

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2263/2014. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

Egy budapesti állami intézményfenntartó által fenntartott iskolába járó tanuló szülője a 2014/2015. tanév tankönyvrendelés gyakorlata miatt fordult panasszal hozzám. A beadvány szerint az iskola a szülőket szülői értekezleten arról tájékoztatta 2014 tavaszán, hogy a következő tanévben már nincs lehetőség a korábbi évfolyamokon használt tankönyvkiadók könyveinek megrendelésére, azonban a megrendelt tankönyvek listáját nem ismerhették meg. A beadványozó aggasztónak tartja, hogy a 3. osztályba járó gyermeke jövőre már a harmadik módszer szerint és a harmadik kiadó tankönyveiből kényszerül tanulmányait folytatni.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján a követett gyakorlattal összefüggésben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az érintett iskola igazgatójától, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökétől, valamint vizsgálatom megindításáról – a KLIK elnökének szóló levelem másolatának megküldésével – tájékoztattam a köznevelésért felelős Emberi Erőforrások Minisztériumát.

**Az érintett alapvető jog**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (Ntt.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (Nkt.);
- A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet;
- A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet (Ntr.);
- A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet.

**A megállapított tényállás**

**1.1.** A vizsgált *iskola igazgatójának* tájékoztatása szerint a tankönyvrendelésnél figyelembe vette a köznevelésért felelős államtitkár levelében, az államtitkár és a KLIK elnöke közös levelében, továbbá az illetékes kerületi tankerület intézményvezetői értekezletén elhangzott tankönyvrendelésre vonatkozó utasításokat.

a. A köznevelésért felelős államtitkár 2014. április 7-én kelt levelében tájékoztatást adott a 2014. évi tankönyvrendelésről és terjesztésről, e tájékoztató részét képezte az országos tankönyvellátásról, továbbá az újgenerációs kísérleti tankönyvekről szóló alábbi részlet:

*„Az iskolák a tankönyveket a törvényi előírás értelmében kizárólag az állami tankönyvellátón (a továbbiakban: Könyvtárellátó) keresztül rendelhetik. [...] Az iskola igazgatója a Nemzeti alaptanterv felmenő rendszerű bevezetésével érintett iskolai évfolyamokon csak kísérleti tankönyvet vagy olyan tankönyvet rendelhet, amelyiknek, a tankönyvvé nyilvánítása a kerettantervi rendelet kihirdetését követően történt.*

***Csak az előzőek hiányában választhat az iskola a tankönyvjegyzéken szereplő régi tankönyvek közül. [...] A Könyvtárellátó 2014 augusztusában szállítja ki a közreműködő partnereivel az iskoláknak a tankönyveket. [...]***

b. A köznevelésért felelős államtitkár feljécével, de az államtitkár és a KLIK elnökének aláírásával 2014. április 9-én kelt levél többek közt az alábbiakat fogalmazza meg:

*A „Tájékoztató a 2014/2015-ös tanévi tankönyvrendelésről” és az ugyanezen címet viselő prezentáció, valamint az 1-12. évfolyamra vonatkozó „Javasolt kiadványok listája” kizárólag az állami fenntartású intézményekre vonatkozik.*

*A tájékoztatók tartalmából kiemeljük, hogy a fenntartói egyetértést azon iskolai tankönyvrendelésekre lehet megadni, amelyeket a javasolt lista és kapcsolódó szabályok alapján állítottak össze az iskolák. Az ezzel kapcsolatos döntés a fenntartók – a KLIK esetében a tankerületi igazgatók – hatáskörébe tartozik. A tankönyvrendelések a fenntartó jóváhagyásával válnak véglegesé.*

*A magyar állam nagy erőfeszítéseket tett a tankönyvellátás színvonalának emelésére, hatékonyságának javítására. Ez tette lehetővé, hogy a javasolt listán szereplő tankönyvárak lényegesen alacsonyabbak a korábbi évek árainál. Ennek előnyei viszont csak akkor realizálódnak a családok és az állam költségvetésében, ha a tankönyvrendelés e listából történő választással teljesül.*

*A tankönyvrendeléssel, annak tankerületi jóváhagyásával kapcsolatos összes technológiai ismeretet a KELLO online rendelési felülete tartalmazza, valamint a megyei ügyfélszolgálatok válaszolnak a felmerülő kérdésekre.”*

c. Az illetékes tankerület 2014. április 29-én tartott intézményvezetői értekezletéről készült feljegyzés a következőket rögzíti: „Csak állami ellátásból juthat iskolába tankönyv. Az iskola törvényt sért, ha másik kiadótól (esetleg színlelt, burkolt) vásárol. Listán kívüli nem választható. [...] A javasolt lista a kötelező tantárgyakra vonatkozik. 550 soros lista van, ebből 4195 db a kötelező tantárgy tankönyve. Tantárgyanként 2-3 könyv van. Listán kívül nem választható. Utolsó passzus: nem kötelező tantárgyak pl. nemzetiségi. Kivételek választhatók a nem javasolt listából.”

