön *nyelvi vizsgát* tesznek. Ez a rendelkezés azoknál alkalmazható utoljára, akik a 2012/2013. tanévben tesznek záróvizsgát. E rendelkezést értelmezve álláspontom szerint – egyetértve a felsőoktatásért felelős államtitkár által kifejtettekkel – intézményi nyelvvizsgával – akkor váltható ki az oklevél kiadásához megkövetelt általános nyelvvizsga követelmény, ha a felsőoktatási intézmény a szervezeti és működési szabályzatában erről döntést hoz, és az adott – tehát ahol a volt hallgató záróvizsgát tett – felsőoktatási intézmény gondoskodik a képzés minőségével arányos szintű – államilag elismert nyelvvizsgának nem minősülő – külön nyelvi vizsga megszervezéséről is. Rögzíteni szükséges azt is, hogy az így szerzett nyelvi tudás nem egyenértékű az akkreditált nyelvvizsga központokban megszerezhető és államilag elismert nyelvvizsgával. E nyelvi vizsga csupán a korábban a felsőoktatási intézményeknél „bent ragadt” oklevelek kiadását, az elvégzett felsőfokú tanulmányok munkaerőpiacon való hasznosítását szolgálják. Nem alkalmasak további nyelvi követelményekhez kötött felsőfokú tanulmányok – pl. mesterképzés bementi követelményeinek – folytatására sem és munkavégzéskor nyelvvizsgapótléokra megállapítására sem jogosítja megszerzőjét.

A vizsgált egyedi ügyben a panaszos által csatolt iratok szerint – a 243/2011/2012. számú szenátusi döntéssel, illetve az ideiglenes intézményvezető tájékoztatása szerint 2013 májusában elfogadott szenátusi határozattal – döntött a SZIE az intézményi nyelvvizsga

filológiai vagy orientalisztikai szakon folytatott tanulmányok eredményes lezárását követően a hallgató mentesül a nyelvvizsga-követelmények teljesítése alól.

⁴ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról 2003. évi XXXVIII. törvény 25. § (2) Az Ftv. 123. §-a a következő (10) bekezdéssel egészül ki: „(10) Amennyiben a 86. § (2) bekezdése szerint a képesítési követelmények általános nyelvvizsgát írnak elő, a követelmény teljesítése alól mentesülnek azok az egyetemi és főiskolai szintű képzésre felvett hallgatók, akik a beiratkozás évében legalább a 40. életévüket betöltik.” 33. § (6) E törvény 25. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezést az alapképzésben, szakirányú továbbképzésben azon hallgatói jogviszonnyal rendelkezőkre is alkalmazni kell, akik a megkezdett tanulmányaik során a szak képesítési követelményeiben meghatározott képzési idő alatt betöltik a 40. életévüket, valamint azokra a jelöltekre, akik az intézményi Szabályzatban foglaltak szerint időpont megállapításával engedélyt kaptak a nyelvvizsga követelményeinek záróvizsga-időszakot követő teljesítésére, és ezen időpontig betöltik 40. életévüket. Továbbá a Régi Ftv. 160. § (2) bekezdése kimondta, hogy a nyelvvizsga-bizonyítványt az 1993. évi felsőoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján az oklevél kiadásának előfeltételeként akkor kell megkövetelni, ha a képzés indításakor annak meglétét előírták.

elfogadásáról. Ugyanakkor olyan módon, hogy volt hallgatói számára a más felsőoktatási intézményben szerzett nyelvi vizsga megszerzését is elfogadhatja az oktatási-rektorhelyettes, miután egyéni elbírálás és szakmai szempontok alapján az egyetem nyelvi intézete elismerte a más intézmény saját belső nyelvvizsga-szabályzata szerint teljesített vizsgakövetelményeket.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Szent István Egyetem szenátusának fenti döntései és e döntések alapján a rektor-helyettes eljárása nem felelt meg az Nft. 107. § (2) bekezdésében foglalt követelményeknek, mivel az egyetem szenátusa a jogszabályban biztosított döntéshozatali kereteket átlépve tette lehetővé a nyelvi vizsga elfogadását a nyelvvizsga követelmények kiváltása érdekében, amely eljárás és döntés a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

2. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszos miután értesült a SZIE nyelvi vizsgát lehetővé tevő döntéséről és arról is, hogy az egyetem nem biztosítja a nyelvi vizsga megszervezését, megpróbált utána járni az intézménynél, hogy mely más felsőoktatási intézmény nyelvi vizsgáját fogadják el. E kérdésére írásban azt a választ kapta, hogy a „kar elfogadja a szakmailag megfelelő más intézet vizsgáját”, azonban a válasz nem terjedt ki arra, hogy melyik másik felsőoktatási intézmény vizsgáját fogadják majd el.

