

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2909/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

**Az eljárás megindítása**

A Fővárosi Főügyészség továbbította hivatalomhoz a Bejelentő 2015. április 2-án a Főügyészséghez intézett beadványát, miszerint az Emberi Erőforrások Minisztériumához (a továbbiakban: Minisztérium) benyújtott közérdekű bejelentései nem kerültek teljeskörűen kivizsgálásra, a tételesen megfogalmazott kérdéseire nem kapott választ. Sérelemzte, hogy a Minisztérium a 2014. október 1-jén kelt válaszlevelében nem tér ki a 2014. július 24-én kelt közérdekű bejelentésben megfogalmazott valamennyi kérdés megválaszolására, továbbá nem indokolta meg a késedelmes válaszadás okát, valamint eljárása alatt nem adott tájékoztatást az elbírálást megelőző vizsgálat elhúzódtásáról, az elintézés várható időpontjáról és az eljárás meghosszabbodásának indokáról. A Bejelentő sérelmezi továbbá, hogy a Minisztérium a 2014. december 22-én kelt válaszlevelében nem tért ki a 2014. október 20-án kelt közérdekű bejelentésben megfogalmazott valamennyi kérdése megválaszolására, valamint azt is, hogy a Minisztérium a 2015. március 9-én kelt válaszlevelében a 2015. január 25-én kelt közérdekű bejelentésben megfogalmazottakra érdemi választ nem adott és arról tájékoztatta, hogy a korábbival azonos tartalmú beadvány vizsgálata mellőzhető.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Minisztériumot.

**Az érintett alapvető jogok**

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nkt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény (a továbbiakban: Elismerési törvény)
- 148/2000. (VII. 31.) Korm. rendelettel kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya közötti, a Magyar Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban kiállított végzettséget tanúsító okiratok egyenértékűségének kölcsönös elismeréséről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény)

## Megállapított tényállás

A Bejelentő 2014. július 24-ei keltezéssel, nyílt levelet intézett az emberi erőforrások minisztere felé, amelyben egy rektori kinevezéssel összefüggésben felhívta a figyelmet a honosítási eljárás hiányosságaira, törvényességi ellenőrzés lefolytatását kezdeményezte, továbbá a következőkről kért tájékoztatást: mely szervezet vezet nyilvántartást a honosított fokozatokról, mely szervezetnek a kötelezettsége felszólítani az érintettet a honosításra, ki jogosult a honosítás hiányára hivatkozással intézkedéseket tenni.

A Minisztérium a Bejelentőnek írt, 2014. október 1-jén kelt válaszlevelében a vonatkozó jogszabályi környezetet ismertette.

A Bejelentő 2014. október 20-án kelt beadványában felülvizsgálati kérelemmel fordult Orbán Viktor miniszterelnökhöz. Álláspontja szerint nem kapott érdemi választ, kifogásolta az ügyintézési határidő elhúzódását, továbbá törvényességi ellenőrzés lefolytatását, valamint az alábbi kérdéseinek megválaszolását kérte: a magyar állampolgárok külföldön szerzett PhD fokozatainak honosítását végző intézmények kötelesek-e a honosított dolgozatokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni; van-e olyan nyilvános adatbázis, amelyben a honosított dolgozatok megtalálhatóak; 2011-2012-ben kellett-e honosítani a magyar állampolgárnak a külföldön szerzett PhD fokozatát, ha az itthoni munkakörének betöltéséhez használni kívánta? A Minisztérium a 2014. december 22-én kelt levelében tájékoztatást adott arról, hogy a bejelentésben megnevezett személy rendelkezik Szlovákiában szerzett doktori fokozattal, valamint az Elismerési törvény 15. § (1) bekezdés a) pontjában írt előfeltételek teljesültek, továbbá az érintettet tájékoztatták arról, hogy a jogszabályi feltételek érvényesülése érdekében a honosításra irányuló eljárást kezdeményeznie kell.

