

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8040/2012. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-8676/2012, AJB-1538/2013, AJB-2596/2013, AJB-4303/2013)

Előadó: dr. Bene Beáta
dr. Sárközy István

Az eljárás megindítása

A diákigazolványok kiállításának elhúzódása, valamint az ebből adódó hátrányok miatt számos panasz érkezett az alapvető jogok biztosához. A panaszosok egy része az elhúzódó ügyintézés időtartama alatt a közlekedési társaságok pótdíjazási gyakorlatának jogosságát kérdőjelezte meg. Míg mások azt tartották sérelmesnek, hogy a diákigazolvány és oktatási azonosító hiányában az aláírt szerződés ellenére diákmunkát nem lehet végezni, mivel nem állnak rendelkezésre a diákmunka végzéséhez szükséges azon adatok, amelyeket az adóhatóság különös figyelemmel kísér az adóellenőrzés alkalmával. Az egyik panaszos megfogalmazta, hogy véleménye szerint az igazolvány kiadásának elhúzódása akadályozta a munkavállalását, s így megélhetését is, az elszemvedett anyagi veszteség megtérítése miatt kártérítési igénnyel kíván élni.

A panaszokban sérelmezett jogalkalmazói gyakorlat kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogával, valamint a művelődéshez való joggal összefüggő visszásság gyanúja.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a panasszal érintett egyetemek (Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi, valamint a Miskolci Egyetem) rektoraitól, az Oktatási Hivatal elnökétől (két alkalommal), a BKK Zrt. és a Körös Volán vezérigazgatójától tájékoztatást kértem.

A diákok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásának kérdéseit külön vizsgálom, e kérdéssel összefüggő álláspontomat az *AJB-1992/2013. számú jelentésben* fejtem ki és foglalom össze.

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 résztvevők 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]

Az alkalmazott jogszabályok

- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nft.)

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (menetdíj-támogatási Kr.)
- Az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (Rendelet)
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet (Utazási Korm. R.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (Ftv. Vhr.)

A megállapított tényállás

I. Az egyedi ügyek tekintetében

I.1. Az *AJB-8040/2012. számú ügy panaszosa* 2012. szeptember 10-én a Miskolci Egyetemen – fizetési kötelezettségének egyidejű teljesítésével – kezdeményezte diákigazolványának igénylését. Az elhúzódó ügyintézés miatt többször váltott levelet az Oktatási Hivatallal, amelyekből megállapíthatóan az egyetem nem tudta továbbítani a kérelmeket. A panaszos kérdésére az Oktatási Hivatal tájékoztatást adott arról is, hogy azért nem lehetett diákigazolványt helyettesítő igazolást sem kiadni, mert az egyetem nem küldte meg a hallgató adatait a Felsőoktatási Információs Rendszerbe (FIR), és így nincs oktatási azonosítója sem.

Az egyetem részéről FIR adatfeladás 2013. január 2-án történt meg, de válasz nem érkezett, ezért a hallgató az Oktatási Hivataltól – egyeztetés után – 2013. január 16-án kapott oktatási azonosítót, ezt követően a fejlesztőtől kapott útmutatás alapján azt rögzítette. Ekkor a fejlesztő program javításának szükségessége miatt még mindig nem lehetett feladni a diákigazolvány igényt. A panaszos diákigazolvány igénylésének feladása végül 2013. január 24-én történt meg. Az Oktatási Hivatal 2013. január 28-án állította ki a számlát, ami február 1-jén jelent meg az egyetemenél, amit a felsőoktatási intézménynek rendeznie kell annak érdekében, hogy az igénylést gyártásra küldhessék. A kiállított számla az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint 2013. február 27-ei állapot szerint tartozó státuszban volt, így az igénylést nem tudták továbbküldeni a gyártónak.

I.2. Az *AJB-8676/2012. számú ügy panaszosa*, a BME elsőéves nappali tagozatos hallgatója, Délegyházáról naponta tömegközlekedési eszközökkel jut el az egyetemre. 2012. szeptember elején elindította a diákigazolvány igénylést az okmányirodában. 2012. szeptember 9-én kezdeményezte a tanulmányi rendszerben a diákigazolványának kiadását, annak díját szeptember 19-én fizette be.

A hallgatói jogviszony igazolással tanulóbérletet vásárolt és továbbra is jóhiszeműen utazott, míg a BKK Zrt. által 2012. november 24-én pótdíjazási eljárás indult, mivel kedvezményes, tanuló értékszelvénye mellé egy 2012/2013-as tanév első félévére érvényesítő matricát nem tartalmazó, érvénytelen diákigazolványt mutatott fel. A hallgató 2012. november 30-án felkereste a BKK Zrt. Pótdíjazási Irodáját a pótdíjazás napjára érvényes értékszelvénnyel és a 2012. október 11-én kiállított jogviszony igazolással. Mivel a kedvezmény igénybevételét nem a Rendeletben előírt dokumentummal igazolta, az ügyintéző a rendezést nem fogadhatta el, így a közlekedési társaság büntetést rótt ki rá. A hallgató az első ideiglenes diákigazolvány igazolást 2012. december 5-én kérte és december 7-én vette át. A második igazolást 2013. január 24-én igényelte és január 28-án készült el. Az igénylést a BME szeptember 21-én adta fel a FIR-ben, az igénylésről elektronikus számlát az Oktatási Hivatal 2012. október 3. napján töltötte fel a tanulmányi rendszerbe, a hallgató számláját az egyetem 2012. december 14-én kapta meg, amit 2012. december 21-én utalt át.

Az egyetem valószínűsítette, hogy ő is abba a hallgatói csoportba tartozik, akiknek a tanulmányi rendszer és a FIR közötti kommunikációs hibából hónapokig nem jelent meg a számlája. Míg az Oktatási Hivatal szerint a számla késedelmes kifizetésének oka a tanulmányi rendszerben keletkezett technikai probléma, mely miatt a számlák nem voltak letölthetők, a problémát a tanulmányi rendszer fejlesztője elhárította. Az igénylés 2013. január 3-án „kapcsolódó számla kiegyenlítésre került” státuszt kapott, majd január 4-én „NEK gyártásra átadva” státuszba. A diákigazolvány nyomkövető szerint a hallgatónak diákigazolványát 2013. február 5-én postázták, amit az egyetemen 2013. február 11-én érvényesített.

I.3. Az *AJB-1538/2013.* számú ügy panaszosa 2013. január 4-én az ellenőrzéskor kedvezményes, tanuló értékszelvényt, és egy érvénytelen, 2012. december 29-én lejárt igazolást mutatott fel. A pótdíjazás során a panaszosnak átadták a pótdíj befizetésére szolgáló csekket, valamint a pótdíjról tájékoztatást. A panaszos 2013. január 10-én a panaszos felkereste a közlekedési társaságot és bemutatta bérletszelvényét, illetve 2013. január 7-ei keltezésű igazolást. A BKK Zrt. kifejtette, hogy az utólagos bemutatásra a pótdíjazást követő két munkanapon belül van lehetőség, ezért az ügyintéző azt a negyedik munkanapon nem fogadhatta el.

2013. január 29-én elektronikus, majd 2013. január 31-én postai levél formájában kérelem érkezett a panaszostól, amelyben a pótdíjazás jogtalanságára hivatkozva kérte a pótdíjtarozás eltörlését. Kérelméhez csatolta a 2012. december 29-én lejárt igazolást, az ellenőrzés napját követően 2013. január 7-én kelt igazolást, valamint a 2012. szeptember 9-én kelt hallgatói jogviszony igazolást, további igazolást arról, hogy diákigazolványának kiállítása folyamatban volt és a következő igazolást 2013. január 8-tól vehette át.

A 2013. február 4-én kelt levelében a BKK Zrt. tájékoztatta a panaszost a pótdíjazás jogosságáról, ami miatt a pótdíjkövetelés fizetés nélkül nem zárható le. A panaszost tájékoztatták a tanuló bérlet szabályszerű használatának követelményeiről, valamint arról, hogy az utólagos bérletbemutatással történő pótdíjrendezés nem a hiányzó dokumentumok utólagos beszerzésére, hanem a már meglévő dokumentumok pótlólagos bemutatására vonatkozik. Mindezeket figyelembe véve a panaszos számára a közlekedési társaság lehetővé tette, hogy a 32.500 Ft helyett a pótdíj alapösszegével, 16.000 Ft utólagos megfizetésével rendezhette tartozását.

I.4. Az *AJB-2596/2013.* számú panaszosa 2013. január 23-án utazásakor az ellenőrzésnél tanuló értékszelvényt mutatott fel, azonban a bérletszelvényhez tartozó diákigazolvány a 2012/2013-as tanév első félévére nem tartalmazott érvényesítő matricát. A pótdíj rendezésére szolgáló csekket, a pótdíjjal összefüggő tájékoztatót (a pótdíjak összege, a befizetés határideje, a pótdíj rendezésének lehetséges módjai) a panaszos a pótdíjazás során átvette. A panaszos 2013. január 25-én felkereste a Pótdíjazási Irodát utólagos bérletbemutatás miatt. A bérletszelvény mellé egy 2013. január 24-én kiállított „NEK adatlapot”, valamint egy 2012. szeptember 17-ei keltezésű jogviszony igazolást mutatott be. Az ügyintéző a nem megfelelő dokumentumok hiányában a kedvezményes pótdíjrendezés lehetőségét nem biztosíthatta a panaszos számára. Tájékoztatást kapott azonban, hogy amennyiben az adott napon tanuló értékszelvényét kicserélteti egy kedvezményt nem tartalmazó értékszelvényre, azzal az utólagos bérletbemutatást teljesítheti. Ha ezzel a lehetőséggel nem kíván élni, úgy a pótdíjazást követő harmadik munkanaptól a 16.000 Ft alappótdíjjal rendezheti a tartozást. A panaszos nem élt e lehetőséggel. 2013. március 8-án a panaszos méltányossági kérelemmel fordult a BKK Zrt.-hez, amelyben a panaszos a pótdíjrendezési kötelezettségét jogtalan követelésnek ítélte meg, így nem a bérletszelvény és az igazolás bemutatásának utólagos elfogadását, hanem a pótdíjkövetelés eltörlését kérte. A panaszos mellékelte a kérelméhez egy 2013. február 4-én kelt igazolást is. A BKK Zrt. 2013. március 18-án kelt levelében válaszolt a panaszosnak, amelyben tájékoztatta a helyszíni intézkedés jogosságáról, amely miatt a pótdíjkövetelést fizetés nélkül nem zárhatják le.

A közlekedési társaság tájékoztatta a panaszost arról is, hogy a tanulói kedvezmény igénybevételének igazolására csak a Rendeletben előírt igazolást áll módjában elfogadni. Felhívták a panaszos figyelmét arra, hogy az utólagos bérletbemutatással történő kedvezményes pótdíjrendezés lehetőség a már meglévő, de az ellenőrzés során fel nem mutatott dokumentumok utólagos bemutatására szolgál.

Tekintettel arra, hogy a panaszos a pótdíjazást követő 30 naptári napon túl kereste meg a BKK Zrt.-t, a hatályos szabályozás szerint (az átvett írásos tájékoztatón is szereplő), a megkeresés beérkezésének időpontjában esedékes 32.500 Ft pótdíjösszeg rendezését kérték.

I.5. Az AJB-4303/2013. számú ügy panaszosa középiskolai tanuló, aki 2013. január 14-én a Gyomaendrőd–Szarvas viszonylaton közlekedő távolsági buszjáraton utazott. A Zrt. ellenőre 8.000 Ft-os pótdíjat szabott ki a tanulóra, mivel az ellenőr álláspontja szerint a tanuló nem rendelkezett a kedvezményes bérlet igénybevételéhez előírt dokumentummal (diákigazolvánnyal vagy azt helyettesítő irattal), valamint viszonylatigazolással sem. Az indokolás szerint a bérleten nem volt feltüntetve az igazolvány száma és a tanuló a nem rendelkezett a megfelelő igazolással, amely az utazási kedvezmény igénybevételére feljogosította volna.

