

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-2487/2015. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

A 2015 tavaszán kihirdetett szakmaszerkezeti döntés késedelmes meghozatalával és annak a szakképzésre jelentkező tanulók számára hátrányos következményeivel több sajtóforrás beszámolt. A döntés ugyanis jelentősen átalakította a folyamatban lévő középiskolai felvételi eljárásban a következő, azaz a 2015/2016. tanévre már meghirdetett szakiskolai képzéseket.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján pedig a hivatalbóli ombudsmani vizsgálat természetes személyek *pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására* irányulhat.

Tekintettel arra, hogy a döntéshozatallal és annak következményeivel kapcsolatban felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint az oktatáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a köznevelésért felelős államtitkártól, a nemzetgazdasági minisztertől és az Oktatási Hivatal elnökétől kértem részletes tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- az oktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga és a tankötelezettség: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) – (3) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.);
- a 2015/2016-os tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2015/2016-os tanévben induló képzésekben szakiskolai tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítésekről szóló 13/2015. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet);
- a 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI mód.).

A megkeresett szervek válaszai

1. A köznevelésért felelős államtitkár válaszában összefoglalta a középiskolai felvételi eljárás legfontosabb szabályait. Az eljárás egyik legjelentősebb időpontja, amikor a középfokú iskoláknak a köznevelés információs rendszerében közzé kell tenniük a felvételi tájékoztatójukat, ez az időpont a 2015/2016. tanév esetében 2014. október 31-e volt, a másik fontos határidő pedig a tényleges jelentkezés megküldése, amely az általános iskolákra vonatkozik, hiszen ők küldik meg a 8. évfolyamos tanulók jelentkezési lapját a Felvételi Központba, melyre 2015. február 13-áig volt lehetőségük.

A szakképzés esetében a Kormány hatáskörébe tartozik azon szakképesítések meghatározása, amelyekkel kapcsolatban a szakképző iskola (szakközépiskola, szakiskola) fenntartója *költségvetési hozzájárulásra* jogosult. A Kormány e döntésében megyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azokat a szakképesítéseket és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója *korlátozás nélkül beiskolázhat, illetve azokat, amelyek esetén a fenntartó költségvetési hozzájárulásra nem jogosult, továbbá azokat a szakképesítéseket, amelyek után a fenntartó költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet.* Továbbá a Kormány állapítja meg a megyékben és a fővárosban iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények fenntartói tekintetében, fenntartónként a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok *keretszámait.*

Az államtitkár válaszában utalt arra, hogy a szakmaszerkezeti döntés meghozatalával kapcsolatos *határidőket jogszabály rögzíti.* Az Szt. 84. § (5d) bekezdése értelmében a Kormány a keretszámok fenntartónkénti elosztására vonatkozóan megyénként és a fővárosra tekintettel hozott döntését az iskolai rendszerű szakképzés tekintetében javaslatok alapján hozza meg *az érintett tanévet megelőző év július utolsó munkanapjáig.*

A Kormány e jogalkotási hatáskörében eljárva fogadta el a Kr.-t, *amelyre a 2015/2016-os tanévre vonatkozó felvételi tájékoztató közzétételét követően jelentős késéssel 2015. február 10-én került sor, és amely hatályba lépett február 11-én.* Mindennek következtében nagy számban előfordult, hogy a tanulók olyan iskolába és olyan szakképzésre adták le jelentkezési lapjukat a 2015. február 13-ai határidőig, amelyeket az időközben hatályba lépett Kr. alapján a fenntartók ténylegesen nem indítottak el a 2015/2016. tanévben. Továbbá előfordultak olyan esetek is, hogy a Kr. ismeretében a fenntartók olyan szakképzés indításáról döntöttek, amelyek nem szerepeltek a felvételi tájékoztatóban, így a tanulók és szüleik – a jelentkezés leadására rendelkezésre álló határidőig – a szakképzésre történő jelentkezés lehetőségéről nem tudtak.

A szaktárca a szakképzésért és felnőttképzésért felelős tárca, a Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) felé, miniszteri és államtitkári szinten is jelezte a késedelmet és a késedelemmel járó problémákat. A Közigazgatási Államtitkári Értekezleten a szaktárcát képviselő államtitkár az NGM részére átadott tárcalevélben is felhívta a figyelmet a kormányrendelet késedelmének következményeire és felajánlotta a szakértői egyeztetést. Rávilágítottak, hogy a tanév rendjében az iskolák számára előírt kötelezettségek hosszú évek óta feszített, pontosan megtervezett időpontokhoz igazodnak.

A kialakult helyzet feloldása érdekében döntött az EMMI rendelet azonnali módosításáról, intézkedési terv kidolgozásáról, a Középfokú Felvételi Információs Rendszer adatainak korrigálásáról valamint a felvételi tájékoztatók újbóli megjelentetéséről, a tanulók és szülők tájékoztatásának megszervezéséről. Az EMMI rendelet módosítása eredményeként a felvételi eljáráshoz kapcsolódó egyes határidők meghosszabbodtak, így lehetővé vált a tanulók számára, hogy megismerjék az iskolákban meghirdetésre került új szakképesítéseket, és ennek eredményeként jelentkezésüket módosítására, valamint lehetővé vált, hogy az új szakképzési tanulmányi területre jelentkező tanulók új középiskolát is választhassanak.

A szakmaszerkezeti döntés 2015. február 10-i megjelenése után a szakképzést (is) folytató középfokú intézmények február 17-e és 24-e között küldhették be az új tanulmányi terület felvételére, vagy meglévő tanulmányi terület törlésére vonatkozó kérelmüket.

A kérelmeket az Oktatási Hivatal még március 3-án is fogadta, csak ezt követően szüntette meg a bejelentésre szolgáló e-mail címet. A szakközépiskolai vagy szakiskolai tanulmányi területet meghirdető 676 intézmény 11,4%-a (77 intézmény) küldött be módosítást, 264 tanulmányi terület törlését és 79 új tanulmányi terület rögzítését kérték az intézmények, továbbá 61 intézmény felvételi tájékoztatóját adták ki. Az Oktatási Hivatal honlapján pedig aktuális tájékoztatások jelentek meg. Az államtitkár szerint az EMMI rendelet módosítása és az időközben megtett intézkedéseik segítették a tanulók esetleges pályaválasztási korrekcióját és tájékozódását. Lehetővé tették a megváltozott tanulmányi területek kiválasztásához szükséges időt, illetve az iskolaváltás lehetőségét is megteremtették.¹ Az államtitkár megjegyezte azt is, hogy a szakmaszerkezeti döntésről szóló kormányrendelet megjelenését egy igen hosszú egyeztetési folyamat előzi meg, amelyben a szakképesítésért felelős minisztériumok, a gazdasági és agrárkamara, az állami és nem állami fenntartók egyaránt részt vesznek. A 2015/2016-os tanévre szóló kormányrendelet volt a harmadik, amely a szakképesítések és ágazatok tekintetében keretszámokat határozott meg. Az ezt támogató informatikai rendszer felállítása és hibáinak korrigálása az elmúlt években zajlott, ez is oka volt a késedelmes jogszabályi közzétételnek.

