

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-922/2014. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Gimnáziumba járó 11. évfolyamos tanuló fordult hozzám a panaszával. Beadványa szerint a Nemzeti Közszerológálati Egyetem (továbbiakban NKE) Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának alapképzési szakára kíván a jövő tanévben felvételizni, ahova – az egyetemi nyílt napján kapott tájékoztatás szerint – felvételi követelmény angol nyelvből a középfokú B2 típusú nyelvvizsga.

A panaszos ugyanakkor előadta, hogy eddigi tanulmányai során első idegen nyelvként a német nyelvet tanulta, ebből fog érettségizni is. A gimnáziumban jelenleg második nyelvként tanulja az angolt, de egy éven belül nincs lehetősége nyelvvizsgát tenni. Úgy véli a szabályozás elzárja az egyetemre való felvételtől csak azért, mert nem az angol az első idegen nyelve, holott tanulmányi eredményei jók, és testi adottságai alapján is minden esélye meg lenne arra, hogy felvételt nyerjen.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Nemzeti Közszerológálati Egyetem rektorától, az emberi erőforrások, a közigazgatási és igazságügyi, valamint a honvédelmi minisztertől.

Az érintett alapvető jog

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- A Nemzeti Közszerológálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény (NKE tv.)
- A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Kormányrendelet
- A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (NAT)
- A közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az évenként felvehető hallgatói létszám megállapításával és elosztásával kapcsolatos eljárás részletes szabályairól, a Nemzeti Közszerológálati Egyetemre történő felvétel különös feltételeiről, valamint a külföldi hallgatók Nemzeti Közszerológálati Egyetemre történő felvételének, jogállásának és tanulmányainak részletes szabályairól szóló 1/2013. (I. 8.) KIM rendelet (KIM rendelet)

A megállapított tényállás

1.1. Az emberi erőforrások minisztere nevében a felsőoktatásért felelős államtitkár válaszolt, aki kifejtette, hogy az NKE katonai felsőoktatási képzéseire az NKE tv., továbbá az NKE tv. felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok vonatkoznak, mivel az NKE tv. 2. §-a értelmében az NKE tv-ben nem szabályozott kérdésekben kell az Nft-t alkalmazni. Továbbá az NKE tv. 44. § (2) bekezdés b) pontja alapján a KIM Rendelet 11. § (1) – (2) bekezdései szabályozzák az NKE-re történő felvétel különös feltételeit. Az államtitkár véleménye szerint az előzőek miatt a panaszos által sérelmezett felvételi követelmény megfelel a KIM rendeletnek.

Az államtitkár jelezte továbbá, hogy a kérdéses nyelvi követelmény nem újszerű, hiszen mind a 2012., mind a 2013. évi általános felvételi eljárásban már felvételi követelmény volt az angol nyelvtudás.

1.2. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* tájékoztatása szerint a Hadtudományi és Honvédtisztoképző Karon a 2014. évi felvételi eljárásban katonai logisztika, katonai üzemeltetés, katonai vezetői alapképzési szakokat hirdetett meg. Valamennyi felsorolt szak a közigazgatási, rendészeti és katonai képzési területhez tartozik a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. számú melléklete alapján. Az Nftv. 104. § (1) bekezdése értelmében „E törvény rendelkezéseit az közigazgatási, a rendvédelmi, a katonai felsőoktatásra, valamint az ilyen képzést folytató felsőoktatási intézményre, az intézményben foglalkoztatottakra, hallgatókra vonatkozóan a Nemzeti Közszerződési Egyetemről szóló törvényben meghatározott eltéréssel kell alkalmazni. A honvéd tisztjelöltek tisztjelölti szerződési viszonya tekintetében e törvényt a honvédek jogállásáról szóló törvényben foglalt eltérésekkel együtt kell alkalmazni.” Ehhez kapcsolódóan az NKE tv. 44. § (2) bekezdés b) pontja felhatalmazza a közigazgatás-fejlesztésért felelős minisztert, hogy – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben határozza meg az Egyetemre történő felvétel különös feltételeit.” E felhatalmazás alapján a közigazgatási és igazságügyi miniszter kiadta a KIM rendeletet, melynek rendelkezéseit már a 2013. évi felvételi eljárásban is alkalmazni kellett.