A panaszos édesanyja méltányossági kérelemmel fordult a Zrt.-hez, amely 4.000 Ft két részletben történő pótdíjfizetésre mérsékelte a tartozást. A közszolgáltatási szerződésben foglaltaknak megfelelően – mivel a panaszos nem rendezte a tartozását – 4.000 Ft késedelmi díjjal növelt pótdíjkövetelésről szóló felszólítást küldött ki a közlekedési társaság a panaszos részére. Ezt követően a panaszos befizette a 2×2.000 Ft-ot a Körös Volán Zrt. számlájára.

II. A megkeresett szervek válaszai

II.1. A Miskolci Egyetem tanulmányi rektor-helyettese a diákigazolvány kiállításának akadályát jelentő körülmények közül kiemelte, hogy 2012 szeptemberétől új adatszolgáltatás indult FIR2 néven, amely új koncepcióval fogadja a hallgatói és oktatói adatokat. A régi rendszer adatait az új rendszer szinte egyáltalán nem tárolja, ezért valamennyi adatot újra fel kellett adni intézményi oldalról. Tudomása szerint a FIR2 informatikai rendszert az Oktatási Hivatal fejlesztette ki, üzemelteti és a program javítása folyamatos.

Hátráltató tényezőként említette a Miskolci Egyetem rendelkezésére álló hardver eszközöket, ugyanis 2012 elejétől kezdődően a tanulmányi rendszerben (Neptunban) bevezetett és használt új modulok miatt az adatbázis szerver háttértár kapacitása jelentősen lecsökkent. Az egyetem 2012. évi költségvetésében ugyan már megjelent a tanulmányi rendszer üzemeltetéséhez szükséges adatbázis szerver, melynek beszerzéséhez az év során az informatikai beszerzési tilalomra tekintettel többször kértek engedélyt a minisztériumtól. Az egyetem erre irányuló kérelmét nem fogadták be. A kérelmet 2012. október 25-én megismételték, melyre január közepéig nem érkezett válasz, annak ellenére, hogy az elutasítás várható következményeire felhívták a döntéshozó figyelmét, miszerint a szerver lecsökkent háttértár kapacitása miatt az adatszolgáltatási kötelezettségeiket – FIR2, AVIR, októberi statisztikai adatgyűjtés, diákigazolvány, diákhitel – nem fogják tudni teljesíteni.

Akadályként nevesítette a szoftver feltételeket is. A tanulmányi rendszer állandó fejlesztés alatt áll, a folyamatos verziófrissítések a FIR adatszolgáltatásra és a diákigazolvány igénylésekre is vonatkoztak. Egyes verziók kiadásakor a tanulmányi rendszert fejlesztő SDA Informatika Zrt. workshopokat is szervezett. Ezeken a megbeszéléseken a felsőoktatási intézmények képviselői, az Oktatási Hivatal és az Educatio Nkft. vezető munkatársai előtt is nyilvánosan beszéltek arról, hogy a FIR feladásokkal és a diákigazolványok legyártásával kapcsolatban milyen problémák vannak, minek következtében a hallgatók az előírt határidőben nem kapják meg az igazolványaikat.

A megbeszéléseken intézményi felelősökkel is konzultáltak, majd döntés született arról, hogy a FIR feladásokat ideiglenesen elhalasztják, mivel az akkora háttértár csökkenést okozott volna, amely a további biztonságos működést veszélyeztette volna. A FIR feladások hiányát az Oktatási Hivatal jelezte az egyetemnek, de személyesen is egyeztettek, mivel nem tudták az adatküldést elkezdni.

Hátráltatta az egyetem munkáját az is, hogy a feladott adatok egy része elveszett. A FIR2 adatküldésre való átállás 2012. augusztus végén, szeptember elején történt meg. A diákigazolvány igényléseket 2012. augusztus 27-ig fogadta a régi rendszer, ennek ellenére az augusztus 24-én feladott adatok nem kerültek feldolgozásra, és olyan státuszt kaptak, melyet csak a fejlesztő tudott javítani.

Átmeneti megoldásként 2012 decemberében külön fejlesztési díj fejében a fejlesztő cég – más megoldást nem látva a problémára – átmeneti funkcióvesztéssel adatokat emelt ki az adatbázisból, veszélyeztetve ezzel a működést, de biztosítva a FIR feladás és a diákigazolvány igénylések beindítását 2012. december 20-ától.

A rektor-helyettes utalt továbbá arra is, hogy az egyetemen 2012. december 21-e és 2013. január 6-a között a felsőoktatási intézményeket sújtó költségvetési zárolás miatt fűtésszünet volt, az intézmény épületei zárva tartottak, munkát végezni nem lehetett.

Az egyetem törekszik a lehető legmegbízhatóbb adatbevitelre, ezért információt kértek a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalától (KEK KH) a hallgatók személyi és lakcím adatainak pontosításai, ellenőrzési lehetőségéről, hogy adathiba miatt (bár ezt a hallgató kötelessége ellenőrizni, és ha hibás javíttatni) ne kerüljön vissza diákigazolvány igénylés.

A *diákigazolvány igénylés intézményi folyamatával* összefüggésben ismertette, hogy az állandó diákigazolvány igénylését a hallgató saját maga kezdeményezi. Az első lépésként bármelyik okmányirodában elkészíteti az országos rendszerben rögzített személyes adatok alapján az adatlapját, mely tartalmaz egy azonosító számot, egy elektronikus arcképet és a hallgató saját kezű aláírását. Mindehhez szükséges még, hogy a hallgató rendelkezzen oktatási azonosítóval, amit a felvételi vonalhúzás utáni adatbetöltéskor kerül a hallgatóhoz, vagy az intézményi FIR adatfeladása után kapja vissza az egyetem automatikusan a kommunikációs csatornán.

A NEK azonosító megadásával a tanulmányi rendszerben a hallgató az „Ügyintézés-Diákigazolvány igénylése” fül alatt kiválasztja az igénylés típusát (pl.: elveszett, első igénylés, adatváltozás miatt stb.) és ellenőrzi a lakcímét, illetve amennyiben szükséges megadja a másodlagos intézmény nyomdai kódját. Az adatok mentését követően a tanulmányi rendszer automatikusan generálja 1400 Ft-os befizetési kötelezettséget, amit a hallgatónak be kell fizetni. A hallgató e három lépés együttesével igényli meg az állandó diákigazolványt.

Az elindított és a már pénzügyileg teljesített igényléseket az Egyetemi Ügyfélszolgálati Központ munkatársai úgynevezett konténerekbe rendezik, ezzel létrehozva az igénylési csomagot. Erről tájékoztatják a Miskolci Egyetem Informatikai Szolgáltató Központ (ISZK) munkatársait, akiknek feladata ezen csomagok továbbítása az Oktatási Hivatal felé a FIR-en keresztül.

A tanulmányi rendszerben továbbított igénylés után a felsőoktatási intézmény az igénylésről számlát kap, azt kiegyenlíti, majd megtörténik a hallgató a tanulmányi rendszerből megadott adatainak karakterenként összehasonlítása KEK KH személyi adat- és lakcímnnyilvántartóban lévő adataival. Ezt követően kezdődhet el az igazolványok gyártása.

Az egyetemi diákigazolvány igénylési statisztika (2013. márciusi állapot szerint):

FIR státusz	Igénylések száma
Oktatási azonosító még nem érkezett meg	322
Oktatási azonosítóval már létező folyamatban lévő igénylés	26
Érvénytelenített igénylés	205
Hitelesítve	80
Kapcsolódó számla kiállítása	1665
NEK gyártásra átadva	31
Összes leadott elektronikus igénylés	3208
Ebből	
még nem fizette ki a díjat	77
felküldve	2885
elkészült	454
gyártás visszautasítva	258

A rektor-helyettes összegzése szerint a Miskolci Egyetemen a hallgatók diákigazolvány igénylésének folyamatát több objektív, az intézmény működési körén kívül eső folyamat gátolja, mint például a jogszabályi háttér változása, a jogszabályváltozások esetében a nem megfelelően biztosított felkészülési idő az új rendelkezések alkalmazására, a költségvetési megszorítások, melyek ellehetetlenítik az elektronikus ügyintézéshez szükséges tárgyi feltételek biztosítását.

II.2. A *Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem tanulmányi hivatalának igazgatója* válaszában hangsúlyozta, hogy a diákigazolványok igénylésének és kibocsátásának rendje az utóbbi években jelentősen átalakult. A 2012. január 1-jén hatályba lépett szabályok követése mind a tanulmányi rendszerbeli változtatásokkal, mind a hallgatók felé történő kommunikációban rendkívüli nehézségeket okozott, hiszen pl. 2012 első napjaiban – mivel az intézmények nem értesültek időben a változásokról – még a régi rendszer szerint működtek. Kezdetben – mivel az okmányirodák sem voltak felkészülve –, a régi igénylőlapokon (felhasználva azok vonalkódját) kellett az igénylők fényképét elhelyezni, csak 2012. február 9-től kaptak a hallgatók az okmányirodában NEK azonosítót. Kezdetben az egyetemet úgy tájékoztatták, hogy a NEK azonosítóra az igénylésnél nincs is szükség, majd április táján visszamenőleg mintegy 700 hallgatótól kellett begyűjteni a kódokat.

A panaszok nagy száma miatt az egyetem egyeztetett az Educatio NKft. és a tanulmányi rendszert fejlesztőjével. Az alábbi problémákkal szembesültek: a hallgató nem regisztrálta a lakcímnnyilvántartásban azt a tartózkodási címet, ahová az igazolványt kéri; nem adta meg utólag a NEK azonosítóját; az okmányiroda hibájából „le nem zárt” NEK igénylések vannak; továbbá az Educatión belül a FIR-rel és a diákigazolvánnyal foglalkozó részleg közötti információáramlás akadozik. A FIR és a tanulmányi rendszer közötti kommunikációs hiba miatt többször hosszú idő telt el, mire az Oktatási Hivatal által kibocsátott elektronikus számla megjelent a tanulmányi rendszerben, s így azt kifizethette az egyetem, például a *2012 szeptemberében kibocsátott számlák csak decemberben váltak láthatóvá, s akkor egyenlíthette ki, ez összesen mintegy 1500 hallgatót érintett.*

Az új rendszer hibájaként említette az igazgató, hogy az ideiglenes diákigazolványok helyébe lépő, a központi honlapról az intézmények által kinyomtatható igazolások rendkívül könnyen hamisíthatók.

Az igazgató utalt arra is, hogy a sűrűn változó eljárásra tekintettel a BME-n nem változtatták meg a diákigazolványok kezeléséről szóló 2010-ben kiadott rektori utasítást.

A hallgatókkal a kapcsolatot a tanulmányi részleg tartja, ahol kiadják az elkészült (naponta akár több tíz) igazolást.

Az igazgató rendelkezésekre bocsátotta a diákigazolványok igénylésével kapcsolatban a 2012-es évi adatokat:

Összes feladott igénylés	4768
Legyártott igazolvány	732
Kapcsolódó számla kiállítása	413
NEK gyártásra átadva	2745
NEK gyártás visszautasítva	253
Ismeretlen hiba	25
Egyéb státuszok	600
60 nap elteltével kiállított igazolások száma	2196

Az igazgató összegzésként rögzítette, hogy a diákigazolványok kiadásának elhúzódását a bevezetés előtt teljesen ki nem fejlesztett, nem tesztelt új rendszer okozza. Véleménye szerint a korábbi igénylési rend jól működött, nem volt olyan kényszer, ami a gyors bevezetést indokolta volna. A fenti hibák nemcsak a hallgatók számára jelentenek kellemetlenségeket, hanem az intézménynek jelentős többletmunkát okoz, valamint az egyetem kezeli a sok reklamációt is.

