



## ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

Az alapvető jogok biztosának

## JELENTÉSE

az AJB-933/2020. számú ügyben

a Budapesti Gazdasági Egyetem átsorolási gyakorlatával összefüggésben

*Előadó: dr. Bácskai Krisztina*

Érintett szervek:

- Budapesti Gazdasági Egyetem

2020.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-933/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

### **Az eljárás megindítása**

A Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának (a továbbiakban: HÖÖK) elnöke a Budapesti Gazdasági Egyetem (a továbbiakban: BGE) átsorolási gyakorlatának jogszerűtlenségét sérelmezve részletes beadvánnyal fordult hivatali elődömhöz.

Tekintettel arra, hogy a beadványban tett jelzés alapján a BGE alkalmazott eljárása, gyakorlata, illetve döntései kapcsán felmerült a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a hallgatók tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatali elődöm az ügyben *hivatalból* vizsgálatot indított. Az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében részletes tájékoztatást kért a BGE rektorától a beadványban foglaltakkal összefüggő jogi és szakmai álláspontjáról.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos követelmények**

- 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].

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nft.);
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015 (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.).

### **A megállapított tényállás**

1. A HÖÖK elnöke beszámolt arról, hogy a BGE az Nft. 48. § (2) bekezdése és a BGE Szervezeti és Működési Szabályzatának mellékletét képező hallgatói követelményrendszer szabályzat alapján – figyelemmel a Vhr. 61. § (8) bekezdésére is – a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan állami ösztöndíjas képzésről önköltséges képzésre sorolta át azon hallgatókat, akik a hivatkozott rendelkezések alapján nem folytathatják tanulmányaikat állami ösztöndíjas képzésben.

A beadványozó szerint a BGE azonban az állami ösztöndíjas képzési formáról az önköltséges képzésre történő átsorolás feltételeit *a felmenő rendszer figyelmen kívül hagyásával alkalmazta*. A BGE nem vette ugyanis figyelembe az Nft. 2015. szeptember 1-étől hatályos 116. § (8) bekezdésben szereplő azon fordulatot, hogy az átsorolásnak az Nft. 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeit a 2016. augusztus 31-e után történő átsorolás tekintetében kell alkalmazni. A BGE továbbá figyelmen kívül hagyta az Nft. ugyanezen rendelkezésének 2016. január 1-től hatályos szövegét, amely szerint az Nft. 48. § (2) bekezdésében meghatározott átsorolás feltételeit a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni. A HÖÖK elnökének álláspontja szerint az a hallgató, aki tanulmányait 2015. szeptember 1-vel kezdte meg, *legkorábban 2017. július 31-ével sorolható át* állami ösztöndíjas képzésről önköltséges képzésre.

A fentiek alapján az átsorolás 2016. július 31-i hatállyal nem jogszerű, mert a 2015. szeptember 1-ével tanulmányokat kezdő hallgatók esetében a jogszabály nem tartalmazott rendelkezést az átsorolásukra vonatkozóan, az átsorolás jogszabályi alapját pedig az intézményi szabályozás nem pótolhatja. A HÖÖK elnöke kifejtette továbbá beadványában, hogy a felsőoktatási intézmények működésük kereteit kizárólag a jogszabályok által meghatározott keretek között jogosultak kialakítani, jogszabályi felhatalmazás hiányában jogokat és kötelezettségeket nem állapíthatnak meg.

A HÖÖK elnöke előadta, hogy a fenti jogszabályi rendelkezések szerint nemcsak a 2015. szeptember 1-ével tanulmányokat kezdő hallgatók nem sorolhatók át 2016. július 31-ével: az Nft. átmeneti rendelkezése kifejezetten megerősíti a korábbi rendelkezést, miszerint az átsorolási szabályok alkalmazása nem történhet korábban, mint 2017. július 31-e. A HÖÖK elnöke szerint 2016. július 31-ével nemcsak a 2015 szeptemberében tanulmányokat kezdő hallgatók nem sorolhatók át jogszerűen, de a korábban tanulmányokat kezdő hallgatók átsorolása sem volt jogszerű. Ez utóbbi hallgatói kör tekintetében az Nft. 2016. január 1-től hatályos 116. § (8) bekezdése ugyancsak nem eredményezheti a hallgatók 2016. július 31-ével való átsorolását, mivel az a terhes visszaható hatályú jogalkotás tilalma alá esne. A fenti sérelmes helyzet folytán az elnök állítása szerint a BGE több mint 600 hallgató alapvető jogait sértette meg az eljárásával.