Az NKE katonai képzést folytató karára történő felvétel különös feltételeiről a KIM rendelet 11-12. §-ai rendelkeznek, amelyet az egyes igazságügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 5/2014. (I. 27.) KIM rendelet módosított. A KIM rendelet 11. §-ának 2013. január 9-től 2014. január 27-ig hatályos vizsgálat szempontjából releváns szövege szerint „(1) A *katonai vezetői alapképzési* szak nappali munkarendű, államilag támogatott képzésére a jelentkezési feltétel *az angol nyelvből tett államilag elismert vagy azzal egyenértékű B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga.* (2) A *katonai üzemeltetői és katonai logisztikai alapképzési* szak nappali munkarendű, államilag támogatott képzésére jelentkezési feltétel *az angol nyelvből tett államilag elismert vagy azzal egyenértékű B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga,* és alkalmassági vizsga.” A 2014. január 28-tól hatályos szöveg a katonai vezetői, üzemeltetői és logisztikai alapképzési szakok nyelvi követelményeit nem változtatta meg, ugyanakkor a katonai képzést folytató további szakon, a biztonság- és védelempolitikai alapképzési szak és mesterszak tekintetében jelentkezési *feltételként fogalmazta meg egy idegen nyelvből államilag elismert B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga vagy azzal egyenértékű okirat meglétét.*

A miniszter hivatkozott továbbá az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésére, amely alapján a Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalása, a nemzetközi békeműveletekben való részvétele, az Észak-atlanti Szerződés Szerződési (NATO) tagságból eredő feladatai és kötelezettségei az angol nyelv magas szintű ismeretét kívánják meg a tiszt állománytól. A nyelvtudásra vonatkozó felvételi követelményt a későbbi tiszt állományba vétel szempontjából is indokoltnak tartja mivel, a Magyar Honvédség hivatásos tiszté avatás feltétele angol nyelvből államilag elismert B2 szintnek (középfokúnak) megfelelő komplex katonai szakanyaggal bővített / katonai szakmai vagy STANAG 6001. 2.2.2.2. nyelvvizsga. Véleménye szerint az angol szaknyelvi készségeknek az alapképzés során történő megfelelő szintű elsajátítása akkor biztosítható, ha a hallgató tanulmányainak megkezdésekor már igazolhatóan rendelkezik az angol nyelv középszintű tudásával.

Végül hangsúlyozta, hogy a nyelvi felvételi követelmény nem áll közvetlenül összefüggésben NAT-tal, mivel az a köznevelési intézményekre ró kötelezettséget. Véleménye szerint e követelmény és a KIM rendeletben előírt nyelvi felvételi követelmény összhangjának vizsgálata – tekintettel a szabályozás eltérő személyi és tárgyi körére, hatályára – jogi szempontból irreleváns.

A miniszter jelezte egyben, hogy az NKE tv. 43. §-a értelmében: „A közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeit a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben szabályozza.” E rendelkezés újraszabályozása folyamatban van.

1.3. A *honvédelmi miniszter* válaszában kifejtettek jelentős része megegyezett a közigazgatási és igazságügyi miniszter már ismertetett véleményével, ezért az azonos részek ismertetésétől eltekintek, csak az eltérésekre térek ki.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a nemzeti felsőoktatás része az NKE katonai képzést folytató karainak képzései, amelyek célja a közigazgatást, a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tisztii utánpótlásának biztosítása, valamint az egységesülő közszolgálati életpályák közti átjárhatóság megteremtése. Hivatkozott az NKE tv. preambuluma, amely kiemeli, hogy az egyetemnek a tisztii utánpótlás képzésekor tekintettel kell lennie a Magyar Honvédség és a rendészeti szervek feladataira, sajátos szolgálati és életviszonyaira, valamint az egyes hivatásrendek képzési és kiképzési rendszereiben előzetesen megszerzett ismereteire is. Mindezen célok megvalósítása érdekében az NKE tv. a vezetői, az oktatói és a hallgatói jogállás, a fenntartói jogok, a finanszírozás, valamint az NKE irányításának, szervezetének és működésének szabályozásakor Nftv-től eltérő, sajátos szabályokat állapít meg. A két törvény kapcsolatát az Nftv. 104. § (1) bekezdése rendezi, amely kimondja, hogy a katonai felsőoktatásra az Nftv-t, valamint a végrehajtására kiadott rendeleteket akkor és annyiban lehet alkalmazni, ha az NKE tv., továbbá a tisztjelölti szolgálati viszony tekintetében a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.), valamint a végrehajtásukra kiadott rendeletek a tárgykörben nem állapítanak meg különös szabályt. A miniszter hangsúlyozta, hogy az eltérő szabályok nem „öncélúak,” hanem azokat a honvédtisztii alapképzés és a honvédtisztii életpálya indokolja. Az NKE tv., valamint a KIM rendelet lehetőséget biztosít az NKE-re történő felvétel különös feltételeinek meghatározására.