A BME¹ hallgatóit honlapján az „ideiglenes diákigazolvány megszűnésével” kapcsolatosan az alábbiak szerint tájékoztatta: az ideiglenes diákigazolvány megszűnt, helyette az igazolást a (befizetett) végleges igazolvány igénylések Oktatási Hivaltaltól való visszaigazolása után (a korábbi ideiglenes diákigazolványok helyett) a hallgató kérésére adnak ki, és az a tanulmányi rendszerben igényelhető. Az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint ennek felmutatásával megvásárolhatók a kedvezményes bérletek. Az egyetem felhívta a hallgatók figyelmét, hogy az ideiglenes igazolvány helyébe lépő igazolást (a KTH-n kívülálló okok miatt) „nem tudják azonnal, a végleges igazolvány igénylésekor kiadni.”

II.3. Az *Oktatási Hivatal elnöke* ismertette, hogy az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 16. §-a alapján a közreműködő intézmény a jogosult diákigazolvány iránti igényének bejelentésétől és a díj megfizetésétől számított 15 napon belül kell, hogy az igénylést elektronikus úton megküldje az Oktatási Hivatal informatikai rendszerébe. A diákigazolványok igénylése a felsőoktatási tanulmányi rendszerekből indítható az igényléseket kezelő központi rendszerbe, a tanulmányi rendszerben rögzített és tárolt adattartalom alapján. Az igényléshez elengedhetetlenül szükséges a hallgató oktatási azonosítójának ismerete, amelyet a FIR biztosít a hallgatók számára, miután az intézmény – a jogszabályban előírt adatszolgáltatási kötelezettségének eleget téve – továbbította a megfelelő hallgatói adatokat a FIR-be. Az oktatási azonosítót a válaszüzenetben kapja meg az intézmény. A FIR 2012. év folyamán jelentős fejlesztési folyamaton ment keresztül, az új rendszer 2012. szeptember 3-ától működik és fogadja az adatokat a felsőoktatási intézmények tanulmányi rendszereiből. A hallgató először 2012. október 19-én fordult az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) ügyfélszolgálatához a diákigazolványa ügyében, mikor tájékoztatták, hogy igénylése nem érkezett be a rendszerbe. Ezzel párhuzamosan felvették a kapcsolatot a Miskolci Egyetemmel, ahol tájékoztatást kértek az igénylések hiányának okairól, ami a hallgatói jogviszonyok bejelentésének késlekedéséből származott. A Miskolci Egyetem több más elmaradó intézménnyel együtt október közepén figyelmeztető levelet kapott az Oktatási Hivaltaltól, hogy mielőbb kezdjék meg az adatszolgáltatást.

¹ forrás: <http://kth.bme.hu/hivatal/hirdetmenyek/gyik/#alldiakig>

Az intézmény november eleji válaszában arra hivatkozott, hogy egyelőre nem áll rendelkezésre megfelelő informatikai kapacitás (szerver állomások) az adatszolgáltatás teljesítésére és a szerver beszerzésére nem kaptak engedélyt.

Az intézmény érdemben 2012. december közepén kezdte meg a hallgatói adatok küldését, az első diákigazolvány-igényléseket 2012. december 20-án továbbították, összesen 8 diákigazolvány kiadó telephelyről 1378 igénylés érkezett. Az Educatio Nkft. az igényléseket feldolgozta, és azokról elektronikus számlát töltött fel a központi rendszerbe. A központi informatikai rendszer által küldött válaszüzeneteket azonban az intézmény tanulmányi rendszere nem tudta fogadni, így az oktatási azonosítók egy része nem jutott el az intézménybe, ami továbbra is megakadályozta a diákigazolvány igénylések benyújtását, illetve a technikai problémák és hiányosságok miatt a számlákat az intézmény nem tudta letölteni, így azok befizetését sem tudta teljesíteni.

A Hivatal folyamatos kapcsolatban állt a Miskolci Egyetemmel, valamint a tanulmányi rendszer fejlesztőivel a hibák felderítésének és elhárításának nyomon követésére. A tanulmányi rendszer fejlesztői a technikai problémák megoldására informatikai javító állományt küldtek január 24-e körül, de ennek hatása nem volt érdemben érzékelhető. A kommunikáció javítása érdekében a beküldött igénylések hibáit e-mailben az Educatio NKft. közreműködésével tudták javítani, és a számlák megküldésére is csak e-mailben volt lehetőség.

Az elnök kifejtette, hogy a tanulmányi rendszer megfelelő működésének biztosítása, valamint a megfelelő hardver és szoftverkörnyezet biztosítása az intézmény feladata, a Hivatal csak kommunikáció és figyelmeztetés útján tud fellépni a mulasztó intézmény ellen.

Az Oktatási Hivatal elnöke is összefoglalta a diákigazolványok kiadását hátráltató problémákat:

a) A NEK típusú diákigazolványok kibocsátását kiszolgáló informatikai rendszer létrehozását és fejlesztését a Hivatalnak a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal (a továbbiakban: KIM) és KEK KH-val közös konzorciumban „Az Oktatási és Kormánytisztviselői funkciókat támogató kártyarendszer kiépítése” című EKOP 2.3.6-2011-2011-0001 számú projekt keretében kell megvalósítania. A projekt *azonban nem a megfelelő ütemben haladt, a fejlesztések megvalósítása jogi és beszerzési problémák miatt késett, amelyekre a Hivatalnak nincs közvetlenül ráhatása.* A fentiekre tekintettel az igénylések feldolgozására szolgáló rendszer ugyan biztosítja a diákigazolvány-igénylések feldolgozását, de hatalmas emberi erőforrással megtámogatva, ezért további fejlesztésekre lenne szükség ahhoz, hogy olajozottan, automatizáltan a határidőket minden esetben betartva továbbíthassák az igényléseket a gyártóhoz.

b) A Rendelet 16. §-a alapján a közreműködő intézmény a jogosult diákigazolvány iránti igényének bejelentésétől és a díj megfizetésétől számított 15 napon belül kell, hogy az igénylést elektronikus úton megküldje az Oktatási Hivatal informatikai rendszerébe.

A diákigazolványok igénylése a felsőoktatási tanulmányi rendszerekből indítható az igényléseket kezelő központi rendszerbe, a tanulmányi rendszerben rögzített és tárolt adattartalom alapján. E rendszerek fenntartói a Hivatal és az Educatio NKft. útmutatása alapján fejlesztették és fejlesztik a diákigazolvány igénylésekkel kapcsolatos alkalmazásokat, de a Hivatal nem tud nyomást gyakorolni a fejlesztés minőségének és időszükségletének javítására, tekintettel arra, hogy ezen fejlesztéseket a „TR” fenntartói saját forrásból végzik el. A fenti probléma az igénylések beküldését, és a folyamat többi lépését hátráltatta, ezért folyamatos volt a tanulmányi rendszerek fejlesztőivel való kapcsolattartás, valamint a fennálló hibák javítására javító leírásküldése.

c) Az intézmény által beküldött elektronikus diákigazolvány igényléseket a Hivatal feldolgozta, és a befogadott igénylésekről 5 napon belül elektronikus számlát állít ki, amelyet az intézménynek az igénylő felületen keresztül továbbít. Az intézmény feladata a diákigazolvány-igénylésekről kiállított elektronikus számlának a felületről való letöltése, továbbítása a gazdasági szervezet részére, majd ezen számlának a 10 napon belüli kiegyenlítése. Ezt a határidőt az intézmények több esetben nem teljesítik, ami a gyártás késlekedéséhez vezet.

E probléma elhárítása érdekében fizetési felszólításokat küldött a Hivatal a tartozó számlák tekintetében az intézmények részére, illetve az intézményi jelzések alapján a nem letölthető számlákat e-mailben is megküldték.

d) A diákigazolvány-igénylések adatait a gyártó KEK KH a személyi adat- és lakcímnnyilvántartó adataival veti össze a megszemélyesítés előtt, és a karakterrel nem egyező személyes adatokkal továbbított igényléseket elutasítja. A tapasztalat azt mutatja, hogy az igénylések mintegy 40%-a hibás adattal érkezik a rendszerbe, amelyeket az informatikai rendszerben az intézmények részére visszajeleznek, de a hibák javításáig hosszabb idő is eltelhet, ami szintén a gyártás késlekedését okozza.

Megoldás érdekében az intézmények részére tájékoztató leveleket küldtek, amelyben felhívták a figyelmet a hibás igénylések javítására. A hosszabb távú tervek között szerepel a KIR és FIR adatbázisának összekötése a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adatbázisával.

e) A KEK KH által befogadott igénylések legyártására a Rendelet alapján a gyártónak 30 napja van. December végén a gyártónál feltorlódtak az igénylések, azóta a gyártó a befogadott igényléseket másfél-két héten belül kézbesíti.

A Rendelet alapján a hibás igénylések javítása, valamint a befizetések és igénylés hitelesítések hiánypótlásának határideje nem számít bele a gyártásra előírt 45 napba, de tekintettel arra, hogy a jogosultak az igénylés feldolgozásának köztes lépéseiről, valamint a feldolgozási határidőbe bele nem számító folyamatokról nem feltétlenül értesülnek, úgy vélhetik, hogy az igénylés teljesítése meghaladja a Rendelet által előírt határidőt.

Az Oktatási Hivatal elnöke második tájékoztató levelében 2013 novemberében már arról értesített, hogy a Kormány „az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011-2013. évekre szóló akciótervének módosításáról, az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2009-2010. évekre szóló akciótervében szereplő egy konstrukció címének és szakmai tartalmának módosításáról, valamint kiemelt projektek nevesítésének módosításáról, az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programmal összefüggő tartalék támogatási konstrukciókról” szóló 1472/2013. (VII. 24.) Korm. határozatában a kiemelt projekt összegét 800.000.000 Ft-ra csökkentette a szakmai tartalom egyidejű módosításával. A Hivatalnak ezen lecsökkentett szakmai tartalom miatt további feladata a kiemelt projektben nincs, így a projekt további megvalósításában nem vesz részt, fejlesztéseket sem tud megvalósítani. A diákigazolvány rendszer fejlesztésére jelenleg más forrásokat kell keresni.

Mindazonáltal a diákigazolvány igénylésekkel kapcsolatosan a FIR-ben, és ehhez igazodva a diákigazolvány rendszerben is történtek a diákigazolvány igénylések beküldésének megkönnyítésére és az adatok tisztítására irányuló kisebb fejlesztések, valamint a gyártó és a Hivatal közötti adatkapcsolat megváltozott. A felsőoktatási intézmények tanulmányi rendszereiben is történtek a diákigazolvány igénylésével kapcsolatos kisebb fejlesztések, pontosítások, amelyek az igénylési folyamat könnyítését, hatékonyabbá tételét szolgálták.