Az államtitkár tudomásomra hozta azt is, hogy a 2016/2017-es tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntés előkészítése a Szt.-ben meghatározott határidők teljesítésével elindult. Jelezte továbbá, hogy a 2015. évi LXVI. törvény 71. § (1) bekezdés k) pontja módosította Szt.-ben rögzített korábbi jogalkotási határidőt, amely értelmében 2015. szeptember utolsó munkanapjáig kell megjelentetni a 2016/2017-es tanévre vonatkozó szakképesítési és ágazati keretszámokat. Az államtitkár véleménye szerint amennyiben, a szakmaszerkezeti döntés az idei évben határidőben megvalósul, a tanév rendje, a középfokú felvételi eljárás és beiskolázás folyamata zavartalan lesz.

2. A *nemzetgazdasági miniszter* válaszában előadta, hogy a *szakmaszerkezeti döntés évente meghatározó kormányrendelet a 2015/2016-os tanév tekintetében 2014. július 31. helyett 2015. február 10-én jelent meg a Magyar Közlöny 2015. évi 13. számában.* A rendelet a középfokú intézményi jelentkezéseket megelőző napokban történő megjelenésének oka, hogy a rendelet tervezetere a közigazgatási, társadalmi egyeztetés során *több mint ezer képzésre vonatkozó, a tárca részéről mérlegelésre érdemes észrevétel érkezett,* közülük számos a társadalmi egyeztetésre nyitva álló határidő, 2014. szeptember 18-a után. Az észrevételek kezelését és a velük kapcsolatos egyeztetések lezárását jelentősen nehezítette, hogy az érintettek észrevételei sok esetben egymásnak ellentmondóak voltak. A szaktárca célja minden esetben az észrevételek lehetőség szerinti elfogadása volt, a módosítások minden esetben a tervezett szakmaszerkezeti struktúra újbóli, teljes körű áttekintését igényelték, így *a társadalmi egyeztetés csak 2014 decemberében zárult le.* Ezt követően kezdődhetek meg a végső egyeztetések a szaktárcákkal, melyek a kormányrendelet megjelenéséig tartottak.

A miniszter megjegyezte, hogy bár a szakmaszerkezeti döntés 2015 februárjában jelent meg, azonban a 2015/16. tanévre vonatkozó tervezett képzési irányok, keretszámok a társadalmi egyeztetés keretében *az érintettek számára már 2014. szeptemberben ismertté váltak.* A Kormány a vonatkozó szabályok és határidők ideiglenes módosításával megteremtette a lehetőséget a felvételi eljárásba történő bekapcsolódásra azon szakképző intézmények számára, amelyek az előzetes egyeztetésekhez képest kedvezőbb helyzetbe kerültek, mert új szakmák indítására kaptak lehetőséget.

¹ A 2015/2016-os tanévre történő beiskolázás adatai:

tanulmányi terület	felvételt meghirdető középfokú iskolák száma	felvételt meghirdető feladatellátási helyek	meghirdetett tanulmányi területek száma
gimnáziumi	523	539	1.977
szakközépiskolai	528	620	1.912
szakiskolai	448	541	2.576
összesen:	1.051	1.230	6.465

Ehhez kapcsolódóan az érintett szakokra jelentkező tanulóknak is lehetőségük volt az eredeti továbbtanulási szándékuk és jelentkezésük megváltoztatására. A megváltozott felvételi lehetőségekről, valamint az iskolák és a szülők ezzel összefüggő teendőiről 2015. február elején közzétett tájékoztató segítette az iskolákat, amelyet elektronikus úton közvetlenül is megkaptak. A fentiek kapcsán az Oktatási Hivatallal és az EMMI-vel közösen kidolgozták az érintetteket tájékoztató és segítő eljárásrendet az esetleges felvételi, jelentkezési problémák kezelése érdekében, amely megoldás a határidők kitolásával orvosolható volt. A miniszter ezt követően kitért az Oktatási Hivatal által megtett intézkedésekre, amelyeket részletesen (lásd később) az Oktatási Hivatal is ismertetett. *A miniszter véleménye szerint összességében a fentiek ellenére azonban a szakképző iskolák túlnyomó többsége esetében a kihirdetett képzési irányok és a keretszámok változása nem okozott problémát. Azok ugyanis csak kis mértékben módosultak, megyei összesítésben pedig a korábbiaknál kedvezőbb irányba változtak. A tanulókat nem érthette alapvető hátrány, mert képzésük más, a jelentkezési lapjukon másodikként, harmadikként megjelölt szakképző intézményben megvalósulhat.*

A 2016/2017-es tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntés előkészítésével kapcsolatosan a miniszter jelezte, hogy válaszában időpontjában, 2015. július 31-én közigazgatási és társadalmi egyeztetésre történő előkészítés fázisában van, mivel a szakmaszerkezeti döntés kiadásának határideje későbbre tolódott, azt szeptember utolsó munka napjáig kell kihirdetni. Egyben megfogalmazta, hogy a szaktárca tervezi *az éves szintű rendelet kiadása helyett három évre vonatkozó időtartam meghatározását*, annak érdekében, hogy szakmai szereplők számára kiszámíthatóbbá váljon a szabályozási környezet.