A miniszter utalt arra is, hogy a 2011/2012-es tanévtől a katonai alapképzésre bemeneti követelményként *angol vagy francia nyelvből* államilag elismert, vagy azzal egyenértékű középfokú komplex nyelvvizsga került meghatározásra. A bemeneti követelmények ismételt megváltozását a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően a Felsőoktatási felvételi tájékoztatóban a megadott időben megjelentették.

Szakmai álláspontja szerint az angol nyelvi felvételi követelmény összeegyeztethető NAT azon rendelkezésével is, miszerint az első idegen nyelv angol, német, francia és kínai lehet. Kifejtette, hogy a KIM rendelet és a NAT szabályozási tárgyai (idegen nyelv oktatása/felvételi követelmények) kétségtelenül kapcsolódnak egymáshoz, lényegüket tekintve azonban mégis különböznek a szabályozni kívánt életviszonyokban és a honvédtisztii életpálya sajátosságai miatt. A miniszter válaszában jelezte azt is, hogy a katonai alapképzés mindhárom szakán (katonai vezetői, katonai logisztikai, katonai üzemeltetési) a képzés részeként angol nyelvű szakmai anyagokat dolgoznak fel, sőt vannak olyan kurzusok, ahol angol nyelvű előadásokat hallgatnak a tisztjelöltek.

1.4. A *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* (a továbbiakban: NKE) rektorának tájékoztatása és a szakminiszterek válaszai közötti jelentős átfedések miatt szintén csak a válasz azon részleteinek ismertetésére térek ki, amelyek a többi válaszadóéhoz képest új körülményeket tárnak fel.

A rektor hangsúlyozta, hogy a képzési és kimeneti követelmények az alapképzésben végzett katonai vezetőtől és katonai üzemeltetőtől magabiztos angol katonai szaknyelvi kommunikációs készségeket követelnek meg, továbbá a katonai logisztikai vezető esetében a képzési és kimeneti követelmények a szakképzettség gyakorlásához szükséges adottságok és készségek között határozzák meg a parancsnoki, vezetői beosztás és a szakmai feladatok többnemzeti környezetben történő ellátását biztosító angol szaknyelvi készségeket.

A NATO munkanyelve elsősorban az angol és Magyarország NATO műveletekben való aktív szerepvállalása révén folyamatosan szükség van az angol nyelvet magas szinten beszélő tisztekre. Az alapkózat megszerzésének feltételeként megfogalmazott szaknyelvi követelmény okán a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar rendkívül nagy hangsúlyt fektet a nyelvoktatásra az Idegen Nyelvi és Szaknyelvi Központon keresztül. A tanterv 180 órát biztosít a tisztképzésben részt vevő hallgatóknak kötelező órarendi keretek között.

A rektor – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel azonosan – jelezte, hogy a közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeinek újraszabályozása folyamatban van.

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 közszolgáltatást végző 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 Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése értelmében 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 NKE tv. 4. § értelmében az NKE fenntartói jogait Fenntartói Testület útján a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, az igazságügyért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter, mint fenntartó miniszterek közösen gyakorolják. Ugyanakkor az NKE tv. 40. § (1) bekezdés c) pontja alapján a katonai felsőoktatás tekintetében a honvédelemért felelős miniszter a felügyeletet gyakorló miniszter.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése d) pontja értelmében a felsőoktatással kapcsolatos döntések meghozatalára jogosult minisztériumok központi államigazgatási szervnek minősülnek, így azok tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága emellett a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggő egyedi döntéseken túlmutatóan kiterjed a felsőoktatási felvételi rendszerre vonatkozó szabályozásra is: annak meghatározása állami feladat, e szabályok természetes személyek nagyobb csoportját érintik.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

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.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület 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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. 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.

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 az egyetemi felvételi eljárás feltételrendszere – működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alaptörvény XI. cikke deklarálja, hogy Magyarország minden magyar állampolgárnak biztosítja a művelődéshez való jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával.