Az iskola igazgatója a fentiek alapján rögzítette, hogy az állami fenntartású iskolák a fenntartó utasítása alapján csak a javasolt kiadványok listájából választhattak, amelyet rendelkezésemre bocsátott. E lista az 1-8. évfolyamon legalább két kiadó tankönyvét tartalmazta, jellemzően a Nemzedékek Tudása és az Apáczai Kiadó könyveit. Első évfolyamon az előző kiadók könyvei mellett három tantárgyból (magyar, matematika, környezetismeret) kísérleti könyv és matematika tantárgyból a Műszaki Kiadó könyvei találhatóak meg. Második évfolyamon magyarból és matematikából a kísérleti tankönyv mellett az Apáczai Kiadó tankönyvét, erkölcsstanból csak az Apáczai Kiadó tankönyvét, míg környezetismeretből a két fő kiadó mellett kísérleti tankönyvet is lehetett rendelni. A harmadik és negyedik évfolyamon matematikából az Apáczai Kiadó mellett a javasolt lista a Műszaki kiadó könyveit is tartalmazza, kísérleti tankönyv nem jelent meg e két évfolyamon. Az ötödik és hatodik évfolyamokon magyarból a két kiadó tankönyvei mellett kísérleti tankönyvet, matematikából az Apáczai Kiadó mellett kísérleti tankönyvet és a Műszaki Kiadó tankönyvét, történelemből a két kiadó mellett kísérleti tankönyvet, erkölcsstanból kísérleti tankönyvet és a Mozaik Kiadó tankönyvét, ének-zene tantárgyból pedig a két kiadó tankönyvei – 6. évfolyamon csak az Apáczai Kiadó könyve – mellett Kulcs a Muzsikához Kiadó tankönyvét lehetett megrendelni. Hatodik évfolyamon informatika könyvként az Apáczai Kiadó tankönyve mellett a Pedellus Tankönyvkiadó tankönyve biztosította a választási lehetőséget. A hetedik és nyolcadik évfolyamon matematika tanításához az Apáczai, a Műszaki Kiadó tankönyve közül lehetett választani, míg biológia, fizikai és kémia tantárgyhoz a Nemzedékek Tudása Kiadó tankönyve mellett a Mozaik Kiadó tankönyveit, míg földrajz tantárgynál az Apáczai Kiadó könyve mellett szintén a Mozaik Kiadó tankönyvét lehetett megrendelni.

Ének-zene tantárgynál a Nemzedékek Tudása Kiadó könyve mellett a Kulcs a Muzsikához Kiadó könyvét, illetve informatika tantárgynál az Apáczai Kiadó mellett a Pedellus Tankönyvkiadó könyve szerepelt a listán.

Az igazgató tájékoztatása szerint a köznevelésért felelős államtitkári levelek április 15-e után jutottak el az intézményhez, a javasolt kiadványok listája pedig április 20-a után. A tankönyvrendelésre vonatkozó intézményvezetői értekezletet április 29-én tartották, míg a tankönyvrendelés leadási határideje április 30-a volt. Ebbe az időszakba esett bele a tavaszi szünet is, amikor a szülők nem elérhetőek. Így az idő rövidsége miatt a szülők szülői értekezleten ismerhették meg a tankönyvrendelés szabályait, valamint a rendelhető tankönyvek listáját. A tankönyvrendelést meghatározó államtitkári levél és a rendelhető évfolyamonkénti tankönyvlista április végétől vált megtekinthetővé az iskola honlapján.

A fenntartó a tankönyvrendeléssel kapcsolatos egyetértését nem írásbeli formában fejezte ki, hanem az iskolának április 30-ig e-mailen kellett elküldeni a tankerülethez a rendelt tankönyvek listáját, amelyet a tankerület igazgatója ellenőrzött, a rendelést az igazgató továbbította a Könyvtárellátó Nonprofit Kft. (KELLO) felé. Az intézményvezető megjegyezte, hogy a tankönyv csak eszköz a tanításhoz, a tananyag átadása a pedagógusokon, a befogadás pedig a tanulókon múlik.

**1.2. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ** elnöke válaszában kifejtette, hogy Ntt. új szabályozási keretet alkotott a köznevelés tankönyvellátásának rendszerében, mely a tankönyvkiadók egymással történő versengése helyett az állam növekvő felelősségvállalását helyezi előtérbe, így az állam saját állami tankönyvkiadóval, kísérleti tankönyvfejlesztéssel biztosítja a tankönyveket az iskolának. Az Ntt. rendelkezik a Kormány által rendeletben kijelölt állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szervről, valamint fenntartói egyetértéshez köti az iskola tankönyvválasztását, amely rendelkezés garantálja, hogy az iskola és annak fenntartója között az állami támogatás igénylése és felhasználása vonatkozásában együttműködés és közös felelősségvállalás jöhessen létre. Ezáltal a fenntartó jogot kap arra, hogy költségvetési szempontból segítsen optimalizálni az iskola tankönyvválasztását.

A magyar állam nagy erőfeszítéseket tett a tankönyvellátás színvonalának emelésére, hatékonyságának javítására. Ez tette lehetővé, hogy az 1-11. évfolyamok javasolt könyveinek árát jelentősen csökkentették az állam által megvásárolt kiadók a 2013. évhez képest. Mivel az állami tankönyvtámogatás összege az 1. évfolyam kivételével változatlan (tanulónként 12.000 Ft), így az árcsökkenés miatt az iskola mozgástere, rendelési lehetősége a 2-11. évfolyamon jellemzően 10-20%-kal javult.

Azon iskolákban, amelyek bekapcsolódnak a kísérleti tankönyvfejlesztés és alkalmazás programjába, 50-70 %-kal olcsóbbak a tankönyvek, ezért ebben az esetben még nagyobb az intézmények mozgástere. *Ezen törekvések előnyei* csak akkor realizálódnak a családok és az állam költségvetésében, ha a tankönyvrendelés a javasolt listából történő választással teljesül, ezért *javasolta a KLIK irányító szerve* a fenntartásában működő iskolák számára a listáról való rendelést.

A tankönyvrendelés és a jóváhagyás menetéről 2014. április 7-én a KLIK székhelyén tartott értekezleten a tankönyvellátásért felelős miniszteri biztos tájékoztatta a tankerületi igazgatókat. Felhívta a figyelmet, hogy a rendelésnél a tankerületeknek ellenőrizni kell, hogy a rendelés a tanulói létszámnak megfelelően történt-e, a normatív támogatás összegét nem lépte-e túl, valamint a rendelés a javasolt kiadványok listája alapját történt-e.