2. Az intézmény átsorolási gyakorlata kapcsán a BGE rektorának címzett megkeresésemben tájékoztatást kértem arról, hogy álláspontja szerint az átsorolással kapcsolatos intézkedések összhangban álltak-e a vonatkozó törvényi garanciális szabályokkal. Választ vártam arra is, hogy hány hallgató átsorolására került sor összesen a szóban forgó esettel megegyező indokok alapján, azaz konkrétan mely évfolyam hallgatóit érintette a sérelmezett átsorolás, illetve milyen módon rendelkezett az átsorolásról a sérelmezett átsorolások idején a BGE hatályos Szervezeti és Működési Szabályzata. Kértem továbbá a rektort, hogy a belső intézményi dokumentumokat illetve személytelenített, anonimizált formában az érintett átsorolási határozatokat is csatolja.

A BGE rektora megkeresésemre adott válaszában a feltett kérdések kapcsán az alábbiakat adta elő. Elsődlegesen az Ajbt. 20. § (2) bekezdés a) pontja alapján kérte a HÖÖK beadványának elutasítását az Ajbt. 18. § (1) bekezdés g) pontjára hivatkozással. Másodlagosan kérte annak megállapítását, hogy alapvető joggal összefüggő visszásságot a BGE nem valósított meg.

A rektor válaszában utalt az Nft. 57. § (2) bekezdésére, mely szerint a felsőoktatási intézmény a hallgatóval kapcsolatos döntéseit – e törvényben, kormányrendeletben és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetben, valamint ha a hallgató kéri – írásban közli a hallgatóval. A felsőoktatási intézmény hallgatóval kapcsolatos döntése jogerős, ha a hallgató meghatározott határidőn belül nem nyújt be jogorvoslati kérelmet, vagy a kérelem benyújtásáról lemondott. Fentiek alapján a hallgatói átsorolásokról a BGE határozatot hoz, amely ellen az érintett hallgató az Nft. 57. § (3) bekezdése szerint a közléstől – ennek hiányában a tudomásra jutástól számított 15 napon belül – jogorvoslattal élhet, kivéve a tanulmányok értékelésével kapcsolatos döntést. Utalt a rektor az Nft. 57. § (1) bekezdésére is, mely szerint jogainak megsértése esetén a hallgató a hallgatói önkormányzathoz fordulhat jogi segítségnyújtásért, jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő, melyet a felsőoktatási intézmény az Nft. szerint köteles elbírálni, illetve az oktatási jogok biztosának az eljárását kezdeményezheti, feltéve, hogy az e törvényben szabályozottak szerint jogorvoslati jogát – a bírósági eljárás kivételével – kimerítette.

Kitért tovább arra is, hogy az Nft. 57. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltakkal összhangban az Ajbt. 20. § (2) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy a biztos a beadványt elutasítja, ha az nem felelt meg az Ajbt. által meghatározott feltételeknek. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés g) pontja szerint a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A rektor szerint a BGE által hozott átsorolási határozatok valamennyi esetben tartalmazták a megfelelő jogorvoslati kioktatást, azon hallgatók kérelmét pedig, akik fellebbezést nyújtottak be,

a BGE minden esetben elbírálta. Sőt, ezen túl a hallgatók érdekében eljárva, éppen a HÖÖK kezdeményezésére bizonyos ügycsoport – kreditbeszámítással érintett hallgatók – tekintetében a BGE az akkor hatályos Ket. 114. § (1) bekezdése alapján döntését saját hatáskörében – a hallgatók számára kedvezőbb irányban – fellebbezés nélkül is módosította. Külön jelezte a rektor, hogy az egy éves határidőn túl erre már elvi szinten sincs lehetőség: a Ket 114. § (2) bekezdése alapján eljárás lefolytatására a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a döntés közlésétől számított egy éven belül jogosult.