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 előfeltételéül 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*.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A felsőfokú oktatáshoz való hozzáférhetőségével kapcsolatos szabályrendszert az Nftv. határozza meg, amelynek 1. § (2) bekezdése értelmében „*e törvény hatálya kiterjed a felsőoktatás tevékenységében és irányításában részt vevő valamennyi személyre, szervezetre, valamint a magyar felsőoktatási intézményeknek a Magyarország területén kívül folytatott felsőoktatási tevékenységére.*” Ugyanakkor az NKE tv. preambuluma szerint „*a magyar felsőoktatási rendszer részeként a közigazgatási, rendészeti és katonai képzést folytató Nemzeti Közszerületi Egyetem tevékenységének célja a közigazgatást, a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tisztii utánpótlásának biztosítása, valamint az egységesülő közszerületi életpályák közötti átjárhatóság megteremtése. Az intézménynek a tisztii utánpótlás képzése során tekintettel kell lennie a Magyar Honvédség és a rendészeti szervek feladataira, sajátos szerületi és életviszonyaira, valamint az egyes hivatásrendek képzési és kiképzési rendszereiben előzetesen megszerzett ismeretekre is.*” Figyelemmel az előzőekre, tehát a *honvédség és a rendészeti szervek feladataira, sajátos szerületi és életviszonyaira, valamint az egyes hivatásrendek képzési és kiképzési rendszereiben előzetesen megszerzett ismereteire az Nftv. 104. § (1) bekezdése rögzíti a törvénytől való eltérés eseteit, mikor kimondja, hogy „e törvény rendelkezéseit a közigazgatási, rendészeti, a katonai felsőoktatásra, valamint az ilyen képzést folytató felsőoktatási intézményre, az intézményben foglalkoztatottakra, hallgatókra vonatkozóan a Nemzeti Közszerületi Egyetemről szóló törvényben meghatározott eltéréssel kell alkalmazni. A honvéd tisztjelöltek tisztjelölti szerületi viszonya tekintetében e törvényt a honvédek jogállásáról szóló törvényben foglalt eltérésekkel együtt kell alkalmazni.*”

Ezzel összhangban lévő párhuzamos rendelkezést tartalmaz az NKE tv. 2. § bekezdése, miként rögzíti, hogy „az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az Nftv. rendelkezéseit kell alkalmazni.”

A fentiek alapján – egyetértve valamennyi megkeresett szerv álláspontjával – egyértelmű, hogy a vizsgált két azonos szintű jogforrás, a két törvény az Nftv. és az NKE tv. „egymással a lex generalis – lex speciales viszonyban áll,” vagyis a vizsgálat alapját képező katonai felsőoktatásra vonatkozó kérdések megítélésakor elsőként a törvényben rögzített különös eljárási szabályok érvényesülnek, speciális törvényi szabályozás hiányában pedig az általános szabályok alkalmazandók.

2. A fentiek ismeretében tekintetem át alkotmányossági szempontból az Nftv. és az NKE tv. felsőoktatási képzésre történő felvétel feltételeit meghatározó rendelkezéseket.

Az Nftv. 40. § (2) bekezdése értelmében alapképzésre és osztatlan képzésre történő felvétel feltétele az érettségi vizsga sikeres teljesítése, *feltétele lehet meghatározott szintű nyelvtudás*, feltétele lehet egészségügyi -, szakmai -, pályaalakmassági vizsgálat.

Az NKE tv. idegennyelv-tudásra vonatkozó felvételi követelményeket nem tartalmaz, ezzel szemben a törvény 44. § (2) bekezdés b) pontja felhatalmazza a közigazgatás-fejlesztésért felelős minisztert, hogy – a honvédelemért és a rendészetért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben határozza meg az NKE-re történő felvétel különös feltételeit. E felhatalmazással élve a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter kiadta KIM rendeletet. E jogszabály 11. § (1) és a (2) bekezdései értelmében – többek között – a katonai vezetői, továbbá a katonai üzemeltetési és katonai logisztikai *alapképzésre* a jelentkezési feltétel az angol nyelvből tett államilag elismert vagy azzal egyenértékű B2 szintű (korábban középfokú) komplex (korábban C típusú) nyelvvizsga. A szakasz (3) bekezdése alapján pedig a katonai vezetői, katonai üzemeltetési, katonai műveleti logisztikai *mesterképzési szak* képzéseire ugyancsak angol nyelvből középfokú (B2) komplex (korábban C típusú) államilag elismert nyelvvizsgával, vagy azzal egyenértékű okirattal lehet jelentkezni.