A felsőoktatási igénylésekről az alábbi statisztikai adatokat mutatta be:

- A 2012/2013 tanévben beérkezett igénylések² száma: 81 587 db
- Ebből a befogadott igénylések száma: 75 396 db
- A visszautasított (hibás státuszba³ került) igénylések oka és száma (összesen 6 191 db):
 - Állampolgárság hiba: 157 db
 - Hibás születési dátum: 11 db
 - Hibás nem: 20 db
 - Hibás külföldi cím: 7 db
 - Intézményi adatok hibája: 116 db
 - Hibás email cím: 11 db
 - Hibás igénylési ok: 2 db
 - Hibás NEK. azonosító: 2 db
 - Létező, folyamatban lévő igénylés: 4 975 db
 - Nem létező oktatási azonosító: 660 db
 - Nem egyező személyes adatok: 48 db
 - Nem megfelelő jogviszony adatok: 182 db
- Érvénytelenített igénylések darabszáma: 3 565 db
- Legyártott igazolványok száma: 68 604 db
- Legyártási idő átlagosan a beérkezéstől a kipostázásig: 85 nap
- Legyártási idő átlagosan a hiánypótlási és hibajavítási időszak kivételével: 28 nap

A diákigazolvány kibocsátási folyamatában a jogosult, az oktatási intézmények, az Oktatási Hivatal, az Educatio Nkft. és a KEK KH vesz részt. Az igénylések feldolgozása, az igazolványok határidőben történő legyártása abban az esetben lehetséges, ha a folyamat mindegyik szereplője a határidők betartásával végzi el a részfolyamatokat. A gyártási időre vonatkozó adatok szerint az igazolvány kibocsátásának az Oktatási Hivatalra, az Educatio Nkft.-re és a KEK KH-ra eső ideje 28 nap, míg az intézményekre eső idő – ami a diákigazolvány díjának átutalását és a hibajavítást foglalja magában – 67 nap. Az elnök hangsúlyozta, hogy az igazolványok legyártásának határideje a jogszabály szerint 45 nap, amelybe a hiánypótlás, hibajavítás ideje nem számít bele. A Hivatal feladata az intézmények ösztönzése a jogszabályi határidők betartására, melyet tájékoztató levelek és hiánypótlási felhívások kiküldésével valósítanak meg.

II.4. A BKK Zrt. tájékoztatót, hogy a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény szerinti közlekedési szolgáltató, illetve közlekedésszervező a viteldíjak megfizetésének ellenőrzésénél, különös tekintettel a szociálpolitikai menetdíj-támogatás alapját képező kedvezmények igénybevételére, jogosult és köteles az érvényes jogszabályokat betartani és betartatni. A szociálpolitikai menetdíj-támogatást a 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet szerint veszi igénybe a közlekedési társaság. A díjszabásban a tanulói (hallgatói) jogviszonyban álló utasok számára a 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet szerinti kedvezményeket nyújtja a BKK Zrt.

A tanulói, illetve hallgatói jogviszony igazolására elfogadható dokumentumokat az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet határozza meg a közlekedési társaság számára.

² Az adatokban nem a hallgatók számát, hanem a beérkezett igénylések darabszámát szerepeltették, mivel egy hallgató a tanév során elvesztés, intézményváltás, illetve egyéb okokból többször is nyújthat be diákigazolvány igénylést.

³ Az igénylések elutasítása nem jelenti a hallgató diákigazolványra való jogosultságának elutasítását, amennyiben a továbbított igénylésben a fenti hibák valamelyike előfordul, úgy az igénylés hibás státuszba kerül, azonban a hibajavítása után újból beküldhető.

E Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a diákigazolvány a jogszabályban meghatározott utazási, kulturális és egyéb kedvezmények igénybevételére való jogosultságot igazolja.

Amennyiben a tanulói (hallgatói) státusz fennáll, azonban a diákigazolvány valamely okból nem áll még rendelkezésre, a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése szerint az igényelt oktatási igazolvány kiadásáig a közreműködő intézmény a jogosult kérésére a mellékletben meghatározott igazolást ad ki, mely igazolja az oktatási igazolványra, valamint ahhoz kapcsolódó egyes jogosultságokat. Az igényelt diákigazolvány kiadásáig kiállított igazolás a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló kormányrendelet szerinti ideiglenes diákigazolványnak minősül. Az igazolás a kiállításától számított 60 napig érvényes.

A BKK Zrt. kifejtette, hogy a fenti kormányrendelet betartása munkatársai számára kötelező, a Korm. rendeletben meghatározott igazoló dokumentumoktól eltérő igazolást nem fogadhatnak el. Az ellenőrzéseknél, valamint a pótdíjazásnál a BKK Zrt. munkatársai nem gyakorolhatnak méltányosságot, továbbá az utasok jó- és rosszhiszeműségét sem minősíthetik. Mindezt a visszaélések és a szubjektív, egyéni benyomásokon alapuló munkavégzés elkerülése indokolja.

A BKK Zrt. megalakulásakor lefolytatott egyeztetés során Budapest Főváros Önkormányzat, valamint a BKK Zrt. képviselője egyetértett abban, hogy a diákigazolványok késedelmes kiállításából, helytelen használatából eredő károkért a társaság nem vállalhat felelősséget, esetleg csak abban az esetben gyakorolhat egyedi mérlegeléssel méltányosságot, ha az valóban indokolt.

A közlekedési társaság számos alkalommal jelezte az oktatási tárcának a Korm. rendelet hatályba lépése óta fennálló problémákat. Tapasztalatuk szerint az oktatási intézmények diákigazolvány kiállításával foglalkozó munkatársai nem tájékoztatják az igénylőket arról hogy a tanulói (hallgatói) jogviszony igazolás, valamint az iskolalátogatási igazolás nem egyenértékű a diákigazolványt helyettesítő igazolással, illetve az állandó diákigazolvánnyal, emiatt a tanulói (hallgatói) kedvezmények jogos igénybevételének igazolására ezen dokumentumok nem alkalmasak, nem fogadhatók el. A közlekedési társaság álláspontja szerint amennyiben az utasok – akár átmenetileg – nem rendelkeznek az adott kedvezmény igénybevételére jogosító igazolvánnyal – így pl. tanuló, nyugdíjas, kisgyermekes, MÁK igazolvánnyal rendelkezők –, abban az esetben a személyszállítási szolgáltatást teljes árú jegy vagy bérlet értékszelvény használatával vehetik igénybe.

A BKK Zrt. ugyanakkor nem végzett konkrét adatgyűjtést arra vonatkozóan, hogy a Korm. rendelet szerinti ideiglenes diákigazolvány, majd az ennek helyébe lépő igazolás hiánya miatt hány alkalommal pótdíjaztak. A pótdíjnyilvántartásban rendelkezésre álló adatok alapján 2012. szeptember 1-jétől 2013. május 31-ig az esetek kevesebb, mint 1%-ában történt pótdíjazás a Korm. rendelet szerinti igazolás hiánya miatt. A közlekedési társaság hozzátette, hogy az érvénytelen diákigazolvánnyal (érvényesítő matrica hiánya) történő utazás az esetek kevesebb, mint 4%-ában fordult elő.

A BKK Zrt. kiemelte, hogy az üzletszabályzatában lehetőséget biztosít az utazásra, illetve a kedvezményre jogosító létező, de a helyszínen felmutatni nem tudott dokumentumok utólagos bemutatására a pótdíjazástól számított két munkanapon belül. A közlekedési társaság kifejtette, hogy nem célja a szolgáltatás szabályszerű igénybevételéhez szükséges dokumentumok utólagos beszerzési lehetőségének megengedése, ezért amennyiben az erre előírt határidő nem elegendő, az önmagában nem képezheti a méltányossági döntés indokát.

A BKK Zrt. álláspontja szerint méltányosság gyakorlása a következő esetekben lehet indokolt:

- A megadott határidőn belül az pótdíjazási irodát sem az ügyfél, sem megbízottja nem tudta felkeresni (például igazolt betegség esetén).
- A hiányzó dokumentumokat az ügyfél haladéktalanul beszerezte és a lehető legrövidebb időn belül megkereste a BKK Zrt.-t a felmerülő problémával.
- Igazoltan a pótdíjazás előtt eltűnt diákigazolványok folyamatban lévő pótlása esetén (előre nem tervezhető esemény).
- Dokumentummal (jövedelemigazolás, bankszámlakivonat, határozat szociális juttatások megállapításáról stb.) igazolt nehéz anyagi, szociális körülmények ellenére rendszeres bérletvásárló, aki a szolgáltatást általában jogosan és szabályosan veszi igénybe.
- Kiskorú, illetve tanköteles korú diák esetében, aki az ügyintézők lebonyolítása, megértése során felnőtt segítségére szorul.

A BKK Zrt. jelezte, hogy a jövőbeni pótdíjazások elkerülése érdekében biztosítja a személyes ügyintézés lehetőségét, valamint rendszeresen, preventív céllal információt nyújt az érdeklődőknek a diákigazolványok igénylésével, használatával, illetve az igazolás tartalmi elemeivel kapcsolatban.

II.5. A *Körös Volán Zrt.* kifejtette, hogy a panaszos 2013. január 14-én az ellenőrzés időpontjában nem rendelkezett a kedvezményes bérlet igénybevételéhez előírt dokumentummal (diákigazolvánnyal vagy azt helyettesítő irattal), viszonylat igazolással, valamint a bérletre nem volt rávezetve az igazolvány száma. A közforgalmú autóbusz-közlekedésben használatos bérletek általában (jelen esetben is) névre szóló, viszonylati érvényességű havi bérletek. A viszonylat és a díjszabási övezet rögzítésére a viszonylat igazolás szolgál. Az utas a bérlet személyhez rendelését a viszonylat igazolás számának, valamint nevének feltüntetésével teheti meg. E dokumentumok hiányában a bérletszelvényt bárki és bármely viszonylatban használhatná.

A diákigazolványról szóló Korm. rendelet szerint 2012. január 1-jétől a bármely okból hiányzó diákigazolványt az Oktatási Hivatal honlapjáról letöltendő, sorszámozott dokumentummal kell pótolni; ettől a szolgáltatók nem térhetnek el. Ezt a szülő jelzésének megfelelően az oktatási intézmények kell megtennie. 2012. április 1-jétől a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a szolgáltató között hatályos közszolgáltatási szerződés tartalmazza a tarifákat, pótdíjakat, illetve azok kiszabásának feltételeit. Az előírások megszegése esetén 8.000 Ft pótdíjat kell kiszabni. Az ellátásért felelős a pótdíjak mérséklését is meghatározza a szolgáltatók felé, amely legfeljebb 50%-os mértékű vagy legfeljebb háromhavi részlet lehet, amelyet biztosítottak a panaszos számára.

A *Körös Volán Zrt.* tájékoztatott, hogy 2012. szeptember 1-jétől a társaság ellenőrei 1075 alkalommal állapítottak meg diákigazolvány hiányt, illetve érvénytelen dokumentummal történő utazást. Ezen esetek egy részében az utasok utólag bemutatták az érvényes, de az utazáskor ott nem lévő diákigazolványt. A közszolgáltatási szerződésben rögzítetteknek megfelelően a *Körös Volán Zrt.* 1300 Ft utólagos bemutatási díjra módosítja a pótdíj összegét, amennyiben az utas az utazás napján érvényes bérletét vagy utazási kedvezmény igénybevételére jogosító iratát utólag bemutatja.

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 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. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 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.

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 vizsgálatához 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 tesztek.

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, követhetők 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 alkotmánybíróági 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 indokolásában 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 a felsőoktatási felvételi eljárás – 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.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. Az Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Nemzeti Egységes Kártyarendszer (továbbiakban: NEK) részeként az oktatási igazolványok egyik fajtája a diákigazolvány, amely a Rendelet 15. §-a szerint igazolja a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, a jogszabályban meghatározott utazási, kulturális és egyéb kedvezmények igénybevételére, a tanulói, hallgatói jogviszony alapján jogszabály szerint járó térítésekre és juttatásokra, a diákigazolványhoz kapcsolódó, állam által nem garantált (kereskedelmi) kedvezményekre, valamint a nemzetközi kedvezményekre való jogosultságot.