3. Az Oktatási Hivatal elnökének tájékoztatása szerint a szakmaszerkezeti döntés azon intézményeket érintette, amelyek meghirdettek szakképzési (szakközépiskolai, szakiskolai) tanulmányi területet. Szakképzési tanulmányi területet meghirdető intézmények száma 676 db, a meghirdetett szakképzési tanulmányi területek száma 4.390, amely intézményekbe a jelentkezési határidőig a szakképzési tanulmányi területekre 22.3490 jelentkezés érkezett be. *A szakmaszerkezeti döntés miatt 55 intézmény kérte 264 szakképzési tanulmányi területének törlését, amelyekre 3.546 fő tanuló nyújtott be 4.418 jelentkezés, továbbá 37 intézményben vettek fel 84 új szakképzési területet, ahová 239 fő 264 db jelentkezést nyújtott be. Összesen 55 fő olyan tanuló volt, aki csak olyan tanulmányi területre nyújtott bejelentkezést, amely a szakmaszerkezeti döntés miatt törlésre került. A szakmaszerkezeti döntés kihirdetését megelőző fél évben az Oktatási Hivatal rendszeresen tájékoztatást kért az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkárságától azzal kapcsolatban, hogy mikorra várható a szakmaszerkezeti döntés kihirdetése. Jelezték azt is, hogy milyen jelentős kockázatokat rejt magában a döntés késése, illetve a középfokú felvételi eljárás határidejének egymáshoz közelítése. A döntés kihirdetését követően az Oktatási Hivatal és az EMMI munkatársai közötti az egyeztetések sora zajlott arról, hogy a korábban már előzetesen átgondolt elvi forgatókönyvek alapján milyen megoldás irányában történjenek lépések mind jogalkotási, mind szervezési szinten. Azonnal megkezdődött a felvételi eljárást meghatározó EMMI rendelet és az EMMI mód. módosításának előkészítése annak érdekében, hogy a kialakult helyzet kezelésének módja a tanulóknak, a szülőknek és az iskolák számára jogilag is megfelelően megalapozott legyen. A módosításokat tartalmazó 13/2015. (III. 6.) EMMI rendeletet 2015. március 6-án hirdették ki, és egyben a módosításra vonatkozó információkat elérhetővé tették a Hivatal honlapján. A szakképző iskolákat a teendőikről és lehetőségeikről elsőként 2015. február 17-én elektronikus levélben tájékoztatták, illetve a tájékoztatást a Hivatal honlapján is elérhetővé tették. Az intézmények 2015. február 17-24. között kérhették az érintett tanulmányi területek törlését és új tanulmányi területek felvételét, a beérkező kérelmek, kérdések kezelésére külön kommunikációs csatornát hoztak létre. Az intézményektől beérkező törlési és új tanulmányi terület felvételi kérelmek feldolgozása folyamatosan, feszített tempóban folyt a Hivatalban, hogy a Középfokú Iskolák Felvételi Információs Rendszerben (a továbbiakban: KIFIR) szükséges tanulmányi terület változásokat minél előbb meg tudják jeleníteni.*

A szakmaszerkezeti döntés kihirdetését követően megkezdődött a következmények kezeléséhez szükséges KIFIR informatikai rendszer átalakításának egyeztetése a rendszert üzemeltető és fejlesztő Educatio Nonprofit Kft-vel. A KIFIR informatikai rendszer működésének módosítása elengedhetetlen volt ahhoz, hogy az érintett iskolákat megfelelően támogatni tudják, és így a következményeket kezelni lehessen. A szükséges változtatások specifikálása, fejlesztése, tesztelése, a szükséges programfelhasználói útmutatók készítése feszített tempóban folyt a Hivatalban az Educatio Nonprofit Kft együttműködésével.

Az általános iskoláknak és szakképző iskoláknak tájékoztató levelet 2015. március 9-én küldtek, ebben részletezték az intézmények feladatait, külön felhívták a figyelmet azon tanulókra, akiknek a szakmaszerkezeti döntés miatt nem maradt egyetlen érvényes jelentkezésük sem. A KIFIR informatikai rendszerben külön tájékoztató felület készült az intézmények számára, amelyen a szakmaszerkezeti döntés miatt törölt tanulmányi területre jelentkező tanulóra személy szerint, külön is felhívták az adott általános iskola figyelmét.

Tekintettel arra, hogy az általános iskolával tanulói jogviszonyban álló tanulók jelentkezési dokumentációját az általános iskola kezeli, ezért az általános iskola feladata volt az, hogy az érintett tanulókat és szülőket tájékoztassa a változásról, a lehetőségekről, az adminisztrációs feladatokról. Az iskolák 2015. március 9-13. között tájékoztathatták a tanulókat és szülőket, végezheték el a szükséges egyeztetéseket, majd 2015. március 16-19. között, a rendelet módosításával 2-ről 4 munkanapra meghosszabbított módosító időszakban volt lehetőségük az adminisztrációs feladatok elvégzésére. Az iskolák tájékoztatásával párhuzamosan a szakképző intézmények is tájékoztatást kaptak további feladataikról.

Az Oktatási Hivatal elnökének véleménye szerint a szakmaszerkezeti döntés kétségtelenül nehéz helyzet elé állította mind a tanulmányi területeket meghirdető szakképző iskolákat, mind az általános iskolákat, mind pedig az Oktatási Hivatalt. A kialakult helyzet megfelelő kezelése jelentős tájékoztatási, és adminisztrációs többletterhet jelentett az érintett intézmények számára a rendelkezésre álló időszak néhány iskola esetében kevésnek bizonyult, ezen intézmények jelzéseit követően az Oktatási Hivatal – a jogszabályi keretek között – igyekezett a problémákra rugalmas megoldást találni.

Hangsúlyozta, hogy a *felvételi eljárás zavartalanságát* a szakképző iskolák esetében elsősorban az biztosítaná, hogy *a szakmaszerkezeti döntés az Szt. 84. § (5d) bekezdésében meghatározott határidőig minden évben megjelenne*, mert így a szakképző intézmények – e döntés ismeretében – felelősen hirdethetnék meg a szakképzési tanulmányi területeiket. A szakmaszerkezeti döntés álláspontja szerint következményeinek kezelése gördülékenyebb és gyorsabb lehetett volna abban az esetben, ha a döntés tervezett megjelenéséről az annak előkészítéséért felelős Nemzetgazdasági Minisztériumtól a köznevelésért felelős szaktárca és az Oktatási Hivatal időben tájékoztatást kap. Ez lehetővé tette volna azt, hogy a döntés megjelenését megelőzően az Oktatási Hivatal és az összes alap- és középfokú nevelési-oktatási intézmény időben felkészüljön a felvételi eljárást meghatározó jogszabályok módosítására, a KIFIR informatikai rendszer átalakítására, az érintettek tájékoztatására.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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 visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja leszögezi továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja továbbá azt is, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében központi államigazgatási szervek a – közneveléssel és a szakképzéssel kapcsolatos döntések meghozatalára, illetve azok előkészítésére hatáskörrel rendelkező emberi erőforrások és a nemzetgazdasági – minisztérium, valamint a hivatkozott törvény 1. § (2) f) pontja alapján az Oktatási Hivatal, így azok tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága emellett a középfokú iskolai felvételi eljárással összefüggő egyedi döntéseken túlmutatóan kiterjed a felvételi rendszerre vonatkozó szabályozásra is: annak meghatározása pedig állami feladat, amely szabályok természetes személyek nagyobb csoportját érintik. A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő egyes 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. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.*

A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben, az Alaptörvény XVI. cikk (1)-(3) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 67. § (1)-(3) bekezdésének, illetve az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói 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. A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével összefüggésben ugyanakkor annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. 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 egyértelműségre, a követhetőségre és az érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott a *kellő felkészülési idő követelményével* és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. A kellő felkészülési idő a magyar alkotmányos gyakorlatban alapvetően mérlegelés kérdése, rugalmas és relatív fogalom, azt egyaránt befolyásolja az adott szabályozás tartalma, a megalkotásával kapcsolatos társadalmi érdek, vagy éppen gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontok.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, hogy a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása. Az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelősség a mindenkori kormányzatot terheli.