Bejelentő 2015. január 25-ei keltezéssel újabb beadványt küldött a Minisztériumnak, amelyben továbbra is a törvényességi ellenőrzés lefolytatását kérte és tételesen felsorolta, hogy a válaszlevél mely kérdéseire nem tért ki, továbbá a felülvizsgálat és a törvényességi ellenőrzés eredményéről tájékoztatást kért, valamint a rendszerszintű hibák kiküszöbölésére tett javaslatok ismertetését kérte. Bejelentő álláspontja szerint a következő kérdéseire nem kapott választ: kit értesített a Minisztérium az előírt honosítás hiányáról; milyen határidőt szabott a rektornak a honosítási eljárás kezdeményezésére; milyen lépéseket tett vagy szándékozik tenni a jogorvoslás érdekében; milyen rendszerszintű változtatásokat tervez a hasonló esetek elkerülése érdekében?

A Minisztérium a 2015. március 9-én kelt levelében azt a tájékoztatást adta, hogy az eljárása eredményéről teljeskörű információt nyújtott, továbbá a beadványt ismételtnek minősítette és a vizsgálatát mellőzte.

Ezt követően fordult a Bejelentő a Fővárosi Főügyészséghez és kifogásolta, hogy a rektorra történő kinevezés feltételeinek ellenőrzése érdekében több alkalommal megkereste a Minisztériumot, azonban felvetett kifogásaira nem kapott teljeskörű, érdemi választ.

A Fővárosi Főügyészség által továbbított beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az Minisztériumot, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Mikor érkeztek a Bejelentő által tett közérdekű bejelentéseket, milyen intézkedések történtek és milyen tájékoztatásokat adtak a beadványokra?
- Tájékoztatta-e a Minisztérium a Bejelentőt arról, hogy a honosítási eljárási döntés mikor és miként zárult le és sor került-e további intézkedés(ek) kezdeményezésére?
- Eleget tett-e a Minisztérium a hozzá beérkezett közérdekű bejelentések elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) – bekezdésében foglaltaknak?
- Mi az indoka a bejelentő által megfogalmazott és a 2014. július 24-én kelt levelében 1-9. sorszámokkal, a 2014. október 20-án kelt levelében 1-3. sorszámokkal, valamint a 2015. január 25-én tételesen rögzített kérdésekre történő válaszadás hiányának?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának válasza:

A Bejelentő 2014. július 24-én kelt levelére a felsőoktatásért felelős államtitkár 2014. október 1-jén tájékoztatta a Bejelentőt a doktori képzés, a tudományos minősítés, a tudományos kérdések megítélésének rendjéről, annak jogszabályi rendjéről, eljárási szabályairól, a tudományos kérdések tekintetében a hatáskörökről, illetékességekről, a főiskolai tanári kinevezés, a rektori megbízás jogszabályi rendelkezéseiről, és a külföldi bizonyítványok és oklevelek honosítási és elismerési szabályairól.

A Bejelentő 2014. október 20-án kelt második, felülvizsgálati beadványát a Miniszterelnökség Levelezési Osztálya – a Pkbt. 1. § (5) bekezdésére hivatkozva – a 2014. november 7-én kelt levelében, egyrészt az Emberi Erőforrások Minisztere részére, másrészt a Miniszterelnökség Közigazgatási Államtitkára részére válaszadás céljából áttette. Az Emberi Erőforrások Minisztériumába az áttétel 2014. november 10-én érkezett (42749-2/2014. ügyirat). A tárca a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdéseire hivatkozással az elbírálást megalapozó vizsgálat idejét meghosszabbította, és erről a Bejelentőt a 2014. december 8-ai keltezésű levelében, az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével tájékoztatta.

A felsőoktatásért felelős államtitkár az emberi erőforrások minisztere nevében eljárva, tovább folytatta a vizsgálatot, mely alapján a Minisztérium és az Oktatási Hivatal, mint az oklevelek elismerésével foglalkozó nemzeti információs központ állásfoglalását megtette. A vizsgálati eljárást a dokumentumok további részletes megvizsgálásával a felsőoktatási szakterület lefolytatta és a vizsgálati eljárás eredményéről, a megtett megállapításokról, a megtett, és a továbbiakban megteendő intézkedésekről a Bejelentőt 2014. december 22-én kelt levelében tájékoztatta. Válaszlevelében rögzítette, hogy a Bejelentő által megnevezett személy rendelkezik Szlovákiában szerzett tudományos fokozattal, amelyet Szlovákia belső, nemzeti joga szerint elismert felsőoktatási intézmény állított ki, mely intézmény jogosult tudományos fokozat odaítélésére. A Minisztérium megállapította, hogy az Elismerési tv. 15. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt előfeltételek teljesültek, azonban a b) pontban meghatározott, honosítást előíró jogszabályi feltétel nem teljesült. A fentiek miatt a Minisztérium tájékoztatta az érintettet a honosítás szükségességéről és a honosításról rendelkező határozat bemutatását kérte. A Minisztérium arról is tájékoztatta a Bejelentőt, hogy a nevezett személy tekintetében a honosítási eljárásban hozott döntés függvényében kerül sor további intézkedések kezdeményezésére.