A rektor felhívta a figyelmet, hogy a HÖÖK beadványában sérelmezett valamennyi határozat *jogerős és végrehajtható*, egyetlen ezzel kapcsolatos bírósági eljárás sincs folyamatban. Álláspontja szerint annak oka, hogy a biztos eljárására csak a rendelkezésére álló jogorvoslati jog kimerítése után kerülhet sor, éppen az, hogy az eljárással a tényleges jogsértés, vagy annak veszélye váljék elkerülhetővé. Ez esetben pedig nem állt fenn sem tényleges jogsértés, sem pedig annak veszélye. Ezt erősíti álláspontja szerint az a körülmény is, hogy a HÖÖK *nem képviselőként*, hanem saját nevében kezdeményezte az eljárást, e körben pedig azt sem jelölte meg, hogy a beadványban foglalt vélelmezett jogsértés jogi személyként, mely alapvető jogát sérti, így álláspontja szerint *kérdéses, hogy a HÖÖK saját nevében jogosult-e a beadvány előterjesztésére.*

A rektor tájékoztatót továbbá, hogy 2016 júliusában tanulmányi alapon *371 hallgató* került átsorolásra önköltséges/költségtérítéssel képzésre. Ezek közül a hallgatók közül 91 hallgató kezdte meg tanulmányait a 2015/2016. tanévben, 280 hallgató pedig 2015 szeptembere előtt létesített hallgatói jogviszonyt az egyetemmel. A BGE Szervezeti és Működési Szabályzatának a Hallgatói Követelményrendszeréről (a továbbiakban: HKR) szóló kötetének részét képező *Hallgatói Térítések és Juttatások Szabályzata* (a továbbiakban: HTJSZ) 2016. június 25-től hatályos rendelkezései az átsorolás intézményi szabályait az alábbiak szerint határozták meg. A HTJSZ 39. § (1) bekezdése szerint, ha az államilag támogatott hallgatói létszámkeretre felvett hallgatónak a tanulmányai befejezése előtt megszűnik a hallgatói jogviszonya, vagy egyéb okból tanulmányait költségtérítéssel képzésben folytatja tovább, helyére – ilyen irányú kérelem esetén – az Egyetemen költségtérítéssel formában tanulmányokat folytató kiemelkedő tanulmányi teljesítményű hallgató léphet. Ha az Egyetemen államilag támogatott képzésében tanulmányokat folytató hallgatóról a tanév végén az állapítható meg, hogy az utolsó két olyan aktív félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt és *nem szerezte meg legalább a képzésére vonatkozó ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát* (30 kredit +/-3 kredit), akkor a tanulmányait a következő tanévben csak költségtérítéssel képzésben folytathatja. E bekezdésben foglalt feltételek alapján az átsorolással érintett államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatók száma a tanévben a felsőoktatási intézmény államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatóinak tizenöt százalékáig terjedhet.

A hivatkozott HTJSZ 39. § (15) bekezdése szerint önköltséges képzésre kell átsorolni azt a hallgatót, aki az utolsó két olyan félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, illetve nem vett részt külföldi részképzésen, 2015. szeptembere után beiratkozottak esetén nem szerzett két félév átlagában legalább 18 kreditet, 2015. szeptembere előtt beiratkozottak esetén nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség 50 százalékát, illetve nem érte el a szakon, képzésen a kar által megállapított ajánlott tanulmányi átlagot.

A rektor válaszában kitért a HÖÖK azon érvelésére, mely szerint a 2016. évben (2016. július 31-i hatállyal) egyáltalán nem lehetett volna átsorolásról határozatot hozni, mivel az Nft. átsorolásról rendelkező 48. § (2) bekezdése módosult, az Nft. 116. § (8) bekezdése alapján a módosított bekezdést felmenő rendszerben kellett alkalmazni, a tanulmányaikat korábban megkezdett hallgatók vonatkozásában pedig nem volt hatályos jogszabályi rendelkezés. Az Nft. átmeneti rendelkezések között nem szabályozta a 48. § (2) bekezdés korábbi szövegszerű változatának alkalmazhatóságát. A BGE a rektor tájékoztatása alapján *„jogtechnikai anomáliát érzékelt a kérdésben”* és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogalkotó szándéka semmiképpen nem irányulhatott arra, hogy adott évben a hallgatói átsorolások teljes egészében elmaradjanak, mivel így az államilag támogatott helyeken tanulmányi eredményüktől függetlenül maradhatnak a gyengébben teljesítő hallgatók, elzárva a lehetőséget a jobban teljesítő hallgatók elől.