Az iskolák minderről a 2014. április 9-i tájékoztató levél alapján értesültek. Ezzel egy időben kapták meg az intézmények a javasolt kiadványok listáját, valamint a tankerület igazgatója igazgatói értekezlet keretében szóban is tájékoztatást adott az elvégzendő feladatokról.

A tankönyvrendelés jóváhagyása a tankerületi igazgatók részéről olyan formában történt, hogy a *tanckerület hozzáférést kapott a KELLO által üzemeltetett tankönyvrendelési felülethez*, így láthatóvá vált a tankerülethez tartozó intézmények tankönyvrendelése.

A jóváhagyás előtt, a tankerület igazgatójának ellenőriznie kellett a rendelést a fenti szempontok alapján, majd a tankerületi igazgató elektronikusan jóváhagyta az iskola tankönyvrendelését. Az intézményvezetőnek a tankönyvtámogatásról, az iskolai tankönyvellátás rendjéről – a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014 (III. 12.) EMMI rendelet 26. § (6) bekezdése<sup>1</sup> értelmében – 2014. június 17-ig volt lehetősége tájékoztatni a szülőket.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), 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. 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.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 4. § 9. pontja alapján a fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki, vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és – e törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen – a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. A Nkt. 74. § (2) bekezdése értelmében a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el. A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága a köznevelési intézmények és a fenntartó 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 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.

---

<sup>1</sup> Az EMMI rendelet 26. § (6) bekezdése alapján az iskola igazgatója a véleményezésre jogosultak véleménye alapján minden év június 17-ig meghatározza az iskolai tankönyvellátás rendjét, és erről a helyben szokásos módon tájékoztatja a szülőket vagy a nagykorú cselekvőképes tanulókat, továbbá a fenntartót.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálnak a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre*. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő.

A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a jogszabály szövegének megismerésére, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. Annak a vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégezni. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. A jogbiztonságot súlyosan sérti például az, ha az új- vagy többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő teljesen elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán tudnak kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve a szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek, vagy ha emiatt joghátrányok érhetik őket.<sup>2</sup>

A jogállami garanciák kapcsán lényeges, hogy az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és *egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét, így az ezekkel való irányítás alkotmányellenes*. Az ilyen jogi aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. Az pedig, hogy jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot, alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen.<sup>3</sup>

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### **1. Az iskolai tankönyvellátás és rendelés**

Az Nkt. a *pedagógus törvényi jogai között sorolja fel a tankönyvválasztás jogát*. Az Nkt. 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján a pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy *„a helyi tanterv alapján, a szakmai munkaközösség véleményének kikérésével megválassza az alkalmazott tankönyveket, tanulmányi segédleteket, taneszközöket, ruházati és más felszereléseket.*”

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében biztosított tanítás szabadsága (tanszabadság) a köznevelés terén nem érvényesülhet az egyetemi oktatáshoz hasonló alapjogi tartalommal, hanem csak a törvényalkotó által kijelölt korlátok között.

A pedagógusok szakmai-módszertani autonómiájának tiszteletben tartása mellett ugyanis a tanítási folyamat az állam által meghatározott oktatási tevékenység, az Nkt. idézett rendelkezése szerint ennek megfelelően a tankönyvválasztás joga csak annyiban érvényesülhet, amennyiben azt az állam által meghatározott Nemzeti alaptantervek (továbbiakban: Nat) és a kerettantervek megengedik, amely alapján elfogadásra kerül a helyi tanterv. A tankönyvválasztás további korlátját emellett a szakmai munkaközösség véleménye jelenti.

<sup>2</sup> Összefoglalóan lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [57]-[59].

<sup>3</sup> Lásd a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatot, hivatkozik az elvi jellegű megállapításra a későbbiekben a 45/2001. (XI. 17.) AB határozat és a 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

Az iskolai tankönyvrendelésnél is erre hivatkozik a Ntt. 3. § (10) bekezdése, miszerint az iskolai tankönyvrendelést – a fenntartó egyetértésével – az iskola igazgatója készíti el szakmai munkaközösség véleményének beszerzését követően, a korábban hivatkozott Nkt. 63. § (1) bekezdés c) pontjának figyelembevételével. A Ntt. 3. § (11) bekezdése pedig mindemellett azt rögzíti, hogy „*az iskola a tankönyvjegyzékről a Nat szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz, az (1) bekezdés szerint fejlesztett tankönyvvé nyilvánított könyvek közül választ.*”

Tekintettel arra, hogy a köznevelésben való használatra nem minden könyv alkalmas, ezért a jogalkotó annak legfőbb kritériumait rögzítette. Így a Ntt. 3. § (1) bekezdése meghatározza, hogy „*tankönyvként az a nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített könyv hozható forgalomba, amelyet e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott eljárás keretében tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítottak, vagy nyilvános pályázati eljárás keretében meghatározott évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vagy annak tanításához alkalmazható pedagógus-kézikönyv vonatkozásában a miniszter kiválasztott, vagy a miniszter kezdeményezésére kísérleti tankönyvként fejlesztettek ki és a tankönyvjegyzékre vettek.*”