A Bejelentő újabb beadványt intézett a felsőoktatásért felelős államtitkár felé 2015. január 25-ei keltezéssel, mely beadványt a Bejelentő egyidejűleg tájékoztatásul a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára és a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság és az Országos Doktori Tanács elnöke részére is megküldött. Bejelentő továbbra is a törvényességi ellenőrzés lefolytatását, konkrét kérdéseinek megválaszolását, valamint a rendszerszintű hibák kiküszöbölésére tett javaslatok ismertetését kérte. A beadvány megvizsgálása során megállapításra került a tárca részéről, hogy ismételt, a korábbiakkal azonos tartalmú a beadvány. A korábbi beadványokat a tárca több alkalommal érdemben megválaszolta, a Bejelentőt a vizsgálat eredményéről, a megtett intézkedésekről teljeskörűen tájékoztatta, azaz a Pkbt. 2. § (4) bekezdése szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt az intézkedésekről értesítette. Mindezeknek megfelelően, mivel a 2015. január 27-én érkezett beadvány a Pkbt. 1. § (3) bekezdése szerinti közérdekű bejelentésnek minősült, tájékoztatta a tárca a Bejelentőt, hogy az eddigi beadványaihoz képest a 2015. január 27-én érkezett beadványa új tény, vagy körülményt nem tartalmazott, így megállapítható volt, hogy a Pkbt. 2. § (6) bekezdése értelmében a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata a továbbiakban mellőzhető.

Egyben arról is tájékoztatást nyújtott a tárca, hogy a bejelentés nem tartozik a Ket. hatálya alá, így a Bejelentőt nem illeti meg az ügyfél jogállása.

A vizsgálat eredményeképpen a tárca – 2015. február 20-án kelt levelében – tájékoztatta az ügyben érintett személyt is a vizsgálati eljárásról, a vizsgálati megállapításokról és a szükséges intézkedések megtételéről.

A jogszabályi előírások és feltételek maradéktalan és teljeskörű teljesülése érdekében kérte a tárcza az érintettet, hogy kezdeményezze a honosítási eljárás megindítására irányuló kérelmével az általa választott felsőoktatási intézményben a szlovák doktori fokozat magyarországi honosítására irányuló eljárás lefolytatását, és a honosítási eljárás lezárását követően a tudományos fokozat honosításáról rendelkező határozatot mutassa be. A Minisztérium megállapította, hogy az érintett rendelkezik Szlovákiában szerzett tudományos fokozattal és a szlovák fokozat a magyar doktori fokozattal vethető össze. Az Elismerési tv. 6. § (1) bekezdése alapján a külföldi bizonyítvány és oklevél által tanúsított végzettségi szint vagy tudományos fokozat elismerése az elismerési vagy honosítási eljárás során történik. A honosítási eljárásra azokban az esetekben is szükség van, amikor valamely kétoldalú nemzetközi ekvivalencia egyezmény rendelkezik a külföldi és hazai tudományos fokozatokra vonatkozóan. Az Egyezmény a végzettségi szint tekintetében rendelkezik az egyenértékűségről, amely azonban nem teszi szükségtelemmé a szlovák doktori fokozat magyarországi honosítására irányuló eljárás lefolytatását. Egy szlovák doktori fokozat is a teljes körű elismeréssel, azaz a honosítással válik Magyarországon szerzett „Doctor of Philosophy” fokozattal egyenértékűvé. A Minisztérium a 2015. február 20-án kelt levelében arról is tájékoztatta az érintett személyt, hogy az Elismerési tv. alapján, az annak hatálya alá tartozó külföldi fokozatok a honosítással válnak Magyarországon szerzett „Doctor of Philosophy” vagy „Doctor of Liberal Arts” fokozattal egyenértékűvé. A honosítási eljárásban a felsőoktatási intézmény doktori tanácsának az Elismerési tv., valamint a Ket. rendelkezéseit kell alkalmaznia, a honosítási kérelem tárgyában alakszerű döntést kell hoznia.