III.1. A diákigazolvánnyal kapcsolatos jogalkotói felhatalmazás

a. A 2011. december 30-án kihirdetett és 2012. július 31-én hatályba lépett, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 110. § (1) bekezdés 6. pontja felhatalmazta a Kormányt, hogy rendelettel szabályozza a diákigazolvánnyal, az oktatói igazolvánnyal, az oktatói azonosító számmal és a hallgatói azonosító számmal kapcsolatos eljárási szabályokat, a diákigazolvány és az oktatói igazolvány kibocsátásához kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díjakat és azok mértékét. Ezzel szemben a ma hatályos, az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletet a 2012. szeptember 1-jén hatályon kívül helyezett, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 153. § (1) bekezdés 7. pontjának felhatalmazása alapján adták ki. A fentiekből is következik *a párhuzamos és egymástól eltérő tartalmú szabályozás*, miszerint az Nft. 19. § (6) bekezdése és 3. melléklete meghatározza a diákigazolvány-nyilvántartások körében kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját, időtartamát, az adatok továbbításának feltételeit, valamint az azonosítók és az igazolványok műszaki-technológiai jellemzőit, felhasználói funkcióit. A melléklet 6.1. pontja értelmében a diákigazolvány tartalmazza a diákigazolvány számát, a hallgató nevét, születési helyét és idejét, lakcímét, aláírását, továbbá a hallgató fényképét, azonosító számát, a felsőoktatási intézmény nevét, címét a diákigazolvány lejáratainak időpontját, az érvényességre vonatkozó adatot, a diákigazolvány típusának megjelölését.

A Rendelet 2. § (1) bekezdése úgyszintén az oktatási igazolvány (egyik fajtája a diákigazolvány) adatait rögzíti. Így az tartalmazza a jogosult arcképét, a jogosult családi és utónevét, születési helyét és idejét, lakóhelyét vagy tartózkodási helyét, 14. életévét betöltött jogosult esetében az aláírását, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvényben

meghatározott azonosító számot, az igazolvány kiállításának napját és az érvényesíthetőség évét, érvényességre vonatkozó adatot, az igazolvány egyedi azonosítóját (kártyaszám, adatchip azonosító), az igazolvány fajtájának megnevezését. További adattartalmat a 2. § (2)-(4) bekezdései állapítanak meg.

Hasonlóan *párhuzamos és a fogalomhasználatban eltérő jogalkotási helyzet* alakult ki a diákigazolvány kiadásáért felelős szerv megnevezésében is, az Nft. 19. § (4) bekezdése és III. mellékletének 6. pontja a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szervezet nevesíti a diákigazolvány kiadásáért felelős szervként, amely a felsőoktatásban részt vevők jogainak gyakorlásához és kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges adatokat tartalmazó központi nyilvántartás. Ugyanakkor a Rendelet 4. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az oktatási igazolványok nyilvántartásával és adatkezelésével kapcsolatos feladatokat az Oktatási Hivatal mint adatkezelő látja el, az adatfeldolgozókkal és a közreműködő intézményekkel együttműködve.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (*Jat.*) *összefoglalja és törvényben rögzíti a jogalkotás legalapvetőbb tartalmi követelményeit, így vizsgálat szempontjából kiemelendő a 2. § (1) bekezdése, amely rögzíti, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, valamint 3. §-a értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű, míg a 5. § (4) bekezdése egyértelművé teszi azt is, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.*

Figyelemmel voltam továbbá a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (Jszt.) 4. § (1) és (2) bekezdéseire, amelyek értelmében *ha egy jogszabályon és a végrehajtására kiadott jogszabályokon belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni.* Egy jogszabályban és a végrehajtására kiadott jogszabályokban azonos szabályozási tárgyra vonatkozó *különböző megfogalmazások csak akkor alkalmazhatóak, ha azok eltérő tartalmat fejeznek ki.*

A fent elemzett törvényi és kormányrendeleti rendelkezések alapján *megállapítom, hogy a Kormány nem élt az Nft.-ben kapott jogalkotási felhatalmazásával és a jogalkotási törvény szabályaival ellentétesen nem alkotta meg a kormányrendeletet.* A régi felsőoktatási törvény alapján megalkotott és hatályban lévő Rendelet pedig a feladatellátására kötelezett szervezetre nézve eltérő megnevezést – „adatkezelő” versus „felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv” – alkalmaz annak ellenére, hogy e fogalmak azonos szervezet, az Oktatási Hivatalt jelentik. *Megállapítom azt is, hogy mind az Nft. és mind a Rendelet meghatározza a diákigazolvány (ugyan szintén eltérő megnevezés mellett az oktatási igazolvány) tartalmát, amellyel párhuzamos jogalkotás történt.* Jelen esetben, annak ellenére, hogy a diákigazolványokkal összefüggésben tartalmilag új felhatalmazó rendelkezés született, nem került sor a korábbi kormányrendeleti szabályozás hatályon kívül helyezésére, ezzel együtt pedig az új, a törvényhez illeszkedő kormányrendelet megalkotására és hatályba léptetésére sem.

Álláspontom szerint a jogalkalmazást jelentősen nehezíti, ha a jogszabály a jogszabályi rendelkezés alanyára vagy tárgyára már bevezetett kifejezést más megfogalmazásban használja ugyanannak a személynek vagy tárgynak a megjelölésére, továbbá, ha a jogalkotásra felhatalmazott indokolatlanul nem él hatáskörével. Mindez pedig alkalmas arra, hogy a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye tekintetében a jogalkotó visszas helyeztet teremtsen.

b. Mind a BME, mind a Miskolci Egyetem kifejtette, hogy a diákigazolványok igénylése több lépcsőben változott, 2011-ben a diákigazolványok igénylése még papír alapon zajlott, majd 2011. október 1-jétől kezdett átalakulni a folyamat „egy sebtében végrehajtott fejlesztés

eredményeként”, mikortól a felsőoktatási intézmények tanulmányi rendszerén keresztül lehetett az igényeket kezdeményezni. Ezt követően a Rendeletet 2011. december 30-án hirdették ki és az hatályba lépett – a törvényben meghatározott kivételekkel – 2012. január 1-jén, vagyis pár nappal annak kihirdetését követően. A kihirdetés és a hatálybalépés időpontja a felsőoktatási intézményeknél vizsgaidőszakra, illetve több intézmény esetében „a fűtési szünet” időpontjára esett – amit a BME külön is jelzett –, továbbá az új rendszer hatályba lépése után is még a régi igénylőlapokat tudták csak használni. Az okmányirodák sem voltak ekkor felkészülve a hallgatók fogadására, fényképük és aláírásuk rögzítésére, sőt a felsőoktatási intézményeknek áprilisban kellett visszamenőleg hallgatóiktól begyűjteni az okmányirodáknak kapott NEK azonosítókat.

Ugyanakkor valamennyi megkeresett szerv arról is beszámolt, hogy a diákigazolvány kiadásában közreműködő szervek között akadozott a kommunikáció, az elektronikus adatáramlás, a Miskolci Egyetem a számítógépes fejlesztését pedig a fenntartó – költségvetési szempontok miatt – nem biztosította, ezzel pedig megakadályozta az informatikai rendszer elvárható szintű működését is. Mindegyik fél jelezte, hogy több alkalommal volt rendszerszintű hibák elhárítása miatt az együttműködő felek között szakmai egyeztetés, de a hibák ezek ellenére sem szűntek meg teljesen, sőt maga az Oktatási Hivatal elnöke 2013. októberi válaszában jelezte, hogy a diákigazolvány rendszer fejlesztésére a korábbi projekt támogatás összegét a Kormány 800 millió Ft-tal csökkentette, és a rendszer fejlesztése folyamatosan a napi szintű működés mellett zajlott.

A fenti előzmények ismeretében a jogalkotással összefüggésben vizsgáltam a Rendelet hatályba lépésére vonatkozó rendelkezéseket is. Abban az esetben, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekinteni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásából, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírósági gyakorlatból következnek. A Jat. 2. § (3) bekezdése *a felkészülési idő biztosításának szükségességét írja elő*, hiszen a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy *elegendő idő* álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott *a kellő felkészülési idő követelményével* és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. A kellő felkészülési idő a magyar alkotmányos gyakorlatban alapvetően mérlegelés kérdése, rugalmas és relatív fogalom, azt egyaránt befolyásolja az adott szabályozás tartalma, a megalkotásával kapcsolatos társadalmi érdek, vagy éppen gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontok. A jogalkotónak kivételesen arra is van joga és lehetősége, hogy a kihirdetés napján már hatályba is léptesse a jogszabályt, amennyiben a szabályozási cél másként nem érhető el.

A feltárt tényállás alapján megállapítom, hogy a diákigazolványok kiadásával összefüggő eljárás rövid idő alatt történő megváltoztatására vonatkozó jogszabály kihirdetése és 2 nappal későbbi hatályba léptetése nem biztosította a kellő felkészülési időt, s ezáltal a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézett elő.

III.2. A diákigazolvány kiadása

a. Az együttműködésre kötelezett szervek

Az oktatási igazolvánnyal kapcsolatos feladatokat több szerv látja el. A nyilvántartással és adatkezeléssel kapcsolatos feladatokat a Rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az *Oktatási Hivatal*

mint *adatkezelő* végzi az adatfeldolgozókkal és a közreműködő intézményekkel együttműködve.

Az *adatfeldolgozók* közül az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó informatikai fejlesztési és üzemeltetési, továbbá ügyfélszolgálati feladatokat az *Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság* (a továbbiakban: Educatio NKft.) látja el. KEK KH az oktatási igazolványok megszemélyesítésével, a megszemélyesítéshez szükséges fénykép és aláírás nyilvántartásával, a gyártás és előállítás koordinációjával, terjesztéssel és logisztikával összefüggésben felmerülő adatfeldolgozói feladatokat látja el. A *Pénzjegynyomda Zártkörűen Működő Részvénytársaság* (a továbbiakban: Pénzjegynyomda Zrt.) az oktatási igazolványok és érvényesítő matricák fizikai előállításával kapcsolatos adatfeldolgozói feladatokat, míg az igazolványok megszemélyesítéséhez szükséges fénykép és aláírás felvételezésével, valamint azoknak a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása szerinti hitelességének ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat a *fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala* látja el.

A folyamatban *közreműködő intézmény* a felsőoktatásban kiadásra kerülő oktatási igazolvány esetében a felsőoktatási intézmény, egyébként pedig a köznevelési intézmények.

A Rendelet rögzíti az adatkezelő [7. § (1) bekezdés] és a közreműködő szervek [7. § (2) bekezdés] feladatait, míg a feldolgozók feladatairól úgy rendelkezik, hogy azt a külön megállapodásban rögzítettek szerint látják el.

Az *adatkezelő* oktatási igazolvánnyal összefüggő feladatai közé tartozik – többek között –, hogy biztosítja az oktatási igazolványok igényléséhez, érvényesítéséhez és adminisztrációjához szükséges nyomtatványok elektronikus formátumban történő elérhetőségét, a közreműködő intézmények által megküldött oktatási igazolvány igények adatfeldolgozókhöz történő továbbítását, az oktatási igazolvány jogosulthoz határidőben történő eljuttatásának ellenőrzését, a fényképet és az aláírást kivéve az oktatási igazolványon szereplő személyes adatok kezelését, a közreműködő intézménytől beérkező oktatási igazolvány igazgatási szolgáltatási díjak kezelését és nyilvántartását. Ide tartozik az oktatási igazolványokhoz kapcsolódó, a közreműködő intézményt terhelő feladatok végrehajtásának és az oktatási igazolványok igénylésével kapcsolatos tanulói, hallgatói panaszok megalapozottságának vizsgálata, szabálytalanság észlelése esetén a vonatkozó jogszabályok alapján szükséges intézkedések megtétele, valamint a hatósági feladatok és szolgáltatások folyamatainak minőségfejlesztése, minőségbiztosítása.

