



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: II/ 0 1 4 3 7 - 4 / 2019	
Érkezett: 2020 FEBR 2 1.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	<i>du'</i>

Iktatószám: VIII/118-1/2020/KOZNEVIG

Hiv. szám: II/1437-2/2018

Melléklet: -

Tárgy: válasz a 2019. évi LXX. törvény egyes rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatával összefüggő, Prof. Dr. Kásler Miklós miniszter úrhoz címzett alkotmánybíróági megkeresésre

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) egyes rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatával összefüggő, Prof. Dr. Kásler Miklós miniszter úrhoz címzett alkotmánybíróági végzésre válaszul az alábbiakban tájékoztatom az Emberi Erőforrások Minisztériumának az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjáról.

I. Általános megállapítások a képviselői beadvánnyal kapcsolatban

A Mód.tv. utólagos normakontrollját kezdeményező ötvennégy országgyűlési képviselő beadványa álláspontunk szerint elsődlegesen politikai célokat szolgál, amit egyértelműen alátámaszt a beadvány tartalma, indokolása, az alábbiak szerint.

Az indítványozók hivatkoznak az Alaptörvény Alapvetésében található C) cikk (2) bekezdésére, állításuk szerint ezt sértette meg a Mód.tv. szabályozása, nevezetesen: megsértette a hatalom megosztásának elvét, a hatalom erőszakos gyakorlásának és kizárólagos birtoklásának tilalmát azáltal, hogy – értelmezésük szerint – a Mód.tv. célja nem egyéb, mint az állam szerepének erősítése, jogosítványok elvonása az intézményektől és a szülőktől és „az Alkotmánybíróságnak ki kellene mondanania, hogy az állam szerepének erősítése a többi szereplő rovására, az állami egyeztetési eljárás elmaradása közjogi eredménytelenséggel jár.” A hatalom megosztásának elve a korlátlan hatalom kizártságára, a hatalmi ágak elválasztására,

egyensúlyára és együttműködési kötelezettségére vonatkozik. Álláspontunk szerint a hatalom erőszakos és kizárólagos gyakorlása nem értelmezhető ebben a viszonylatban (kényszer, szankció alkalmazására, kilátásba helyezésére nem kerül sor, sem a hatalom kizárólagos birtoklására). Ezzel kapcsolatosan szükségesnek tartjuk arra is utalni, hogy az indítványozók által felhívott C) cikk valójában felhatalmazza az államot arra, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatásáról – a norma címzettjeivel szemben – akár kényszerrel is gondoskodjon. A hatalom megosztásának elve pedig semmiképpen nem azt jelenti, hogy a hatalmat a norma címzettjeivel kellene megosztani a törvényhozónak – e szereplők bevonása nem a C) cikk kérdése.

Az indítványozók tulajdonképpen jogalkotásra hívják fel az Alkotmánybíróságot, amikor felvetik, hogy a szülői jogok – megítélésük szerinti – sérelmével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hozzon döntést arra, hogy „meddig és milyen mértékig van joga az államnak beleszólnia a szülőt megillető alapvető jogba, miszerint gondoskodjon gyermeke neveléséről? Az Alkotmánybíróságnak elvi döntést kell hoznia abban a kérdésben, hogy hol húzódik a szülői felelősség határa és hol kezdődik az állam felelőssége.” Ezzel összefüggésben arra szólítják fel az Alkotmánybíróságot az utólagos normakontroll keretében, hogy szakmai döntéssel határozza meg az óvodai nevelésben való részvétel alsó és felső életkori határát, illetőleg a tankötelezettség kezdő időpontját.

Az oktatáshoz való jog és ezzel összefüggésben az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség kérdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rögzíti, 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 {Indokolás [21]}.”

Megjegyezzük továbbá, hogy az indítványozók számos esetben nem az alaptörvény-ellenességet alátámasztó jogi érveket fogalmaznak meg, hanem köznevelés-szakmai megfontolásokra hivatkoznak az egyes általuk kifogásolt szabályok tartalmával kapcsolatosan, amely érvek az utólagos normakontroll keretében irrelevánsak.

Az indítvány politikai célját támasztja alá továbbá az is, hogy annak tartalma – mint ahogy arra az egyes törvényhelyekkel kapcsolatos indokolásunkban külön utalunk – szakmai, jogi tárgyú tévedéseket tartalmaz. Így például több helyen is keveredik az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.) szerinti sommás eljárásban hozott és a függő hatályú döntés fogalmának használata. Továbbá az indítványozók az általuk kifogásolt szabályokat több ízben nem a köznevelési és egyéb jogszabályok rendelkezéseinek rendszerébe iktatva, arra tekintettel értelmezik és vonnak le abból következtetéseket, hanem kiragadottan, a jogalkotó ahhoz kapcsolódó – általuk vélelmezett – szándékából kiindulva.

Az indítványozók a teljes Mód.tv.-nek a hatálybalépés napjára visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését indítványozzák. Ugyanakkor a törvény számos szabályához nem fűznek alaptörvény-ellenességet alátámasztó indokolást. Így például nem érthető, alaptörvény-ellenesnek tartják-e és milyen alapon, a *nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény* (a továbbiakban: Nkt.) 46. § (5) bekezdésének módosítását, amely előírja, hogy köznevelés nappali rendszerű iskolai oktatásában az állam valamennyi évfolyamon biztosítja, hogy a tanuló számára a tankönyvek térítésmentesen álljanak rendelkezésre. De nem kifogásolják továbbá az egyéb, a Mód.tv. által módosított törvények – pl. a személyi jövedelemadóról, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról, a társadalombiztosítási nyugellátásról, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról, a közbeszerzésekről szóló törvények – módosításait, illetve az Nkt. további szabályainak [pl. 21. § (4) bekezdése, 25. § (7) bekezdése, 38. § (1) bekezdése, 54. § (1) bekezdése, 61. § (1) bekezdése, 65. § (3), (5), és (5a) bekezdése, 84. § (9b) bekezdése, 94. §-ának egyes szabályai] módosítását. Ez a következtetlenség is az indítvány jogilag kellően alá nem támasztott, elsődlegesen politikai célzatosságát mutatja.

Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja az Alkotmánybíróságot az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére hatalmazza fel. Mivel az indítványozók –

nyilván arra tekintettel, hogy indítványuk elsődleges célja politikai – nem indokolták a Mód.tv. valamennyi rendelkezésének alaptörvény-ellenességét, a túlterjeszkedés tilalma alapján a teljes törvény megsemmisítésének lehetősége nem áll nyitva az eljárásban.

II. Az indítvány általános kifogásaival kapcsolatos álláspont

1. Az indítványozók kifogásolják a Mód.tv. többlépcsős hatálybalépési módszerét, különösen a kihirdetést követő 8. napon való hatálybalépést, a kellő felkészülési idő hiányára hivatkozva.

A felkészülési idő kapcsán felhozott érvekkel kapcsolatosan utalunk az AB gyakorlatára, amely a felkészülési idő kirívó hiányát értékeli alaptörvényellenes jogalkotói megoldásként. A 24/2019. (VII. 23.) AB határozat megállapításai szerint „[43] A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el köteleességszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]}. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Miközben annak elbírálása, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, nem alkotmányjogi kérdés, a felkészülési idő elmaradása, vagy kirívó hiánya már alaptörvény-ellenességet eredményez. A jogbiztonságot súlyosan sérti ugyanis, ha az új, illetve többletkötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy annyira rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {Indokolás [52]}”. „Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megjegyzi: következetes gyakorlatának megfelelően a felkészülési idő nem a törvényjavaslat benyújtása és hatályba lépése közötti időtartam, hanem a jogszabály kihirdetése és hatályba lépése, vagy amennyiben a hatályba lépés időpontjától elválik annak alkalmazhatósága, akkor a kihirdetés és az alkalmazhatóság közötti időtartam tekintetében vizsgálendő {Indokolás [46]}.”

E keretek között azonban a jogalkotó mérlegelésének tárgya, hogy mennyi felkészülési idő szükséges a norma alkalmazásához.

A Mód.tv. egyes rendelkezései a következő időpontokban léptek, lépnek hatályba:

- 2019. július 26.,
- 2019. szeptember 1.,
- 2020. január 1. ,
- 2020. április 1.,
- 2020. szeptember 1.,
- 2021. szeptember 1.

A jogalkotó valamennyi rendelkezés tekintetében külön-külön mérlegelte a kellő felkészülési idő mértékét, erre is tekintettel került differenciáltan megállapításra a hatálybalépés időpontja, egyes rendelkezések tekintetében hosszabb, mások esetében rövidebb felkészülési idő bizonyult szükségesnek. A tanév kezdetének időpontjához igazodva került sor mindazon szabályok hatályba léptetésére, amelyek a tanév folyamán alkalmazandó rendelkezéseket tartalmaznak.

Az indítványozók azzal érvelnek, hogy a kihirdetéshez közeli időpontok tekintetében azért hiányzott a felkészülési idő, mert „a kihirdetés időpontja olyan időszakra esik, amikor az érintettek a szabadságukat töltik és ily módon nagy valószínűséggel nem fogják tanulmányozni az Nkt. és a hozzá kapcsolódó

törvények módosítását”. Álláspontunk szerint az erre való hivatkozás nem állja meg a helyét, mivel nélkülözi a megalapozottságot, és indokolás nélkül szubjektív nézőpontot általánosít, ami érvként nem fogadható el.

A legrövidebb felkészülési idővel, 2019. július 26-án hatályba lépett rendelkezések megismerésére, mivel azok túlnyomó része a tanév során alkalmazandó, a jogalkotó kellő időt, másfél hónapot biztosított, az alkalmazásuk nem igényelt olyan előkészületeket, amelyek ez idő alatt ne lettek volna teljesíthetőek.

Az indítványozók véleménye szerint „tovább nehezíti a törvény rendelkezéseinek megismerését és alkalmazását, hogy az érdemi rendelkezések végrehajtási rendeletben jelennek meg egy későbbi időpontban”. Tekintettel arra, hogy a felhatalmazás törvényben megfogalmazott terjedelme nem vitásan befolyásolja a – törvényalkotótól eltérő jogalkotó által – megalkotandó végrehajtási jogszabályok tartalmát, továbbá a felhatalmazó rendelkezés és az az alapján kiadandó végrehajtási szabály egyazon időpontban történő kihirdetését sem az Alaptörvény, sem a Jat. nem írja elő, álláspontunk szerint ez az érvelés nem helytálló. A Jat. 7. § (6) bekezdése szerint: „A végrehajtási jogszabály a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését megelőzően kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.” E kritériumnak pedig az időközben kihirdetett végrehajtási szabályok megfelelnek.

Az egyéni munkarend engedélyezésére, valamint az óvodába járással és a tankötelezettséggel kapcsolatos szabályozásra vonatkozóan kihirdetésre kerültek a vonatkozó végrehajtási jogszabályok [egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 196/2019. (VIII. 1.) Korm. rendelet, az óvodába járással és tankötelezettséggel kapcsolatos egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 275/2019. (XI. 21.) Korm. rendelet, az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 321/2019. (XII. 19.) Korm. rendelet, az egyes köznevelési tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 20/2019. (VIII. 30.) EMMI rendelet, valamint a közneveléssel összefüggésben egyes miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 34/2019. (XII. 30.) EMMI rendelet].

2. Indítványozók megítélése szerint „a Mód.tv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelynek szövege nem felel meg a mindennapi élet átlagos fogalomhasználatának és ebből következően értelmezése tág jogalkalmazói mérlegelésre ad lehetőséget. ”Álláspontjuk szerint továbbá „a jogalkalmazók pedig nem tudják feltárni a szöveg változását, mivel össze kell dolgozniuk a rendelkezéseket egy egységes szövegbe” (ld. Mód.tv. 32. §-ához fűzött indítványi részt), illetve, hogy a korábbi és az új normaszövegek „összevetése, a kimaradt rendelkezések elhagyása indokának feltárása, a normaszövegek közötti eltérés megértése mindenképpen időigényes, adott esetben szakember közreműködését igénylő feladat” (ld. az Nkt. 93/A-93/F. §-ához fűzött indítványi részt), továbbá, hogy az adott jogintézményre vonatkozó szabályozás „megkeresése és megtalálása meghaladja egy átlagos jogalkalmazó lehetőségeit” (ld. az Nkt. 45. § (8)-(9) bekezdéséhez fűzött indítványi részt).