3. Az oktatáshoz való jog szoros kapcsolatban áll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, így a nemzetközi aspektusok kapcsán érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikkét, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek taníttatását is. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát lehet egyrészt a tankötelezettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rámutatott, hogy nem értelmezhető a szülő nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól. A Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkének (1)–(3) bekezdése is a gyermek nevelésében elsődlegesen a szülői felelősséget (kötelezettséget) emeli ki, amelyet a gyermek legfőbb érdeke motivál, és ehhez az államnak kell segítséget nyújtania a megfelelő intézményi háttér biztosításával.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. A szakképző iskolák finanszírozása és az azzal kapcsolatos 2015/2016. tanévre vonatkozó döntés meghozatala

A tankötelezettség az alkotmányjogi tartalmát tekintve egyszerre jelent jogosultságot és kötelezettséget a gyermek, illetve a szülő oldalán. Magyarországon minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni iskolába járással, illetve magántanulóként.

Az Nkt. 72. § (1) bekezdése alapján a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, amelyet Magyarország a középfokú oktatással ingyenesen és mindenki számára hozzáférhetőként biztosítja. Az Szt. 1. § (1) bekezdésében alapelveként rögzíti, hogy Magyarországon az első és második, az állam által elismert szakképesítés megszerzését az állam az iskolai rendszerű szakképzés keretein belül ingyenesen biztosítja a szakképző iskolai tanulók számára.

Mindezek biztosítása érdekében az Szt. 84. § (1) bekezdése kimondja, hogy a szakképző iskolában a szakmai elméleti és a szakképző iskolában szervezett gyakorlati képzés költségeit – a nemzeti köznevelésről szóló törvény és a mindenkori költségvetési törvény alapján – az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja. Az Szt. 84. § (5) bekezdése pedig a Kormányt hatalmazta rendelet megalkotására, melynek keretében dönt azon szakképesítésekről, amelyekkel kapcsolatban *a szakképző iskola fenntartója költségvetési hozzájárulásra* jogosult. A Kormány a döntésében megyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azon *szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét*, amelyekre a szakképző iskola fenntartója a) pont szerint korlátozás nélkül beiskolázhat, b) pont szerint költségvetési hozzájárulásra nem jogosult. Továbbá az Szt. 84. § (5) bekezdés c) pontja alapján azt is, hogy a szakképző iskola fenntartója *költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet, ezen belül meghatározza a Kormány az adott megyében és a fővárosban iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények fenntartói tekintetében, fenntartónként a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok keretszámait*.

A finanszírozási kérdések között kimondja azt is az Szt. 84. § (6) bekezdése, hogy Kormány fenti döntése kiterjed minden olyan szakképző iskolai fenntartóra, amelynek a fővárosban vagy a megyében e törvény vagy a nemzeti köznevelésről szóló törvény alapján szakképzési feladatellátási kötelezettsége van, továbbá amely szakképzési megállapodást kötött a szakképzési feladatok ellátására. A szakképző iskolai fenntartó a Kormány döntése alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig jogosult költségvetési hozzájárulásra.

Az Szt. a döntés meghozatalának végső határnapját is rögzítette, az Sz. 84. § (5d) bekezdése alapján *„A Kormány (5) bekezdés c) pontja szerinti, a keretszámok fenntartónkénti elosztására vonatkozóan megyénként és a fővárosra tekintettel hozott döntését az iskolai rendszerű szakképzés tekintetében az (5a)-(5c) bekezdés² alapján tett javaslatok alapján hozza meg az érintett tanévet megelőző év július utolsó munkanapjáig.”*

Álláspontom szerint – amelyet más számos jelentésemben is kifejtettem – az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a jogbiztonság szavatolásának, a kiszámíthatóság biztosításának egyik fő követelménye, hogy a döntéshozót kötelező *világos határidők* kötik az eljárás egyes elemei vonatkozásában. Komolyan kell venni a jogalkotásra, az előkészítésre, a hatályba léptetésre vonatkozó garanciális szabályokat és ezek akkor sem írhatóak felül, ha a szabályozással kapcsolatos párbeszéd, vita eredményeként szükséges a változtatás, vagy időközben maga a szakpolitikai cél változna.

² Az Szt. 84. § (5a) bekezdése alapján azon szakképesítésre és szakközépiskolai ágazatra, amelyre a bizottság javaslattételi jogköre a 81. § (3) bekezdése szerint nem terjed ki, az érintett szakképesítésért felelős miniszter – a honvédelemért felelős miniszter kivételével – megyénként és a fővárosra tekintettel tesz a 81. § (3)-(5) bekezdése szerinti tartalmú javaslatot az érintett tanévet megelőző év március utolsó munkanapjáig. Az Szt. 84. § (5b) bekezdése rögzíti, hogy az állami intézményfenntartó központ a bizottságnak a megyénként és a fővárosra tett, 81. § (3)-(5) bekezdése szerinti javaslatában és a szakképesítésért felelős miniszter javaslatában foglalt keretszámoknak a megyén, a fővároson belüli, fenntartók közötti elosztására tesz javaslatot az érintett tanévet megelőző év április utolsó munkanapjáig. Az Szt. 84. § (5c) bekezdése szerint a keretszámok fenntartók közötti elosztásáról az 5. § (14) bekezdése szerinti, továbbá a rendészeti szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok tekintetében a szakképesítésért felelős miniszter – az (5b) bekezdés szerinti tartalommal – tesz javaslatot megyénként és a fővárosra tekintettel az érintett tanévet megelőző év április utolsó munkanapjáig.

Rá kell mutatnom arra is, hogy míg az Szt. a kormányrendelet kiadását 2014. július 31-ig határozta meg, addig a kormányrendelet előkészítéséért felelős nemzetgazdasági minisztérium a feltárt tényállás szerint 2014. szeptember 18-át jelölte meg a társadalmi egyeztetésre nyitva álló határidő végének.