Az érintett személy 2015. március 9-én elektronikus levélben tájékoztatta a tárcát, hogy kezdeményezte a honosítási eljárást, és egyben csatolta a honosítási eljárással kapcsolatos kérelem befogadásáról szóló felsőoktatási intézményi hivatalos levelet.

Az illetékes felsőoktatási intézmény nemzetközi és tudományos ügyekért felelős rektorhelyettese a doktori fokozat honosításával kapcsolatos kérelmet 2015. március 2-án (RI/60/2015. ügyiratszám) befogadta. Egyúttal tájékoztatta a tárcát arról is, hogy a doktori fokozat honosításával kapcsolatos eljárás folyamatban van, hiánypótlásokat szükséges volt bekérniük, és az Intézményi Doktori és Habilitációs Tanács az eljárási rendjének megfelelően a döntését mihamarabb meghozza.

A doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról szóló 387/2012. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 9. § (2) bekezdés e) pontja értelmében a doktori tanács dönt a doktori fokozatszerzési eljárások indításáról, a kreditelismerésekről, a doktori szigorlat tárgyairól, az Nftv. 16. § (4) bekezdésében meghatározott doktori fokozat odaítéléséről, honosításáról és visszavonásáról. A honosítási eljárás lezárásáról, a meghozott döntésről a Bejelentőt nem tájékoztatta a tárcza, mivel a honosítási eljárás (a Minisztérium jelen eljárásban adott válaszlevele keltezésékor) folyamatban volt. A Minisztérium álláspontja szerint a Bejelentő további tájékoztatása a honosításról szóló döntésről nem szükséges, ugyanis a Bejelentőt nem illeti meg az ügyfél jogállása. A Minisztérium kifejtette továbbá, hogy a Bejelentő által feltett, és a tárcza által részben meg nem válaszolt kérdésekről megállapítható, hogy azok a tudományos igazságok kérdéskörébe tartoznak. Magyarország Alaptörvényének a X. cikkelye kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát, és tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Egyebekben azt is kimondja, hogy a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza, tanítás, a kutatás és a művészeti élet szabadsága, a felsőoktatásban a felsőoktatási intézmények autonómiáján keresztül valósul meg. A fentiek alapján tehát tudományos igazságok kérdésében az Emberi Erőforrások Minisztériuma nem rendelkezik sem hatáskörrel sem illetékességgel, és egyebekben az Alaptörvény X. (2) szellemében a meghozott érdemi döntések sem bíróság, sem közigazgatási szerv előtt nem tehetők vitássá.

Hivatkozva Magyarország Alaptörvényére, a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre és a felsőoktatási intézmények doktori szabályzataira, a doktori fokozat honosítására irányuló eljárásban a honosítási megfelelést kizárólag és csakis az adott felsőoktatási intézmény doktori és habilitációs bizottsága hivatott megítélni, és arról állást foglalni, dönteni, és tudományos kérdések tekintetében vizsgálatot folytatni.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv 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 Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen. A Minisztérium, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

### **Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[a]z 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 idézett 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 Alkotmánybírósnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatainak indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam 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. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében *mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

### **Az ügy érdemében**

1. A bejelentésekből, valamint a megkeresésemre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

1.1. A rendelkezésemre álló dokumentumokból megállapítottam, hogy az első bejelentést 2014. július 25-én érkezett a Minisztérium és arra 2014. október 1-jén kelt a 42749-1/2014/FOFEJL ügyiratszámú levelében válaszolt.

A Minisztérium a jelen eljárásban adott válaszában kiemelte, hogy az ügyintézési határidő túllépésének az oka az volt, hogy az ügyben szakmai és jogi egyeztetések lefolytatása több időt igényelt. Az elhúzódó vizsgálat ellenére azonban a Minisztérium a Bejelentőnek írt, 2014. október 1-jén kelt válaszlevelében a bejelentésben foglalt konkrét esetre nem tért ki, csupán a jogszabályi környezetet ismertette. A válaszlevél nem tartalmazott érdemi megállapítást – illetve az érdemi válasz mellőzésének indoklását – sem a bejelentésben megjelölt konkrét ügyben, sem a törvényességi ellenőrzést illetően, vagyis a bejelentés tartalmi felvetéseivel érdemben nem foglalkozott, így a közérdekű bejelentésben foglaltak teljeskörű vizsgálata sem történt meg.