A köznevelésben használható tankönyvekről, pedagógus-kézikönyvekről jegyzéket kell vezetni, amelyre tankönyv<sup>4</sup> a jogszabályok szerint *meghatározott eljárást követően kerülhet fel.* A tankönyvvé nyilvánításról és a tankönyvvé nyilvánítás megszüntetéséről főszabályként az *Oktatási Hivatal dönt.* Ugyanakkor a tankönyvvé nyilvánítási eljárást *nem kell lefolytatni* akkor, ha a közismereti tankönyv, pedagógus-kézikönyv megírására, elkészítésére *az oktatásért felelős miniszter által kiírt nyilvános pályázati eljárás keretében, vagy a miniszter által kezdeményezett kísérleti tankönyvfejlesztés keretei között történik.* Ez esetben a pályázati eljárás, illetve a kísérleti tankönyvfejlesztés során *kell meggyőződni* a tankönyv, a pedagógus-kézikönyv nevelés-oktatás során történő lehetséges gyakorlati alkalmazásáról, a taníthatósági és tanulhatósági szempontoknak való megfeleléséről és *a tankönyvet a miniszter döntése alapján kell felvenni a tankönyvjegyzékre.* A *szakképző iskolában folytatott szakképzési tankönyveket a szakképesítésért felelős miniszter* nyilvánítja tankönyvvé és dönt a tankönyvvé nyilvánítás megszüntetéséről. A szakképesítésért felelős miniszter ezt a jogát az irányítása alatt álló államigazgatási szervre, illetve a miniszterrel kötött megállapodás alapján az oktatási hivatalra átruházhatja.

Az Ntt. 3. § (4) bekezdése ugyanakkor a pedagógus tankönyvválasztását rögzítő Nkt. szabályhoz képest megszorító rendelkezést ír elő, miszerint *a tankönyvjegyzék – a szótár, a szöveggyűjtemény, a feladatgyűjtemény, az atlasz, a kislexikon, a munkafüzet, a digitális tananyag és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozó, feladathordozó kivételével – bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában a Nat. szerint jóváhagyott kerettantervi tantárgyanként, továbbá a szakképzési tankönyv esetén szakképzési kerettantervi tantárgyanként, modulonként, témakörönként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat.* Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni a Ntt. azon átmeneti szabályaira, amelyek a fenti idézett Ntt. 3. § (4) bekezdésében foglaltak fokozatos bevezetését írják elő.

A Ntt. 7. § (3) bekezdése azt rögzíti, hogy a tankönyvjegyzékre vonatkozó fenti szabályokat „*az e törvény<sup>5</sup> és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletek hatálybalépését követően megkezdett tankönyvvé nyilvánítási eljárásokban kell alkalmazni. Az e törvény hatálybalépését követően új tankönyv a tankönyvjegyzékre a 3. § (4) bekezdésében meghatározott számban vehető fel.*”

---

<sup>4</sup> *Tankönyv* az a nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített könyv, amelyet meghatározott eljárás keretében tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítottak, vagy nyilvános pályázati eljárás keretében meghatározott évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vagy annak tanításához alkalmazható pedagógus-kézikönyv vonatkozásában a miniszter kiválasztott, vagy a miniszter kezdeményezésére kísérleti tankönyvként fejlesztettek ki és a tankönyvjegyzékre vették.

<sup>5</sup> A Ntt. 2014. január 1-jén lépett hatályba

Továbbá a 7. § (4) azt is kimondja, hogy „*E törvény hatályba lépése nem érinti a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tpr.), valamint annak végrehajtási rendelete alapján lefolytatott tankönyvvé nyilvánítás érvényességét. A Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított és a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek a 3. § (11) bekezdésben meghatározott feltétel teljesüléséig, de legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig tankönyvként forgalmazhatók. E tankönyvek tekintetében a 3. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás nem alkalmazható.*”

A Ntt. 40. §-ában foglalt rendelkezés is e szabálynak megfelelő részletszabályokat tartalmaz, miszerint az adott tanévre vonatkozó tankönyvjegyzékre legfeljebb a tankönyvvé nyilvánítási engedélyben meghatározott időtartamra, az Ntt. 3. § (11) bekezdésben foglalt feltétel teljesüléséig át kell venni a kiadó kérésére azokat a tankönyveket, amelyeket a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény alapján tankönyvvé nyilvánítottak és az Ntt. hatálybalépését megelőzően tankönyvjegyzékre vettek, feltéve, ha a tankönyv megfelel az adott tanévre vonatkozó árkorlátnak, valamint a kiadó az adott tanévi tankönyvjegyzékre vételhez szükséges igazgatási szolgáltatási díjat megfizette.

A fent idézett átmeneti rendelkezések azt jelentik, hogy az új Ntt. hatálybalépésével *a korábbi szabályok szerint engedélyezett tankönyvek továbbra is használhatóak a rájuk kiadott engedélyben meghatározott időtartamig*, és e tankönyvek tekintetében a tankönyvjegyzékre vonatkozó *korlátozás* – miszerint évfolyamonként és kerettantervi tantárgyankénti kettő könyv megszorítás – *nem alkalmazható*. Tehát a Tpr. alapján kiadott tankönyvek a régi Nat szerint haladó évfolyamokon, illetve az engedélyezésekor kiadott engedély időtartamáig *továbbra is használhatóak*.

A fentiek alapján szükségesnek tartottam áttekinteni Nat-ra és a kerettantervekre vonatkozó szabályozást is. A Nat<sup>6</sup> az iskolai nevelés-oktatás tartalmi egységét, az iskolák közötti átjárhatóságot biztosítja, a benne foglaltak érvényesülését a *kerettantervek* biztosítják, amelyek az egyes iskolatípusokban és oktatási szakaszokban tartalmazzák többek között az egyes tantárgyak témaköreit, tartalmát, a tantárgyak egy vagy két évfolyamra vonatkozó követelményeit, továbbá a tantárgyközi tudás- és képességterületek fejlesztésének feladatait, és meghatározzák a követelmények teljesítéséhez rendelkezésre álló kötelező, valamint az ajánlott időkeretet.