Nem hagyható figyelmen kívül a vizsgálat során a nemzetgazdasági miniszter azon állítása sem, miszerint a szakmaszerkezeti döntés 2015 februárjában jelent meg, azonban a tervezett képzési irányok, keretszámok a társadalmi egyeztetés keretében az érintettek számára már 2014 szeptemberében ismertté váltak. Mindezzel kapcsolatosan szeretném leszögezni, hogy a jogszabály *kihirdetése a jogalkotási folyamat záró eleme* és egyben a jogi normák egyik meghatározó érvényességi feltétele, *a jogszabály ezzel válik formálisan érvényessé*, az érintettekre nézve ettől az időponttól létezik, ugyanis a kihirdetéssel válik az érintettek számára annak tartalma megismerhetővé. Ugyanakkor *a jogszabály alkalmazásához* szükséges az is, hogy *az hatályossá* váljon, vagyis a jogi norma alkalmazható vagy végrehajtandó lehessen, hiszen a hatályos jogszabály alapján keletkezhetnek, módosulhatnak vagy szűnhetnek meg jogviszonyok. A jogszabály tervezetének társadalmi egyeztetése ezzel szemben a jogszabály előkészítés egyik részeleme, amelyről a Jat. 19. § (2) bekezdése alapján a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy *a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen*. Ebből egyértelműen következik, hogy a jogszabály tervezetének megismerése joghatás kiváltására az azt megismerő személyek számára nem alkalmas, a miniszter erre való hivatkozása mindezekre tekintettel elfogadhatatlan.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Kormány az iskolarendszerű szakképzés tekintetében a 2015/2016. tanévre vonatkozó rendeletét az Szt. 84. § (5d) bekezdésében meghatározott határidő jelentős túllépésével, 2014. július 31-a helyett 2015. február 10-én hirdette ki és 2015. február 11-én lépett hatályba, ez a jelentős késedelem pedig önmagában a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot okozott.

A 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmai szerkezeti döntés elfogadását érintően vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a szakmaszerkezeti döntést tartalmazó kormányrendelet megalkotására vonatkozó időpontot a jogalkotó időközben módosította. Az új határidőt az érintett tanévet megelőző év szeptember utolsó munkanapjában állapította meg a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény, a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény és az azokkal összefüggő tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXVI. törvény 71. § (1) bekezdés k) pontja.

A kormányrendelet előkészítéséért felelős nemzetgazdasági miniszter 2015. július 31-én kelt válaszában arról tájékoztatott, hogy a 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntés a közigazgatási és társadalmi egyeztetésre történő előkészítés fázisában volt. Majd 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntését – a jogszabályban meghatározott 2015. szeptember 31-ei jogalkotási határidő leteltét követően – a 297/2015. (X. 13.) kormányrendelettel hirdette ki.

Az előzőek alapján azt is megállapítom, hogy a Kormány a 2016/2017-es tanév tekintetében, a rendelet megalkotására vonatkozó, módosított határidő leteltét követően tett csak eleget döntéshozatali kötelezettségének, ez az ismételt késedelembe esés szintén sérti a jogbiztonság követelményét.

2. A középiskolai felvételi eljárás

Lényeges kiemelni azt, hogy *a szakmaszerkezeti döntés alapozza meg a rákövetkező tanévben a szakképző iskolákban indítható tanulmányi területeket*. Tekintettel arra, hogy a szakmaszerkezeti döntés kihirdetésére jelentős késedelemmel került sor, továbbá számos változtatást igényelt a jogszabály kihirdetésekor már megkezdett középfokú felvételi eljárás folyamatában, amelynek szerves részét képezi a szakképző iskolákba való bejutás.

Jelentésem e részében a szakmaszerkezeti döntés középiskolai felvételi eljárásra gyakorolt hatásait vizsgáltam figyelemmel az Szt. és az Nkt. szakképzéssel összefüggő rendelkezéseire.

A szakmaszerkezeti döntés meghozatalának időpontjában az iskolai rendszerű szakképzés az Szt. 4. § (1) bekezdése³ alapján a szakképzés intézményeiben volt folytatható, így szakközépiskolában, szakiskolában, ez utóbbiba beleértve a speciális szakiskolát és a készségfejlesztő speciális szakiskolát is, amelyek együttesen alkották a *szakképző iskola fogalmát*. A köznevelés intézményrendszerén belül az Nkt. 5. §-a alapján a középfokú oktatás magában foglalja a gimnáziumokat, a szakközépiskolákat és a szakiskolákat, amelyek a gimnáziumok kivételével egyben *szakképző iskolák* is. A *középfokú nevelés-oktatás szakasza* – a hat és nyolc évfolyammal működő gimnázium kivételével – kilencedik évfolyamon kezdődik, és szakiskolában a tizenegyedik, középiskolában a tizenkettedik évfolyam végén fejeződik be, míg az iskolai nevelés-oktatás *szakképesítés megszerzésére felkészítő szakasza* – ha a törvény másképp nem rendelkezik – az alapfokú nevelés-oktatás szakasza után kezdődik, és a szakképző iskolában az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott szakképzési évfolyamon fejeződik be. A szakképző iskolában az Szt. 25. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az iskolai rendszerű szakképzésben folyó szakmai elméleti és gyakorlati képzést a nemzeti köznevelésről szóló törvény alapján és e törvénynek a szakmai elméleti és gyakorlati képzésre vonatkozó rendelkezései szerint kell megszervezni. Ezzel összefüggésben az Nkt. 5. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a szakképző iskolában a középfokú nevelés-oktatás és az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére felkészítő szakasza párhuzamosan folyik.

Az iskolai rendszerű szakképzés az Szt. 5. § (2) bekezdése alapján az felvétellel, átvétellel vagy a szakképzési évfolyamra történő továbbhaladással kezdődik. Mindehhez az Szt. 27. § (4) bekezdése hozzáteszi, hogy iskolai rendszerű szakképzésbe csak olyan tanulót lehet felvenni, aki az adott szakképesítésre *a szakmai és vizsgakövetelményben előírt egészségügyi alkalmassági, továbbá a pályaalkalmassági követelményeknek megfelel, és ez alapján előreláthatóan nincs akadálya a komplex szakmai vizsgára bocsátásnak*. Ezzel azonos tartalmú rendelkezést tartalmaz az Nkt. 50. § (1) bekezdése a középiskolai tanulói jogviszony létrejöttével kapcsolatosan, mikor kimondja, hogy az jelentkezéssel történik, majd a tanuló felvételével vagy az átvételével jön létre, amelyről az iskola igazgatója dönt. Mindehhez az állam feladata meghatározni a szükséges feltételrendszert, az iskolarendszert, ennek érdekében az Nkt. 94. § (1) bekezdés h) pontja felhatalmazta az oktatásért felelős minisztert az iskolai felvételi eljárás rendjének meghatározására. A miniszter e hatáskörében eljárva megalkotta az EMMI rendeletet, amelynek 13. fejezete rögzíti a középfokú iskolákba történő jelentkezés rendjét és a felvételi eljárás szabályait. Az EMMI rendelet 26. §-ában kimondja, hogy az általános iskolai tanuló a középfokú iskolába az általános vagy a rendkívüli felvételi eljárás keretében vehető fel, amellyel kapcsolatos határidőket az oktatásért felelős miniszter évente, a tanév rendjéről szóló miniszteri rendeletben határozza meg.