Az indítványozók a Mód.tv. bonyolultságával, értelmezhetőségével, végső soron a normavilágossággal kapcsolatos kifogásai tekintetében jelezzük, hogy a korábbi túlszabályozottsággal való szándékolt törvényalkotói szakítás a deregulációs törekvésekbe illeszkedik. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság az állam, és elsősorban a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozata arra mutatott rá, hogy a jogszabály értelmes és világos, a jogalkalmazás során is felismerhető normatartalma a jogbiztonságból fakadó követelmény. E megállapításokat az Alaptörvény hatályba lépése után a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolása [28]-[34] bekezdéseiben foglaltak alapján egyetértően idézte és megerősítette pl. a 24/2013. (X. 4.) AB határozat (Indokolás [48]) és a 3098/2016. (V. 24.) AB határozat is (Indokolás [30]). Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint „alkotmányellenesnek csak az minősül, ha sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő” (1263/B/1993. AB határozat, 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]). Maguk az indítványozók is

elismerik, hogy az általuk kifogásolt norma értelmezhető, csak ehhez a korábban hatályos szöveggel való egybevetés – tehát jogalkalmazási tevékenység, jogértelmezés – szükséges, mint egyébként minden módosító jogszabály esetében. Érvelésük így az alkotmánybírói gyakorlat tükrében nem megalapozott.

3. A jogbiztonság követelményének megsértésére hivatkoznak az indítványozók akkor is, amikor megítélésük szerint „a támadott rendelkezések következtében az érintett jogterületek áttekinthetlenné, alkalmazhatatlanná váltak. A törvényi szintről alacsonyabb szintű szabályozásra váltás azzal az eredménnyel jár, hogy a "kétszintű" jogalkotás miatt a jogalkalmazás és a jogértelmezés nehezebbé válik. Az alacsonyabb szintű szabályozás stabilitása nem éri el a törvényi szintű szabályozás stabilitását.”

Magyarország Alaptörvényének T) cikk (2) bekezdése értelmében „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet [...]”. A Jat. 4. §-a ehhez kapcsolódóan előírja, hogy „ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat”.

A Jat. 2019. március 15-én hatályba lépett módosításával a 2. § (5) bekezdése rögzíti, hogy „a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely [...] felhatalmazás alapján olyan más jogszabályban is megalkotható, amely a jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes [...]”.

Önmagában az az érvelés, hogy többszintű szabályozás „összeolvasása” szükséges a jogalkalmazáshoz, és a jogértelmezés „nehezebbé válik” (ami egy szubjektív kategória), nem jelenti a jogbiztonság követelményének megsértését. Nincs olyan általános tilalom, amely alapján egy korábban törvényi szinten szabályozott kérdést tilos lenne alacsonyabb szintű jogszabályban rendezni, hiszen a korábbi törvényi szintű szabályozás alkalmazása még nem minden esetben volt egyenlő azzal, hogy kizárólag csak „alapvető” jogintézmények és „lényeges” garanciák kerültek törvényi szinten rendezésre.

Ahogy azt a 23/2016. (XII. 12.) AB határozat is összefoglalja, az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban rámutatott arra, hogy „az államnak az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségéből magától értetődően következik, hogy az alapvető jogokat csak a mindenkorai alkotmányban megengedett módon korlátozhatja [27/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 146.]”. Az erre vonatkozó alapvetést jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első mondata tartalmazza, miszerint „[a]z alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”

Amint az alapvető jogokra vonatkozó szabályozási szinttel kapcsolatban a tárgykör alkotmánybírói gyakorlatának alapját képező 64/1991. (XII. 17.) AB határozat kimondja: „[...] nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.]”

A 23/2016. (XII. 12.) AB határozat idézi továbbá a következőket is: „[A]z alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek [29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 155.]”. Ugyanakkor az alapjoggal kapcsolatos közvetett és távoli összefüggés esetén - hangsúlyozandó, hogy kizárólag a szabályozásra és nem a korlátozásra vonatkozóan - a rendeleti szabályozás is elfogadható [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 300.; 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 261.]. Ebből az is következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy - az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően - törvénybe kell-e foglalni vagy sem.”

Így álláspontunk szerint a Mód.tv. szabályozása kapcsán a szabályozás szintjét érintő kifogások nem megalapozottak, mivel az alapvető jogokat, azok korlátozását továbbra is törvényi szint mondja ki, a rendeleti szintű felhatalmazás a részletszabályok kimunkálására vonatkozik.

4. A szülői és gyermeki jogokkal kapcsolatos kifogások kapcsán szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy az indítványozók a két jog közül mindig annak a sérelmével érvelnek, amely az adott kérdésben számukra célravezetőnek tűnik. Holott a két jog egymásra tekintettel értelmezhető, hiszen a szülői jogok is végső soron a gyermek elsődleges érdekét kell, hogy szolgálják.

Az Alaptörvény XVI. cikkében együtt szerepel, hogy „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”, továbbá hogy „a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést”. Ehhez szorosan kapcsolódik az a szülői kötelezettség, miszerint „kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását”.

Meggyőződésünk szerint a szülői jogok nem értelmezhetők a szülői kötelezettségek figyelmen kívül hagyásával. Indítványozók pedig éppen ezt teszik, amikor például kifejtik: „A köznevelésről szóló törvény módosításával bevezetett új rendelkezések jól érzékelhető célja, hogy az állam elsődleges szerepet kapjon annak eldöntésében, milyen időpontban kell a szülőnek átengednie gyermeke nevelését a köznevelés intézményrendszeré részére”; mely megfogalmazás arra enged következtetni, hogy indítványozók felfogása szerint maga a köznevelés egy olyan alapvetően „rossz dolog”, amelynek a szülő csak jogszabályi kényszer hatására „engedi át a gyermekét”. Továbbá, utalva az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményre, indítványozók kifejtik, hogy „az Egyezményben részes államok kötelesek gondoskodni arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenképp felett álló érdekében szükséges”. Indítványozók mintha abban a hiszemben lennének, hogy az óvodáztatási, iskoláztatási kötelezettség a gyermekek családi környezetből való kiragadásával, szüleiktől történő elválasztásával jár, illetve ezt eredményezi, ami részükről csak rosszhiszemű hozzáállásként értékelhető. Megjegyezzük, hogy mind az óvodáztatási, mind a tankötelezettség későbbi életkorban való teljesítéséhez kapcsolódóan egyébként a jogszabályok garanciaként meghatározzák a döntéshozatalhoz kapcsolódó hatásköröket, az eljárás rendjét és a jogorvoslat lehetőségét, indítványozók állítása már csak ezért sem felel meg a valóságnak.

Indítványozók fenti érvelése végső soron azt kérdőjelezi meg, hogy az államnak egyáltalában van-e joga köznevelésről szabályokat alkotni és a tankötelezettséget, mint olyat, előírni. Mint ahogyan korábban is utaltunk rá, álláspontunk szerint a szülői jogosultságok nem korlátlanok, a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga korlátozza azokat, és a tankötelezettség előírása már a Ratio Educationis óta vitathatatlanul a gyermek érdekében történő állami fellépés elfogadott intézkedésének minősül. A szülőnek a nevelés megválasztásával kapcsolatos joga tehát nem egyenlő azzal, hogy ezáltal a gyermek egyáltalán ne vegyen részt intézményes nevelésben, oktatásban.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XI. cikkét és XVI. cikk (3) bekezdését, a művelődéshez (oktatáshoz) való jogot, illetve a tankötelezettséget érintően álláspontját utoljára a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatában fejtette ki (ld. különösen az Indokolás [33] és [53]-[60] bekezdéseit). A határozat szerint „az Alaptörvény XI. cikke és XVI. cikk (3) bekezdése egymással összefüggésben, egymásra tekintettel szabályozza a művelődéshez (oktatáshoz) való jogot, illetve a tankötelezettséget. A XI. cikk a művelődéshez való jog biztosítása körében a közművelődés kiterjesztését és általánossá tételét állami kötelezettségként határozza meg az Alaptörvény, kimondva, hogy mindezt 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 kell biztosítani. A rendelkezés tehát már maga is utal a tankötelezettségre, ezt a XVI. cikk (3) bekezdése teszi teljessé azzal, hogy a szülők kötelezettségévé teszi a kiskorú gyermekük taníttatásáról való gondoskodást. Az oktatásban való részvétel tehát „nem csupán jogosultság, hanem [...] a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik”. Az Alkotmánybíróság értékelése szerint „az általános cselekvési szabadság nem élvez az emberi méltósághoz hasonló feltétlen védelmet, s azzal, hogy az Alaptörvény a tankötelezettséget intézményesíti, a tanköteles korúak cselekvési szabadsága egy sajátos, alaptörvényi kötelezettséggel egészül ki. Ez a kötelezettség szorosan összekapcsolódik a gyermeket megillető, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése által biztosított, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joggal. Az oktatás jelentősége ugyanis a gyermekek mindenképp felett álló érdeke, szellemi és erkölcsi fejlődése szempontjából nem tagadható. A szülőknek a gyermekük taníttatására – a gyermek testi, lelki és szellemi fejlődése biztosítására – vonatkozó alkotmányos kötelezettsége gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető alkotmányos jogai védelmét szolgálja (Vö.

214/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 1505, 1510.). Tehát a tankötelezettség a gyermekvédelem sajátos jogintézményének is tekinthető: amint arra maga az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB 4149/2010. sz. Jelentése is hivatkozik. Ennek „igazolható elvi alapja az, hogy az alapszintű oktatás elmaradása olyan súlyos, később be nem hozható hátrányt eredményez, melyet adott esetben sem a gyermek, sem a szülő nem lát előre. Az oktatásból való kiesés súlyosan negatív hatása [...] nem azonnal, hanem közép vagy hosszú távon jelentkezik.” Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „az alapvető jelentőségű kérdés az állami fellépés szerepe a tankötelezettség teljesítésének, illetve a gyermekek védelemhez való jogának a biztosítása területén. Mindezt pedig azzal összefüggésben kell vizsgálni, hogy a szülő nevelés megválasztásához való jogának mi a tartalma és a terjedelme.” Az Alaptörvény XVI. cikke szerinti gondoskodáshoz és védelemhez való jogot az Alkotmány is biztosította. A korábbi és a jelenleg hatályos előírás közötti különbség abban áll, hogy az Alkotmány még kifejezetten előírta, hogy a gyermeket a védelem a család, az állam és a társadalom részéről is megilleti, az Alaptörvény azonban a kötelezetteket már nem nevezi meg. Ez a szövegmódosulás a rendelkezés értelmezése szempontjából érdemi változást mindazonáltal nem jelent: a védelem és gondoskodás változatlanul a család, az állam és a társadalom kötelessége is – ebben a sorrendben. Ez azt jelenti, hogy a gyermeknek – eddig és ezután is – természetesen és elsősorban [Vö. a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikk (1) bekezdése] a családjától (szüleitől) kell megkapnia a szükséges védelmet. „A testi fejlődés biztosítására vonatkozó kötelességek a tartás, gondozás. A szellemi, erkölcsi fejlődés lehetővé tétele a nevelés megválasztásával [Alkotmány 67. § (2) bekezdés] a világnézeti, vallási, kulturális, művészeti, tudományos oktatásának biztosításával, szeretetteljes családi légkör kialakításával történik.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 528.) „Az állam kötelessége az alapvető jogok »tisztelőben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.” [64/1991. (XII. 17.) védelmet mint belső viszonyt kiegészíti (de adott esetben pótolja is) az – objektív intézményvédelmi kötelezettségből fakadó – állami (és a társadalmi) védelem. Jelen ügyben a kiegészítő védelem lényege a gyermek egészséges fejlődése feltételeinek biztosításához való állami hozzájárulás. Ennek konkrét tartalma mindig egy, éppen vizsgált szabályozás vonatkozásában határozható meg és bontható ki. Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg, ezek formája, módja, mértéke az alkotmányi rendelkezésből nem következik [731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 807.; 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405.; 429/B/2001. AB határozat, ABH 2005, 987, 991–992.; 666/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 2061, 2063–2064.; 844/E/2005. AB határozat, ABH 2007, 2544, 2547.]. Ugyanakkor iránymutató jelleggel leszögezésre került, hogy „amíg [...] az Alkotmányban megfogalmazott állampolgári alapjogok esetében az állam részéről általában a passzivitás az elvárható magatartás, addig a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi az Alkotmány 67. § (1) bekezdése, kifejezett kötelezettségeket állapítva meg számára.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 528.) „[A]z állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszert. Az Alkotmány az államnak igen tág szabályozási teret ad a gyermekvédelmi rendszer kialakításában.” [114/2010. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2010, 579, 582.] A tankötelezettség tehát az Alkotmánybíróság értelmezésében a gyermekek egészséges fejlődéshez való jogának biztosítására szolgáló sajátos alaptörvényi jogintézmény. Az említett jog biztosításában az elsődleges szerepet játszó családon kívül azonban az államnak is feladata van.