A *közreműködő intézmény* feladata, hogy az adatkezelő által meghatározott módon adatot közöljön az oktatási igazolvány igényléséről, részt vesz az oktatási igazolványok igénylésében, az igazgatási szolgáltatási díjának beszedésében, kezelésében, valamint kiadja az igényelt diákigazolvány esetén az utazási kedvezmény igénybevételét biztosító igazolást.

b. A diákigazolvány igénylése és hiánypótlás

A felsőoktatási hallgató diákigazolványának kiadását a Rendelet 16. §-a alapján főszabályként⁴ a közreműködő intézmény tanulmányi rendszerében kezdeményezi, miután a járási hivatalnál elkészítette fényképét, aláírását és NEK azonosítót kapott, majd az intézmény által meghatározott módon megfizeti az oktatási igazolvány díját.⁵ Ezt követően a felsőoktatási intézmény ellenőrzi az előzőek teljesítését – szükség esetén felhívja a hallgatót a hiányok pótlására –, és a hiánytalan igénylésnek a közreműködő intézményhez érkezését követő 15 napon belül rögzíti a *tanulmányi rendszer* vagy az *adatkezelő által a közreműködő intézmény rendelkezésére bocsátott felület* használatával a diákigazolvány igénylésének és a díj

⁴ Kivétel, ha a jogosult nem rendelkezik tanulmányi rendszer hozzáféréssel.

⁵ A vizsgálat idején a diákigazolvány térítési díja 1400 Ft.

befizetésének tényét, és hitelesíti, valamint továbbítja azt az adatkezelő részére az igénylést.

Az oktatási igazolvány előállításának ideje a Rendelet 33. §-a alapján az igénylésnek az adatkezelőhöz, az Oktatási Hivatalhoz történő beérkezésétől számított legfeljebb 45 nap. Ezen időtartam alatt, mivel az igénylés már megérkezett az adatkezelőhöz – a Rendelet 16. § (8) bekezdésében meghatározottak szerint – az Oktatási Hivatal, mint a Rendelet szerinti adatkezelő és az Nft. szerint a FIR működéséért felelős szerv a felsőoktatási intézmény által feltöltött és továbbított hallgatói adatokat összeveti a FIR-ben szereplő adatokkal. Ha az adatok helyesek, az Oktatási Hivatal a Rendelet 32. §-a értelmében 15 napon belül továbbítja az oktatási igazolvány-igénylést az Educatio Nkft. közreműködésével a KEK KH-nak, amely gondoskodik az igénylés adatainak ellenőrzéséről a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás alapján, és az igénylés adataihoz megfelelő fénykép és aláírás hozzárendeléséről, valamint az oktatási igazolványnak a jogosult igénylésben megadott címére történő eljuttatásáról. A KEK KH az igazolvány megküldésével egyidejűleg értesíti a közreműködő intézményt a postázott oktatási igazolványok kiküldéséről az igazolvány számának, egyedi adatchip azonosító számának és a postázás dátumának megküldésével.

Amennyiben a FIR-ben tárolt adatok eltérnek az igénylésben és a közreműködő intézmény nyilvántartásában szereplő adatoktól, *hiánypótlási felhívást* kell kiadni. A Rendelet 34. §-a szabályozza, hogy az oktatási igazolvány kiadására irányuló kérelem mely esetekben minősül hiányosnak. Ennek értelmében a kérelem hiányos, ha a megszemélyesítéshez szükséges fénykép és aláírás nyilvántartásában – a jogosultnak felróható okból – nem található az igénylés adataihoz hozzárendelhető érvényes fénykép vagy aláírás, a közreműködő intézmény az oktatási igazolvány igazgatási szolgáltatási díját határidőben nem fizette meg, valamint, ha az Oktatási Hivatal ellenőrzésekor kiderül, hogy a FIR-ben tárolt adatok *eltérnek* az igénylésben szereplő és a közreműködő intézmény tanulmányi rendszerében tárolt adatoktól.

Hiányos igénylés esetén az Oktatási Hivatal a hiány észlelésétől számított tizenöt napon belül elektronikus úton – megfelelő határidő tűzésével – felhívja *a fizetésre kötelezettet* a hiánypótlásra, azzal, hogy az első eset megvalósulásakor, azaz a fénykép és aláírás hiányzásakor szólítsa fel a jogosultat, hogy a jogszabályban meghatározott módon pótolja a KEK KH nyilvántartásában hiányzó fényképet vagy aláírást. Továbbá a fizetésre kötelezett fizesse meg az oktatási igazolvány igazgatási szolgáltatási díját, valamint jelentse be az adatváltozásokat.

E szakaszban foglalt rendelkezések értelmezése álláspontom szerint aggályokat vet fel. Elsőként a Rendelet egy teljesen új fogalmat használ, a hiánypótlási felhívás címzettjeként a fizetésre kötelezettet nevesítve. E címzett többféleképpen is értelmezhető, egyrészt érthető alatta felsőoktatási intézmény, amely nem továbbította a hallgató befizetését, de a kérelmet igénylő hallgató is ide érthető.

E kérdéskör kapcsán a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hiánypótlásra vonatkozó szabályai között vizsgálendő a hiánypótlás által kérhető adatok köre is. A Ket. 6. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a kérelemhez csatolni kell a jogszabályban előírt mellékleteket. Mellékletként nem lehet az ügyféltől szakhatósági állásfoglalás vagy előzetes szakhatósági hozzájárulás csatolását kérni. Továbbá a (2) bekezdés rögzíti azt is, hogy az ügyfél azonosításához szükséges adatok kivételével *az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amelyet valamely hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell*, valamint azt is, hogy az adatszolgáltatás iránti kérelmet nyolc nap alatt kell teljesíteni. A diákigazolvány törvényben és a Rendeletben meghatározott adatait különböző hatóságok nyilvántartásai tartalmazzák (KEK KH: lakcím és személyes adatok; FIR: oktatási intézményre és az OM azonosító számra való adatok). Az Oktatási Hivatal ezzel szemben arról tájékoztatott, hogy az igénylések egy része azért került

hibás státuszba, mivel az igényléskor helytelenül adták meg az alábbi adatokat: állampolgárság: 157 db, nem: 20 db, email cím: 11 db, külföldi cím: 7db, NEK azonosító: 2 db igénylésnél fordult elő. További hibás státuszt eredményezett az is, hogy 660 esetben nem létező oktatási azonosítót adtak meg, 59 alkalommal találtak nem egyező személyi személyes adatokat, míg az intézményi adatok hibája 116 esetben és a jogviszony adatok hibája 182 alkalommal eredményezett hibás státuszt.

Az első adatcsoporttal összefüggésben megállapítható, hogy azok közül egyik sem szerepel a diákigazolvány jogszabályban kötelezően előírt adattartalma között, míg a második csoportban felsoroltakat a hatóságok nyilvántartásai tartalmazzák, ezért rájuk nézve pedig nem bocsátható ki hiánypótlás, hanem azokat adatszolgáltatással kell beszerezni.

A Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja alapján, ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be a hiánypótlásra való felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő. Ez időtartam alatt tehát az ügyintézési határidő megszakad, majd a teljesítés időpontjától a már megkezdett időtartam folytatódik.

A Rendelet ezzel szemben azt mondja ki, hogy a fénykép és aláírás pótlása, valamint az adatváltoztatás bejelentésnek teljesítése a megrendelés teljesítésének határideje szempontjából új igénylésnek minősül, vagyis a diákigazolvány elkészítésére vonatkozó határidő a korábban eltelt időtartamtól függetlenül újra kezdődik. A Ket. fent hivatkozott szakasza az ilyen irányú eltérő szabályozást pedig nem engedi, ez a fajta szabályozás az eljárás egyértelmű elhúzódását okozza.

E szabályozási körhöz szorosan kapcsolódik a Rendelet 34. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint a tanulmányi rendszerrel rendelkező felsőoktatási intézmények által továbbított felsőoktatási oktatási igazolvány igénylése esetén *a jogosult felel* az oktatási igazolvány elkészítésének alapjául szolgáló adatok valóságtartalmáért. Ettől eltérő szabály érvényesül az (5) bekezdés alapján a közoktatásban és a tanulmányi rendszerrel nem rendelkező felsőoktatási intézményben kezdeményezett oktatási igazolvány igénylésekor, mivel ott a *közreműködő intézmény* (iskola, felsőoktatási intézmény) felel azért, hogy az igénylés során továbbított adatok megfeleljenek a személyi adatokat és a lakcímet igazoló hatósági okiratokban foglaltaknak.

A két eltérő adatellenőrzés felelősségére vonatkozó rendelkezés közül a felsőoktatásban érvényesülő szabályozás szintén az eljárás elhúzódását valószínűsíti, hiszen az igény továbbítását megelőzően helyben, ahol mind a hallgató, mind a felsőoktatási intézmény munkatársa jelen van sokkal egyszerűbben, gyorsabban és jelentős további idővesztés nélkül végezhető el az adatellenőrzés, mint mikor arra egy az előzőek helyétől távol eső szervnél kerül sor arra.

A hiánypótlási felhívás kapcsán figyelemmel voltam a fizetésre kötelezett felszólítására is. E kérdés vizsgálatát azért tartom fontosnak kiemelni, mert a gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre jutottam, hogy a hallgató a fizetési kötelezettségének teljesítése nélkül nem is kezdeményezheti a diákigazolvány kiadását, vagyis a hallgató minden esetben teljesíti ez irányú kötelezettségét. A joggyakorlat során a fizetési kötelezettség nemteljesítéséről a közreműködő felsőoktatási intézmény és az adatkezelő viszonylatában beszélhetünk, hiszen a feltárt gyakorlat alapján vagy az egyetem nem kapja meg a fizetési kötelezettsége teljesítése érdekében az oktatási hivataltól a számlát, vagy a már befizetett összeget a számla ellenére sem továbbítja. Ugyanakkor, míg a térítési díj nem érkezik meg az adatkezelőhöz, addig az igénylés sem kerül továbbításra a gyártás érdekében, ami szintén a diákigazolvány kiadásának elhúzódását jelenti. Ez az eljárás egyben a diákigazolvány kiadása iránti kérelem teljesítését egy harmadik fél közrehatásától teszi függővé, annak ellenére, hogy a Rendelet korábban már sérelmezett szabályai szerint ez az eset nem minősül a kérelem szempontjából sem új határidőnek, de mivel hiánypótlásként jelenik meg a felhívás és teljesítés közti idő szintén nem számít bele a 45 napos

kiadási határidőbe.

Aggályosnak tartom a diákigazolvány gyártásra való átadását egy harmadik személy teljesítésétől, a térítési díj felsőoktatási intézmény általi megfizetésétől függővé tenni, hiszen ha azt a hallgató az igénylés kezdeményezéskor teljesítette, akkor e kérdés csak az Oktatási Hivatal és a felsőoktatási intézmény közötti pénzügyi elszámolás keretében értelmezhető, de ez az elszámolási kérdés nem képezheti akadályt a hallgató kérelmének teljesítésében, hiszen nem a felsőoktatási intézmény a kérelmező.

A fentiek alapján a felsőoktatásban résztvevő hallgató diákigazolványának kiadásához 6 *(járási hivatal, felsőoktatási intézmény, oktatási hivatal – e szerv eljárása ugyanakkor kétszer is megjelenik, mivel tőle kapható meg az oktatási azonosító, amely nélkül nem igényelhető a diákigazolvány – az Educatio NKft., KEK KH és a nyomda) szerv* összehangolt eljárása szükséges. Az eljárás rendkívül bonyolult, egymásra épülő láncfolyamatot feltételez, ha ezen láncolatban résztvevő felek egyikének a működésében zavar keletkezik, az kihat az összes többi szerv eljárására.

