



Iromány száma: **K/9023/1.**

Benyújtás dátuma: **2020-02-19 12:57**

Parlex azonosító: **AYBJMQ8Q0001**

Címzett: **Kövér László, az Országgyűlés elnöke**

Benyújtó: **Dr. Kozma Ákos, alapvető jogok biztosa**

Tisztelt Elnök Úr!

Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 2. melléklet 45. pontjában foglaltak megvalósulása érdekében mellékelten megküldöm **Dr. Szél Bernadett (független)** országgyűlési képviselő *"Nem ütközik-e az alapvető jogokba a módosított NAT?"* című, K/9023. számú írásbeli választ igénylő kérdésére adott válaszomat.

Tisztelettel,

Dr. Kozma Ákos

az Alapvető Jogok Biztosa

Címzett: **Dr. Szél Bernadett (független)**

Benyújtó: **Dr. Kozma Ákos, alapvető jogok biztosa**

Tisztelt Képviselő Asszony/Úr!

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 42. §-ában foglaltak szerint a hozzám intézett, **Dr. Szél Bernadett (független)** országgyűlési képviselő *"Nem ütközik-e az alapvető jogokba a módosított NAT?"* című, K/9023. számú írásbeli kérdésére az alábbi választ adom.

Tisztelettel:

Dr. Kozma Ákos

az Alapvető Jogok Biztosa



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám: AJB-1433/2020

Dr. Szél Bernadett
országgyűlési képviselő

Budapest
Széchenyi rkp. 19.
1358

Tisztelt Képviselő Asszony!

Az Alaptörvény 7. cikk (1) bekezdése alapján hozzám intézett, „*Nem ütközik-e az alapvető jogokba a módosított NAT?*” című, K/9023. számú, írásbeli választ igénylő kérdésére – az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 42. § (9) bekezdésében foglalt határidőben – az alábbi választ adom.

Levelében kifejtette, hogy 2020. január 31-én jelent meg a Magyar Közlönyben a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NAT) módosítása, azaz a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 5/2020. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.). A NAT módosításának kidolgozása álláspontja szerint mellőzte a széleskörű szakmai, társadalmi és politikai vitát, és a mai napig nem hozzáférhetőek azon adatok, melyekből megtudható, hogy kik vettek részt az elkészítésében.

Jelezte, hogy a NAT módosítását első alkalommal a 2020/2021. tanévben az iskolák első évfolyamán, az iskolák ötödik, - a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumok kivételével – kilencedik évfolyamán, hat évfolyamos gimnázium esetében a hetedik évfolyamán, majd ezt követően minden tanévben felmenő rendszerben kell alkalmazni. Úgy látja, hogy a szeptemberi tanévkezdésre tekintettel rendkívül rövid időtartam azt eredményezi, hogy a kerettantervek és a tankönyvek nem készülhetnek majd el idejében kellő szakmai alapossggal, és a tanárok felkészülésére sem marad elegendő idő.

Kiemelte, hogy a mindenkorai kormányzatot széleskörű szabadság illeti meg az oktatáspolitikai meghatározásakor, ezt azonban szigorúan korlátozza a jogbiztonság követelménye. Új szabályok elfogadása és bevezetése közötti időtartamot arra figyelemmel kell meghatározni, hogy felelős és megalapozott tanulói, szülői és tanári döntések születessenek. A közoktatás ugyanis csak hosszútávra fejleszthető kiszámíthatóan, ennek valódi garanciáját pedig az jelenti, ha a közoktatás szereplői a teljes közoktatási pályáivet biztonsággal és megalapozottan tervezhetik. Meglátása szerint hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásai megkövetelik továbbá, hogy a közoktatási tárgyú jogalkotás során elsődleges szempontként vegyék figyelembe a gyermekek érdekeit. Ennek garanciája, hogy az előkészítés folyamatában értékelni kell az új szabályozás gyermekeket érintő hatásait, amit a jogalkotónak nyilvánosan és ellenőrizhetően be is kell mutatnia. Álláspontja szerint ennek a NAT módosítása nem tesz eleget, az a gyermekek jogait megsértve született meg.

Meglátása szerint továbbá a NAT módosítása tartalmi oldalról is aggályos, mert mind ideológiai tartalmát, mind pedig a tananyag mennyiségét tekintve veszélyezteti a gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogát. Ahogy arra számos szakmai szervezet rámutatott, a NAT egyféle világnézet és ideológia közvetítését teszi az oktatás feladatává, az óraszám csökkentése mellett pedig olyan mértékben növeli a tananyag mennyiségét, ami már nem elsajátható a gyermekek számára.

Képviselő Asszony kérdése mindezek előrebocsátása után az volt, hogy álláspontom szerint nem sérti-e a módosított NAT tervezett szeptemberi bevezetése az Alaptörvényben garantált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, illetve nem veszélyezteti-e a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi

fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Egyben arra is *felkért*, hogy tegyem meg a szükséges lépéseket a gyermekek érdekeinek és jogainak védelme és a jogbiztonság garantálása érdekében, és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján *hivatalból folytassak le eljárást*, tájékoztassam a nyilvánosságot, valamint szükség szerint tegyek javaslatot a probléma megoldására.