E körütekintető eljárása után szembesült a panaszos azzal, hogy a más felsőoktatási intézményben letett nyelvi vizsgáját saját intézménye – kérelmének benyújtását követő több mint 3 hónap elteltével, többszöri érdeklődése mellett, elsőként formai feltételekre hivatkozással, majd – a másik intézmény által támasztott nyelvi követelmények felülbírálatával – levélben elutasította, amely határozat érdemi jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatást nem tartalmazott.

A felsőoktatási intézmények hatósági eljárásaira a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni tekintettel arra, hogy a Ket. hatálya alól ezen eljárások nem élveznek mentességet, sőt maga az Nft. 57. § (6) bekezdése rögzíti is, hogy a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Ugyanakkor az Nft. 57. § (3) bekezdése speciális szabályt állapít meg az oklevelek kiadására, amely szerint az oklevelet a nyelvvizsgát igazoló okirat bemutatásától számított harminc napon belül kell kiállítani és kiadni annak, aki sikeres záróvizsgát tett. E határidő megegyezik a Ket. általános ügyintézési határidejével. A Ket. további részlet szabályt is megállapít, mikor meghatározza az ügyintézés kezdetét. A 33. § (5) bekezdésében akként rendelkezik, hogy az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik. A 22. § (2) bekezdése értelmében pedig, ha a hatóság az ügyben hatáskörének hiányát állapítja meg, a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel rendelkező hatósághoz.

Az egyedi ügyben megállapított tényállás és a vonatkozó jogszabályok összevetése alapján megállapítom, hogy a SZIE a kérelem tárgyában a Ket. által előírt követelményeket nem tartotta be, hiszen az elsőként a dékán-helyetteshez benyújtott kérelmet ahelyett, hogy 8 napon belül áttette volna az egyetemen belül, annak másik felelős vezetőjéhez, a hatáskörrel rendelkező oktatási rektor-helyetteshez, azt visszaküldte a kérelmezőnek formai okokra hivatkozással. A panaszos újabb kérelmét február 19-én küldte meg, immár az oktatási rektor-helyettesnek címezve, aki a kérelmet április 8-ai keltezéssel utasította el⁵.

⁵ A határidő számítása szempontjából figyelemmel voltam arra, hogy a Ket. 33. § (3) bekezdés j) pontja alapján az ügyintézési határidőbe nem számít bele a szakértői vélemény elkészítésének időtartama.

A rektor-helyettes az eljárásba bevonta vélelmezhetően szakértőként az egyetem nyelvi intézetét, amely megfogalmazta az elutasítás alapjául szolgáló szakvéleményt, ugyanakkor ezen eljárás időtartama a rendelkezésemre álló iratokból nem állapítható meg, így az sem, hogy az oktatási rektor-helyettes döntésének meghozatalakor túllépte-e a 30 napos ügyintézési határidőt.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az egyetem nyelvi vizsga elbírálásával – a kérelem újra benyújtására vonatkozó intézkedésével – kapcsolatos egyedi ügyben folytatott eljárása a jogbiztonság követelményéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A rektor-helyettes elutasítást tartalmazó döntése további elemzésével a jogorvoslati jog érvényesítésével összefüggő kérdéseket vizsgáltam. Az Nft. 57. § (3) – (4) bekezdései értelmében a hallgató a felsőoktatási intézmény döntése vagy intézkedése, ellen - a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül - jogorvoslattal élhet.

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló – jelenleg is hatályos – 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 28/A. § d) pontja kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény a döntését írásban köteles közölni a hallgatóval akkor, ha a hallgató kérelmét – részben vagy egészében – elutasítja, és ezért a jogorvoslat lehetősége fennáll. E rendelkezés szorosan összefügg a Ket. alapján hozott döntések alakszerűségének követelményrendszerével. A 72. § (1) da) pont alapján a hatóság döntésének, tartalmaznia kell a döntés mellett a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. A jogorvoslatihoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a rektor-helyettes vizsgált ügyben hozott alakszerű döntése a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást nem tartalmazta, így a döntés a panaszos jogorvoslatihoz fűződő alapjogával összefüggésben is visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Szent István Egyetem rektorát*, hogy a külön nyelvi vizsga elfogadására vonatkozó egyetemi döntések módosításának kezdeményezésével teremtse meg az egyetemi Szervezeti és Működési Szabályzatban biztosított nyelvvizsga mentességek és az Nft. 107. § (2) bekezdésében foglalt követelmények összhangját és tegye meg mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy orvosolja az intézmény volt hallgatójának okozott hátrányt.

Budapest, 2013. október

Székely László sk.