Erre tekintettel, továbbá a Pkbt-ben meghatározott eljárási határidő túllépésével, az elintézés várható időpontját és az eljárás meghosszabbodása indokait tartalmazó, valamint az ügy érdemére vonatkozó tájékoztatás elmulasztásával a Minisztérium *a jogbiztonsággal, a petíciós és a tisztességes hatósági eljárásához való joggal összefüggésben visszásságot okozott*.

1.2. Bejelentő ezt követően a 2014. október 20-án kelt levelét Orbán Viktor miniszterelnöknek címezte és kifogásolta a Minisztérium válaszlevelét, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint kérdéseire nem kapott választ, a törvényességi ellenőrzés lefolytatására nem került sor és csupán jogszabály ismertetés történt.

Bejelentő azt kérte, hogy a Miniszterelnök vizsgálja meg, hogy a Minisztérium miért nem adott érdemi választ, továbbá a 30 napos határidőt milyen okból nem tartotta be és a várható késedelemről miért nem nyújtott tájékoztatást, valamint kérelmezte a törvényességi ellenőrzés lefolytatását és levelében rögzített kérdéseire történő érdemi választ kért. Kérdései kiterjedtek a honosított dolgozatok nyilvántartására, a honosítás elmulasztásának jogkövetkezményeire, az esetleges felelősségre vonás kérdésére. A Miniszterelnöknek címzett közérdekű-bejelentést a Miniszterelnökség illetékességéből a Minisztériumba tette át.

A Minisztérium a Pkbt. rendelkezéseinek megfelelően a 2014. december 8-án kelt levélben értesítette a Bejelentőt arról, hogy az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag 30 napnál hosszabb ideig tart, valamint 2015. január 8. napját jelölte meg az elintézés várható legkésőbbi időpontjaként. A tárcsa 2014. december 22-én kelt levelében adott tájékoztatást az ügyben folytatott vizsgálat eredményéről, melyek során megállapította, hogy a honosítási eljárás hiánya tekintetében a bejelentés alapos. Tájékoztatást adott továbbá arról, hogy a honosítási eljárási döntés függvényében kerül sor további intézkedések megtételére.

Megállapítottam, hogy a Minisztérium a Pkbt.-ben rögzített eljárási határidőn belül adott tájékoztatást a Bejelentőnek, tájékoztatása azonban nem volt teljeskörű, tekintettel arra, hogy a Bejelentő által feltett egyes kérdésekre – előző bejelentése kivizsgálására vonatkozó kifogásai, honosított dolgozatok nyilvántartására, honosítás elmulasztása esetén a felelősség megállapítására vonatkozóan – tájékoztatást továbbra sem tartalmazott. Ezen hiányosságok *a tisztességes hatósági eljárásból való jog, a jogbiztonság és a petíciós jog sérelmére vezettek.*

**1.3.** Bejelentő harmadik beadványa elbírálásakor a Minisztérium ismét elmulasztotta megtartani a 30 napos ügyintézési határidőt, és nem volt megalapozott az a tájékoztatása sem, mely szerint a lefolytatott vizsgálat eredményéről korábban már teljeskörűen informálta a Bejelentőt. Jelen vizsgálat tárgya a közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálata, így az egyedi hatósági ügy alapjogi vizsgálatára nem került sort, azonban – a Minisztérium álláspontjával egyetértve – szükségesnek tartom rögzíteni, hogy a honosítási eljárásban a Bejelentő nem minősül ügyfélnek. A minisztérium álláspontjától eltérően ez azonban nem zárja ki a Bejelentő tájékoztatását, a honosítási eljárásban hozott döntésről.