Tájékoztatom, hogy a feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása az alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Hangsúlyoznom kell továbbá azt is, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján tevékenységem során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordítok a gyermekek jogainak a védelmére.

Amint az Képviselő Asszony előtt is ismert már a korábbi válaszaimból, *konkrét ügyben* – vizsgálat lefolytatása, jelentés kiadása nélkül – *jogi álláspont (állásfoglalás) kialakítására*, így annak előzetes megítélésére, hogy történt-e a NAT módosítása kapcsán bármilyen jogsértés, ombudsmanként nincsen jogi lehetőségem. Hangsúlyoznom kell, hogy a NAT tartalma által felvetett szakmai kérdések, illetve viták tekintetében vagy annak esetleges hiányosságai vonatkozásában ombudsmanként hatáskör hiányában nem foglalkozhatok állást. Egyben jelezni szeretném, hogy a Módr. tervezetét a szaktárca nem küldte meg Hivatalom számára előzetes véleményezésre, így nem volt lehetőségem arra, hogy azzal összefüggésben alapjogi megállapításokat tegyek. A kérdésében felvetett problémák és aggályok kapcsán pedig az érintettektől *panaszbeadvány nem érkezett hozzám*.

Tájékoztatom szeretném arról, hogy az alapvető jogok biztosa már számos, az oktatást, illetve a felsőoktatást, így gyermekeket és családokat érintő jogszabály-módosítás kapcsán felhívta a figyelmet a jogállamiság elvének, a jogbiztonság követelményének és a *kellő felkészülési idő biztosításának* kiemelt fontosságára.

Az AJB-1848/2018. számú ügyben a biztos korábban vizsgálta a szakgimnáziumi érettségi bevezetését, ezzel összefüggésben számos helyen utalt a pedagógiai program fontosságára. A jelentésben szerepel, hogy maga a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Nkt.) az ágazati szakmai vizsgatárgyból annak részletezése nélkül a 2017 évi tavaszi érettségi időszakban vizsgakötelezettséget írt elő. A jelentés megállapította ennek kapcsán, hogy a vizsgatárgy vizsgakövetelményeit meghatározó miniszteri rendelet 2016-os többszöri módosítása, annak 2016 decemberében való kihirdetése, majd szinte azonnali, *a kellő felkészülési idő biztosítását figyelmen kívül hagyó hatályba lépése*, azaz az ágazati szakmai érettségi vizsgatárgy követelményeinek a felkészülési időszak végén való késedelmes kiadása *súlyosan sértette a jogbiztonság követelményét*, valamint a hozzáférhető felsőoktatáshoz való joggal összefüggő visszasságot okozott. A jelentés rámutatott, hogy az új követelményeknek az érettségi felkészülési időszak második felében való bevezetésével a jogalkotó *a kellő felkészülési idő biztosítása követelményének érvényesülését garantáló szabályokat*, az Nkt. felmenő rendszerére, *az iskolai pedagógiai programok módosításának bevezetésére vonatkozó rendelkezéseit is figyelmen kívül hagyta*.

Amint az Képviselő Asszony előtt is ismert, a hivatalom honlapján 2019. december 5. napján közzétett közleményben hivatkozott, az oktatási tárcának írt levelemben kértem fel az emberi erőforrások miniszterét arra, hogy az iskolaérettség, a tankötelezettség kezdetének megállapítására vonatkozó új eljárásrend bevezetését halassza el. Álláspontom szerint kérdéses, hogy a bevezetéshez szükséges feltételek minden érintett szervnél fennállnak-e. A jelenlegi helyzet a jogbiztonság követelményével és a gyermek jogaival összefüggő visszasság, jogsérelem bekövetkezését valószínűsítheti. A szaktárca azonban a felkérésemnek nem tett eleget, jelen ügyben az átfogó ombudsmani vizsgálat *jelenleg is folyamatban van*.

Felhívom Képviselő Asszony figyelmét arra, hogy az Nkt. 26. § (1)-(3) bekezdései értelmében a nevelő és oktató munka az óvodában, az iskolában, a kollégiumban *pedagógiai program szerint folyik*. A pedagógiai programot *a nevelőtestület fogadja el és az intézményvezető hagyja jóvá*. A pedagógiai program azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, a fenntartó egyetértése szükséges. A pedagógiai programot nyilvánosságra kell hozni. Az iskola pedagógiai programjának részeként, ha e törvény másként nem rendelkezik, a miniszter által kiadott kerettanterveket kiegészítve helyi tantervet készít. A helyi tanterv megnevezi az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervek közül választottat és rendelkezik a kerettantervben meghatározott, a kötelező és nem kötelező tanórai foglalkozások időkerete legfeljebb tíz százalékanak felhasználásáról. A kollégium az érdekelt iskola pedagógiai programját figyelembe véve készíti el a pedagógiai programját. Az iskola pedagógiai programját vagy annak módosítását a jóváhagyást követő tanévtől felmenő rendszerben vezetheti be.