A szülőknek a nevelés megválasztásához való joga [ld. Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdés] összefüggésben az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésével (a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága) azt jelenti, hogy a szülők gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak, tehát „elsősorban a szülők (gondviselők) jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. A szülők választhatnak egészségügyi szolgáltatót, oktatási intézményt, ők dönthetnek arról, hogy milyen világnézeti nevelésben részesüljenek gyermekeik. A (...) lehetséges alternatívák között is a szülők döntenek [39/2007. (VI. 20.) AB határozat]. „E szülői jog lényeges tartalma tehát az: a szülők maguk döntenek arról, hogy

hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívül álló személy nem avatkozhat be (995/B/1990. AB határozat). A neveléshez való jog azonban nem választható el sem a tankötelezettségtől, sem pedig az államnak a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban betöltött szerepétől. A taníttatás kötelezettsége egyrészt eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátját jelenti: a szülő eldöntheti, milyen taníttatásban részesíti tanköteles kiskorú gyermekét, de nem választhatja azt, hogy egyáltalán nem taníttatja őt, ez ugyanis ellentétes lenne az Alaptörvényben írtakkal. Továbbá, bár elsősorban a szülő joga eldönteni, hogy milyen nevelési modellt követet, és ennek részeként milyen nevelési elvekkel, eszközökkel biztosítja, hogy a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon és az egyéb, az iskola által szervezett kötelező foglalkozásokon, ennek biztosítása egyben kötelessége és felelőssége is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szülő neveléshez való jogának a határa itt húzódik: ha – felróhatóságtól függetlenül – nem akarja, vagy nem képes elérni, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét, a gyermek védelmében állami beavatkozásnak is helye van.

Mindezt alátámasztják még a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat alábbi megállapításai:

„[26] A hivatkozott alapjog mibenlétével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a következő elvi tételeket emeli ki: „[a]z alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg.” [731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 807.]. Az Alkotmánybíróság korábban azt is leszögezte, hogy a szóban forgó rendelkezés „a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. [...] Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak [...] normatív és intézményes összefüggéseire.” [1091/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1081, 1085-1086.].

[27] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy - valamennyi jogággal összefüggésben - az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.”

A szülői és gyermeki jogokkal kapcsolatos indítványozói állásponttal kapcsolatosan kívánjuk felhívni a figyelmet arra is, hogy indítványozók az egyenlő bánásmód alkotmányos elvével ellentétes álláspontot fogalmaznak meg azzal az állításukkal, miszerint „elképzeltető, hogy egyes hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű családok esetén az intézményes fejlesztés szélesebb lehetőséget biztosíthat a gyermek viselkedése fejlesztésére és szocializációjára, mint a szülői otthon. Azonban semmiképp sem igazolt az, hogy a nem hátrányos helyzetű családok gyermekei esetén is erre a következtetésre lehet jutni. Sőt előfordulhat az, hogy egyes gyermekek esetén a szellemi-lelki fejlettségük, illetve más okok (koragyerekkori traumák, szülőhöz való erős kötődés stb.) miatt épp a kötelező óvodai részvétel lehet hátrányosabb, okozhat nagyobb törést, mint az otthoni megfelelő nevelés.” Amellett, hogy maga a kiindulópont is téves, ezen állítások, feltételezések mindenféle ténybeli alapot nélkülöznek, vizsgálattal nem alátámasztottak Megítélésünk szerint minden gyermek esetében – akár hátrányos helyzetűnek minősül, akár nem – a szabályozásnak egységesen kell biztosítania az óvodáztatási kötelezettség teljesítésének a gyermek érdekét szolgáló betartását, az esetleges mentesítés lehetővé tételét. Indítványozók a nem hátrányos helyzetű családok gyermekeit érintően egységesen, pusztán a családjuk helyzetéből adódóan vélelmezik azt, hogy az ilyen családok gyermekei számára a három éves kortól megkezdendő óvodai fejlesztés hátrányos következményekkel jár – amit viszont megengedhetőnek tartanak a hátrányos helyzetű gyermekek esetében.

III. Az egyes támadott rendelkezésekhez kapcsolódó álláspont

1. A Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LVI. tv. 2. § (2a) bekezdésének és az Nkt. 84. §-a (4a) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók szerint „a vitatott §-ok megvalósítják a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, tekintettel arra, hogy a magánintézmények köre nem öleli fel valamennyi intézményfenntartói kört”, ideértve különösen az egyéni vállalkozót és az alapítványt, továbbá az egyházakat.

A hátrányos megkülönböztetés kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát utoljára a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat foglalta össze {ld. különösen Indokolás [73]}. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő - homogén csoportba tartozó - jogalanyok között {lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; lásd legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor aggályos, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes {lásd pl.: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]}. Hangsúlyozandó e körben, hogy a megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik {lásd pl.: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]}.

Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha azonos csoportba tartozó személyi körben és azonos szabályozási koncepción belül az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes.” [3024/2015. (II. 9.) AB határozat].

Jelen esetben ugyanakkor éppen a *különbségtétel*, mint *conditio sine qua non* nem áll fenn a nevezett homogén intézményfenntartói kört illetően; mely körülményre figyelemmel a hátrányos megkülönböztetés megvalósulása fogalmilag kizárt.

A Nkt. 2. § (3) bekezdése szerint intézményfenntartók lehetnek: az állam, valamint az Nkt. keretei között a települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, az egyházi jogi személy, a vallási egyesület vagy más személy vagy szervezet, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Az Nkt. ebben a tekintetben kerettörvény, tehát e fogalmak értelmezésénél az egyéb jogszabályok rendelkezéseire is tekintettel kell lenni.

Indítványozók figyelmen kívül hagyják a *Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény* 1. § (2) bekezdés c) pontját, amely a hatálya szempontjából értelmezi a gazdálkodó szervezet fogalmát akként, hogy ezen a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 3. §-a (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt minden gazdálkodó szervezetet, továbbá minden olyan, valamely EGT tagállam joga szerint alakult egyéb szervezetet kell érteni, amely az a) vagy b) pontokban írottak alapján felszámolás vagy kényszertörlési eljárás alatt állhat. Ide tartozik tehát a magyarországi székhellyel rendelkező gazdasági társaság, közhasznú társaság, ügyvédi iroda, közjegyzői iroda, szabadalmi ügyvivői iroda, végrehajtói iroda, európai részvénytársaság, szövetkezet, lakásszövetkezet, európai szövetkezet, vízgazdálkodási társulat (a víziközmű-társulat kivételével), erdőbirtokossági társulat, önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, magánnyugdíjpénztár, egyéni cég, egyesülés – ideértve az európai gazdasági egyesülést is –, európai területi társulás, egyesület, alapítvány, valamint mindazon egyéb jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező, a személyes joga alapján gazdasági társaság vagy más, gazdasági tevékenységet folytató szervezet, amelynek a fő érdekeltségeinek központja – a fizetéseképtelenségi eljárásról szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/848 európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 2015/848 EU rendelet) alapján – az Európai Unió területén található, és az ellene indítható fizetéseképtelenségi eljárás a 2015/848 EU rendelet hatálya alá esik.

Mint látható, az alapítvány külön nevesítve is szerepel a törvényben, emellett az egyéb jogi személyek is. Kiemelendő, hogy a gazdálkodó szervezetre vonatkozó szabályok nem a fenntartóra, hanem a köznevelési intézményre alkalmazandók, az előzőek szerint az utóbbi tekintendő gazdálkodó szervezetnek. Tehát a kifogásolt szabály valamennyi köznevelési intézmény (mint munkáltató és gazdálkodó szervezet)

dolgozói részére biztosítja a bérgarancia támogatás igénybe vételének lehetőségét, függetlenül attól, ki az intézmény fenntartója. Indítványozók érvelése tehát jogilag hibás, nem helytálló.

Megjegyezzük továbbá, hogy a fenntartó kezességvállalási kötelezettségének jogintézménye nem egyedülálló a hazai szabályozásban, például a *nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény* 95. § (6) bekezdése is alkalmazza ezt a jogi megoldást.

A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog (Alaptörvény XII. cikk) a kezesi felelősség révén történő hivatkozása nem irányadó, hiszen ezen az alapon minden, eltérő munkajogi szabály és jogállást érintő rendelkezés alaptörvény-ellenes lenne, hiszen bármelyik szabály befolyásolhatja a munkát vállalni kívánó személy döntését arra nézve, mely munkahelyen kíván elhelyezkedni.

Meglátásunk szerint tehát a *Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény* 2. § (2a) bekezdése a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelmét nem valósítja meg.

2. Az Nkt. 3. § (9a) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

A kifogásolt rendelkezés a köznevelési intézmény vezetőjének az oktatásért felelős miniszter által adott megbízás, illetve – nem állami fenntartású intézmények esetén – az ahhoz adott egyetértés visszavonását teszi lehetővé, amennyiben az a veszély fenyeget, hogy a gyermek, tanuló Alaptörvényben foglalt jogai sérülnek.

Indítványozók álláspontja szerint nem állapítható meg, milyen eljárásban dönti el a miniszter, milyen Alaptörvényben foglalt joga sérülhet a gyermeknek, a tanulónak. Az Nkt. 68. § (1)-(2) bekezdése, mögöttes szabályként pedig a *közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény* (a továbbiakban: Kjt.) 23. § (5) bekezdése szabályozza a vezetői megbízás, illetve az egyetértés visszavonásának jogi kereteit. A kinevezés és az egyetértés, mint alapvető munkáltatói jog, értelemszerűen magában foglalja az annak visszavonására való jogot is. A Kjt. alapján ráadásul a vezetői megbízás visszavonását indokolni is csak akkor kell, ha ezt a közalkalmazott kéri. Az általános munkajogi szabályok alapján továbbá lehetőség van ez esetben jogorvoslattal élni.

Az indítványozók által kifogásolt jogi megoldásra a munkajogi szabályokban van példa az általános magatartási követelmények megfogalmazásánál. A vitatott rendelkezések alkalmazására – végső jogi eszközként – akkor kerül sor, ha egyéb, konkrét jogi előírások megsértése nem állapítható meg, azonban az adott magatartás mégis jogsértő. Természetesen konkrét, a vezetőre vonatkozó valamely jogi előírást megsértő magatartás esetén az ehhez a jogszabályok által kapcsolt eljárások indíthatók, szankciók (pl. azonnali hatályú felmondás, rendkívüli felmentés, kollektív szerződésben vagy munkaszerződésben meghatározott hátrányos jogkövetkezmények) állapíthatók meg. Az említett alaptörvény-ellenesség tartalma szerint a gyermekek egészséges fejlődéshez való jogának biztosítását jelenti a nevelő-oktató munka során, olyan tekintetben, amelyre az intézményvezetőnek ráhatása van.

Az indítványozók szerint a támadott rendelkezés ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával is, hiszen a tájékoztató tevékenység korlátozása azt jelenti, hogy az intézmény vezetőjének meg kell szabnia minden foglalkoztatottra kiterjedően, mit mondhat a gyermekeknek, tanulóknak. Ez álláspontjuk szerint nem csak a tanórákra, hanem a szünetekre, szabadfoglalkozásokra is irányadó és ellehetetleníti az intézményi pedagógiai tevékenységet.