Az Nkt. 26. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint az iskola pedagógiai programjának részeként helyi tantervet készít, amelyben többek között megnevezi az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervek közül választottat. Az Nkt. átmeneti rendelkezései<sup>7</sup> szerint az iskoláknak 2012. december 31-ig kellett felülvizsgálniuk pedagógiai programjukat, annak érdekében, hogy a kerettantervről szóló jogszabály, valamint e törvény rendelkezéseinek megfeleljen.

A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) rögzíti, hogy a Nat-ban megfogalmazott elvek, célok, fejlesztési feladatok és műveltségi tartalmak érvényesülését a pedagógiai munka szakaszainak sajátosságaihoz igazodóan készült *kerettantervek* biztosítják.

A Kr. 10. § (1) bekezdése értelmében 2013. szeptember 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit első alkalommal a 2013/2014. tanévben az iskolák *kezdő, az ötödik*, – a hat- és nyolc évfolyamos gimnáziumok kivételével – a *kilencedik* évfolyamán, a *hat évfolyamos gimnázium esetében a hetedik* évfolyamon, a Hídprogram keretében szervezett *kezdő évfolyamon, majd ezt követően minden tanévben felmenő rendszerben kell alkalmazni*. Továbbá a Kr. 10. § (2) bekezdése kimondja, hogy a korábbi Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet 2017. augusztus 31-én hatályát veszti.

---

<sup>6</sup> Nkt. 5. § (4)-(5) bekezdései

<sup>7</sup> Nkt. 97. § (14) bekezdés

A Kr.-t a 7/2014. (I. 17.) Korm. rendelet 2014. január 8-tól egy további 11. §-al egészítette ki, melynek értelmében az iskoláknak a kiegészített jogszabályban megállapítottak alapján 2014. március 31-éig ismételten felül kellett vizsgálni pedagógiai programjukat és az így felülvizsgált pedagógiai program szerint kezdhették meg 2014/2015. tanévben a nevelő-oktató munkát.

A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet 16. §-a<sup>8</sup> értelmében pedig a korábbi, vagyis a 17/2004. (V. 20.) OM rendelettel kiadott kerettanterveket *2022. augusztus 31-ig kifutó rendszerben lehet alkalmazni a nevelési-oktatási intézményekben a Nat. és az e rendelet alapján kiadott kerettantervek felmenő rendszerű bevezetéséhez igazodva.*

A fentiekkel összefüggésben szükséges a *felmenő rendszer fogalmának tisztázása* is. Az Nkt. 4. § 8. pontja értelmében felmenő rendszer a tanulmányi és vizsgakövetelmények bevezetésének fokozatos ütemezését jelenti, amely alapján a változást az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon kezdve lehet bevezetni, továbbá azt is kimondja a 26. § (5) bekezdése, hogy az iskola pedagógiai programját vagy annak módosítását a jóváhagyást követő tanévtől felmenő rendszerben vezetheti be. A felmenő rendszer egyfajta gyakorlati jogbiztonsági garanciaként szolgál, jelentősége elsősorban abban áll, hogy a tanulók a már megkezdett tanulmányaikat azokkal a követelményekkel fejezhessék be, amelyekkel az adott évfolyamot indították, ez egyben garanciát jelent minden tanuló számára, hogy időközben ne változzon a rávonatkozó felkészülés folyamata és a követelményrendszer sem. Így nem fordulhat elő, hogy az adott oktatási intézményben egyszerre több, de eltérő időpontban kiadott követelmények mellett oktatnak az egyes évfolyamokon.

*A fent elemzett jogszabályok és a feltárt tankönyvrendelési gyakorlat összevetésekor az alábbiakat tártam fel.*

Az Nkt. biztosítja a törvényben rögzített korlátok között a pedagógus tankönyvválasztási szabadságát, amelyet a helyi tanterv és a szakmai munkaközösség véleménye határoz meg. Az Nkt. szerinti korlátozott tankönyvválasztási szabadságát a pedagógus a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek vonatkozásában gyakorolhatja, amelyre a tankönyvek – az átmeneti szabályok kivételével – a Ntt-ben meghatározott számban, illetve meghatározott hatósági eljárást követően vehetőek fel.

A vizsgálatom során feltárt tényállás szerint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által fenntartott iskolákban tanító pedagógusoknak a tankönyvválasztási szabadsága a fenntartó által és a köznevelésért felelős államtitkár levében jelzett „Javasolt kiadványok listájában” feltüntetett tankönyvekre szorítkozott, amely lista ugyan a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvekből válogatva, ugyanakkor azt szűkítve biztosította az állami fenntartású iskolák pedagógusainak tankönyvválasztási szabadságát.

---

<sup>8</sup> Az EMMI rendelet 16. § (1) A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet (a továbbiakban: OM rendelet) 1. számú mellékletében a 9-13. évfolyamokra kiadott kerettanterveket, továbbá a 2. és 3. számú mellékletében kiadott kerettanterveket - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - *2022. augusztus 31-ig kifutó rendszerben lehet alkalmazni a nevelési-oktatási intézményekben a Nat. és az e rendelet alapján kiadott kerettantervek felmenő rendszerű bevezetéséhez igazodva.*

(2) Az OM rendelet 1. számú melléklet II. Enyhén értelmi fogyatékos tanulók nevelését, oktatását ellátó általános iskolák (1-8. évfolyam) előkészítő szakiskolák (9-10. évfolyam) speciális szakiskolák 9-10. évfolyamai számára című kerettantervét kizárólag az enyhén értelmi fogyatékos tanulók nevelését, oktatását ellátó előkészítő szakiskolák alkalmazhatják a 9. évfolyam vonatkozásában 2014. augusztus 31-ig, a 10. évfolyam vonatkozásában 2015. augusztus 31-ig kifutó rendszerben.