A felvételt megelőzően a gyermekek és a szülők számára a gyermek életére kiható megfontolt döntés meghozatala különös körülményt igényel, amelyhez szükség van a megfelelő időben rendelkezésre álló információkra. Így például arra, hogy melyik településen, milyen iskolában, milyen képzés indul, az mennyiben egyeztethető össze a gyermek érdeklődésével és képességeivel, lehetőség van-e a középiskola személyes megismerése, milyen egyéb feltételek szükségesek a sikeres felvételihez (például: alkalmassági vizsga, szükséges-e a központi írásbeli vizsga megírása, követelmény-e a szóbeli vizsga). Emellett arra, hogy a gyermek számára szükséges-e és biztosított-e a kollégium, a választani kívánt képzés milyen szakmát nyújt, a képzést követően adott-e a lehetőség szakirányú felsőoktatásban való továbbtanulásra.

³ 2015. június 12-től hatályos Szt. 4. § (1) bekezdése a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerinti szakképzés szakképző iskolában vagy szakképző iskolai feladatot ellátó többcélú intézményben volt folytatható.

A középiskolai képzésekkel kapcsolatos egyértelmű tájékoztatásnyújtása érdekében az Oktatási Hivatal az EMMI rendelet 32. §-a szerint szeptember 30-áig honlapján nyilvánosságra hozza az adott tanévre a középfokú iskolák tanulmányi területeinek meghatározási formáját, amely alapján a középfokú iskola megállapítja a tanulmányi területek fő jellemzőit és belső kódjait, amit október 15-éig a KIFIR rendszerben is rögzíti. Továbbá október 31-éig középfokú iskolák elkészítik a felvételi tájékoztatójukat, amely többek között tartalmazza a középfokú iskola telephelyein meghirdetett tanulmányi területek leírását, az azokat jelölő belső kódokat, a középfokú iskola felvételi eljárásának rendjét. Továbbá a felvételi kérelmek elbírálásának, rangsorolásának módját, szabályait, ezen belül különösen a felvételi követelmények (korábbi tanulmányi eredmények, központi írásbeli vizsga, szóbeli vizsga) értékelésének módját és figyelembevételének arányait.

A középfokú felvételi eljárást az EMMI rendelet 30. § (1) bekezdése értelmében a KIFIR rendszerben kell lebonyolítani, amelyet a felvételi eljárás meghatározott szakaszaiban a felvételt hirdető középfokú iskoláknak, a központi írásbeli vizsgát szervező középfokú iskoláknak, vagy az általános iskoláknak kell használniuk. A rendszerben rögzített adatok hitelességéért annak az intézménynek az igazgatója felel, amelyik az adat rögzítésére jogosult.

A tanulók szempontjából a felvételi eljárás két rész bontható, az első szakaszban kell a központi írásbeli vizsgára jelentkezni, amennyiben az általa választott tanulmányi területre a középiskola előírja e vizsga eredményének figyelembe vételét. A vizsgára a jelentkezési lapokat 2014. december 9-ig lehetett feladni, a vizsgákra pedig 2014 januárjában került sor. A felvételi eljárás második szakaszában kell a tényleges felvételi kérelmet benyújtani.

Az EMMI rendelet 37. § (1) bekezdése alapján a felvételi lapok kitöltését az általános iskola szervezi meg, amelyeket az általános iskola a kitöltéséhez szükséges adatok ellenőrzése és rögzítése után a KIFIR rendszerben előállítja, és megküldi a felvételt hirdető középfokú iskolába, valamint a Felvételi Központba, erre a 2015/2016. tanév tekintetében 2015. február 13-ig volt lehetőség. A tanulók és szüleik, valamint az általános iskolák a meghirdetett tanulmányi tájékoztató adatai alapján elkészítették és benyújtották a középiskolai felvételi kérelmeket. A jelentkezési határidő előtt két nappal ugyanakkor a korábban kihirdetett szakmaszerkezeti döntés alapján 55 intézmény törölte a tanulmányi tájékoztatóban meghirdetett 264 szakképzési tanulmányi terület, ahová a felvételi határidőkre tekintettel 3546 tanuló összesen 4.418 jelentkezést nyújtott be.

Az EMMI a helyzet felmérését követően intézkedett, az Oktatási Hivatalnál lehetővé vált 2015. február 17-24-e között a törölt és újonnan meghirdetett tanulmányi területek regisztrációja. A feltárt tényállás szerint 37 intézmény kérte 84 szakképzési tanulmányi terület felvételét. Ugyanakkor az új tanulmányi területekre a hatályos szabályok nem biztosították a jelentkezést, hiszen a felvételi eljárás során az általános iskola az EMMI rendelet 38. § (6) bekezdése alapján eredetileg 2015. március 16-17 között egy alkalmat köteles biztosítani ahhoz, hogy a tanuló és a szülő közösen módosíthassa a tanulói adatlapot.

A módosítás során új középfokú iskola nem volt megjelölhető, a beírt tanulmányi területek nem voltak törölhetőek, az eredetileg benyújtott tanulói adatlapon az eredetileg beírt rangsor megváltoztatható volt, valamint az azon feltüntetett középfokú iskolához újabb tanulmányi területet csak az eredeti tanulói adatlapon szereplő, érintett középfokú iskolával történt előzetes egyeztetés alapján lehetett megjelölni. Szükségessé vált emiatt az EMMI rendelet egyes szabályainak a kiegészítése és a határidőket meghatározó miniszteri rendelet módosítása és kiegészítése, amely a Kormány szakmaszerkezeti döntésének meghozatalát követő közel egy hónappal később 2015. március 6-án történt meg.

Elvi éssel rögzíteni kívánom a fenti ténymegállapítások nyomán, hogy álláspontom szerint a szakmaszerkezeti döntésnek a középiskolai felvételre gyakorolt és előrelátható következményei miatt a szabályozásért felelős saktárcáktól hatékonyabb és konstruktívabb együttműködés és párbeszéd szükséges, különös figyelemmel arra, hogy a szabályozással leginkább érintettek körét kiszolgáltató helyzetben lévő 18 év alatti gyermekek alkotják.