*A jogértelmezés körében a BGE e körülményt figyelembe véve járt el.* Ehhez járul még, hogy a HTJSZ 2016. július 31-i hatállyal rendelkezett az átsorolásról, ennek keretében pedig az államilag támogatott/magyar állami ösztöndíjas, illetve költségtérítéses/önköltséges képzési forma közötti átjárhatóságról. A rektor szerint *az átsorolás jellegét tekintve tanulmányi követelménynek tekintendő*, az Nft. kifejezett *felhatalmazást ad* a tanulmányi követelmények HKR-ben történő rendezésére, így a HKR részét képező HTJSZ alapján az átsorolás álláspontja szerint jogszerű volt. A rektor hivatkozott az Nft. II. 3. részének b) pontjára, amely szerint a hallgatói követelményrendszerben kell meghatározni különösen a hallgatói jogok gyakorlásának és köteleességek teljesítésének rendjét, a hallgatói jogviszonnal kapcsolatosan benyújtott kérelmek elbírálásának és a jogorvoslatnak a rendjét. Kiemelte, hogy az Nft. kifejezetten nem rögzíti az „e törvény keretei között fordulatot”, amely alapján az átsorolás tekintetében a Szabályzat rendelkezései még akkor is érvényesek és hatályosak, ha elfogadja a HÖÖK joghézagra vonatkozó érvelését.

A rektor kiemelte még az Nft. 43. § (2) bekezdés a) pontját, amely szerint a hallgató kötelessége, hogy megtartsa a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltakat, azaz a HKR részét képező HTJSZ tartalma a hallgatóra nézve mindenképpen kötelező volt. Az Egyetem valamennyi érintett hallgatót az úgynevezett ötven százalékos szabály alapján sorolta át – tehát az a hallgató került átsorolásra, aki nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát illetve nem érte el a szakon, képzésen a kar által megállapított ajánlott tanulmányi átlagot – éppen az új szabályozás felmenő rendszerben történő alkalmazása miatt. Hangsúlyozta, hogy a 2015/2016 őszi félévben tanulmányaikat megkezdő hallgatók is annak tudatában létesítették hallgatói jogviszonyukat, hogy esetükben az ötven százalékos szabály alkalmazandó, a mintatanterv szerinti kreditmennyiséghez kellett tanulmányaikat igazítaniuk.

A HÖÖK-nak azt az álláspontját, amely szerint a 2016-ban az átsorolást teljes mértékben el kellett volna hagyni, a BGE nem osztotta. Ebben a körben - mivel a rektor tájékoztatása szerint minden tekintetben jóhiszeműen kívántak eljárni – a BGE konzultált a fenntartóval is, és a Minisztérium részéről megerősítő jelzést kapott, amely szerint a HTJSZ szabályozása fenti érvelés alapján az átsorolások alapját képezheti. *Tudomása szerint az átsorolások a többi felsőoktatási intézményben is lezajlottak.* Az átsorolásról hozott határozatok a fentiek alapján jogerőre emelkedtek, a határozatok meghozatala óta pedig több mint egy év telt el, és el nem bírált fellebbezés vagy folyamatban lévő peres eljárás a 2016. évi átsorolást illetően nincs. A rektor annak megállapítását kérte, hogy az Egyetem az átsorolásokkal kapcsolatban visszásságot nem valósított meg. A rektor válaszához mellékelte a BGE Szervezeti és Működési Szabályzatának III., a Hallgatói Követelményrendszerről szóló kötetének részét képező HTJSZ 2016. június 25. és október 14. között hatályos változatát, valamint az átsorolási határozatok mintáját.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetben**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján hatóság az a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – amely állami vagy önkormányzati feladatot lát el, illetve e feladat ellátásában közreműködik. Az Nft. 1. § értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Az Nft. 2. § (2) bekezdése

értelmében a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. Az Nft. 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – *az oktatásért felelős* miniszter gyakorolja. A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága a felsőoktatási intézmények gyakorlata tekintetében – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelemek 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 tekintetében

Az alapvető jogok biztosa 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 ombudsmanintézmény 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

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 a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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 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 XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztes eljárásból való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem

hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

### III. Az ügy érdemében

1. A rektornak az ombudsmani hatáskör gyakorlása kapcsán kifejtett álláspontja okán szeretnék rámutatni a következőkre. Az Ajbt. rektor válaszában idézett rendelkezése alapján a tényleges jogsértés, vagy annak veszélye nem válik elkerülhetővé pusztán azzal, hogy a biztos csak a jogorvoslathoz való jog kimerítése után jár el, e szabályozás indoka a hatáskör elvonás tilalmának általános jogelvéből következik. Az egyedi panaszbeadvány alapján indult eljárás - rektor által hivatkozott és vitatott feltételeinek - fennállását azonban tekintettel arra, hogy eljárásom az Ajbt. 18. § (4) bekezdésén alapul, nem szükséges igazolni. A hivatalból indított eljárás ugyanis természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

2. Az ügy jogi megítélése szempontjából releváns jogszabályi háttér az átsorolás idején, azaz a 2016 júliusában hatályos Nft. és a Vhr. rendelkezései adják.