17. § A 8. mellékletet, a 10. melléklet 10.6.2. A román nemzetiségi nevelés-oktatás kerettantervei román nyelven alpontját és 10.8.2. A szerb nemzetiségi nevelés-oktatás kerettantervei szerb nyelven alpontját, valamint a 12. melléklet 12.3. Kerettanterv a felnőttoktatás 9-12. évfolyama számára alpontját első alkalommal a 2014/2015. tanévtől felmenő rendszerben kell alkalmazni.

A „Javasolt kiadványok listája” jellemzően a két tankönyvet (a vizsgálat az egyéb kiadványokra nem tért ki, mivel azok szabadon választhatóak voltak), illetve harmadikként kísérleti tankönyvet tartalmazott.

A tankönyv választhatóságának minden évfolyamon való ilyen mértékű megszorítása nem volt figyelemmel arra, hogy az egyes iskolák az adott évfolyamot megelőzően milyen a helyi tanterv alapján folytatták oktató-nevelő munkájukat. Ennek következtében a tanulók jelentős része a felmenő rendszer alapján a rájuk vonatkozó érvényes helyi tanterv szerint megkezdett felkészülési folyamatot volt kénytelen megváltoztatni az állami fenntartón keresztül végrehajtott tankönyvválasztással, miközben a kötelező erővel bíró jogszabályok a felmenő rendszer alapján a zavartalan felkészülés folyamatát biztosítanák számukra. Hangsúlyozom, hogy az új Nat és a kerettanterv felmenő rendszerű bevezetésével érintett évfolyamokon érvényesülhetett volna a Ntt. 3. § (4) bekezdésében foglalt azon szabály, miszerint a tankönyvjegyzékre évfolyamonként és kerettantervi tantárgyanként legfeljebb kettő tankönyv biztosítja a választási lehetőséget. A javasolt kiadványok listája azonban e jogszabályi előírásnak sem felelt meg, hiszen minden évfolyamra tantárgyanként nézve írta elő a jellemzően kettő darab tankönyv közötti választás lehetőségét, ezáltal indokolatlanul zárta ki az új Nat. felmenő rendszerű bevezetésével nem érintett évfolyamokon a korábbi jogszabályok alapján tankönnyé nyilvánítási engedéllyel rendelkező tankönyvek választhatóságát. A „Javasolt kiadványok listájának” összeállítását a fenntartó gazdasági okokkal indokolta. Álláspontom szerint ezen magyarázat nem fogadható el, hiszen a jogbiztonság követelményének érvényesülését, a jogszabályokba foglalt rendelkezéseket nem lehet átlépni gazdasági okokra való hivatkozással. A tankönyvjegyzékre felvehető tankönyvek számának meghatározása olyan módon, hogy a korábbi széleskörű választási lehetőséget kínáló tankönyvválasztékot a jogalkotó évfolyamonként és kerettantervenként kettő darab tankönyvre (ide nem értve pl. a munkafüzetet, szótárt, atlaszt) szűkíti ezzel álláspontom szerint az állam az oktatási színvonal tekintetében vállal felelősséget.

A vizsgált ügyben indokolt kitérni a „Javasolt kiadványok listájával” kapcsolatosan az Alkotmánybíróságnak az informális, de a gyakorlatban kötelező erővel bíró jogértelmezések alkotmányosságával kapcsolatos megállapításaira is. Eszerint ugyanis alkotmányosan nem elfogadható és a jogbiztonság követelményét sérti az informális jellegű, a jogalkotási törvény garanciális szabályait mellőző központi jellegű normatív utasításokkal való irányítás. Mindez ugyanis nemcsak arra alkalmas, hogy hatása folytán kiszámíthatatlanná tegye a hatósági jogalkalmazást, hanem arra is, hogy elmossa az egyes döntésekért való jogi felelősséget is.

*Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a KLIK elnöke és a szakállamtitkár által gazdasági okokkal indokolt „Javasolt kiadványok listája” az iskolák, ezen keresztül a pedagógusok számára nem bírhatott kötelező erővel. A fenntartói ellenőrzés nyomatékos hangsúlyozása mellett azonban alkalmassá vált arra, hogy a benne foglaltakat a címzettek végrehajtsák és így a jogszabályban előírt rendelkezések érvényre jutását akadályozza. Az előzőek alapján megállapítom, hogy a szakállamtitkár és a KLIK elnökének közös informális jellegű „utasítása”, valamint az e leiratban foglaltak állami iskolák általi kötelező végrehajtásának fenntartó általi jóváhagyása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

## **2. Az iskolai tankönyvrendelés folyamata**

Amint azt már jelentésem III. 1. pontjában rögzítettem, az iskolai tankönyvrendelés elkészítése az Ntt. 3. § (10) bekezdése alapján az iskola igazgatójának többlépcsős feladata. Az Ntt. 29-30 §-ai határozzák meg az iskolai tankönyvrendelés és – ellátás részletes szabályait. Az iskolai tankönyvrendelést az iskola a fenntartója egyetértésének beszerzését követően közvetlenül a Könyvtárellátó által működtetett elektronikus információs rendszer alkalmazásával a Könyvtárellátónak küldi meg azzal, hogy a tanévenkénti tankönyvrendelés határideje április utolsó munkanapja.