A vitatott rendelkezés nem általánosságban tiltja a tájékoztatási tevékenységet, arra az esetre helyez kilátásba szankciót, ha a megvalósult tájékoztatás köznevelési jogszabályt súlyosan sért, és más eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre, vagy nem állt rendelkezésre. Megítélésünk szerint a szabályozás összhangban van a véleménynyilvánítás szabadságával, amelynek korlátja a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga mint alkotmányos jog.

Az Alaptörvény *I. cikk* (3) bekezdése kimondja, hogy „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

A rendelkezés álláspontunk szerint az alapjogi korlátozással kapcsolatos szükségességi és arányossági követelményeknek megfelel, mivel a szankcióval fenyegetést egy nagyon speciális esetre szűkíti le, a

szankció csak végső eszközként alkalmazható, a köznevelési jogszabályok súlyos megsértése esetén, ha más intézkedés nem vezetett eredményre.

3. Az Nkt. 4. § 6a. pontjának alaptörvény-ellenessége

Az Nkt. 4. § 6a. pontjának beiktatása a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban foglaltaknak való megfelelést szolgáló módosítás. A 9/2019. (III. 22.) AB határozat 1. pontjában az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapította, hogy „a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényben vagy más jogszabályban nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulóakra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók - Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30. napjáig tegyen eleget.”

Az indítványozók szerint az Nkt. értelmező rendelkezéseinek kiegészítése a kellő felkészülési idő hiányára tekintettel alaptörvény-ellenes, mivel 8 nap nem elegendő a két jogszabály összevetésére és a szöveg azonosságának megállapítására. Álláspontunk szerint a rendelkezés hatályba léptetési időpontja (2019. július 26.) azt a célt szolgálta, hogy az Alkotmánybíróság által szabott határidőhöz képest minél kisebb késedelemmel történjen az adott rendelkezés hatályba léptetése, és az érintett gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való alkotmányos joga maradéktalanul érvényesülése a lehető legrövidebb időn belül lehetővé váljon.

Az értelmező rendelkezés az alkotmánybírósági határozat végrehajtását szolgáló többi rendelkezéssel együtt alkalmazandó, rendszert képez. A korábbi fejlesztő foglalkozás, fejlesztő nevelés-oktatás fogalom helyett a fejlesztő pedagógiai ellátás fogalom használata nem jelent tényleges változást, mivel a módosítás szerint a fejlesztő pedagógiai ellátás a nevelési tanácsadás, az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás, a kollégiumi nevelés és oktatás keretében valósítható meg [Nkt. 47. § (8) bekezdése]. Ilyen foglalkozás az érintettek számára kötelezően biztosítandó. A rendelkezés az érintett gyermekekre hátrányos következménnyel nem jár, ellenkezőleg, a fogalom normavilágosság követelményeinek is megfelelő tisztázásával azt segíti elő, hogy az érintettek megfelelő fejlesztésben részesülhessenek és felzárkózhassanak hasonló problémákkal nem küzdő kortársaikhoz.

4. Az Nkt. 8. §-ának (2) bekezdése, valamint (2a)-(2c) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók kifogásolják, hogy nem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő a szülők számára arra, hogy tudomást szerezzenek arról, gyermekük három éves korától fennáll az óvodáztatási kötelezettség. Ez tárgyi tévedés, tekintettel arra, hogy az óvodáztatási kötelezettség nem a Mód.tv.-vel kerül bevezetésre, az Nkt. 8. § (2) bekezdésének szövege 2015. szeptember 1-jétől ezt az időpontot tartalmazza. 2019. július 26-tól csak a halasztási korhatár öt évről négy évre csökkentésére, illetve 2020. január 1-jétől a halasztást illetően a döntési jogkörnek a jegyző hatásköréből az állami szerv részére történő átadására került sor. Ehhez kapcsolódóan pedig – a tisztességes eljárás elvének megfelelően – a jogorvoslati lehetőségeket is meghatározza a törvény.

A kellő felkészülési idő 2020. január 1-jéig a törvény kihirdetésétől számított több, mint öt hónapos időtartamban rendelkezésre állt. Ezen időpontig a kapcsolódó végrehajtási szabályok kihirdetésére is sor került, *a közneveléssel összefüggésben egyes miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 34/2019. (XII. 30.) EMMI rendelet* módosította *a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. EMMI rendelet* [a továbbiakban: 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet]. A módosítás szerint az Oktatási Hivatal minden év április 16-áig értesítést küld azon gyermek laci címére, akiknek a tárgyévben óvodáztatási kötelezettsége megkezdődik. A szülő gyermekét köteles beírni az óvodába a települési önkormányzat vagy a fenntartó által közzétett közleményben vagy hirdetményben közzétett időpontban, vagy az óvodáztatási kötelezettség alóli felmentését kérni. Ezen felül az óvoda minden év június 30-áig megküldi az illetékes szakértői bizottsági feladatot ellátó intézmény részére azon gyermekek nevét – a szakértői véleményt kiállító intézmény és a szakértői vélemény számával együtt –, akiknek a felülvizsgálata a következő nevelési évben esedékes.

Azoknak a gyermekeknek az esetében, akik korábban már megkapták az ötödik életévükig szóló felmentést, a korábbi döntést a törvény változása nem írja felül. Összhangban a Jat. 15. §-ával, miszerint a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni, továbbá a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre a jogszabályi rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.

Az indítványozók sérelmezik, hogy a gyermek jogos érdeke, sajátos helyzete kifejezések alkalmazása ellentétes a normavilágosság követelményével. Álláspontunk szerint az egyéni élethelyzetek sokaságára tekintettel ennek tartalmára nézve éppen a gyermek érdekeinek legteljesebb mértékű figyelembevétele érdekében még példálózó felsorolás sem adható törvényi szinten; továbbá ezek a kifejezések az eddig hatályos szabályozásban is szerepeltek. A jogalkalmazás során a jegyzői eljárás helyett a hatóság eljárásának előírása garanciát jelent arra, hogy az eljárás országosan egységesebb módon folyjék. Természetesen az Ákr. alapján a hatóság eljárásában is érvényesül minden garanciális szabály (pl. a hatóság határozatát indokolni köteles, továbbá bizonyítási eszközként szakértő eljárását veheti igénybe). Így nem keletkezik alaptörvény-ellenes helyzet a szabály módosításával.

Az előzőekkel összefüggésben indítványozók azon álláspontja, miszerint a jegyző a 2019. december 31-ig terjedő időszakban nem tud eleget tenni azon kötelezettségének, hogy gondoskodjék az óvodai nevelésben részvételre kötelezettek nyilvántartásáról és adatot közöljön az óvodának és az illetékes hatóságnak, tárgyi tévedésnek minősül. A 2019. december 31-éig benyújtott kérelmekről arra tekintettel tud a jegyző, hogy azokat hozzá nyújtották be, vagy másolatban megkapta [ld. 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 2019. december 31-ig hatályos 20. § (2a) bekezdését]. Így ténylegesen rendelkezett adattal azokról, akikre már nem az ötéves, hanem a négyéves korig szóló felmentés vonatkozik. 2020. január 1. után pedig a végrehajtási jogszabály tette az információk áramlását szabályozottá.

Ezzel összefüggésben kezdeményezik az indítványozók azt is, hogy az Alkotmánybíróság elvi döntésével határozza meg, meddig és milyen mértékig van joga az államnak beleszólnia a szülőt megillető alapvető jogba, miszerint gondoskodjon gyermeke neveléséről. Jelen pontnál is irányadónak tartjuk a II.4. pontban bővebben kifejtett álláspontunkat, miszerint a gyermekek alkotmányos jogai érvényesítésének biztosítása a szülők, a család, a társadalom mellett az állam, ezen belül elsődlegesen a jogalkotó feladata. Ez az indítvány túlmutat az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollal összefüggő hatáskörének terjedelmén, továbbá ez olyan köznevelés-szakmai kérdés, amelynek megítéléséhez gyermekvédelmi, pedagógiai stb. szakértelem szükséges. Utalunk továbbá az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendeletre [a továbbiakban: 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet], ami alapelveként fogalmazza meg, hogy a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, s ebben az óvodák kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek be. Továbbá alapelv, hogy az óvodai nevelésnek a gyermeki személyiség teljes kibontakozásának elősegítésére kell irányulnia az emberi jogok és a gyermeket megillető jogok tiszteletben tartásával oly módon, hogy minden gyermek egyenlő eséllyel részesülhessen színvonalas nevelésben. Tehát nem sérül a család elsődleges szerepe a gyermek nevelésében, amit az óvodai nevelés a gyermek személyiségének és jogainak tiszteletben tartásával kiegészít.

Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezés korlátozza a szülői kérelem benyújtásának lehetőségét, figyelmen kívül hagyva azt az életszerű esetet, amikor az óvodába járás megkezdése után keletkezik olyan körülmény, amely indokolná az óvodába járás alóli felmentést. Ez a megfogalmazás megint csak tárgyi tévedés, hiszen amennyiben az óvodával jogviszonyba került gyermek esetében olyan ok merül fel, amely megakadályozza vagy lehetetlenné teszi óvodába járását, akkor jelenleg is van arra jogszabályi előírás, milyen eljárást kell követni. A már említett 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet szabályozza az óvodából való távolmaradás igazolásának kérdéseit.

5. Az Nkt. 9. § (9a) bekezdésének és az Nkt. 99/K. §-ának alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók által a fenti joghelyekhez kapcsolódóan megfogalmazott, az alternatív iskolák helyzetével kapcsolatos kifogások álláspontunk szerint okafogyottá váltak, tekintettel arra, hogy az említett rendelkezések már nem a Mód.tv.-nyel megállapított szöveggel vannak hatályban.

Az Nkt. 9. § (9a) bekezdését ugyanis 2020. január 1-jei hatállyal módosította a *szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 2019. évi CXII. törvény* (a továbbiakban: Szktmód.) 77. § (11) bekezdése. Az Nkt. 9. § jelenleg hatályos (8)-(9a) bekezdései az alternatív oktatásra vonatkozó rendelkezéseket az ún. egyedi megoldások alkalmazására vonatkozó szabályokkal váltották fel. Az Szktmód. alapján 2020. január 1-jétől az óvodai nevelésben, valamint az általános iskolai és a középfokú nevelésben és oktatásban az oktatásért felelős miniszter a nevelés-oktatás tartalmi kérdéseire, a vezetési modellre, a nevelés- és oktatásszervezési módszerekre, a minőségpolitika, a minőség gondozás rendszerére, a tanuló heti kötelező óraszámára (ha a tantárgy vagy a tantárgyi modul vonatkozásában nincs megfelelő hazai felsőfokú képzés), a pedagógus végzettségére és -szakképzettségére, valamint a működéshez szükséges feltételekre vonatkozóan egyedi megoldások alkalmazását akkor engedélyezheti, ha a benyújtott tanterv tantárgyi struktúrája – a Nemzeti Alaptantervben (a továbbiakban: Nat.) meghatározott műveltségi területek adaptálása során az iskolák közötti átjárhatóság és a továbbtanulás biztosítása érdekében – legfeljebb harminc százalékban tér el a Nat.-ban és az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervben foglalt tantárgyi struktúrától [Nkt. 9. § (8)-(9) bekezdése]. Ehhez kapcsolódóan pedig az Szktmód. 77. § (30) bekezdése módosította az Nkt. 99/K. §-ába foglalt átmeneti rendelkezéseket is. A megváltozott átmeneti szabályok értelmében a 2019. december 31-én hatályos Nkt. 9. § (8) bekezdése szerinti óvodapedagógiai program, kerettanterv alapján működő köznevelési intézmény a 2019. december 31-én hatályos, végleges működési engedélyében, valamint az oktatásért felelős miniszter által kiadott vagy jóváhagyott óvodapedagógiai programban vagy iskolai kerettantervben foglaltak szerint változatlan formában folytathatja tevékenységét mindaddig, amíg a pedagógiai programban foglaltakat nem kívánja módosítani vagy erre jogszabály nem kötelezi. A 2020. január 1-jén működő szakképző iskolára, az ilyen szakképző iskolában folyó nevelésre-oktatásra, a szakképző iskola pedagógusára és tanulója pedig az Szktmód., valamint a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvénynek a 2019. december 31-én hatályos rendelkezéseit – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a 2019/2020. tanév utolsó napjáig alkalmazni kell.