Álláspontom szerint az igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárás rendkívül bürokratikus és hosszadalmas. Az igazolvány igénylése valójában már a járási hivatalban megkezdődik, folytatódik a felsőoktatási intézményben, majd csak az Oktatási Hivatalba való megérkezését követően indul meg a hatósági eljárás, és mind ez ideig időt és több szerv közreműködését igényelte, amely nem része sem az ügyintézési határidőnek, sem a hatósági eljárásnak.

Ugyanakkor az adatok ellenőrzése, amely már az igénylés kezdetekor a leghatékonyabban megtehető volna, nem történik meg, annak ellenére sem, hogy mind az igénylő, mind a járási hivatal, mind a felsőoktatási intézmény többnyire egy településen belül található és a rendelkezésükre álló nyilvántartások alapján azonnal lehetőség nyílhatna a hibásnak talált (a nyilvántartásokban eltérő) adatok pontosítására. Ezzel szemben a felsőoktatási intézménynek a Rendelet alapján a kezdeményezéstől számított 15 napja van a rögzítésre és csupán arra, hogy azt ellenőrizze, miszerint a hallgató kezdeményezte-e az igénylést és a térítési díjat befizette-e. Majd az Oktatási Hivatal ellenőrzi, valamint 15 napon belül továbbítja a kérelmet az Educatio NKft. keresztül újabb ellenőrzésre a KEK KH-nak. Célszerűnek tartom e folyamat olyan egyszerűsítését, amely megeremti annak lehetőségét, hogy a diákigazolvány kiadására vonatkozó kérelmet ahhoz a szervhez lehessen benyújtani közvetlenül, aki birtokában van, vagy rendelkezésre áll a lehetősége annak, hogy az előállításhoz szükséges valamennyi adat alapján a diákigazolvány kiadásának kérdésében belátható időn belül döntést hozzon és a gyártáshoz szükséges intézkedéseket megtegye.

Rá kívánok mutatni arra, hogy más hatósági eljárások és nyilvántartások alapján a közigazgatási szervek több kártya formátumú igazolványt adnak ki, melyek eljárása lényegesen egyszerűbb és rövidebb ügyintézési határidő alatt megvalósul. Összehasonlításként áttekintettem néhány kártya alapú igazolvány, közokirat kiadásának határidejét. A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 7/A. §-a értelmében az útlevel kiállításának ügyintézési határideje – a kérelem beérkezését követő naptól számított – húsz nap. A személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet 14/A. §-a alapján az állandó személyazonosító igazolvány kiadására irányuló kérelem ügyintézési határideje szintén húsz nap. A vezetői engedély kiállítására a jogszabályok nem állapítanak meg az általános ügyintézési határidőtől eltérő időtartamot, tehát azokat a kérelem beérkezésétől számított 30 nap alatt kell kiadni.

Összességében megállapítható, hogy a diákigazolvány kiadására vonatkozó szabályozás több szerv együttműködését feltételező bürokratikus, a Ket. egyes rendelkezéseivel ellentétes eljárás, amely a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét sértik és a művelődéshez

való jog közvetlen sérelmének veszélyét idézik elő.

III.3. Az igazolás kiadása

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény azt rögzíti, hogy aki oktatásban részesül, azt az állam törvényben meghatározottak szerint anyagi támogatásban részesíti, vagyis aki oktatásban részesül – tehát aki alap, közép vagy felsőfokú tanulmányokat folytat –, az jogosult a törvényben előírt támogatások igénybevételére. Az Alaptörvényben rögzített tanulmányok folytatása pedig a tanuló és az oktatási-, felsőoktatási intézmény közötti jogviszony alapján jön létre. Az Nft. 39. § (3) bekezdése értelmében a hallgatói jogviszony pedig a felvételtől vagy az átvételtől szóló döntés alapján, a beiratkozással jön létre. Ehhez hasonló megfogalmazást tartalmaz a 42. § (4) bekezdés is, miszerint aki a felsőoktatási intézménybe felvételt vagy átvételt nyert, beiratkozással hallgatói jogviszonyt létesíthet.

A fentiek alapján tehát *a jogosultságok a hallgatói jogviszony fennállásához kapcsolódnak, és nem a diákigazolvány meglétéhez*, a diákigazolvány csupán a hallgatói jogviszony igazolásának egyik formája. *Álláspontom szerint tehát a hallgatói jogviszonyhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek a diákigazolvány kiadása nélkül is fennállnak.*

Ezen összefüggés ismeretében is vizsgáltam a diákigazolvány kiadásával összefüggő eljárást. A felsőoktatási intézménynek mint közreműködőnek a Rendelet 12. §-a alapján az igényelt oktatási igazolvány kiadásáig a jogosult kérésére a Rendelet mellékletben meghatározott igazolást kell kiadnia, mely igazolja az oktatási igazolványra, valamint ahhoz kapcsolódóan a hallgatói kedvezményekre való jogosultságot, és egyben ezen igazolás a közforgalmú személyszállítási *utazási kedvezményekről* szóló kormányrendelet szerinti ideiglenes diákigazolványnak minősül, amely a kiállításától számított 60 napig érvényes.

E szabály értelmében, mikor a hallgató a felsőoktatási intézménynél kezdeményezi diákigazolvány kiadását, még nem kaphatja meg a felsőoktatási intézménytől az igazolást, mivel a felsőoktatási intézmény csak „postás” az eljárás megindítását megelőző folyamatban, az igénylés csak akkor történik meg, ha az az elbírálásra jogosult szervhez, az adatkezelőhöz, vagyis az Oktatási Hivatalhoz megérkezik. A korábbi vizsgálati megállapítás szerint erre a „postásnak” 15 napja van, míg a joggyakorlat alapján ez az időtartam a rendelkezésre álló tárgyi eszköz kapacitás függvényében hónapokat is igénybe vett.

A fenti gyakorlatot mind a Miskolci Egyetem, mind a BME megerősítette. Ennek ismeretében áttekintettem a felsőoktatási intézmények nyilvánosan elérhető adatbázisait is, mely alapján egy másik egyetem a hallgatóit a tanulmányi rendszerében az alábbiak szerint tájékoztatta: *„Az igazolvány elkészültéig, az igénylés elindítása után maximum három munkanapon belül utazási kedvezményre jogosító igazolást kérhet. Továbbá azt is hozzátette, hogy „az igénylést csak aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkező hallgató indíthat, és utazási kedvezményre jogosító igazolást is csak aktív hallgatói jogviszony esetén lehet kiadni”,* valamint felhívta a figyelmet arra is, hogy *„az igazolást az OH adja ki, az egyetem csak jogosultságot kap arra, hogy az ügyintéző az igazolást kiadhassa a hallgatónak”.* Az Oktatási Hivatal honlapján elérhető és a felsőoktatási intézmények vezetőinek szóló 2012. június 21-ei tájékoztatás értelmében pedig *„a közlekedési vállalatok csak a <https://igenyles.diakigazolvany.hu> felületről kinyomtatott Igazolásokot fogadják el, a kézzel kiállított, illetve egyéb módon kinyomtatott Igazolások nem jogosítanak kedvezményre.”*

A feltártak alapján több ellentmondást észleltem. A hallgató mindaddig nem élhet a hallgatói jogviszonyából eredő és a diákigazolvány bemutatáshoz kötött kedvezményekkel, míg az Oktatási Hivaltól a felsőoktatási intézményhez nem érkezik visszajelzés az igényléséről, hiszen addig nem kaphatja meg az igénylés benyújtásához kötött igazolást. További ellentmondást tártam fel az igazolás kiállításának formájával összefüggésben. Míg a Rendelet az igazolás kiállítására annak melléklete szerinti formanyomtatvány kiadását rendeli el, ezzel szemben az Oktatási Hivatal csak a Tanulmányi Rendszerből kinyomtatható nyomtatvány (az előzővel tartalmában megegyező dokumentum) kiadására hívja fel a felsőoktatási intézmények figyelmét, valamint az igazolás kiadásáért felelős szerv személyében is bizonytalanság körvonalazódik, hiszen arra a Rendelet alapján a felsőoktatási intézmények jogosultak, valószínűsíthető azonban, hogy az Oktatási Hivatal szerepe a meghatározó.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az igazolás kiadhatóságának – a vizsgált jogszabályi környezetben meghatározott – időpontja visszásságot okoz a művelődéshez való joggal összefüggésben, továbbá az igazolás kiadásával kapcsolatos ellentmondásos (jog)gyakorlat sérti a jogállamiság elvét, valamint a jobbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülését.

III.4. Közlekedési kedvezmények szabályozása

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 25. §-a határozza meg a közszolgáltatási szerződés megkötésének feltételeit. A 25. § (3) bekezdése sorolja fel a közszolgáltatási szerződés tartalmi elemeit, így – többek között – tartalmaznia kell a jegy- és bérletrendszerrel, valamint az ellenőrzéssel kapcsolatos szabályokat, valamint ösztönzőket, továbbá a személyszállítási közszolgáltatások díjait, a pótdíjak és a díjalkalmazási feltételeket, valamint ezek megsértése esetén érvényesíthető jogkövetkezményeket. E törvény 33. §-a értelmében a személyszállítási közszolgáltatási utazási kedvezmények ellentételezését szolgáló szociálpolitikai menetdíj-támogatás mértékét és az igénylés rendjét a Kormány rendeletben állapítja meg. A személyszállítási közszolgáltatási utazási kedvezmények ellentételezésére szociálpolitikai menetdíj-támogatás vehető igénybe [...] személyszállítási közszolgáltatás tevékenység közszolgáltatási szerződés alapján történő nyújtása esetén.

A szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (menetdíj-támogatási Kr.) 1. § (1) bekezdése értelmében a közlekedési szolgáltató szociálpolitikai menetdíj-támogatásként [...] kedvezményes és díjmentes személyszállítási tevékenységhez kapcsolódóan [...] támogatást vehet igénybe.

A menetdíj-támogatási Kr. 2. §-a értelmében a közlekedési szolgáltató a támogatás megállapítására, bevallására és elszámolására alkalmas nyilvántartást vezet. A támogatást a közlekedési szolgáltató havi rendszerességgel önmaga állapítja meg.

A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a belföldi menetrend szerinti közforgalmú közlekedésben utazót az 1. mellékletben meghatározott közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmény illeti meg. Az utazási kedvezmények igénybevételére jogosultak körét a Korm. rendelet 2–9. §-a határozza meg. A vizsgálat a jogosultakon belül a Korm. rendelet 3. §-ában meghatározottakra fókuszál, azokra, akik *tanulói, hallgatói, jogviszonyuk alapján* az 1. mellékletben meghatározott kedvezményre jogosultak. A Korm. rendelet a panaszokban leírt ellenőrzések időpontjában (2012. november 24.–2013. január 23.) hatályos szövege (3. §) még nem tesz említést az idő közben már hatályba lépett, az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletről.

A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében kedvezmény igénybevételére jogosult

b) ha állandó vagy ideiglenes diákigazolvánnyal (a továbbiakban együtt: diákigazolvány) rendelkezik,

ba) az oktatási intézmények nappali oktatás munkarendje és esti oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója 18 éves korig, vagy a középiskolai tanulói jogviszonyt igazoló diákigazolvány érvényességének lejártáig:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között kedvezményes bérlettel,*
- 3. bármely viszonylatban megváltható, viszonylati kötöttségű kedvezményes bérlettel,*

bb) az oktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel,

bc) a felsőoktatási intézmények nappali és esti tanrendben részt vevő hallgatója:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között, kedvezményes bérlettel,*

bd) a felsőoktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásban részt vevő hallgatója, illetve a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel.