Az Nft. 48. § (2) bekezdésének, a 2015. augusztus 31-ig hatályos rendelkezése szerint a felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni azt a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, *aki az utolsó két olyan félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát, illetve az intézmény szervezeti és működési szabályzatában ajánlott tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdés szerinti nyilatkozatát visszavonja.* A fenti rendelkezés 2015. szeptember 1-jén módosult az alábbiak szerint. A felsőoktatási intézmény tanévenként köteles önköltséges képzésre átsorolni azt a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, *aki az utolsó két olyan félév átlagában, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt, illetve nem a 81. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott külföldi képzésben vett részt, nem szerzett legalább tizennyolc kreditet, és nem érte el az intézmény szervezeti és működési szabályzatában – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – megállapított tanulmányi átlagot, továbbá azt, aki a 48/D. § (2) bekezdése szerinti nyilatkozatát visszavonja.*

2015 szeptemberétől tehát az önköltséges képzésre történő átsorolás feltételül *új tanulmányi követelményt vezetett be az Nft.* Az átsorolás alapjául szolgáló tanulmányi követelmény módosulásának alkalmazhatóságát szintén 2015. szeptember 1-i hatállyal az Nft. 116. § (8) bekezdése rendezi. *E törvénynek - az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016. augusztus 31. után történő átsorolás tekintetében kell alkalmazni.* Az Nft. ugyanezen rendelkezése 2016. január 1-étől hatályos rendelkezése szerint *az e törvénynek – az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvénnyel megállapított – 48. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeket a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben kell alkalmazni.* Az utóbbi rendelkezés megerősíti, hogy az éppen belépőkre, azaz a következő évfolyamon tanulmányaikat megkezdőkre és azt követően felmenő rendszerben szükséges az átsorolás alapjául szolgáló megváltozott tanulmányi követelményeket alkalmazni.

A Vhr. 61. §-a *2016. július 1-től hatályos rendelkezései szerint* a felsőoktatási intézménynek a következő képzési időszakban átsorolható hallgatói létszáma meghatározásához a hallgatók tanulmányi teljesítménye alapján meg kell állapítania, hogy az adott tanévben, adott szakon

- a) hány magyar állami ösztöndíjas és hány államilag támogatott hallgatónak szűnt meg a hallgatói jogviszonya a végbizonyítvány megszerzése előtt,

- b) hány olyan magyar állami ösztöndíjas és hány államilag támogatott hallgató van, aki önköltséges, illetve költségtérítéses képzésre kerül átsorolásra,
- c) hány olyan hallgató van, aki a lezárt félévvel már igénybe vette az adott szakon az Nftv. 47. § (3) bekezdése szerint rendelkezésre álló támogatási időt.

Az adott tanév átsorolási döntése során azokat a hallgatókat nem kell figyelembe venni, akik az adott felsőoktatási intézményben legfeljebb egy képzési időszakban folytattak tanulmányokat, továbbá, akik az Nft. 47. § (6) bekezdésében meghatározottak miatt félévüket nem tudták befejezni. Az önköltséges hallgató csak magyar állami ösztöndíjas képzési formára, a költségtérítéses hallgató csak államilag támogatott képzési formára kérheti átsorolását. Az Nft. 48. § (2) bekezdése szerinti átsorolási döntést *minden év július 31. napjáig, tanévenként egyszer kell meghozni*. Ha az Nft. 56. § (1) bekezdése alapján az adott félévhez tartozó kredit teljesítésére július 31-ét követően kerül sor, és a felsőoktatási intézmény betölthető magyar állami ösztöndíjas hellyel rendelkezik, akkor az átsorolási döntést ennek figyelembevételével kell felülvizsgálni és szükség esetén módosítani. Át kell sorolni az Nft. 48. §-a szerint azt a hallgatót, aki – ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata ettől magasabb értéket nem állapít meg – nem éri el a 10. melléklet szerinti, képzési területenként meghatározott súlyozott tanulmányi átlagot.