A Pkbt. 3§ (1) bekezdése értelmében ugyanis, amennyiben a közérdekű bejelentésben foglaltak alaposnak bizonyulnak, akkor *gondoskodni kell a jogszerű állapot helyreállításáról, a szükséges intézkedések megtételéről, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.* A Pkbt. értelmében az eljárásra jogosult szervnek a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – indokok megjelölésével – a bejelentőt tájékoztatnia kell. A Minisztérium a 2014. december 22-én kelt levelében tájékoztatta a Bejelentőt, hogy a honosítási eljárási döntés függvényében kerül sor további intézkedésre. A jelen eljárásban adott válaszában azonban már nem tartotta szükségesnek és indokoltnak a Bejelentő fentiekéről való további tájékoztatását.

A Pkbt. szabályozása szerint nem elégséges tájékoztatás a közérdekű bejelentő felé az, hogy a honosítás kezdeményezésére felhívta a Minisztérium az érintettet, hanem a honosítási eljárás eredményéről is informálni kell a közérdekű bejelentőt.

Az erről való tájékoztatás elmulasztása ismételen *a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.*

**1.4.** Megállapítottam továbbá, hogy a Minisztérium a jelen felülvizsgálati eljárás során – a kifejezetten erre irányuló kérdéseim ellenére – sem tért ki a Bejelentő által megfogalmazott konkrét kérdések megválaszolására, sem a válaszadás mellőzésének indokaira. A Minisztérium álláspontja szerint a Bejelentő által feltett és a tárcsa által részben meg nem válaszolt kérdésekről megállapítható, hogy azok a tudományos igazságok kérdéskörébe tartoznak. Megállapítom, hogy a Bejelentő egyes konkrét kérdései, amelyeket a felülvizsgálati eljárás megindításáról szóló levelemben is kiemeltem, nem tartoznak a tudományos igazságok kérdéskörébe. Így, többek között a honosításra, a honosított dolgozatokkal összefüggő nyilvántartás meglétére, nyilvánosságának kérdésére a Minisztérium a válaszadást mellőzte.



2. Bejelentő 2015. július 27-én kelt levele szerint a honosítás megtörtént, amellyel kapcsolatban kifogásolja a vonatkozó jogszabályok kapcsolódó rendelkezéseit.

A Bejelentő beadványából és a Minisztérium válaszleveléből megállapított tényállás ismeretében az alábbi, európai uniós és hazai joganyagot tekintettem át.

2.1. A külföldi oklevelek és bizonyítványok elismerésének az indoka egyrészt az Európai Unióhoz történő csatlakozás és az ebből származó jogharmonizációs kötelezettségre vezethető vissza, másrészt pedig arra, hogy a személyek szabad mozgásának és a letelepedésnek az elve a diplomák és a bizonyítványok kölcsönös elismerésének elvén keresztül tud teljes körűen és korlátlanul érvényesülni. Egy személy ugyanis csak akkor tud egy másik (tag)államban letelepedni, illetve ott munkát vállalni, amennyiben megfelel a mesterségére vagy a foglalkozására az abban a tagállamban megállapított feltételeknek. Ezek rendszerint a szóban forgó tevékenység gyakorlásához szükséges iskolai végzettségre, valamint a szakmai magatartásra vonatkoznak. Mivel mindkettőben rendkívül nagy eltérések mutatkozhatnak az egyes (tag)államok között, ez akadályt vagy korlátot jelenthet a szabad mozgás jogának gyakorlására. Ezen akadály elhárítása érdekében kerültek kibocsátásra a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerésére vonatkozó közösségi jogszabályok valamint nemzetközi egyezmények. A felsőoktatásban szerzett képesítések kölcsönös elismerésének rendszerével összefüggésben kiemelendő, hogy a közösségi jogszabályok, ill. nemzetközi ún. ekvivalencia-egyezmények a tagállamok, ill. szerződő felek közötti kölcsönös bizalmon alapulnak, céljuk pedig a nemzeti rendszerek működésének koordinálása.

2.2. A külföldön szerzett bizonyítványok és oklevelek elismerését Magyarországon a két- és többoldalú nemzetközi elismerési egyezmények, valamint a 2002. január 1-jén hatályba lépett, Elismerési törvény szabályozza. Jogi értelemben egy külföldi bizonyítvány vagy oklevél elismerés hiányában, illetve tudományos fokozatot tanúsító oklevél honosítás nélkül semmilyen hazai végzettségi szintet, tudományos fokozatot, szakképesítést vagy szakképzettséget nem tanúsít, ebből eredően ilyen jogosultságot se lehet rá alapozni.