A Korm. rendelet 2013. március 9-étől hatályos állapota tesz először utalást a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletre. Az utazási kedvezmény igénybevételére jogosultak körét a Korm. rendelet 2013. március 29-étől hatályos szövege részletezte a következőképpen:

b) ha az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti diákigazolvánnyal vagy az ott meghatározott igazolással (a továbbiakban együtt: diákigazolvány) rendelkezik,

ba) az oktatási intézmények nappali rendszerű iskolai oktatás, nappali oktatás munkarendje és esti oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója 18 éves korig, vagy a középiskolai tanulói jogviszonyt igazoló diákigazolvány érvényességének lejártáig:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között kedvezményes bérlettel,*
- 3. bármely viszonylatban megváltható, viszonylati kötöttségű kedvezményes bérlettel,*

bb) az oktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel,

bc) a felsőoktatási intézmények nappali és esti tanrendben részt vevő hallgatója:

- 1. bármely viszonylatban korlátlan számú kedvezményes menetjeggyel,*
- 2. a lakóhely (tartózkodási hely) és az oktatási intézmény között, kedvezményes bérlettel,*

bd) a felsőoktatási intézmények levelező oktatás munkarendje szerint folyó oktatásban részt vevő hallgatója a lakóhely és az oktatási intézmény között megváltható kedvezményes menetjeggyel;

A 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet hatályba lépése előtt ideiglenes diákigazolvánnyal rendelkezik, ugyanakkor a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdése értelmében a kiállított igazolás a 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet szerinti ideiglenes diákigazolványnak minősül.

A panaszok alapján a köztes időszak alatt a joggyakorlatban nagyfokú bizonytalanság volt tapasztalható a fogalomhasználat, illetve a kiállított igazolások elfogadása terén.

Álláspontom szerint annak ténye, hogy az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet már 2012. január 1-jétől hatályba lépett, azonban a közforgalmú

személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 3. §-a arra csak 2013. március 9-től utal, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

Amint azt már az előzőekben kifejtettem, a tanulói, hallgatói jogviszony fennállása alatt a diákigazolvány tanúsítja a jogviszony alapján igénybe vehető kedvezményekre való jogosultságot. Amennyiben a diákigazolvány elveszett, megsemmisült, vagy egyéb okból nem áll a tanuló vagy hallgató rendelkezésére, az oktatási igazolvány kiadásáig a közreműködő intézmény a jogosult kérésére *a mellékletben meghatározott igazolást* ad ki, mely igazolja az oktatási igazolványra, valamint ahhoz kapcsolódó jogokra és az igénybe vehető kedvezményekre vonatkozó jogosultságot. [12. § (1) bekezdés]. A Rendelet 12. § (2) bekezdése értelmében az igényelt diákigazolvány kiadásáig kiállított igazolás a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló kormányrendelet szerinti *ideiglenes diákigazolványnak minősül*. Az igazolás – a 21. § (3) bekezdésben meghatározott igazolás kivételével – *a kiállításától számított 60 napig érvényes*.

A diákigazolványra jogosultak körét a Rendelet 13. § (1) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében vizsgálatom szempontjából két csoport emelendő ki, akik diákigazolványra jogosultak, mint *aki a közoktatásról szóló törvény szerinti iskolai feladatot ellátó intézmény tanulója*, beleértve a fejlesztő felkészítésben vagy fejlesztő iskolai oktatásban részesülőt is, és a felsőoktatásról szóló törvény 1. számú mellékletében szereplő *felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban álló hallgató*.

A hallgatói jogviszony igazolást a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet 15/H. §-a és a 10. számú melléklete szerint az alábbiakat tartalmazza:

- a) a felsőoktatási intézmény nevét, címét, intézményi azonosítóját;
- b) a hallgató, doktorjelölt nevét, személyazonosító adatait, hallgatói azonosítóját (ennek hiányában törzskönyvi számát);
- c) annak tényét, hogy a hallgató jogviszonya az igazoláson megjelölt tanulmányi félévben (oktatási időszakban) szünetel-e, és ha igen, milyen indok alapján;
- d) annak tényét, hogy a hallgató mely szakon, illetve szakokon, milyen munkarend szerint, államilag támogatott vagy költségtérítéses formában folytat tanulmányokat;
- e) a jogviszony kezdetét és várható végét;
- f) az igazolás kiadásának célját.

Az igényelt diákigazolvány kiadásáig pedig az utazási kedvezmények igénybevétele céljából a 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. számú melléklete szerinti igazolást kell kiadni, az alábbi adattartalommal:

- a jogviszonyt igazoló intézmény megnevezését, címét,
- az igazolás típusát, hogy azt diákigazolvány, pedagógusigazolvány vagy oktatói igazolvány helyett állították ki,
- a jogosult adatait,
- az igazolás kiállításának okát,
- az igazolás kiállításának célját (hogy a jogosult a megjelölt időpontig veheti igénybe a Korm. rendeletben meghatározott kedvezményeket),
- az igazolás érvényességének idejét.

A két igazolás közötti legfőbb különbség az, hogy a Rendelet melléklete szerinti igazolást csak abból a célból lehet kiállítani, hogy az igazolásban meghatározott időpontig a jogosult igénybe vehesse a Rendelet szerinti kedvezményeket; az igazolás kiállításának célja nem változtatható meg. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek

végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet mellékletében meghatározott jogviszony igazolás nem csak az előbbi célból állítható ki. Tekintettel a két igazolás tartalmi elemeire, nem zárható ki álláspontom szerint az, hogy e Korm. rendelet melléklete alapján kiállított jogviszony igazolás ne volna alkalmas az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti mellékletben foglalt igazolás helyettesítésére.

Álláspontom szerint maga a tanuló/hallgatói jogviszony létrejötte jelenti a Rendeletben felsorolt kedvezmények igénybevételére vonatkozó jogosultság alapját, amely fennállását az általam ismertetett valamennyi irat – hallgatói jogviszony igazolás, diákigazolvány és az annak kiadásáig kiállított igazolás; figyelemmel azok szinte megegyező adattartalmára – is alkalmas a hallgatói jogviszony fennállásának tanúsítására. Amint azt korábban kifejtettem, a diákigazolványok kiadása elhúzódik, illetve a diákigazolvány igénylésének kezdeményezésével párhuzamosan nem, hanem csak az Oktatási Hivatal visszajelzését követően állítható ki az utazási kedvezmények igénybevételét lehetővé tevő igazolás.

A BKK Zrt. a tényállásban rögzített válaszában kifejtette, hogy a méltányosság gyakorlására mikor lát lehetőséget, ide sorolta azt az esetet is amikor a hiányzó dokumentumokat az ügyfél haladéktalanul beszerezte és a lehető legrövidebb időn belül megkereste a BKK Zrt.-t a felmerülő problémával, valamint igazoltan a pótdíjazás előtt eltűnt diákigazolványok folyamatban lévő pótlása esetén (előre nem tervezhető esemény), vagy például dokumentummal (jövedelemigazolás, bankszámlakivonat, határozat szociális juttatások megállapításáról stb.) igazolt nehéz anyagi, szociális körülmények ellenére rendszeres bérletvásárló, aki a szolgáltatást általában jogosan és szabályosan veszi igénybe. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat hallgatókat érint, akik vélhetően rendszeresen vásárolnak bérletet és a személyszállítási közszolgáltatást jogosan és szabályszerűen veszik igénybe. A jelentésben vizsgált esetekben álláspontom szerint a panaszosok haladéktalanul intézkedtek a hiányzó dokumentumok (diákigazolványok) beszerzése iránt, azonban nekik nem róható fel, hogy adott esetben a felsőoktatási intézmény ügyintézői téves felvilágosítást adnak vagy nincsenek kellően tisztában a jogszabályi előírásokkal.

Nem vitatható, hogy a hivatkozott jogszabályok betartása a BKK Zrt. minden munkatársa – és minden jogalany – számára kötelező, azonban álláspontom szerint a méltányosság gyakorlása e jellegű esetek során fokozott jelentőséggel bír, különös tekintettel arra, hogy a diákigazolványok kiállítására vonatkozó jogszabályi környezet, továbbá a gyakorlat is meglehetősen ellentmondásos, rendezetlen, nehezen értelmezhető. Úgy vélem, hogy a diákigazolványok kiállításával, valamint az igazolás kiadásával kapcsolatos problémakör túlmutat az egyedi pótdíjazási eseményeken.

A BKK Zrt. válaszában azt is kifejtette, hogy az elhúzódó eljárás hátrányát, annak gazdasági következményeit nem viselheti, hiszen az nem a közlekedési társaság működési körében állt elő. Jellemzően a közlekedési társaságok nem vezetnek pontos statisztikát az ideiglenes diákigazolvány vagy az igazolás hiányával összefüggő pótdíjazások számáról, csak megbecsülhető a pótdíjazással érintett hallgatók száma, amely több ezres nagyságrendű lehet. Ugyanakkor a közlekedési társaságokat megilleti az általuk nyújtott kedvezményes utazási szolgáltatásokra tekintettel járó – a kieső bevételeik pótlása céljából – állami támogatás. E támogatás „felhasználása” kérdésessé teszi, hogy a ténylegesen fennálló tanulói, hallgatói viszonyra tekintettel megvásárolt kedvezményes tanulóbérletek esetén egyáltalán a közlekedési társaságoknál milyen bevétel kiesés jelenik meg, vagy milyen típusú vagyoni hátránnyal számolnak, mikor a Rendeletnek nem megfelelő, de tartalmában azzal megegyező más elnevezésű igazolással kedvezményes utazást igénybevevő tanulók esetében nem gyakorolnak automatikusan méltányos eljárást.

Mindebből következően, álláspontom szerint a diákigazolványok kiadásának jelenlegi rendje, a hosszadalmas és átláthatatlan eljárás csak méltányossági szempontok figyelembevételével teszi lehetővé, hogy az érintettek vonatkozásában az Alaptörvényben biztosított jogállami garanciák (jogbiztonsághoz való jog, tisztességes eljárás követelménye) – érvényesüljenek, és elkerülhetővé váljon az alapvető jogokkal összefüggő visszásság tényleges bekövetkezése.

A méltányos eljárás pedig magában foglalhatja, hogy azon tanulók és hallgatók vonatkozásában, akik a hallgatói jogviszonyukat bármilyen formában – ideértve: az érvényes diákigazolványt, vagy a helyette kiadott igazolást, illetve a tanuló, hallgatói jogviszony fennállását igazoló iratot – igazolni tudják a közlekedési társaságok felé, továbbá rendelkeztek az utazáshoz szükséges érvényes, és időpontjának megfelelő jeggyel, bérlettel, akár visszamenőlegesen is felülvizsgálhatóvá tegyék a korábban kiszabott pótdíjat megalapozottságát.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

– az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a Kormányt*, hogy az Nft.-ben meghatározott követelményekre figyelemmel, az Nft.-ben kapott felhatalmazása alapján alkossa meg a diákigazolvány igénylésére és kiadására vonatkozó új eljárási szabályokat.

– az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem*, hogy valamennyi, közösségi közlekedési szolgáltatást nyújtó *közlekedési társaság* vizsgálja felül a diákigazolvány hiányában bírságolt tanulók és hallgatók pótdíjazási eseteit, amelyekben az érintett tanulók és hallgatók rendelkeztek érvényes jeggyel, vagy bérlettel, továbbá az ellenőrzés időpontjában, a jelentés szerinti iratokkal igazolni tudták tanulói, illetve hallgatói jogviszonyuk fennállását.

Budapest, 2013. december

Székely László sk.