A NAT alapján az abban megfogalmazott elvek, célok, fejlesztési feladatok és műveltségi tartalmak a képzési szakasz sajátosságai szerint több változatban is kimunkált dokumentumokban, a kerettantervekben öltnek testet. *Az oktatásért felelős miniszter által közölt kerettantervek jelentik a tartalmi szabályozás következő szintjét.* A kerettantervek tehát meghatározó szerepet töltenek be a NAT céljai és feladatai érvényesítésében. A NAT által megfogalmazottak alapján *a kerettantervek határozzák meg a tanulás-tanítás folyamatában elsajátítandó fejlesztési követelményeket,* továbbá az elvárt tudás mélységét, szervezettségét, és alapul szolgálnak a kimeneti követelmények meghatározásához. A NAT normáit, a szakképzés esetében a szakmaterületek követelményeit közvetítő, de annál részletesebb kerettantervek és oktatási programok – a NAT szövegével együtt – *irányt mutatnak a tankönyvíróknak és szerkesztőknek, a tanítási segédletek, eszközök készítőinek, az állami vizsgakövetelmények, valamint az országos mérési-értékelési eszközök kidolgozóinak, de legfőképpen az iskolák nevelőtestületeinek.*

A *helyi tantervek* iránti alapvető követelmény, hogy megfeleljenek annak a kerettantervnek, amely elkészítésük alapjául szolgál, továbbá az iskola arculatára jellemzően töltsék meg tanítási-tanulási tartalommal és tevékenységekkel a rendelkezésükre álló szabad időkeretet.

Az oktatási intézményeknek a NAT hatályos 4. § (2)-(3) bekezdése alapján *2020. április 30-ig kell felülvizsgálniuk a pedagógiai programjukat.* Az oktatási intézmények az (1) bekezdés által érintett évfolyamokon a (2) bekezdés szerint felülvizsgált pedagógiai program szerint kezdik meg a 2020/2021. tanévben a nevelő-oktató munkát. A Módr. elfogadása és hatályba léptetése mellett tudomásom szerint ugyanakkor mindeztidáig nem került sor az egyes iskola típusokra vonatkozó miniszteri rendelet kihirdetésére, amely a kerettanterve(ke)t rögzíti, amely alapján az iskolák elkészíthetnék a helyi tantervüket.

A gyakorlatban további kérdéseket vethet majd fel a *tankönyvrendelés.* A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 184/F. § (1) bekezdése alapján az iskolai tankönyveket az iskola a fenntartó egyetértésének beszerzését követően rendeli meg azzal, hogy a tanévenkénti tankönyvrendelés határideje április utolsó munkanapja, a tankönyvrendelés módosításának és a normatív kedvezményben részesülők feltüntetésének határideje június 30., a pótrendelés határideje szeptember 15. Az EMMI rendelet 184/F. § (3) bekezdése alapján a tankönyvrendelést a tankönyvrendelés időpontjában rendelkezésre álló információk alapján kell teljesíteni, legalább a kiválasztott tankönyvek címének, darabszámának, az érintett tanulónak és a tanulókat esetlegesen megillető támogatásoknak a feltüntetésével. A módosítás az iskola által rendelt tankönyvek számát tekintve tankönyvenként legfeljebb 15%-ban térhet a rendeltől. Módosításra, illetve a pótrendelésre akkor kerülhet sor, ha a módosítás oka az osztálylétszám változása, vagy az, hogy az adott tanévi tankönyvjegyzék az április végi határidőt követően újabb tankönyvvel egészült ki és az iskola a fenntartója engedélyével ezek közül választott. Az EMMI rendelet 184/G. § (2) bekezdése utal arra is, hogy a tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kell tennie, hogy azt a szülők megismerjék. A tankönyvrendelés elkészítésénél a szülői szervezet a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel véleménynyilvánítási joggal rendelkezik. A szülő nyilatkozhat arról, hogy gyermeke részére az összes tankönyvet meg kívánja-e vásárolni, vagy egyes tankönyvek biztosítását más módon kívánja megoldani.

Miközben tehát az iskolai pedagógiai programot 2020. április 30-ig kell felülvizsgálni, ez egybe esik az EMMI rendelet által rögzített tankönyvrendelés első határidejével, noha a rendeltetést a rendelkezésre álló információk alapján kell leadni, azonban azt módosítani csak 15%-ban lehet.

A kérdései kapcsán szeretném tájékoztatni Képviselő Asszonyt, hogy a hivatkozott jelentésekben és a hivatalom honlapján 2019. december 5. napján közzétett közleményben hivatkozott, az oktatási tárcának írt levelemben foglalt, *a kellő felkészülési időre vonatkozó elvi álláspontot változatlanul fenntartom,* a helyzet alakulását, a módosítással kapcsolatos lépéseket folyamatosan nyomon követem.

Bízom abban, hogy válaszzal elősegíthetem a tájékozódását.

Budapest, 2020. február

Üdvözlettel:


Dr. Kozma Ákos