Ezek a bizonyítványok és oklevelek jogszabály alapján, valamint az elismerés, illetve honosítás megtörténtével biztosítanak tulajdonosuknak ugyanolyan jogokat, mint az a magyar érettségi bizonyítvány vagy oklevél. Az Elismerési törvény 3. §-a alapján az elismerési eljárás során az eljáró hatóság a külföldi oklevél jogi hatályát azonosnak nyilvánítja a Magyarországon megszerezhető oklevél jogi hatályával. Főszabály szerint a felsőfokú oklevelek által tanúsított végzettségi szint és az általuk tanúsított szakképzettség elismerése az Oktatási Hivatal Magyar Ekvivalencia és Információs Központjának (a továbbiakban: MEIK) a feladata. A külföldi tudományos fokozatok honosítását azonban, amennyiben a fokozatot külföldi oktatási intézmény adta ki, a fokozat által tanúsított tudományterületen, illetve azon belül azonosítható tudományágban doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére jogosult magyar felsőoktatási intézmény végezheti. Az egyetem ebben az eljárásban azt vizsgálja, hogy az adott, külföldön szerzett fokozat megfeleltethető-e a Magyarországon megszerezhető doktori, illetve művészeti fokozatnak. A honosítás egy eljárásban, a kérelmező által választott egyetemen történik.

A Szlovák Köztársaságban kiállított, végzettséget tanúsító okiratok magyarországi elismeréséről az Egyezmény rendelkezik.

Az Egyezmény alapján a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya, mint szerződő felek a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság közötti, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről létrejött, 1995. március 19-én, Párizsban aláírt Szerződés 12. Cikkének (5) bekezdése értelmében, a sokoldalú oktatási és kulturális kapcsolatok erősítése és szorosabbra fűzése érdekében, az 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt Egyezmény a felsőoktatási képesítések elismeréséről az Európai Régióban szellemében, továbbá tekintettel az Európa Tanács és az UNESCO tagállamainak a hallgatók és az egyetemi oktatók nemzetközi mobilitásának harmonizációjában elért eredményeire tekintettel hozta létre az Egyezménnyel kihirdetett nemzetközi egyezményt.

Az Egyezmény 10. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „A Magyar Köztársaság a Szlovák Köztársaság felsőoktatási intézményeiben szerzett tudományos-akadémiai fokozat, a „philosophiae doctor” (rövidítve: „PhD.”) és a művészeti-akadémiai fokozat, az „artis doctor” (rövidítve: „ArtD.”) végzettségi szintjét egyenértékűnek ismeri el a Magyar Köztársaság egyetemein szerzett doktori fokozat (rövidítve: PhD), illetve a művészetek terén szerzett doktori fokozat végzettségi szintjével (rövidítve: DLA).”

Az Egyezmény lényegében tehát Magyarország és Szlovákia közötti, nemzetközi ún. ekvivalencia-egyezményt transzformáló belső (hazai) jogi norma. Az Egyezmény az Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdését érvényesíti. Az Alaptörvény Q. cikk (2)-(3) bekezdése szerint ugyanis „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből az következik, hogy Magyarország és Szlovákia közötti ekvivalencia-egyezményt transzformáló Egyezmény szerint a Szlovák Köztársaság felsőoktatási intézményeiben szerzett tudományos-akadémiai fokozat, Magyarország egyetemein szerzett doktori fokozattal egyenértékűnek tekinthető. Erre tekintettel a honosításra irányadó, említett jogszabályi rendelkezések szinte automatikus elismerést biztosítanak, a külföldön kiállított okirat honosításának elmulasztása formális eljárási kérdés.

A vonatkozó jogszabály kapcsán alkotmányossági aggályokat nem észleltem, erre tekintettel a módosítása iránti intézkedést nem teszek.

### **Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Emberi Erőforrások Miniszterét, hogy intézkedjen

- a vizsgált ügyben a Bejelentő valamennyi megválaszolatlan kérdésére figyelemmel a szükséges, beleértve a honosítási eljárás eredményétől függően – a Pkbt. 3. § (1) bekezdésében foglaltakra is kiterjedő – megtett vagy tervezett intézkedésekre vagy azok mellőzésére vonatkozó álláspontjáról szóló tájékoztatás megadásáról;
- a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.