Az indítvány nem a fentiek szerinti hatályos normaszöveget érinti, ezért álláspontunk szerint annak tartalmát érdemben nem indokolt vizsgálat alá venni.

6. Az Nkt. 21. § (9) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók véleménye szerint a kötelező felvételt biztosító köznevelési intézmény kijelölésére vonatkozó szabály megváltoztatása révén ellátatlanul maradnak olyan gyermekek, akik az óvodai nevelésben való kötelező részvételt teljesítik, illetve akik tankötelesek, tekintettel arra, hogy a módosított szabályozás szerint csak abban az esetben köteles a köznevelési feladatot ellátó hatóság a nevelési-oktatási intézmény kijelölésére, amennyiben a nyilvántartásból való törlésre a hatóság intézkedése alapján került sor súlyos, vagy az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során megállapított szakmai jogszabálysértés miatt.

Elsődlegesen arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a módosítás nem érintette az óvodásokat és a tanköteles tanulókat, az ő felvételükre és átvételükre köteles óvodát, iskolát továbbra is ki kell jelölni az Nkt. 21. § (9) bekezdése alapján, mely szerint: „Ha a köznevelési intézményt a (8) bekezdés g) pontja alapján törli a nyilvántartásból a köznevelési feladatokat ellátó hatóság, akkor a nyilvántartásból való törlésről hozott határozatában kijelöli azt a nevelési-oktatási intézményt, amely a törölt intézménnyel jogviszonyban álló gyermekek, tanköteles tanulók felvételét nem tagadhatja meg”. Ezen túlmenően az indítványozók z állítása az Nkt. 49. § (3) bekezdésére tekintettel sem helytálló, mely szerint „az óvoda köteles felvenni, átvenni azt a gyermeket, aki életvitelszerűen az óvoda körzetében lakik (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító óvoda)”, továbbá az Nkt. 50. § (6) bekezdésére tekintettel sem, mely szerint „az általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, aki életvitelszerűen az általános iskola körzetében lakik (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola)”. Mindezek alapján a nem állami fenntartású megszűnt intézmények tanulóinak is van lehetősége tanulmányaikat, óvodába járó gyermekeknek az óvodába járást folytatni. Természetesen az sem kizárt, hogy minderre – az indítványozók által többször hivatkozott, a gyermek nevelésének módja megválasztására vonatkozó szülői jognál fogva – ne a kötelező felvételt biztosító intézményben kerüljön sor; ez azonban független attól, hogy a kötelező felvételt biztosító intézmény az előbb idézett jogszabályi rendelkezések alapján, vagy a kijelölés alapján nyeri el eme minőségét.

Megjegyezzük egyébként, hogy 2012. előtt nem is volt hatályban kijelölő határozatról rendelkező előírás, minden esetben a jogszabály alapján kötelező felvételt biztosító intézményhez kellett fordulni. Megállapítható tehát, hogy a kijelölésre vonatkozó szabályok módosítását követően sem marad ellátatlanul egyetlen gyermek, tanuló sem, ahogy korábban sem volt erre példa.

Az indítványozók sérelmezik azt is, hogy a rendelkezések minden átmeneti előírás nélkül a kihirdetést követő nyolcadik napon lépnek hatályba, érintve ily módon az esetlegesen folyamatban levő eljárásokat. Ezzel kapcsolatosan utalunk a Jat. 15. § (1) bekezdésére, amely alapján a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály (átmeneti szabály) eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni.

Megjegyezzük továbbá azt is, hogy e szabályok alkalmazására hatályba lépésük óta rendkívül ritkán, mindössze egy-két esetben került sor, a hatályba lépés időpontjában nem volt és jelenleg sincs folyamatban lévő, ezzel összefüggő ügy.

7. Az Nkt. 23. § (9) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók az egyenlő bánásmód elvére hivatkoznak azzal összefüggésben, hogy – állításuk szerint – a jogalkotó különbséget tett az intézményfenntartók között az oktatás nemzetiségi jellege, illetőleg a lakosságszám alapján, a maximális létszám befogadására alkalmas osztályteremre, csoportszobára vonatkozó feltétel tekintetében.

Álláspontunk szerint ugyanakkor itt előnyben részesítésről van szó, amelyet az Alaptörvény *XV. cikk* (4). bekezdése, valamint az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény* (a továbbiakban: Ebktv.) 11. §-a is lehetővé tesz, ha a rendelkezés célja szerint egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul. Az 5000 főnél kisebb településekre vonatkozó eltérő szabályozás álláspontunk szerint nem önkényes, hanem észszerű indokon nyugszik, jelesül a kistépüléseken az oktatás feltételeinek biztosíthatóságával kapcsolatosan annak a körülménynek a figyelembevételére, miszerint szűkebb érintetti kör esetén ugyanolyan szintű feltételek biztosítása fajlagosan magasabb ráfordítással jár, amely adott esetben akár magának az intézkedésnek a megvalósíthatósága veszélyeztetését is eredményezheti. Az eltérés jogi alapja továbbá az érintettek meghatározott körét tekintve a nemzetiségek anyanyelükön történő oktatásra való, az Alaptörvény *XXIX. cikk* (1) bekezdésében rögzített joga. Tekintettel arra, hogy a kisebb településeken a nemzetiségekhez tartozó gyermekek, tanulók alacsonyabb száma miatt az általános osztályteremre, csoportszobára vonatkozó feltételek nehezen és gazdaságtalanul biztosíthatók, nem lenne biztosítható az anyanyelven történő oktatás alkotmányos joga. Megjegyezzük továbbá, hogy a kivételi szabály nem kógens, hanem diszpozitív, mivel a nemzetiségi nevelésben-oktatásban is – különösen a nagyobb lélekszámú nemzetiségeknél, de az alacsonyabb lélekszámú nemzetiségek kiemelt jelentőségű, térségi vagy országos beiskolázású intézményei között is vannak nagyobb tanulólétszámú intézmények – esetenként indokolt a főszabály szerinti tanteremméret.

Az indítványozók továbbá szintén kifogással éltek a „gyermekek, tanulók előre tervezhető létszáma” kritérium kapcsán, mely szerintük önkényes értelmezésre ad lehetőséget. Ezzel kapcsolatos álláspontunk az, hogy az előre tervezhetőség ténylegesen tényeken, nevezetesen a Központi Statisztikai Hivatal által összesített demográfiai adatok elemzésén alapul. A nemzetiségi nevelés-oktatásban és az ötezer fő alatti településeken a várható tanulólétszám pontosabban kalkulálható, mint a nagyobb településeken, ahol a demográfiai helyzet, az iskola iránti érdeklődés gyorsabban változhat, ezért esetükben a főszabály alkalmazását tartjuk indokoltnak.

Mindezekre tekintettel álláspontunk szerint a kifogásolt rendelkezés nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek.

8. Az Nkt. 25. § (6) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók szerint a szociális segítő felelősségét szabályozó rendelkezés egyfelől amiatt sérti a normavilágosságot, mert a *gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény* (a továbbiakban: Gyvt.) maga nem tartalmaz „szociális segítő” munkakört, csak ilyen tevékenységet.

Az óvodai és iskolai szociális segítő tevékenységet ellátó szakemberek napi szintű jelenléte az oktatási intézményekben, továbbá az általuk kifejtett professzionális tevékenység a hangsúlyt a prevencióra helyezi, hozzájárul a gyermekek testi, érzelmi, értelmi és erkölcsi fejlődésének, jólétének, családban történő

nevelkedésének elősegítéséhez, valamint a veszélyeztetettségének megelőzéséhez, mindemellett kompetenciát fejleszt, közvetít a gyermek és szülő, a gyermek és tanár, a szülő és tanár közti konfliktusok rendezésében, és nem utolsósorban kapcsolatot épít és tart a társintézményekkel. A segítő részt vesz a gyermekek egészségfejlesztésében is. A szociális szakember bevonása a problémás helyzetek felismerésében és megoldásában kiegyensúlyozottá teheti a köznevelési intézmény belső életét, segíti a gyermekek szocializációját, és javíthatja az iskolai teljesítményüket is, így hozzájárulva a korai iskolaelhagyás megelőzéséhez is. Mindemellett a tevékenységnek hosszútávon jelentősége van a gyermek családban történő nevelkedése elősegítésében és biztosításában.

A Gyvt. 39. § (3a) bekezdése szerint a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében óvodai és iskolai szociális segítő tevékenységet kell biztosítani, amelyet a 40/A. § (2) bekezdés a) pont ag) alpontja szerint a gyermekjóléti központ (a járasszékhely településen működő gyermekjóléti szolgálat) biztosít. A kapcsolódó ágazati végrehajtási jogszabály, *a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet* [a továbbiakban: 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet] 2. melléklet II. pontja szól a család-, gyermek- és ifjúságvédelmi területen a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben betölthető ágazatspecifikus munkakörökről. Ezek között – *a szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 312/2019. (XII. 18.) Korm. rendelet*be foglalt, 2020. január 1-jétől hatályos módosítás alapján – külön szerepel az óvodai és iskolai szociális segítő munkakör. Erre tekintettel a normavilágosságra alapított kifogás okafogyott.

A kifogásolt szabályok között szerepel továbbá, hogy az indítványozók szerint nem értelmezhető, mit jelent az, hogy a szociális segítő a gyermekkel, tanulóval közvetlenül foglalkozik. A magyar nyelv szabályai és a szociális segítő feladatköre alapulvételével álláspontunk szerint e szövegrész értelmezési nehézséget nem vet fel. Arról van szó, hogy a szociális segítő és a gyermekek, tanulók egymással közvetlenül érintkeznek, beszélnek egymással. Szakmai érv szól amellett, hogy erre négy szemközt is legyen lehetőségük, hiszen amennyiben az iskola részéről pedagógus vagy más személy jelen van, az a gyermeket, tanulót a bizalmi légkör kialakulásának hiánya miatt esetleg gátolja abban, hogy segítséget kérjen az erre hivatott szakembertől, illetve vele információkat osszon meg.

Éppen ezzel függ össze az, hogy ilyen esetben rendelkezni kell a szociális segítő kártérítési felelősségéről. Az indítványozók szerint nem állapítható meg az általuk kifogásolt rendelkezésnek a kapcsolata az Nkt. 59. § (3) bekezdésében meghatározott intézményi kártérítési felelősségi szabályokkal. A jogszabályi rendelkezések rendszertani, joglogikai értelmezése módszerével nyilvánvaló, hogy a két rendelkezés általános és speciális szabály viszonyában áll egymással, a kifogásolt szabály tehát kivételszabálynak minősül, amelyet akkor kell alkalmazni, amikor a köznevelési intézménynek nincs ráhatása a károkozó tevékenységre.

9. Az Nkt. 27. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az Alkotmánybíróság a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy ki kell alakítani „a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulóokra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményes szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják az érintett gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét.” Erre 2019. június 30-ig adott határidőt, a jogalkotó szándéka tehát az volt, hogy a hatályba lépés időpontja ehhez minél közelebb essen.

Ezzel kapcsolatosan fontos kiemelni, hogy nemcsak az Nkt., hanem az Nkt. és a vonatkozó végrehajtási rendeletek együttesen adják a választ az Alkotmánybíróság felhívására. A sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók esetében a speciális ellátási formát, az egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs foglalkozást az Nkt. definiálja, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő (a továbbiakban: BTM) tanulók ellátásának pontos meghatározásával (és annak tartalmával) viszont eddig adós maradt.

Az Alkotmánybíróság által megfogalmazott felhívásnak való megfelelés érdekében, az Nkt. módosításában megjelent:

- a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség – előzőleg fejlesztő foglalkoztatásnak nevezett – ellátási formája új névvel: „fejlesztő pedagógiai ellátás”, mivel egyrészt a szakma által

elfogadottabb, másrészt a fejlesztő foglalkoztatás fogalmat más ágazat is használja (szociális), de más értelemben;

- a fejlesztő pedagógiai ellátás tartalma az Nkt. szintjén definiálásra került, amelynek fontos eleme, hogy kimondja, két alapvető tartalmi eleme van a fejlesztő pedagógiai ellátásnak: a tantárgyi felzárkóztatás és a készségfejlesztés: ez megalapozza azt, hogy az ellátás közös ügy, a reguláris pedagógusé és a speciális tudású fejlesztő pedagógusé;
- ezen alapvetésből levezetve, szintén az Nkt. szintjén megjelent, hogy a tevékenységet kinek kell ellátni: reguláris pedagógus a tantárgyi felzárkóztatást, a speciális tudású fejlesztő pedagógus a készségfejlesztést.