A HTJSZ 2016. június 25-től hatályos változatának az ügy szempontjából releváns rendelkezései az államilag támogatott és költségtérítéses, illetve a magyar állami ösztöndíjas és önköltséges képzési forma közötti átsorolás rendjét az alábbiak szerint szabályozza.

A HTJSZ 39. § (1) bekezdés szerint, ha az államilag támogatott hallgatói létszámkeretre felvett hallgatónak a tanulmányai befejezése előtt megszűnik a hallgatói jogviszonya, vagy egyéb okból tanulmányait költségtérítéses képzésben folytatja tovább, helyére - ilyen irányú kérelem esetén – az Egyetemen költségtérítéses formában tanulmányokat folytató kiemelkedő tanulmányi teljesítményű hallgató léphet. Ha az Egyetemen államilag támogatott képzésben tanulmányokat folytató hallgatóról a tanév végén az Egyetem megállapítja, hogy az utolsó két olyan aktív félévben (kivéve gyakorlati féléven lévő hallgatók), amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt és nem szerezte meg legalább a képzésére vonatkozó ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát (30 kredit +/-3 kredit), tanulmányait a következő tanévben csak költségtérítéses képzésben folytathatja. E bekezdésben foglalt feltételek alapján az átsorolással érintett államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatók száma a tanévben a felsőoktatási intézmény államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatóinak tizenöt százalékáig terjedhet.

A HTJSZ már korábban is idézett 39. § (15) bekezdése szerint önköltséges képzésre kell átsorolni azt a magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésben részt vevő hallgatót, aki az utolsó két olyan félévben, amelyben hallgatói jogviszonya nem szünetelt illetve nem vett részt külföldi részképzésen, 2015. szeptembere után beiratkoztak esetén nem szerzett két félév átlagában legalább tizenhét kreditet, 2015. szeptembere előtt beiratkoztak esetén nem szerezte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát illetve nem érte el a szakon, képzésen a kar által megállapított ajánlott tanulmányi átlagot.

**3.** A vizsgálatom során kapott nyilatkozatok, a rendelkezésemre álló adatok és a fenti jogszabályi rendelkezések alapján *a következők rögzíthetők*. Az Nft. 116. § (8) bekezdése a jogbiztonság érdekében az Nft. 48. § (2) bekezdésében meghatározott új tanulmányi követelményt csak 2016. augusztus 1-e utáni átsorolás esetén teszi lehetővé alkalmazni az éppen belépőkre, azt követően pedig felmenő rendszer szerint. A HTJSZ 2016. június 25-től hatályos 39. § (1) bekezdése ugyan helyesen emeli át az Nft. átsorolás alapját képező, új tanulmányi követelményeket jelentő rendelkezéseit, annak időbeli változásait, *de nem tartalmazza a mindennek időbeli alkalmazhatóságát szabályozó átmeneti rendelkezéseket* (az Nft. 116. § (8) bekezdését). A HTJSZ ugyanis annyit rögzít, hogy az adott évben, azaz a 2016-os átsorolások során a 2015 szeptember előtt és ezen időpont után beiratkozott hallgatókat más-más tanulmányi követelmény alapján kell átsorolni.

Az átsorolások kapcsán a rektor rámutatott arra, hogy az Nft. 116. § (8) bekezdése ugyan szabályozza, hogy a fenti átsorolások alapját képező, új, módosított tanulmányi követelményeket



felmenő rendszerben kell alkalmazni, de a tanulmányaikat korábban megkezdett hallgatók vonatkozásában álláspontja szerint nem szabályozta az átsorolás alapját képező korábbi tanulmányi követelmények alkalmazhatóságát. Mindezt a BGE a rektor tájékoztatása szerint „jogtechnikai anomáliaként” érzékelte, ugyanakkor arra jutott, hogy a jogalkotó szándéka semmiképp nem irányulhatott arra, hogy az adott évben a hallgatói átsorolások teljes egészében elmaradjanak, mivel ez arra vezetne, hogy államilag támogatott helyeken tanulmányi eredményektől függetlenül maradhatnak a gyengébben teljesítő hallgatók, elzárva a lehetőséget a jobban teljesítő hallgatóktól.