A tankönyvrendelés módosításának és a normatív kedvezményben részesülők feltüntetésének határideje június 30-a, míg a pótrendelés határideje szeptember 5-e. A Ntr. 29. § (1) bekezdés c) pontja az előző három cselekményt *összefoglalóan tankönyvrendelésnek* nevezi. E meghatározásnak jelentősége abban áll, hogy a tankönyvrendelést a tankönyvrendelés időpontjában rendelkezésre álló információk alapján kell megtenni. A rendelés tartalmazza a kiválasztott tankönyvek címét, darabszámát, a kísérleti tankönyv megnevezését; az érintett ismert tanulókat, valamint amennyiben ismertek a tanulókat esetlegesen megillető támogatásokat. *Az iskolának ezen felül a megrendeléskor – az okok megjelölésével – azokat a tanulókat is fel kell tüntetnie, akik számára nem rendel tankönyvet.* A tankönyvrendelésnél az iskolába belépő új osztályok tanulóinak várható, becsült létszámát is figyelembe kell venni. A tankönyvrendelésnek biztosítania kell az iskola minden tanulója részére a tankönyvhöz való hozzájutás lehetőségét a tankönyvtámogatás, a tankönyvkölcsönzés vagy a tankönyv tanórán kívüli elhelyezése formájában.

A tankönyvválasztás a pedagóguson kívül a tanuló és a szülő jogait is érinti. *A szülő tájékoztatáshoz való jogával összefüggő garanciális szabályt tartalmaz a Ntr. 30. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy a tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kell tennie, hogy azt a szülők megismerjék. A szülő nyilatkozhat arról, hogy gyermeke részére az összes tankönyvet meg kívánja-e vásárolni, vagy egyes tankönyvek biztosítását más módon, például használt tankönyvvel kívánja megoldani. Továbbá a szülői szervezet véleménynyilvánítási joggal rendelkezik a tankönyvrendelés elkészítésénél a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel és az egyes osztályokba beiratkozott tanulók szüleit tájékoztatni kell az adott osztályban használni szándékozott tankönyvek ossztömegéről.* E szabály összefügg azon a gyermekek egészséges fejlődését biztosító rendelkezéssel, miszerint az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjét úgy kell kialakítani, hogy az egyes tanítási napokon használt tankönyvek tömege a három kilogrammot ne haladhassa meg.<sup>9</sup>

*Az iskolai tankönyv-támogatási és megrendelési igények felmérésének folyamatát a Ntr. 25. §-a rögzíti.* Az iskola igazgatója minden év – a korábbi évre vonatkozó szabályoktól eltérően – június 10-éig köteles felmérni – az iskolába belépő új osztályok tanulói kivételével, mert esetükben e felmérést a beiratkozás napjáig kell elvégezni – hány tanulónak kell vagy lehet biztosítani a tankönyvellátást tankönyvkölcsönzés útján, hányan kívánnak használt tankönyvet igénybe venni vagy új tankönyvet vásárolni. Ennek során tájékoztatni kell a szülőket arról, hogy várhatóan mely tanulók lesznek jogosultak térítésmentesen, illetve normatív kedvezmény igénybevételével ingyenes tankönyvellátásra. Ezzel egyidejűleg tájékoztatást kell adni arról, hogy az iskola, az iskola fenntartója vagy működtetője, illetve más támogató kíván-e biztosítani bármely további tankönyv-támogatási kedvezményt.

Az iskola igazgatója a felmérés alapján megállapítja, hány tanuló esetében kell biztosítani *az ingyenes tankönyveket*<sup>10</sup>, *a normatív kedvezményt*<sup>11</sup>, *a miniszter által*

<sup>9</sup> Lásd ezzel összefüggésben az alapvető jogok biztosának AJB-691/2013. számú jelentését.

<sup>10</sup> Az Nkt. 46. § (5) bekezdése rögzíti, hogy az elsőtől a nyolcadik évfolyamig, továbbá a nemzetiségi nevelés-oktatásban és a gyógypedagógiai nevelés-oktatásban az állam biztosítja, hogy a tanuló számára a tankönyvek térítésmentesen álljanak rendelkezésre. Az Nkt. 97. § (22) pontja értelmében e szabályt a 2013/2014. tanévben az első évfolyamra beiratkozott tanulók számára, ezt követően felmenő rendszerben kell biztosítani.

<sup>11</sup> Az Ntt. 4. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés a) pontjában az Nkt. szerinti felmenő rendszerben bevezetésre kerülő ingyenes iskolai tankönyvellátással nem érintett iskolai évfolyamokon, továbbá az (1) bekezdés b) pontja tekintetében az iskolai tankönyvrendelésnek biztosítania kell, hogy a nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő minden olyan tanuló részére, aki tartósan beteg, a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral küzd, három vagy több kiskorú, illetve eltartott gyermeket nevelő családban él, nagykorú és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult, vagy rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül a tankönyvek ingyenesen álljanak rendelkezésre. A gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő – nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben nevelkedő – ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti vagy tartós nevelésbe vett tanuló után nem vehető igénybe a normatív kedvezmény.

*megállapított tanulói térítési díj ellenében a nemzetiségi tankönyveket, továbbá hány tanuló igényel és milyen típusú tankönyvtámogatást az előzőeken túl. A felmérés eredményéről az iskola igazgatója minden év június 15-éig tájékoztatja nevelőtestületet, az iskolaszéket, a szülői szervezetet, közösséget, az iskolai diákönkormányzatot, az iskola fenntartóját, és kikéri a véleményüket az iskolai tankönyvtámogatás rendjének meghatározásához. Az iskola igazgatója továbbá ez időpontig kezdeményezheti a tankönyvellátás támogatásának megállapítását a fenntartónál az állami tankönyvtámogatásra nem jogosult tanulók részére, egyidejűleg jelenti a fenntartó részére a támogatásra jogosultak számát.*

*Továbbá a véleményezésre jogosultak véleménye alapján az igazgató minden év június 17-ig meghatározza az iskolai tankönyvellátás rendjét, és erről a helyben szokásos módon tájékoztatja a szülőt vagy a nagykorú cselekvőképes tanulót, továbbá a fenntartót.*

*A fent ismertetett vonatkozó jogszabályok és a vizsgált általános iskolai tankönyvrendelés gyakorlatának összevetésekor az alábbiakat tártam fel.*