Az Nkt. ezen módosításait a rendeleti szintű végrehajtási szabályok módosítása követte, a következő jogszabályok tekintetében:

- a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, melyben a BTM, illetve a sajátos nevelési igényű (a továbbiakban: SNI) tanulók esetében jelenleg a jogszabályok csak a tanulmányok során alkalmazott vizsgáknál biztosított kedvezmények kiterjesztésére kerül sor valamennyi számonkérésre (pl. feleltetés, dolgozat) vonatkozóan, továbbá a BTM tanulóira is kiterjeszti az egyéni fejlesztési terv készítésének kötelezettségét, a fejlesztés eredményeinek rögzítését, dokumentálását és a szülővel való konzultációt;
- az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet lehetővé teszi a szakértői bizottság véleménye alapján a szóbeli érettségi vizsga meghosszabbításának lehetősége (például gyengébb kommunikációs készségek esetén), továbbá azon BTM vagy SNI tanulók esetében is megadja a nyelvvizsga-egyenértékűséget, akik valamely kedvezménnyel teljesítik az idegen nyelvi érettségi vizsgát.

Az indítványozók álláspontja szerint az iskoláknak az új rendelkezések alapján a pedagógiai programjukat át kell dolgozniuk, amire a szükséges idő nem biztosított. Tekintve, hogy a Mód.tv-nyel az Nkt. 27. § (5) bekezdésébe iktatott módosítás a BTM tanulók számára szervezett fejlesztő pedagógiai ellátás keretében a tantárgyi felzárkóztatást, illetve a készségfejlesztést végző pedagógusok szakképzettségére vonatkozó előírással egészítette ki a szabályozást, ami nem igényli a pedagógiai program átdolgozását, az indítványozók kifogása okafogyott.

Ezen túlmenően az indítványozók szerint a rendelkezés végrehajthatatlan, mivel a készségfejlesztéshez szükséges fejlesztő pedagógusok létszáma nem elegendő, az érintett körbe tartozó tanulók létszáma pedig változhat, és mindez finanszírozási többletigényt jelent. Álláspontunk szerint az, hogy egy törvényi rendelkezés végrehajtásához a jogalkalmazónak intézkedéseket kell tennie, önmagában nem érv a szabály alaptörvény-ellenessége mellett, hiszen a jogalkalmazó feladata az, hogy a végrehajtás személyi és tárgyi feltételei rendelkezésre álljanak. Szakmai érvként pedig mindehhez az tehető hozzá, hogy a hatályos jogszabályok alapján a BTM tanulók számára szervezett fejlesztő pedagógiai ellátás keretében a tanuló tantárgyi felzárkóztatását a nevelő-oktató munka szakaszának, illetve a tantárgynak megfelelő szakképzettségű pedagógus, készségfejlesztését pedig fejlesztő pedagógus végzi. Nincs olyan adat, ami a „kívánt létszámot” meghatározná, vagy meg tudná határozni, hiszen a fejlesztő pedagógiai ellátást az iskolák és a pedagógiai szakszolgálati intézmények is végzik, az egyes tanulók igényel fejlesztési óraszámuk eltérő, sok esetben a fejlesztő pedagógiai tevékenység nem önálló státuszként, hanem egy más státusz (pl. matematika tanár) mellé rendelt heti néhány órás fejlesztésként jelenik meg, így a statisztikában nem is kerül feltüntetésre. Így nem értelmezhető az sem, hogy „az ehhez szükséges szakképesítéssel rendelkező pedagógusok száma a kívánt létszámhoz képest kevesebb”, hiszen a szükséges számot csak helyi szinten lehet meghatározni. Az elfogadható szakképzettségek köre pedig rendkívül széles körű. Tény, hogy a BTM tanulók száma akár év közben is változhat, ahogyan változhat úgy általában a tanulók száma is. A számunkra szervezett foglalkozás azonban rugalmas keretek közt valósítható meg, hiszen azt mondja ki az Nkt. 27. § (5) bekezdése: „Az általános iskola és a középfokú iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret-különbözete terhére a tehetség kibontakoztatására, a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatására, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára, továbbá az első–negyedik évfolyamra járó tanulók eredményes felkészítésére szolgáló, differenciált fejlesztést biztosító egy-három fős foglalkozásokat.” Ez jelentős mozgásteret ad.

Mindezek alapján álláspontunk szerint az indítványozók által kifogásolt szabály nem alaptörvény-ellenes.

10. Az Nkt. 35/B. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók kifogásai szerint a büntetlen előéletnek az átlagosnál szigorúbb feltételrendszerét megfogalmazó, a 18 éven aluli személy nevelését, tanítását, gondozását végző munkáltatónál foglalkoztatott személyekre vonatkozó szabályok kiterjesztése a hitoktatásban résztvevőkre a kellő felkészülési idő hiánya miatt alaptörvény-ellenes. Érvelésük szerint már a 2019/20-as tanév első napján alkalmazni kellett, és a szükséges igazolás beszerzésére eddig az időpontig nem volt lehetőség.

Álláspontunk szerint a kifogásolt rendelkezések a gyermekek egészséges fejlődéshez való alkotmányos jogát szolgálják. A hatályba lépés minél korábbi, a következő tanév első napjához igazodó időpontjának meghatározását elvi szinten ez indokolja. Ezen túlmenően nem értelmezhető az indítványozóknak a 2019. szeptember 1-jei hatálybalépési időponthoz kapcsolódó aggálya, hiszen a munkajogi szabályok nem teszik kötelezővé, hogy az alkalmazási időpontnak ehhez a naphoz kell igazodnia. A már jogviszonyban álló személyek esetére vonatkozóan pedig ismételt a Jat. 15. §-a hívható fel.

11. Az Nkt. 26/A. alcímének– Nkt. 44/B-44/C. §-ának alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók álláspontja szerint a tanulók fizikai állapotának és edzettségének mérési adataira, valamint a központi költségvetésből vagy európai uniós forrásból megszervezett külföldi tanulmányutak adataira vonatkozó új nyilvántartási kötelezettségek „sértik az információs önrendelkezéshez való jogot, mivel olyan adatkezeléshez adnak felhatalmazást, amelyek tekintetében nem érvényesülnek az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos előírások [...]. A köznevelés adatkezeléssel kapcsolatos előírásai követhetetlenek, értelmezhetetlenek. A gyakorlatban több millió személy adatait kezelik oly módon, hogy az adatbiztonsági előírások megtartásának semmilyen garanciája nem biztosított”.

Álláspontunk szerint ezek az állítások nem felelnek meg sem a törvényi előírásoknak, sem a valóságnak. *Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény* (a továbbiakban: Infotv.) ugyanis – a mögöttes joganyagot képező Általános Adatvédelmi Rendelet [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, a továbbiakban: GDPR] rendelkezéseivel összhangban – lehetővé teszi a személyes adatok kezelésének törvényben történő elrendelését [Infotv. 5. § (1) bekezdés a) pont]. Az Nkt. szövege megfelel az Infotv. és a GDPR előírásainak, kijelölve az adatkezelő személyét és a kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját. Az adatkezelőt terhelik a további adatvédelmet, adatrendelkezést stb. biztosító, GDPR-ból és az Infotv.-ből eredő végrehajtási feladatok.

Az indítványozók meggyőződése szerint az említett „nyilvántartások és az Nkt. nyilvántartási rendszere együttesen alkotnak egy ellenőrizhetetlenül kezelt, több millió személy adatait más nyilvántartásokkal összekapcsolt, a kormányhivatalok által korlátlanul felhasználható, évtizedekig tárolt adathalmazt”. Indítványozók e véleményük megfogalmazásánál figyelmen kívül hagyták az Infotv. 5. § (5) bekezdését, mely szerint, „[h]a kötelező adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát törvény, helyi önkormányzat rendelete vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa nem határozza meg, az adatkezelő az adatkezelés megkezdésétől legalább háromévente felülvizsgálja, hogy az általa, illetve a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adat kezelése az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges-e. Ezen felülvizsgálat körülményeit és eredményét az adatkezelő dokumentálja, e dokumentációt a felülvizsgálat elvégzését követő tíz évig megőrzi és azt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) kérésére a Hatóság rendelkezésére bocsátja”.

Az indítványozók azt is kifogásolják, hogy az előterjesztő nem folytatott le előzetes adatvédelmi hatásvizsgálatot. Ilyen hatásvizsgálat lefolytatására a törvény előkészítése során sor került, továbbá a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatósággal is több ízben egyeztetésre került sor.

12. Az Nkt. 45. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók álláspontja szerint a tankötelezettséggel kapcsolatos engedélyezési eljárás szabályainak 2020. január 1-jétől történő megváltoztatása sérti a gyermek fejlődéshez való és a szülő

gyermek nevelésének megválasztásához való jogát. Ezzel kapcsolatosan utalunk az általános észrevételek és az Nkt. 8. §-ának (2) bekezdése, valamint (2a)-(2c) bekezdése kapcsán kifejtett álláspontunkra, miszerint a tankötelezettség előírása magának az Alaptörvénynek a rendelkezései alapján, továbbá a gyermeki és szülői alkotmányos jogok egymásra tekintettel történő érvényre juttatásának elve alapján nem eredményezi ezek megsértését. A tankötelezettség, és ehhez kapcsolódóan az az alóli átmeneti mentesség szabályai elsődlegesen azt a célt szolgálják, hogy minden gyermek megkaphassa a fejlődését szolgáló oktatást.

A kellő felkészülési idő hiányával kapcsolatos kifogással kapcsolatos álláspontunk az, hogy mivel a rendelkezések a Mód.tv. kihirdetését követő több mint öt hónap elteltével léptek hatályba, és eddig az időpontig a szükséges végrehajtási szabályok elfogadására is sor került, továbbá arra tekintettel, hogy a rendelkezések tényleges alkalmazására első ízben a 2020/2021. tanév előkészítése során kerül sor, ez az indítványozói álláspont nem megalapozott. Erre tekintettel nem volt szükséges átmeneti szabályok meghatározása. A már hivatkozott 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 21. §-a és 22. §-a szerinti beíratási időszakot (minden év áprilisa) megelőzően került sor eddig is, ezután is az eljárások lefolytatására. A kérelmezési határidő előírása két szempont együttes figyelembe vétele alapján történt: egyfelől a tanév kezdetét megelőzően biztosítani kell az – esetleges jogorvoslatot is tartalmazó – eljárás lezárultát, másfelől a gyermek iskolaérettségének megítélési időpontja nem eshet túl hosszú idővel a tanév kezdete elé. A tárgyév január 15-i időpont meghatározására erre tekintettel életszerűen és a jogbiztonság elvét szem előtt tartva került sor. Emellett az Nkt. 97. § (4) bekezdésében szereplő átmeneti szabály lehetővé tette, hogy a szülő a kérelmét 2020. január 31-ig nyújthassa be a felmentést engedélyező szervhez.