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet és a 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet módosításáról szóló 13/2015. (III. 6.) EMMI rendelet módosította a középfokú eljárás felvételi határnapjait, lehetőséget biztosított az újonnan meghirdetett tanulmányi területekre való jelentkezésre az EMMI rendelet 193. § (19)–(20) bekezdése⁴ kiegészítésével. Eszerint „ha a szakképző iskola – a 2015/2016-os tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2015/2016-os tanévben induló képzésekben szakiskolai tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítésekről szóló kormányrendelet 2015. február 11-ei hatálybalépését követően – a 2015/2016. tanévre a 32. § (3) bekezdése alapján közzétett felvételi tájékoztatójában nem szereplő új szakképzési tanulmányi területen hirdetett felvételt, akkor erre a szakképzési tanulmányi területre a 2015/2016. tanévre vonatkozó középfokú felvételi eljárás során – a 38. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezésektől eltérően – a tanulói adatlap módosítása során új szakképzési tanulmányi területre történő jelentkezéskor a tanuló eredeti tanulói adatlapján nem szereplő szakképző iskola is megjelölhető.”

Az EMMI mód a tanulói adatlapok módosításának határnapjait két nappal meghosszabbította és lehetővé vált március 20-áig új jelentkezési lap benyújtása, valamint pár napos határidő módosításra került sor az ideiglenes felvételi rangsor, az egyeztetett felvételi jegyzék és a felvételről vagy annak elutasításáról szóló döntés megküldése tekintetében.

Ezzel párhuzamosan az Oktatási Hivatal 2015. március 9-én mind az általános, mind a középfokú iskolák felé tájékoztatással fordult a megváltozott határidők és felvételi lehetőségek ismertetésével, levelében hangsúlyozta, hogy „külön figyelmet kell szentelni azon tanulóknak, akiknek így nem maradt egyetlen érvényes tanulmányi területük sem.” A tényállásban rögzítettek szerint ez utóbbi probléma 55 gyermeket érintett.

Mindezek alapján az általános iskolák 2015. március 9-13 között tájékoztathatták a tanulókat és szülőket a megváltozott képzési lehetőségekről, majd az egyeztetések alapján 2015. március 16-19 között volt lehetőség a szakmaszerkezeti döntés következtében törölt tanulmányi területek helyett újabb tanulmányi területeket választani és az ezzel kapcsolatos jelentkezéseket lebonyolítani. *A gyermekeknek és szüleiknek tehát mintegy 10 napjuk volt, hogy a korábbi törölt tanulmányi területre benyújtott felvételi kérelmüket átgondolják és helyette új tanulmányi területet válasszanak.* A tanulmányi terület választása különös körülmények között igényel akkor, ha sajátos nevelési igényű, illetve a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló az alanya a középfokú felvételi eljárásban. A sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő (a továbbiakban: SNI) jelentkezőre ugyanis speciális eljárási szabályok vonatkoznak.

Ahogy arra az Oktatási Hivatal felhívja a figyelmet a 2016/2017 tanévre vonatkozó tájékoztatójában⁵ az SNI tanulóknak és szüleiknek még jóval a felvételi eljárás megkezdése előtt tájékozódniuk kell, hogy az az iskola, ahová a tanuló februárban majd be kívánja adni a jelentkezését (választott iskola), milyen – az SNI tanulókra vonatkozó – speciális felvételi szabályokat határoz meg. Ezen ismeretek birtokában tudják eredményesen megtervezni a tanuló „felvételi stratégiáját”. Különösen fontos ez abban az esetben, ha a választott iskola felvételi eljárása során kéri a központi írásbeli vizsga eredményeit.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a szakmaszerkezeti döntés késedelmes meghozatala súlyos bizonytalansághoz vezetett a középiskolai felvételi eljárásban, mind a döntés ismertté válását megelőzően a tanulmányi területeik meghirdetésére köteles szakközépiskolák, mind a már meghirdetett, majd később törölt tanulmányi területekre jelentkezést benyújtó tanulók, szüleik és családjaik esetében. Mindezt a rendszerszintű, komoly bizonytalanságot nem menti az sem, hogy a jogalkotó menet közben korrigálta a középfokú felvételi eljárás egyes szabályait és annak határnapjait meghatározó rendelkezéseket.

⁴ Beiktatta: 13/2015. (III. 6.) EMMI rendelet 1. §. Hatályos: 2015. III. 7-től.

⁵ http://www.oktatas.hu/pub_bin/download/kozoktatas/beiskolazas/2016/KIFIR_kiadvany_2015_2016_honlapra.pdf

A feltárt tényállás és a hivatkozott jogszabályok, illetve azok módosításai alapján nyomatékosan szükségesnek rámutatni arra, hogy a jogi szabályozás *kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége*, illetve változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása mind a jogállamiság elvéből, valamint a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek különös jelentősége van.

Ilyen kiemelt területnek tekinthetőek a gyermekek középiskolába való bekerülése és ezzel összhangban a középfokú iskolai felvételre vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok időben való megalkotása, mert ezek alapvetően befolyásolják az érintett gyermekek, illetve a szülők döntését. A középiskolai felvételi, az egyes intézmények, tanulmányi területek közötti választás alapvető jelentőségű döntést jelent, amely komoly anyagi következményekkel, felelősséggel jár, egyben meghatározza a gyermek jövőjét is. A felvételre vonatkozó szempontok, feltételek (milyen képzés indul, arra milyen felvételi követelmények és alkalmassági feltételeket ír elő a középiskola), valamint magára az eljárásra vonatkozó szabályok esetében tehát a tervezhetőség, a kiszámíthatóság különösen lényeges. Abban az esetben pedig, ha egy jogszabály alapja egy másik jogszabályban foglalt jog vagy kötelezettség gyakorlása, akkor álláspontom szerint hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos jogállami előírásokat.

A felvételi eljárásra vonatkozó szabályok módosítása kapcsán álláspontom szerint eleve jelentősebb felkészülési idő szükséges. Rá kell mutatnom arra is ehelyütt, hogy az emberi erőforrások minisztere 2015. március 6-én kihirdetett és másnap hatályba léptett rendelkezése *is felvethet alkotmányos aggályokat*. Ez esetben ugyanis nemcsak a kihirdetés és a hatályba lépés közötti minimális időtartam, hanem maga *a rendeletben meghatározott teljesítési határidők miatt merülnek fel alkotmányos aggályok*. A szakmaszerkezeti döntés jelentős kétséggel való kiadásának egyik következménye volt, hogy tényszerűen soron kívüli intézkedések megtételét tette szükségessé a középfokú felvételi eljárás folyamatában.

Álláspontom szerint a rendeletmódosítás azontúl, hogy fokozott figyelmet és rendkívüli munkaterhet jelentett a felvételi eljárásban közreműködőkre: az általános és középiskolákra, az Oktatási Hivatalra, a családok számára *sem biztosította a kellő felkészülési időt*. A felvételi előtt álló gyerekeknek és családjaiknak – különösen annak az 55 gyermeknek, aki az egyébként időben benyújtott felvételi kérelmében csak olyan tanulmányi területre kérte felvételét, amelyet később a szakmaszerkezeti döntés miatt törölni kellett – a kihirdetéstől számított csupán bő 10 napot biztosított a továbbtanulás újragondolására, új tanulmányi terület megválasztására, amelyre egyébként normál eljárás keretében október 31-től február 13-áig, vagyis három és fél hónapja van a felvételizőknek.