*Az Ntr.-t 2014. március 12-én hirdették ki, és március 13-án hatályba lépett. Az új jogszabály hatálybalépésére akkor került sor, mikor az iskoláknak a következő tanév tankönyvellátása érdekében a korábbi jogszabály – a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet – alapján már meg kellett kezdeni a felkészülést, sőt az akkori szabályok értelmében a következő tanév tankönyvrendelés határideje március utolsó munkanapja volt. Az új jogszabály hatálybalépése az iskolákban a már megkezdett felkészülési folyamatot megszakította, ugyanakkor az új rendelet hatályba lépésével egyidejűleg nem állt rendelkezésre mindazon feltétel, amely biztosíthatta a tankönyvrendelés új szabályoknak megfelelő felkészülését. A megkeresett szervek által előadottak szerint a változásról először a tankerület vezetői értesültek 2014. április 7-én, a szaktárca és a KLIK elnöke április 9-én írta alá az iskoláknak szóló levelet, melyben nyomatékosan felhívta a figyelmet az általa megkívánt tankönyvrendelési elvárásaira. Az állam által elvárt követelmények leírata, amelyhez a „Javasolt kiadványok listája” is tartozott az állami iskolákhoz április közepén, illetve második felében ért el. E leirat hívta fel az iskolák figyelmét arra, hogy a KELLO március 17-én megnyitotta felületét, amelyen a tanulók adatai ellenőrizhetőek, és egyben célszerűnek tartotta e feladatot április 10-ig elvégezni. Mindemellett az iskolákban a 2013/2014. tanév rendjéről szóló 47/2013. (VII. 4.) EMMI rendeletben biztosított tavaszi szünet volt 2014. április 17-22. között.*

*Az előzőekből következően az állam által elvárt tankönyvrendelés elvégzésére az iskoláknak mindösszesen hat tanítási munkanapjuk maradt, április hónap utolsó munkanapjáig. Ezen időtartam alatt kellett a fennmaradt lehetőségek között a tankönyvet a szaktanárok által kiválasztani, kikérve a szakmai közösségek véleményét, valamint a tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kellett tennie, hogy azt a szülők megismerjék. Ez idő alatt nyilatkozhattak volna a szülők arról, hogy gyermekük részére az összes tankönyvet meg kívánják-e vásárolni, vagy egyes tankönyvek biztosítását más módon, például használt tankönyvvel kívánják megoldani. Továbbá a szülői szervezet véleményét kellett kérni a tankönyvrendelés elkészítésénél a tankönyvek grammban kifejezett tömegére is. Majd miután az iskola a szülőket tájékoztatta, a szükséges véleményeket beszerezte, a szülői nyilatkozatokat is figyelembe véve összesítette a rendelendő tankönyveket. A megrendelést a KELLO tankönyvrendelési felületén kellett leadnia, úgy hogy mindehhez a fenntartó jóváhagyását is határidőben megkaphassa. Ugyanakkor még 2014. április 29-én, a leadási határidő előtti napon a tankönyvrendeléssel összefüggően intézményvezetői értekezletet tartottak.*

*A fenti körülményekre tekintettel praktikus, de nem jogszerű a vizsgált iskola igazgatójának azon megoldása, hogy az idő rövidege miatt a tanulóknak rendelhető tankönyvek listáját a szülőkkel szülői értekezlet keretében ismertették, de egyénileg nem nyilatkoztatták őket a tanulók számára megvásárolni kívánt új vagy használt könyvekről.*

Elsődlegesen a jogalkotó kötelessége ugyan az egyes jogszabályok által szabályozott életviszonyok kiszámíthatóságának és előreláthatóságának biztosítása a norma címzettjei számára, ugyanakkor a jogalkalmazónak minden rendelkezésére álló eszközt meg kell ragadnia az eljárási garanciák maradéktalan betartására.

*Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a következő tanév tankönyvrendelésére vonatkozó előkészületek lezárását két héttel megelőző időpontban, a kellő felkészülési időt figyelmen kívül hagyva hatályba léptetett új Nttr. komoly zavarokat okozott a felkészülési folyamatban és összességében a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét sértő jogi helyzetet eredményezett. Megállapítom azt is, hogy a tankönyvrendelésre vonatkozó szabályok évenkénti jelentős, a már megkezdett felkészülési időszakban történő megváltoztatása mind az érintett iskolák, mind a tanulók, mind a szülők számára visszatérően bizonytalanságot okozó körülmény. A jogalkalmazás jogállami követelményeit sértő, a hatályos jogszabályokkal összhangban nem álló központi rendelkezések/kívánalmak teljesítését előíró leiratoknak a tankönyvrendelési határidőket figyelmen kívül hagyó eljuttatása a jogalkalmazók felé, pedig szintén hátráltatta az iskolák pontos, kellő mértékben előkészített és jogszerű 2014/2015. tanévi tankönyvrendelését.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- a) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével a következő tanévre vonatkozóan a jogszabályokban foglaltaknak megfelelő módon biztosítsák a tankönyvválasztás lehetőségét és a tankönyvek megrendelését, a jövőben a módosítások szakmai előkészítése során fordítsanak fokozott figyelmet a kellő felkészülési idő biztosítására, továbbá tartózkodjanak az informális, de az érintettek számára kötelező erővel ható jogértelmező utasítások, iránymutatások kiadásától;
- b) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a vizsgált iskola igazgatójánál, hogy a jövőben az iskolai tankönyvválasztás és rendelés folyamatában a jogszabályi rendelkezésekre legyen figyelemmel és teljes körűen biztosítsa a szülők tájékoztatáshoz, illetve a szülői közösség véleménynyilvánítási jogát, továbbá nyilatkoztassa a tanulók szüleit a megvásárolni kívánt könyvekről.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.