Az indítványozók kiemelik, hogy a korábbi gyakorlat alapján az óvodavezetővel történő egyeztetés eredményeképpen lehetőségük nyílt arra, hogy a gyermekük a hatodik, a hetedik életévben, kivételesen a nyolcadik életévben váljon tankötelessé. A módosítás a gyermek érdekében azért született, hogy a megfelelő óvodai felkészítést követően minél előbb megkezdhesse iskolai tanulmányait és nagyobb eséllyel sajátítsa el az egyes pedagógiai szakaszok végére elvárt ismereteket, képességeket, kompetenciákat; azzal, hogy szülői kérésre az indokolt esetekben továbbra is lehetőség van az iskola megkezdésének legfeljebb egy évvel történő elhalasztására. Ez megfelel az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése által biztosított, megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jognak. Az oktatás jelentősége ugyanis a gyermekek mindenképp felett álló érdeke, szellemi és erkölcsi fejlődése szempontjából nem tagadható. Ezzel kapcsolatosan azt is indokoltnak tartjuk megemlíteni, hogy ez a megoldás egyben az egyenlő bánásmód követelményének megvalósítását is szolgálja. Az egyenlő bánásmód szempontjából homogén csoportot alkotnak az iskolaérettség alapján azonos fejlettségi szinten lévő gyerekek. A korábbi szabályozáshoz képest a módosított szabály több garanciával biztosítja azt, hogy az első osztályt azonos fejlettségi szinten álló gyermekek kezdjék meg, ami a gyakorlatban – nem kizárólagosan, de az esetek nagy többségében – egyben az egymáshoz minél közelebb eső életkorú gyermekeket jelenti. Ehhez kapcsolódóan a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet módosítása garanciális jelleggel kimondja, hogy a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskolába lépéshez szükséges szintet [21. §].

Az indítványozók kifogásolják, hogy a tankötelezettség idejének a hetedik életévre történő halasztása átkerült a felmentést engedélyező szerv döntési jogkörébe, ami sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az óvodaköteles, tanköteles gyermekek nyilvántartását ellátó állami szerv megváltoztatását indokoló jogalkotói cél ezzel szemben annak biztosítása volt, hogy minden gyermek és minden tanköteles tanuló időben megkapja a számára szükséges fejlesztést. Az egységes, országos hatáskörű szervre telepített nyilvántartási feladatokkal átláthatóvá, egyben kezelhetővé válik a gyermekek, tanulók intézményes nevelésben-oktatásban való részvétele. A nyilvántartást vezető szerv minden esetben megteszi a szükséges lépéseket, kezdeményezve a megfelelő eljárást azon gyermekek, tanulók érdekében, akik óvodai, iskolai elhelyezése nem valósul meg. Álláspontunk szerint az indítványozói állítás azért sem állja meg a helyét, mert nincs tekintettel arra, hogy az engedélyező szerv az Ákr. szabályainak alkalmazásával köteles eljárni, amely tartalmazza az ügyfelet megillető eljárási garanciák széles körét. Önmagában pedig az a körülmény, hogy egy eljárás az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági ügyvé válik, még nem alap az alaptörvény-ellenesség kimondására.

Az indítványban az az állítás is szerepel, hogy a szabályozás nem kezeli azt a helyzetet, hogy ha a tankötelezettség teljesítése vonatkozásában az év elején hozott döntés és a tanév szeptemberi kezdete között

az óvodai nevelés idejének meghosszabbítását indokoló, később bekövetkezett ok – például egy hosszabb ideig tartó betegség – merül fel. Álláspontunk szerint ez a felvetés egyfelől a tankötelezettség elhalasztásának céljára tekintet nélkül került megfogalmazásra: a tankötelezettség célja a gyermek oktatáshoz való jogának biztosítása, amely jog akkor is fennáll, ha a gyermek esetleg beteggé válik. Megbetegedés esetén nem az oktatáshoz való jogtól való megfosztás a megoldás, hanem azoknak a hatályos és hatályban is maradó szabályoknak az alkalmazása, amelyek a tanuló mulasztására vonatkoznak, s amelyekre az Nkt. 8. § (2) bekezdésével kapcsolatos álláspontunk kifejtésekor már utaltunk [20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 51. § (1) bekezdése]. Ezen rendelkezések alkalmazására egyébként nem csupán a tankötelezettség beálltakor, hanem a tanulmányok folytatása alatt bármikor sor kerülhet. Ugyanezen rendelet 75. § (3) bekezdése azt is kimondja, hogy „a tanuló egyéni munkarend keretében teljesíti tankötelezettségét, ha szakorvosi vélemény alapján részesül tartós gyógykezelésben. Az iskola köteles gondoskodni a tanuló felkészítéséről, érdemjegyeinek és osztályzatának megállapításáról”.

Az indítványozók kifogásolják azt is, hogy – tekintettel az átmeneti rendelkezések hiányára – „jövőre a hatéves gyerekeket az óvodai középsős csoportból egyenesen az iskolapadba kényszerítik, ezért nem fejezhetik be az óvodai nevelési tervüket, mert ezen gyermekek már nem lehetnek óvodai nagycsoportosok”. A 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet nem tartalmaz rendelkezést a nagycsoportosokat érintő kötelező iskolai felkészítésről, nem tartalmaz évekre lebontott kimeneti követelményeket, mint az iskolai kerettantervek, hanem nevelési célokat fogalmaz meg, így nem releváns a „gyermek a középső csoportból megy az iskolába” indítványozói kifogás. A 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet meghatározza az iskolaérettségre vonatkozó kritériumokat, amelyeket a hatodik életévüket betöltött gyermekek esetében – csoportba tartozásuktól függetlenül – vizsgálni kell, és amely alapján az iskolára való érettségük, egyénileg vizsgálatra kerül, az óvodapedagógusok a szülőt a gyermek iskolaérettségéről tájékoztatják, ilyen módon egyetlen gyermek sem kényszerül iskolapadba, ha nem éri el az ehhez szükséges fejlettséget. A 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet mellékletében szereplő Óvodai nevelés alapprogramja VI. pontja ugyanis kiemeli, hogy „Az iskolakezdéshez az alábbi feltételek megléte szükséges: testi, lelki és szociális érettség, amelyek egyaránt szükségesek az eredményes iskolai munkához”. Továbbá, az óvodai csoportszervezési formák között a gyakorlatban alkalmazott heterogén (azaz különböző életkorú gyermekek csoportja) óvodai csoportok esetében nem áll fenn a „középső csoportos” jelző. Így ez a felvetés értelmezhetetlen, nincs jogi alapja. Álláspontunk szerint a hat éves korban történő iskolakötelezettség főszabálya a szülői engedélykérés lehetőségével kiegészülve összhangban áll az bevezető rész II.4. pontjában részletezett alkotmánybírói gyakorlattal, nevezetesen azzal, amely a szülők kiskorú gyermekük taníttatásával kapcsolatos kötelezettségét, valamint a gyermek tankötelezettségét érinti.

A módosításra való felkészülés biztosítását szolgálta a *pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet* módosítása, mely szerint a szakértői bizottság a szakértői véleményében tesz javaslatot a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló ellátására, az ellátás módjára, formájára és helyére, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgálatok típusaira, a szükséges szakemberre és annak feladataira. A szakértői véleménynek tartalmaznia kell javaslatot a tankötelezettség teljesítésének következő tanévtől történő megkezdésére vagy további egy év óvodai nevelésre, az adott tanév szeptember 1. és január 15. napja közt elvégzett vizsgálatoknál az ötödik életévüket betöltött, de hatévesnél fiatalabb SNI vagy BTM gyermekek esetében.

Végül utalunk arra a tárgyi tévedésre, amelyet az indítvány a függő hatályú döntés és a sommás eljárás szabályainak keverésével összefüggésben tartalmaz. Az indítványozók véleménye szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme valósul meg, mivel „a függő hatályú döntésben a kérelmezett jog gyakorlásáról nem kell rendelkezni. Ennek az intézménynek éppen az a lényege, hogy az ügyfél nyolc napon belül érdemi döntéshez jusson”. Az Ákr. szabályai szerint ennek a célnak az elérésére nem a függő hatályú döntés, hanem a sommás eljárás szolgál. A két eljárás egymást ki is zárja [Ákr. 41-42. §]. Maga az Nkt. egyébként nem teszi minden esetben kötelezővé függő hatályú döntés hozatalát, arra, hogy az adott esetben erre kerül-e sor, az Ákr. alapján dönti el az eljáró hatóság; az Nkt. csak arról rendelkezik, hogy amennyiben szakértői bizottság kirendelésére kerül sor, a függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról. Ezen túlmenően pedig tévedés az is, hogy amennyiben a hatóság nyolc napon belül dönt, az nem feltétlenül azt jelenti, hogy megállapítja a kérelemben foglalt jogosultságot, ugyanis ez a jogkövetkezmény csak akkor alkalmazandó, ha a hatóság a törvényes határidőben nem hoz döntést.

Mindezekre tekintettel a kifogásolt joghely alaptörvény-ellenessége álláspontunk szerint nem áll fenn.

13. Az Nkt. 45. § (6)-(6f) bekezdésének és az Nkt. 99/J. §-ának alaptörvény-ellenessége

A magántanulói jogviszony helyébe lépő egyéni munkarend szabályaival összefüggésben az indítványozók kifogásolták, hogy azok hatálybaléptetésére 2019. szeptember 1-jével kerül sor. Ezen időpontig a kapcsolódó végrehajtási szabályozás, a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, az egyes köznevelési tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 20/2019. (VIII. 30.) EMMI rendelettel történt kapcsolódó módosítása kihirdetésére is sor került. Tekintve, hogy az egyéni munkarend alkalmazása a tanév folyamán történik, a tanév kezdetének időpontjára a szükséges szabályok hatályba lépése megtörtént. A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 75. §-ának új szabályozását a korábban hatályos normaszöveggel egybevetve megállapítható, hogy a magántanulói jogviszony és az egyéni munkarend szakmai tartalma lényegében ugyanaz (egyéni felkészülés, a szülő feladata, az órák látogatásának lehetősége, a magatartás és szorgalom értékelésének elmaradása stb.), erre tekintettel nem eredményezett olyan lényeges tartalmi változást a tanulók és intézmények tekintetében, amelyre a rendelkezésre álló idő alatt ne tudtak volna az érintettek felkészülni. Az Oktatási Hivatal honlapján egyébként ezt elősegítendő, az egyéni tanulói munkarendről szóló tájékoztató is közzétételre került.

Az indítványozók kifogása szerint „a szülők helyett a Mód.tv. kihirdetésekor egy még nem ismert szerv kapott felhatalmazást arra, hogy döntsön a tanulók ügyében”. Tárgyi tévedés az, hogy a szülők helyett hozhatja meg egy szerv a magántanulósággal, egyéni munkarenddel kapcsolatos döntést, eddig sem a szülők voltak erre felhatalmazva.

Az Nkt. módosítása a tankötelezettség mindennapos iskolába járással való teljesítését valóban már a 2019/2020. tanévtől kötelezővé tette, de a már magántanulói jogviszonyban levők számára nem írt elő ezzel kapcsolatosan külön kötelezettséget, a meglévő igazgatói engedély szerint folytathatják tanulmányaikat a 2019/2020. tanévben is. Az Oktatási Hivatal az Nkt. 99/J. §-a értelmében a hatályba lépést követő egy éven belül hivatalból vizsgálja felül a meglévő engedélyeket, és dönt a tankötelezettség folytatása további módjáról. A jelenleg magántanulóknak tehát nem kell kérelmet benyújtaniuk, helyzetük felülvizsgálata és az ehhez szükséges dokumentumok meghatározása, bekérése hivatalból történik majd, a felülvizsgálat lezárultáig pedig jogi helyzetük az egyéni munkarenddel már rendelkező tanulókkal egyezik meg.

Az indítványozók kifejtették, hogy „az új rendelkezések alapján a felmentést engedélyező szervnek nincs bizonyítási kötelezettsége, csak lehetősége”. Ez tárgyi tévedés arra tekintettel, hogy az Oktatási Hivatal az Ákr. szerinti hatósági eljárást folytatja le, ennek keretében tényállás-tisztázási kötelezettség terheli, tehát a tanuló releváns körülményeit köteles pontosan feltárni, továbbá a hatóság dönti el, hogy a bizonyítás keretében ehhez milyen dokumentumokat kér be. Az ágazati törvény alapján a szabad bizonyítás elvéből következően a hatóság mérlegelési jogkörében megkeresheti a gyermekvédelmi és a gyámügyi szervet. Szintén a hatóság mérlegelésétől függ, hogy az adott esetben szükségesnek látja-e a személyes találkozást a tanulóval, illetve a szülővel, indokolt esetben erre is lehetőség van. Mindez lehetővé teszi az egyéni körülmények pontos és szakszerű feltárását és a megalapozott döntéshozatalt. A hatósági döntés ellen az Nkt. bírósági jogorvoslatot biztosít.