A nemzetgazdasági miniszter véleménye szerint a szakképző iskolák túlnyomó többségénél a kihirdetett képzési irányok és keretszámok változása nem okozott problémát, mivel azok kismértékben módosultak, megyei összesítésben pedig a korábbiaknál kedvezőbb irányba változtak. *Az adatokból ugyanakkor mindez tényszerűen cáfolható, hiszen az látható, újonnan csak 55 helyett 37 intézmény, 264 tanulmányi területével szemben pedig csupán a korábbiaknak a harmadát kissé meghaladó 84 szakképzési tanulmányi területet hirdetett meg, ahová a kezdeti 3.546 tanuló 4.418 törölt jelentkezésével szemben már csupán 239 fő 264 jelentkezést nyújtott be. Mindezek alapján nem lehet osztani a nemzetgazdasági miniszter fenti véleményét, hiszen az adatok éppen azt mutatják, hogy csökkent a tanulmányi területek száma, amelyekre való jelentkezést a rendelkezésre álló rövid időtartam a tanulók megfontolt választási lehetőségét és hajlandóságát hátrányosan befolyásolta.*

Az ingyenes, illetve mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás biztosítása megköveteli az államtól, hogy az ezzel kapcsolatos szabályok megváltoztatásakor a gyermekek és családok számára biztosítsa a változásokra való felkészüléshez szükséges időt. *Ennek hiányában ugyanis a jogállamiság követelményének sérelmén túl a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben is visszásság keletkezik*. Rá kell mutatnom ugyanis arra, hogy az iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik.

Ahhoz, hogy a szülők ezen alkotmányos kötelezettségüknek felelősségteljesen, megalapozottan tudjanak eleget tenni szükséges, hogy kellő idő és információ álljon a rendelkezésükre.

Mindezek alapján a szakmaszerkezeti döntés és annak a felvételi eljárással összefüggő következményei – az oktatáshoz való jogok és a tankötelezettségen keresztül – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben is visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a szakmaszerkezeti döntés kihirdetésének előkészítéséért felelős nemzetgazdasági minisztert, hogy a jogbiztonság követelménye és a hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog érvényesülése érdekében a jövőben kiemelt figyelmet fordítson a szakmaszerkezeti döntés kiadására vonatkozó jogszabályi határidők betartására. .

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

A 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet

2. melléklet a 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelethez

A középfokú iskolai, a kollégiumi és a Köznevelési Hídprogramba történő felvételi eljárás lebonyolításának ütemezése a 2014/2015. tanévben

	A	B
1.	Határidők	Feladatok
3.	2014. 09. 30.	A Hivatal honlapján közlemény formájában nyilvánosságra hozza a középfokú iskolák tanulmányi területeinek meghatározási formáját.
4.	2014. 10. 15.	A középfokú iskolák a Hivatal által közzétett közleményben foglaltak szerint meghatározzák tanulmányi területeik belső kódjait és a Hivatal által meghatározott formában megküldik a Felvételi Központnak.
5.	2014. 10. 31.	A középfokú iskoláknak - amennyiben szervez, a kollégiumoknak - felvételi tájékoztatóban kell nyilvánosságra hozniuk a felvételi eljárásuk rendjét, és a felvételi tájékoztatót közzé kell tenniük a köznevelés információs rendszerben. Az általános iskola szóban tájékoztatja a nyolcadikos tanulókat a felvételi eljárás rendjéről.
6.	2014. 11. 14.	A Hivatal közzéteszi a 6 és 8 évfolyamos gimnáziumi központi írásbeli felvételi vizsgát szervező gimnáziumok, továbbá a nyolcadik évfolyamosok számára központi írásbeli felvételi vizsgát szervező középiskolák jegyzékét.
7.	2014. 12. 09.	A tanulók jelentkezése a központi írásbeli felvételi vizsgára közvetlenül a központi írásbeli felvételi vizsgát szervező - az Arany János Tehetséggondozó Programjára történő pályázat benyújtása esetén a pályázatban megjelölt - intézménybe.
13.	2015. 01. 17., 10.00	Központi írásbeli felvételi vizsgák a kilencedik évfolyamra és az Arany János Tehetséggondozó Programjába jelentkezők számára az érintett középiskolákban.
18.	2015. 02. 13.	Az általános iskola továbbítja a tanulói jelentkezési lapokat a középfokú iskoláknak, a tanulói adatlapok első példányát pedig a Felvételi Központnak. (A 6 és 8 évfolyamos gimnáziumba történő jelentkezésről a tanuló közvetlenül is megküldheti a jelentkezési lapot a gimnáziumnak, a tanulói adatlapot a Felvételi Központnak.)
20.	2015. 02. 17- 03. 06.	A szóbeli meghallgatások az általános felvételi eljárás keretében.
21.	2015. 03. 11.	A középfokú iskola eddig az időpontig nyilvánosságra hozza a jelentkezők felvételi jegyzékét.
22.	2015. 03. 16- 17.	<i>A tanulói adatlapok módosításának lehetősége az általános iskolában.</i>
23.	2015. 03. 18.	<i>Az általános iskola eddig az időpontig elzárva őrzi az eredeti, korábban beküldött tanulói adatlap második példányát. A módosító tanulói adatlapot ekkor kell megküldeni a Felvételi Központnak.</i>
26.	2015. 04. 02.	<i>A Felvételi Központ a módosító tanulói adatlapok alapján kiegészíti a jelentkezettek listáját.</i>
27.	2015. 04. 08.	<i>A középfokú iskola igazgatója az ideiglenes felvételi rangsort megküldi a Felvételi Központnak.</i>
28.	2015. 04. 17.	<i>A Felvételi Központ kialakítja a végeredményt az igazgatói döntések és tanulói adatlapok egyeztetése alapján, és elküldi azt a középfokú iskoláknak (egyeztetett felvételi jegyzék).</i>
29.	2015. 04. 24.	<i>A felvételt hirdető középfokú iskolák megküldik a felvételtől vagy az elutasításról szóló értesítést a jelentkezőknek és az általános iskoláknak.</i>

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet és a 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet módosításáról szóló 13/2015. (III. 6.) EMMI rendelet mellékletének 1-2. pontja értelmében a fenti rendelet 2. mellékletében foglalt táblázat A:22 és A:23; továbbá A:26-A:29 mezője helyébe a következő dátumok lépnek:

(22.)	2015. 03. 16-19.
(23.)	2015. 03. 20.
(26.)	2015. 04. 07.
(27.)	2015. 04. 13.
(28.)	2015. 04. 22.
(29.)	2015. 04. 29.”