Amint azt már fentebb rögzítettem a felvételi követelmények általános szabályait az Nftv. rögzíti, miszerint a felsőfokú képzésben való részvétel *feltétele lehet meghatározott szintű nyelvtudás*. Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatásról és a külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosításáról szóló 137/2008. (V. 16.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése értelmében *nyelvvizsga* az Európa Tanács Közös Európai Referenciakeretében (a továbbiakban: KER) ajánlott hatfokozatú rendszer *alábbi négy szintjén tehető: A2 (belépőfok), B1 (alapfok), B2 (középfok), C1 (felsőfok)*. A katonai felsőoktatásra vonatkozó az Nftv.-től eltérő speciális felvételi szabályok megállapítására szintén a jogforrási hierarchiában azonos szinten elhelyezkedő törvényben lenne mód, hiszen mind az Nftv, mind az NKE tv. azt rögzíti, hogy a különös törvényi szabályok hiányában a katonai felsőoktatásra is az Nftv. az irányadó.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az NKE tv. nem fogalmazott meg az Nftv. nyelvvizsga szintjére vonatkozó általános felvételi követelményeitől eltérő szabályokat, amely alapján a katonai felsőoktatás felvételi követelményeire vonatkozó törvényi szabályok szerint csak meghatározott szintű, és nem egy kiválasztott idegennyelv tudása lenne megkövetelhető a jelentkezőktől.

Az Nftv.-től eltérő felvételi szabályok megkövetelése ugyanakkor – egyes speciális esetekben pl. katonai felsőoktatás – nem kizárt, de az érintett szaktárcák vezetői által kifejtett véleményekkel szemben álláspontom szerint az eltérő szabályok megfogalmazásakor figyelemmel kell lenni a jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában betöltött helyükre is. Az Nftv. felvételi követelményekre vonatkozó szabályait katonai felsőoktatás esetén sem írhatja felül miniszteri rendeleti szintű jogforrás, hiszen a miniszteri rendelet szabályai nem lehetnek ellentétesek a törvényi szintű szabályokkal, még akkor sem, ha a miniszteri rendeletet törvényi felhatalmazás alapján adták ki.

Álláspontom szerint nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével az a megoldás, amely a garanciális jellegű törvényi szabályoktól nem az abban foglalt, elvárt feltételek mellett tér el. Ha egy kódexjellegű törvény maga állapítja meg az eltérés lehetőségét és annak feltételeit, akkor a jogalkotónak tiszteletben kell ezt tartania, nem delegálhatja más, különösen nem alacsonyabb, rendeleti normaszintre az eltérő feltételt meghatározó szabályt. Ez alól legfeljebb az eltérő szabályokkal összefüggő technikai részletszabályok jelenthetnek kivételt, de magát az eltérő feltételt ekkor is az általánosan (pl. törvény) vagy konkrétan kijelölt (pl. NKE tv.) normának kell tartalmaznia. Jelen esetben maga az Nftv. tételesen és konkrétan határozza meg azt, hogy mely törvényben van lehetőség az akár jelentős mértékű eltérésre, amely egyben korlátot is állít a jogalkotó elé.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a katonai felsőoktatásra vonatkozóan lehetséges az Nftv.-től eltérő speciális követelményrendszer felállítása, azonban az Nftv.-ben rögzített szabályoktól való eltérésre a formai alkotmányossági kritériumok tiszteletben tartása mellett csak a konkrétan megjelölt törvényi szintű jogszabályban, azaz az NKE tv.-ben kerülhet sor. Ebből következően az a jogi helyzet, hogy a törvényi felhatalmazás alapján született miniszteri rendelet állapít meg a garanciális törvényi követelményektől eltérő feltételeket a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem a miniszteri rendeleti szintű szabályok kapcsán, hogy a jogforrási hierarchia elvére tekintettel az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a jogforrási hierarchia magasabb szintű normájával, vagyis a miniszteri rendelet az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése értelmében nem lehet ellentétes a törvénnyel. A fennálló alkotmányossági aggályoktól függetlenül, figyelemmel mind a hallgatók, mind pedig az NKE folyamatos működésének érdekére – az alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése helyett – a visszás helyzet megszüntetésére a jogalkotó figyelmét kívánom felhívni.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeli bekövetkezése lehetőségének elkerülése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatás-fejlesztésért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy – a honvédelmi miniszterrel és az emberi erőforrás miniszterrel együttműködve az Nft. 104. § (1) bekezdése, valamint a KIM rendelet 11. § (1) és (2) bekezdése között jelenleg fennálló visszás jogi helyzetet szüntesse meg.

Budapest, 2014. szeptember

Székely László sk.