Mindennek kapcsán rá kell mutatnom arra, hogy az Nft. hivatkozott szabályozása kellően egyértelműnek minősül. Az Nft. átmeneti rendelkezései a jogbiztonság érdekében kifejezetten azt tartalmazzák, hogy az átsorolás alapját képező új, módosított tanulmányi követelményeket csak az augusztus 1-e utáni átsorolások esetén alkalmazhatóak, majd ezt a szabályozást 2016. január 1-én módosította a jogalkotó és az új követelmények a 2016/2017. tanév első félévében tanulmányaikat megkezdő hallgatókra, majd azt követően felmenő rendszerben alkalmazhatóak. *Álláspontom szerint nincs olyan időszak, amely az átsorolás alapját képező tanulmányi követelmények szempontjából „ne lenne lefedve”.* A tanulmányaikat korábban megkezdő hallgatók még a régi tanulmányi követelmények alapján voltak átsorolhatóak a 2016-os évben, azaz esetükben az un. 50%-os szabály alapul vételével történhetett az átsorolás, az új 18 kredites követelmény pedig a 2016/2017. évfolyamra belépőkre alkalmazható először. *Azaz a régi feltételek szerint kell átsorolni mindenkit, aki a jogszabályi változás évében már az intézmény hallgatója, egészen addig, amíg ezen évfolyamok kifutnak és az új követelmények alapján kell átsorolni mindenkit, aki a jogszabályi változást követő tanévben létesít hallgatói jogviszonyt.*

Az intézményi szabályozás kapcsán szeretnék utalni az *AJB-645/2013. számú ügyben hivatali elődöm által kiadott jelentésben* kifejtettekre, melyet jelen helyzetre is érvényesnek tartok. Eszerint a jogi szabályozás kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek bizonyos területeken különös jelentősége van. Ilyen kiemelt terület a felsőoktatásba való bekerülés is, de ugyanígy a kiszámíthatóság, az egyértelműség, a követhetőség, a változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása a felsőfokú tanulmányok folyamán is éppoly elengedhetetlen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépési időpontját úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.* A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többlet kötelezettségeket ír elő, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást.

*A követelmények módosításakor a jogalkotó mozgásterét az a rendkívül fontos jogelv korlátozza, hogy amennyiben a jogszabály új kötelezettségeket ró a hallgatókra, vagy kötelezettségeiket terhesebbé teszi, akkor ezt megfelelő felkészülési idő biztosításával tegye.* A korábbi követelményeket módosító, szigorító döntés kihirdetése és hatálybalépése (alkalmazása) közötti időtartamot úgy kell meghatározni, hogy az új követelmények a hallgatók számára előreláthatóan és kiszámíthatóan kerüljenek bevezetésre, a hallgatóknak lehetőségük legyen azok teljesítésének módját megtervezni, illetve azokat teljesíteni, *ezt a megfelelő felkészülési időt a jogalkotó az Nft. 116. § (8) bekezdésében foglaltakkal kívánta biztosítani.* A felmenő rendszer *gyakorlati jogbiztonsági garanciaként* szolgál, jelentősége, hogy a hallgatók a már megkezdett tanulmányaikat azon követelményekkel fejezhessék be, amikkel az adott évfolyamot indították, ez jelenti ugyanis a garanciát a hallgatók számára, hogy időközben ne változhasson a rá vonatkozó felkészülés folyamata és a követelményrendszer. A felsőoktatás világában biztosítja a hallgatók számára a követelményekkel kapcsolatos szabályozás *kiszámíthatóságát, egyértelműségét és követhetőségét,* a változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartamot.

A felmenő rendszer definícióját, lényegi elemeit a felsőoktatás rendszerében az Nft. 108. § (4) bekezdésében rögzíti, eszerint a felmenő rendszer *olyan képzésszervezési elvnek tekintendő, amely alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelményt azokra a hallgatókra lehet érvényesíteni, akik a bevezetését követően kezdték meg tanulmányaikat, illetve azokra, akik azt megelőzően kezdték meg tanulmányaikat, de választásuk alapján az új vagy módosított tanulmányi és vizsgakövetelmények alapján*

*készülnek fel. A felmenő rendszer fogalmi lényege tehát, hogy az új követelmények nem alkalmazhatóak azokra, akik annak bevezetését megelőzően létesítettek hallgatói jogviszonyt, erre kizárólag a hallgató szigorúbb követelményekre irányuló kifejezett válasza esetén lenne lehetőség.*