Az egyéni munkarend engedélyezése során az engedélyező hatóság az Nkt. 45. § (5) bekezdésében szereplő feltételek teljesülését fogja vizsgálni a tanulónál, azaz az egyéni adottságot, a sajátos helyzetet, illetve azt, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös-e.

Az SNI, valamint a tartós gyógykezelés miatt magántanulói jogviszonnyal – új terminológia szerint egyéni munkarenddel – rendelkezők esetében az Nkt. 45. § (5) bekezdése 2019. szeptember 1-jei hatállyal mondta ki, hogy jogszabályban meghatározott esetben az egyéni munkarendet biztosítani kell. Az SNI tanulók esetében a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet, a tartós gyógykezelésben részesülők esetében pedig a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 2019. szeptember 1-jétől hatályos rendelkezései biztosítják, hogy ezen tanulói kört bizonytalanság, hátrány ne érje, az ő jogállásukat az Oktatási Hivatal nem bírálhatja felül negatívan.

Hasonlóképpen az Nkt. 45. § (2) bekezdéséhez fűzött álláspontunkhoz, e helyütt is utalunk arra, hogy az indítványozók az Ákr. szerinti függő hatályú döntéssel és sommás eljárással kapcsolatos tárgyi tévedésüket az egyéni munkarenddel kapcsolatos szabályozás körében is megismételték.

Megjegyezzük továbbá, hogy nem tekinthető az alaptörvény-ellenességet alátámasztó jogi érvek az, hogy „kialakult gyakorlat, hogy a szülők összefogva tanulócsoportokat alakítottak ki”, melyek sorsa 2019 szeptemberétől nem tisztázott. A szülői összefogással kialakított tanulócsoportoknak nincs törvényi, jogszabályi alapja. Mint már korábban kifejtettük, a szülők gyermek nevelésének megválasztására irányuló joga nem tekinthető egyenlőnek a gyermek iskolai oktatás alóli kivonása alóli joggal. Másfelől az Oktatási Hivatal a gyermek érdekeinek szem előtt tartásával, a releváns körülmények mérlegelésével hoz döntést, ennek során azt a szempontot is mérlegeli, hogy a szülő miként teljesíti az egyéni tanrend esetében rá rótt oktatási-nevelési kötelezettségét.

14. Az Nkt. 45. § (8)-(9) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az a megfogalmazás, mely szerint egy átlagos jogalkalmazó lehetőségeit meghaladja a jogszabály módosításának megtalálása, megítélésünk szerint szubjektív vélemény. A rendelkezés a Jat. és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: JsZR.) jogalkotási és kodifikációs követelményeinek megfelel.

15. Az Nkt. 67. § (1) és (8) bekezdésének, az Nkt. 68. § (1) bekezdésének, 70. § (1) bekezdés j) pontjának, az Nkt. 83. § (4) bekezdésének és a Mód.tv. 33. § (1) bekezdés d)-g) pontjainak alaptörvény-ellenessége

Elsődlegesen megjegyezzük, hogy az indítvány pontatlan a tekintetben, hogy a Mód.tv. nem érintette sem az Nkt. 70. § (1), sem a 83. § (4) bekezdését.

A köznevelési intézmény vezetőjének kinevezésével kapcsolatos szabályokra vonatkozó, felkészülési idő hiányát kifogásoló felvetések megítélésünk szerint arra tekintettel nem állják meg a helyüket, hogy a módosítások hatálybalépése előtt is létezett szabályozás a vezetői pályázatok lefolytatására vonatkozóan. Az Nkt. 68. § (4) bekezdése gondoskodik arról, hogy a pályáztatás nyárra, a július 1. és augusztus 15. közötti időszakra essen.

Az az állítás, mely szerint „a támadott rendelkezések gyökeresen változtatják meg a vezetői megbízás több évtizedes gyakorlatát”, nem állja meg a helyét, mivel a képesítési feltételek változatlan tartalommal kerültek át törvényi szintről végrehajtási szabály szintjére, *a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Ép.r. [módosította: az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 196/2019. (VIII. 1.) Korm. rendelet]) szabályai közé. Mivel a Jat. 4. §-a ehhez kapcsolódóan azt írja elő, hogy „ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat”, a pontos végzettségek, szakképzettségek kormányrendeleti szinten történő meghatározása nem alkotmányos sértő. Itt ismét utalunk a jogforrási szint Alaptörvénynek megfelelő megválasztásával kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatra vonatkozóan a II.3. pontban kifejtettekre.

Ami a tankerületi központ által fenntartott intézmények vezetőinek a megbízása előtti véleményezési eljárás kötelezettségéből lehetőséggé tételével kapcsolatos, az indítványozók álláspontja szerint a véleménynyilvánításhoz való jogot és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértő módosítást illeti, álláspontunk szerint nem vezethető le az Alaptörvényből az a rendelkezés, hogy egy véleményezési jogot érintő szabályozás megváltoztatása önmagában szükségképpen alaptörvény-ellenesnek fog minősülni. Sem a szülőknek, sem a nevelőtestületnek, illetve egyéb véleményezőnek nincs az Alaptörvényből levezethető alkotmányos joga az intézményvezető kinevezésének véleményezésére, ezért annak kötelező eltörlése nem alaptörvény-ellenes, a lehetőség pedig továbbra is adott.

16. Az Nkt. 80. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók szerint a támadott rendelkezés arra tekintettel sérti a normavilágosság követelményét, hogy nem világos, „a támadott rendelkezésben található "Onyvtv." milyen nyilvántartást takar”, és az Nkt. nem tartalmazza ezt a rövidítést.

A felvetés a jogszabály nyelvtani és logikai értelmezésével ellentétes. Egyfelől az Nkt. 57. § (7) bekezdése már korábban bevezette az Onyvtv. rövidítést, amelyen tehát *az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXXIX. törvényt* kell érteni. Másfelől, nem az Onyvtv. „takarja” a nyilvántartást, a normaszöveg

egyértelműen úgy szól, hogy az Onyvtv. 1. melléklet VI. alcímében meghatározott informatikai rendszerről van szó.

17. Az Nkt. 90. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók a Mód.tv.-t támadják a jogbiztonság és a normavilágosság követelményére hivatkozással, arra tekintettel, hogy a szóban forgó szabályban a Magyarország területén működő külföldi nevelési-oktatási intézménynek meg kell felelnie annak a követelménynek, hogy működése nem lehet ellentétes az Alaptörvényben foglaltakkal.

Ez a fordulat az Nkt. szóban forgó szabályában a Mód.tv. megalkotása előtt is szerepelt (lényegében nemzetbiztonsági szempontból értelmezendő rendelkezés, hazánk alkotmányos berendezkedését veszélyeztető tanokat terjesztő iskolák működésének megakadályozásáról szól). A jogbiztonság és normavilágosság követelménye tekintetében a II.2. pontban kifejtettek alapján, álláspontunk szerint a rendelkezés egyértelmű, és mindeddig alkalmazhatónak bizonyult a külföldi nevelési-oktatási intézményen Magyarországon való működésének engedélyezése során.

18. Az Nkt. 94. § (4g) és (4h) bekezdésének alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók arra tekintettel kifogásolják a felhatalmazó rendelkezéseket, hogy mivel „nem állapítható meg, hogy a felmentést engedélyező szerv döntéseivel milyen indokok alapján, s milyen mértékig korlátozhatja a szülői döntéseket gyermeke nevelésének megválasztásában, ezáltal sértik azt a követelményt, hogy a felhatalmazó rendelkezésnek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is”.

Jelen felhatalmazó rendelkezések az eljáró szervek kijelölésére vonatkoznak, az érintett anyagi jogok lényeges tartalmát a Jat. rendelkezéseinek megfelelően maga az Nkt., illetve a más felhatalmazó rendelkezés [Nkt. 94. § (1) bekezdés *i*) pont] alapján kiadott végrehajtási rendelet [a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet] tartalmazza. Az indítványozók által hiányolt felhatalmazás tehát létezik.

19. Az Nkt. 51/A. alcímének - Nkt. 93/A-93/F. §-ának alaptörvény-ellenessége

A tankönyvellátás szabályainak külön törvényből az Nkt. szabályai közé történő beemelésére vonatkozóan álláspontunk szerint az a körülmény, hogy azonos jogforrási szinten más jogszabály tartalmaz egy szabályozandó kérdéskört, nem jelent alapot az alkotmányellenesség megállapítására. A Jat. 3. §-ával és a deregulációs célkitűzésekkel is az áll összhangban, ha egy törvénybe kerülnek azonos tárgykört szabályozó rendelkezések. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a szabályozás tartalmilag legnagyobb részében nem módosult, csak a korábban hatályos *a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény* rendelkezéseinek áttemelésére került sor.

Az indítványozók számos szakmai érvet sorolnak fel – pl. a kísérleti tankönyvekkel, tankönyvjegyzékkel, tankönyvrendelés menetével kapcsolatosan –, amelyek azonban az alkotmányosság kérdésének megállapítása tekintetében teljességgel irrelevánsak.

Egyedüli jogilag értelmezhető felvetésük az, mely szerint az egyenlő bánásmódot sérti, hogy ki kezdeményezheti a tankönyvjegyzékre vételt. Megítélésünk szerint a kezdeményezők körét érintő megkülönböztetés alkotmányos indoka az, hogy a tankönyvkiadás közfeladat ellátását szolgálja, az alkalmazandó tankönyvek megválasztása is a közfeladat érdekében történik, beletartozik az állam, illetőleg a nevében eljáró közhatalmat gyakorló szervek közfeladat keretrendszerének biztosítását érintő jogkörébe. Nem pusztán piaci tevékenységről van tehát szó.

20. A Mód.tv. 32. §-ának alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók kifogásolják, hogy a Mód.tv. egyes kérdéseket, amelyek érdemi előírásokat tartalmaznak, szövegcsere jogalkotási technika alkalmazásával módosított, mivel véleményük szerint ez kizárja annak lehetőségét, hogy azok a parlamenti vita során érdemben megtárgyalásra kerüljenek, a jogalkalmazók pedig nem tudják feltárni a szöveg változását, mivel össze kell dolgozniuk a rendelkezéseket egy egységes szövegbe.

A szövegcsere technika alkalmazásával módosított jogszabályi rendelkezés hatálya épp olyan, mint a főszövegbe illesztett módosítással érintett szabályé. A Jszt. 105. § (1) bekezdése pedig nem tartalmi megfontolásoktól teszi függővé a szövegcsere technika alkalmazását: „ha a módosítás szakasz vagy az

annál alacsonyabb szintű szerkezeti egység szövegének kis terjedelmű megváltoztatására vonatkozik, szövegcsere módosítás alkalmazható”. A normavilágosság szempontjának éppen az felel meg, ha e rendelkezésre tekintettel kis terjedelmű módosításokra alkalmazza a jogalkotó a szövegcsere technikát, a Mód.tv. e szakaszában pedig éppen ez történik. A rendelkezés a Jat. és a Jszt. jogalkotási és kodifikációs követelményeinek megfelel, olyan megoldásról van szó, amely a jogalkotás folyamatában nem kuriózum, hanem szabályozott, általánosan bevett megoldás. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők (ideértve az indítványt benyújtó képviselőket is) feladata a jogalkotás, amely feladatuk ellátásához szakértői segítséget is igénybe vehetnek, és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat sem zárja ki a szövegcsere szabályok megvitatásának lehetőségét, a felvetés nem csupán alkotmányossági, hanem jogszabály-szerkesztési szempontból sem állja meg a helyét.

21. A Mód.tv. 33. §-ának alaptörvény-ellenessége

Az indítványozók a hatályon kívül helyező rendelkezések alkalmazását támadták, lényegében az előző pontnál leírt indokokra hivatkozással. Tekintve, hogy a Jszt. 50. § (2) bekezdés d) pont) alpontja szerint a hatályon kívül helyező rendelkezéseket nem a főszövegben, hanem külön szerkezeti egységben kell a jogalkotónak elhelyeznie, megítélésünk szerint a normavilágosság sérelmével kapcsolatos felvetésük nem megalapozott.

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A fentiek alapján álláspontunk szerint az indítvány nem megalapozott. Remélem, a leírt szakmai érvek segítik a tisztelt Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kialakításában.

Budapest, 2020. FEBR 17.