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a BGE az új tanulmányi követelmények alapulvételével történő átsorolásra vonatkozó belső intézményi szabályozása módosításakor figyelmen kívül hagyta az Nft. garanciális jelentőségű átmeneti rendelkezését és ezzel a mulasztásával a jogállamiság elvét sértette és az érintett hallgatók tisztességes eljárásához való jogával összefüggő viszásságot okozott.*

Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy az intézményi szabályozás kialakítását sok esetben nehezítheti az a tényező, hogy az Nft. fent részletezett 48. § (2) bekezdésére vonatkozó 116. § (8) bekezdésének rendelkezését 2015. szeptember 1-jét követően összesen öt alkalommal is módosították, végül pedig az átsorolás alapját képező Nft. 48. § (2) bekezdésében lévő képzési követelmények 2016. szeptember 1-től átkerültek az Nft 116. § (8) bekezdésébe. A jogalkotó tehát vélhetően érzékelte a jogalkalmazói, intézményi bizonytalanságot és ennek nyomán a képzési követelményeket és azok alkalmazhatóságának szabályait összevonta.

4. A rendelkezésekre álló dokumentumokból megállapítható, hogy ellentmondás húzódik a HÖÖK nyilatkozata és a rektor tájékoztatása között, *az ellentmondás elsősorban az átsorolással érintett hallgatói létszám tekintetében áll fenn.* A HÖÖK álláspontja szerint összesen 600 hallgatót érintett az önköltséges képzésre történő átsorolás, míg a rektor állítása szerint 371 hallgató átsorolása történt meg a kérdéses időszakban. Az átsorolással érintett hallgatói létszám kapcsán felmerült *ellentmondás* megalapozott feloldása – a rendőrségi vagy a bírósági eljárásban meglévő nyomozati, illetve más alakszerű bizonyítási eszköz hiányában – nem áll módomban.

Minde mellett rögzítenem kell, hogy *a rektor nyilatkozata szerint valamennyi hallgatót az 50%-os szabály alapján sorolt át*, mindeközben az intézményi szabályzat fenti rendelkezése szerint önköltséges képzésre sorolható át a 2015 szeptembere után beiratkoztak esetén, aki nem szerzett két félév átlagában legalább tizennyolc kreditet, 2015 szeptembere előtt beiratkoztak esetén, aki nem szerzte meg legalább az ajánlott tantervben előírt kreditmennyiség ötven százalékát. Ha a BGE valamennyi hallgatót az 50 %-os szabály alapján sorolt át 2016-ban, akkor felvetődik a kérdés, hogy *e határozatok az intézmény saját belső szabályozásával összhangban álltak-e.* Minde mellett az ügyben az is megállapítható, hogy ha a rektor valamennyi hallgatót az 50 %-os szabály alapul vételével sorolt át, akkor eljárása a törvényben meghatározott rendelkezéseknek megfelelő volt.

Rá kell mutatnom azonban arra, hogy az intézményi átsorolások kapcsán *semmilyen érdemi információval nem rendelkezem.* Vizsgálatom során a rektort arra kértem, hogy az átsorolásról szóló határozatokat *személytelenített formában bocsássa rendelkezésemre*, azonban kérésem ellenére csupán egy határozattervezetet csatolt, mely természetesen nem tartalmazza a határozat szükséges jogszabályban előírt formai kellékeit (pl. dátum, aláírás, pecsét), így abból a döntések jogszerűségére vonatkozóan semmilyen következtetés nem vonható le.

Mivel hivatali elődöm hivatalból és nem egyedi, hallgatói panaszbeadvány alapján folytatott vizsgálatot, nincsen érdemi információm arra vonatkozóan, hogy az átsorolási eljárások során, ténylegesen milyen tartalmú határozatok születtek. Ebből következően a rendelkezésekre álló egyéb hiteles információ alapján az intézmény átsorolási gyakorlata tekintetében a hallgatói jogok *konkrét* sérelmére vonatkozó alapjogi aspektusú megállapítást nem tudok tenni.

## **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszaállások jövőbeni bekövetkezésének a megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Budapesti Gazdasági Egyetem rektorát, hogy gondoskodjon arról, hogy a belső intézményi dokumentumok a hatályos törvényi szabályok keretei között teljeskörűen, az ezek mögött álló jogállami garanciáknak – így különösen a felmenő rendszer elvének – a tiszteletben tartásával szabályozzák a hallgatók átsorolását, hogy azok a hallgatók számára egyértelműek és kiszámíthatóak legyenek.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos