

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1360/2016. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Hivatalomhoz benyújtott beadványában a panaszos a két tanítási nyelvű középiskolákban a nem két tanítási nyelvű osztályba járó tanulók érettségi vizsgájára vonatkozó szabályok módosítását kifogásolta. A panaszbeadvány szerint az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vizsgaszabályzat) módosításáról szóló 5/2016. (I. 22.) Korm. rendelet 19. § e) pontja 2016. január 23-ától hatályon kívül helyezte a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdését. Az e bekezdésben rögzített rendelkezés tette lehetővé, hogy a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi középiskolába járó, de a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi oktatásban nem részesülő tanuló – két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi érettségi vizsgát tehessen. A panaszos szerint a módosítással indokolatlanul és váratlanul megfosztották az ezen iskolákban nyelvi előkészítő osztályban tanuló gyerekeket a két tanítási nyelvű érettségi lehetőségétől. Mindez számos hátránnyal jár számukra, erre az érettségire több éven keresztül készültek, annak sikeres megszerzése pedig egyben felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű okiratnak számított volna.

Mindezekre tekintettel felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a)-b) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Budapesti Gépészeti Szakképzési Centrum Kossuth Lajos Két Tanítási Nyelvű Műszaki Szakközépiskola (a továbbiakban: Középiskola) igazgatójától, valamint az oktatásért felelős államtitkártól.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jog: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- a felsőoktatási felvételi eljárásról 423/2012. (XII. 29.) Korm. r. (Felvételi Korm. r.);
- a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 2003-as Nat);
- az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vizsgaszabályzat);
- a két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelvének kiadásáról szóló 4/2013. (I. 11.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 2013-es Irányelv);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet
- a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet (a továbbiakban: 2004-es Kerettanterv);
- a két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelvének kiadásáról szóló 26/1997. (VII. 10.) MKM rendelet (a továbbiakban: 1997-es Irányelv).

A megállapított tényállás

1. A *Középiskola igazgatója* megkeresésemre adott válaszában ismertette az iskola osztálytípusait. A *normál szakközépiskolai osztálynak* szakmai érettségi végzettséget adó érettségire, szakirányú felsőfokú iskolai továbbtanulásra, szakirányú munkába állásra felkészítő, valamint általános műveltséget megalapozó négy középiskolai évfolyama van, ahol az ágazathoz tartozó, érettségihez kötött szakképesítések közös elemeinek tartalmát magában foglaló szakmai elméleti és gyakorlati oktatás is folyik az egységes kerettanterv szerinti közismereti képzés mellett. Az idegen nyelv óraszámát pedagógiai céljaiknak megfelelően minden évfolyamon négyre emelték, mivel a Középiskola az idegen nyelv tanítását kiemelten kezeli.

Az öt évfolyamos magyar-angol két tanítási nyelvű osztályban a képzés nyelvi előkészítő évfolyammal indul. A 9/KNY-A osztály csoportbontása szintfelmérés után történik, az előkészítő évben 720 angol óra van. A követelmények teljesítésével a tanév végére a tanulók B1 szintű nyelvtudás birtokába jutnak, amely feltétele a felsőbb évfolyamokon való közismereti és szakmai tárgyak angol nyelven való tanulásának. A tanulók előrehaladását angol nyelvből az első és második félév végén minden nyelvi készségre kiterjedő vizsgán mérik. Az év végi küszöbvizsga célja annak megállapítása, hogy a tanulóknak sikerült-e olyan tudást szerezniük, amely továbbtanulásukat a két tanítási nyelvű tagozaton lehetővé teszi. Az a tanuló, aki angol nyelvből elégtelen osztályzatot szerez a 9/KNY-A osztály végén tanulmányait nem folytathatja a két tanítási nyelvű tagozaton. Számára az iskola helyet biztosít a normál tantervű 9. osztályban. Amennyiben pedig a tanuló év végi eredménye angol nyelvből elégséges, egyéni elbírálás alapján döntenek el a szaktanárok a szülőkkel történt egyeztetés után, hogy folytathatja-e tanulmányait a két tanítási nyelvű tagozaton. Eltanácsolás esetén, normál tantervű osztályba kérheti át magát.

Az igazgató beszámolt arról, hogy a 9. évfolyamtól kezdve a tanulók évente legalább három tantárgyat tanulnak bontott csoportban angolul: matematikát, informatikát és célnyelvi civilizációt. Mivel szakközépiskolai osztályról van szó, ezért szakmai elméleti tárgyakat is tanítanak angolul a 11-12. évfolyamokon. A 9-11. évfolyamokon az angol nyelv és a célnyelvi civilizáció tantárgyakban év végi vizsgán mérik a tanulók előrehaladását.

A 12. évfolyam végén a tanulók érettségi vizsgát tesznek magyar nyelv és irodalom, történelem (magyar nyelven), matematika (angol nyelven), angol nyelv és irodalom (lehetőleg emelt szinten), szakmai tárgy, választható tantárgy–informatika (angol nyelven) és angol célnyelvi civilizáció (angol nyelven) tantárgyakból.

A nyelvi előkészítő osztályt (NYEK) az angol nyelvi képzés fejlesztése érdekében indították a 2004/2005-ös tanévtől. A cél a kommunikatív kompetencia kialakítása, amelynek alapvető módszere a négy alapkészség (olvasott és hallott szöveg értése, íráskészség és beszéd-készség) egyidejű fejlesztése. A 9/NY-B osztályban heti 19 órában folyik angol nyelvoktatás. Az osztályba felvett tanulók nyelvtudás szintjét felmérik, amelynek eredménye alapján határozzák meg, hogy kezdő szintről vagy magasabb szintről (A1 szint) lehet-e kezdeni a nyelvoktatást. Hozott nyelv esetén a kiindulási nyelvi szint A1 szint. A 9/NY-B évfolyam végén a minimum kimeneti szint új nyelv esetében az A2, hozott nyelv esetében a B1 szint. A csoportok mindegyikét három magyar anyanyelvű angol tanár és egy anyanyelvi vendégtanár tanítja. A magasabb óraszám, a nagyobb mennyiségű tananyag intenzívebb begyakorlást tesz lehetővé, amely a szókinccs aktívan tartásán és a biztosabb nyelvhelyességen keresztül vezet el a sikeresebb kommunikációhoz. A nyelvi előkészítő képzésben az előkészítő év vizsgával zárul, amelynek a célja annak megállapítása, hogy a tanulók milyen szintre jutottak el a négy alapkészség elsajátításában.

A 9-12. évfolyamon a NAT alapelveinek és a kerettanterveknek megfelelően kialakított iskolai pedagógiai program szerint magyar nyelven folyik az oktatás. Ezekben az évfolyamokon az angol nyelv tanítása továbbra is emelt óraszámában folyik, hogy a tanulók felkészüljenek az emelt szintű nyelvi érettségi vizsgára. A 9.-11. évfolyamokon az angol nyelv tantárgyból év végi vizsgán mérik a tanulók előrehaladását. A vizsga feladattípusai és értékelési rendszere megfelel az érettségi követelményeknek. A 12. évfolyam végén a nyelvtudásban az elvárt kimeneti szint a B2 szint.

A Középiskolában az érettségi utáni szakképzés keretében a legnagyobb tanulólétszámban a repülőgép-szerelő és repülőgép-műszerész szakmákat tanítják.

A repülőgépipar és a repülés nyelve az egész világon az angol, így az iparági igény és a két tanítási nyelvű tagozaton elért kimagasló angol nyelvi eredmények készítették az iskolát arra, hogy a nyelvi előkészítő osztályban is minél több tanulót eljuttasson a felsőfokú nyelvvizsga bizonyítvánnyal egyenértékű érettségi megszerzéséhez. A nyelvi előkészítő képzésben résztvevő tanulók *két tanítási nyelvű érettségire való jelentkezése érdekében az iskola több erőfeszítést tett és azok meghozták az eredményt is.*

A Vizsgaszabályzat 53. § (7) pontja 2016. január 23-ig egyértelműen rendelkezett arról, hogy a két tanítási nyelvű középiskolában olyan tanuló is tehet két tanítási nyelvű érettségit, aki nem vett részt két tanítási nyelvű oktatásban. Ez a szabályozás *komoly motivációs erőt jelentett* tanulóiknak, akiknek túlnyomó többsége anyagi vagy szociális okok miatt nem láthatott családi példát egy idegen nyelv magas szintű elsajátítására. A két tanítási nyelvű oktatást folytató középiskolában tanuló számára elérhetővé vált a C1 szintű államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal egyenértékű érettségi bizonyítvány megszerzése annak, aki emelt szinten jelesre érettségizett angol nyelvből és középszinten eredményes vizsgát tett két másik tantárgyból angol nyelven. A 2007/2008-as tanévtől kezdődően *a 9-10. évfolyamon angol nyelvből jól teljesítő tanulóknak lehetőségük volt az érettségit megelőző két tanévben matematikát és informatikát/fizikát angol nyelven tanulni. Ennek megvalósításához az iskolában rendelkezésre áll a felkészült személyi állomány. A 11. és 12. évfolyamon csoportbontásban tanítják a matematikát is: az osztály egyik fele magyarul, akik vállalják a többletterhelést angolul tanul. Akik angolul tanulják, azoknak a heti óraszámuk eggyel emelkedik. Az informatika oktatása egyébként is csoportbontásban történik, és a matematikához hasonlóan, az osztály egyik fele magyarul a másik angolul tanulja.* Ily módon az iskola felkészíti őket a két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségi letételére. Ezt a követelményt a NYEK-es tanulók közül a vizsgált időszakban minden évben 6-12 tanuló teljesítette, ami példaértékű teljesítménynek számít a szakközépiskolák körében.

A végzős két tanítási nyelvű osztályból *24 tanuló* jelentkezett két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségi vizsgára, számukra kötelező ezt a vizsgarendet választani. *A nyelvi előkészítő osztályokból január 23-ig 27 tanuló készült két tanítási nyelvű vizsgarend szerint vizsgázni.* A Vizsgaszabályzat módosítása következtében azonban 17 tanuló vállalta, hogy – eltérően a korábbi évek gyakorlatától – áthelyezik a két tanítási nyelvű osztályba és a tanév végéig osztályozó vizsgát tesz angol célnyelvi civilizációból, amely a két tanítási nyelvű osztályban kötelező tantárgy. Az Oktatási Hivatal ezzel az egyedi megoldással engedélyezte számukra a két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségi letételét a 2016. május-júniusi vizsgaidőszakban.

A nem végzős, azonban már *az érettségire való felkészülés időszakában járó, illetve a megelőző évfolyamok tanulóinak* két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségizési lehetőségeit is ismertette az igazgató. Ha az érettségi vizsgaszabályzat módosítása nem változik az Oktatási Hivatallal egyeztetett módon a 2016/2017-es tanévben érettségiző (a válaszadás időpontjában 11. évfolyamos) NYEK-es osztály tanulói közül két tanítási nyelvű vizsgarend szerinti érettségire készülő diákokat a 12. évfolyamon különbözeti vizsgák teljesítése után áthelyezik a két tanítási nyelvű osztályba. Az alsóbb évfolyamokon már nem választhatják a két tanítási nyelvű érettségit a nem két tanítási nyelvű osztályba járó tanulók, az igazgató véleménye szerint, mivel ez a változtatás a tanulmányaik megkezdése után történt, ezért *őket is jogsérelem érte.* Az igazgató kifejtette véleményét, miszerint az oktatásra vonatkozó jogszabályok nem felmenő rendszerben történő módosítása sérti a jogbiztonságot. Utalt arra is, hogy a Vizsgaszabályzat 2016. január 22-i módosítása *ellentétes a korszerű idegennyelv-oktatás céljaival,* mivel a törekvő, szorgalmas diákoknak a jövőben nem adhatják meg a lehetőséget képességeik kibontakoztatására.

2. Az oktatásért felelős államtitkár válaszában kifejtette, hogy a Vizsgaszabályzat 2016. január 23-án hatályon kívül helyezett 53. § (7) bekezdése a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi középiskolákba járó, ám a két tanítási nyelvű vagy nemzetiségi oktatásban nem részesülő tanulóknak *„látszólag tette lehetővé”* a két tanítási nyelvű érettségi vizsga letételét. E rendelkezés egyrészt aktualitását veszítette, másrészt pedig *„alkalmassá vált a tanulók és szülők félrevezetésére. A jogszabályokban járatlan szülők, tanulók számára ugyanis azt sugallta, hogy a két tanítási nyelvű érettségi vizsgára való felkészülés lehetséges a két tanítási nyelvű oktatás rendszerén kívül is.”*

Az államtitkár álláspontja szerint a tény, hogy a vizsgára való felkészülés, illetve felkészítés a két tanítási nyelvű oktatásra vonatkozó irányelvek betartása nélkül jogszerűtlen és pedagógiailag

irreális, összecseng azzal, hogy *a szabály alkalmazására éveken át alig-alig került sor*. Az érintett ügyben egyetlen iskolából érkezett panasz, ami szintén azt igazolja, hogy a változtatás jogszerű. Arra mutat, hogy a kifogásolt jogszabályváltozás az érvényes tanterveknek megfelelő oktatást folytató intézmények tanulóit valójában nem korlátozta, hiszen a két tanítási nyelvű érettségire való felkészítést az iskolák ilyen tantervi keretek között nem tudják biztosítani. Az államtitkár arról is beszámolt, hogy a konkrét, sérelmes eset kapcsán az Oktatási Hivatal elnöke kezdeményezte az iskola vezetőjének személyes bevonását az ügy megoldásába. A beszélgetés az intézményvezetővel felszínre hozta a Középiskola jogszabálysértő oktatási gyakorlatát, amelyet korábban a fenntartó sem kifogásolt. Az iskola a nem két tanítási nyelvű oktatásban résztvevő tanulói egy részének olyan – valójában két tanítási nyelvű – oktatást szervezett, amely során nem tartotta be a két tanítási nyelvű oktatásra vonatkozó irányelveket, illetve jogszabályokat. Ezzel jogosulatlan előnyökhöz juttatta az abban részt vevőket és közben magát az iskolát is, hiszen ezen oktatási formára az irányelveket és az egyéb jogi feltételeket nem alkalmazta. Ha alkalmazta volna, akkor a jelen probléma nem merülhetett volna fel.

Az államtitkár szerint a *„jogszerűséghez legközelebb álló megoldás”* az lehet, hogy az érintett tanulók azon körét, vagyis azokat, akik két tanítási nyelvű érettségi vizsgát szeretnének tenni továbbra is, a kérésük alapján az iskola haladéktalanul átírta a két tanítási nyelvű képzésébe. Ha az érettségire való felkészítésük szakmailag valóban korrekt volt – amit az intézményvezető határozottan megerősített és kifejtette, hogy matematikából és informatikából mindent megtettek annak érdekében, hogy a tanulók a két tanítási nyelvű vizsgakövetelmények szerint sikeresen vizsgát tehessenek -, akkor a tanulók szabályosan vizsgára bocsáthatóak lesznek. Így korrekt felkészítés esetén a korábbi tanulmányok beszámítása alapján akár a célnyelvi civilizáció tantárgyból való felmentés is lehetséges jogilag. Az államtitkár utalt arra, hogy kollegái és az Oktatási Hivatal szakemberei *„az iskola igazgatója számára megvilágították azt a lehetőséget, amellyel az iskola jogszabálysértő gyakorlatából eredően hátrányba került tanulók problémája a jogszerűséghez legközelebb álló módon orvosolható volt.”* Az intézményvezető a fenti megbeszélésen kidolgozott eljárást megvalósította, azóta a tanulóktól vagy szüleiktől panasz nem érkezett. Az államtitkár a jogszabály-változtatás indokaként arra hivatkozott, hogy a jogszabály kifogásolt része az új vizsgarendszerre való átálláskor született. A hatályon kívül helyezett bekezdést a Vizsgaszabályzat 1997-es megalkotásakor azzal a céllal illesztették be, hogy a két tanítási nyelvű középiskolák számára ideiglenesen lehetővé tegye a korábinál szigorúbban szabályozó irányelvek alkalmazására való zökkenőmentes átállást. Az államtitkár a kérdés kapcsán megismételte, hogy a hatályon kívül helyezett rendelkezés így aktualitását veszítette, alkalmazására az utóbbi években alig-alig került sor, továbbá alkalmassá vált a tanulók és szülők félrevezetésére. A kifogásolt rendelkezés ugyanakkor *„esélyegyenlőtlenséget teremtett – és mindeddig tartott fenn – a különböző intézményekben, azonos tanterv szerint tanulók között”*. Az államtitkár végül azt is hangsúlyozta, hogy a változtatás csak abban az egyetlen intézményben okozott problémát, ahol az oktatást nem a jogszabályoknak megfelelően szervezték meg. *A kialakult helyzet pedig az érvényes jogszabályok alapján, a tanulók esélyeinek csorbulása nélkül rendezhető volt.*

3. Tudomásomra jutott a vizsgálat során az is, hogy az Oktatási Hivatal nyilvántartása szerint a vizsgálatlal érintett aktuális tanévet megelőző *2014/2015-ös tanévben 57 vizsgázó érettségire jelentkezésének alapjául* tüntették fel az érettségi szoftverben a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdését.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajb. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajb. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, hogy milyen szervezeti

formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnővekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja továbbá azt is, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. A fentiek alapján *az érintett szervekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény, az Ajbt. 37. §-a közvetlenül lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő egyes aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. A jelentés megállapításai kapcsán ismét hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület elvi éllal azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1)-(2) bekezdésének a szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye, valamint az oktatáshoz és a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, illetve tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát. A jogállamiság elvéből folyó követelmény *a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége*: a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság, az egységes jogalkalmazás, az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, *az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú*, valamint *a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással*, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése *szükségszerűen állami cselekvést igényel*: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését *az ingyenes alapfokú és középfokú oktatással biztosítja*.

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

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban az állam jelentős túlsúllyal rendelkezik, így *a művelődéshez való jogot közvetlenül*, a felsőoktatás területén *az általa fenntartott oktatási intézményeibe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*. Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja.

Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett Középiszkola két tanítási nyelvű, illetve műszaki képzést folytat, továbbá *a nemzetiségi oktatásban résztvevő iskolák ügyében panasz nem érkezett Hivatalomhoz, vizsgálatom kizárólag a két tanítási nyelvű érettségivel összefüggő kérdésekre terjedt ki.* Jelentésemben annak a vizsgálatára szorítkoztam, hogy a nem két tanítási nyelvű tagozaton tanuló, de korábban két tanítási nyelvű érettségit tehető tanulóokra vonatkozó a jogszabályváltozás, a szabályozás időközbeni hatályon kívül helyezése megfelelt-e jogállami követelményeknek, továbbá annak hatásai és következményei nyomán kialakult helyzet hogyan ítéltető meg alapjogi szempontból.

1. A Középiszkola érettségi vizsgára való felkészítési gyakorlatának jogszerűsége

Az Nkt. 6. § (1) bekezdése értelmében az érettségi vizsgát központi vizsgakövetelmények szerint kell megtartani. Az érettségi bizonyítvány érettségi végzettséget tanúsít, és jogszabályban meghatározottak szerint felsőoktatási intézménybe való felvételre, szakképzésbe való bekapcsolódásra, valamint munkakör betöltésére, tevékenység folytatására jogosít, a szakmai érettségi továbbá a szakképzésre vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerinti munkakör betöltésére képesít. Az Nkt. 6. § (2) bekezdése alapján a tanuló az érettségi vizsgán magyar nyelv és irodalom, történelem, matematika, idegen nyelv – a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevők számára anyanyelv – és irodalom és a kötelezően választandó vizsgatárgyból ad számot tudásáról.

A Középiszkolának a Vizsgaszabályzat 4. § (2) bekezdése szerint *a 11-12. évfolyamon a kötelező vizsgatárgyból biztosítania kell, hogy a tanuló – választása szerint – mind a középszintű, mind az emelt szintű érettségi vizsgára fel tudjon készülni.* E szakasz (3) bekezdése azt is rögzíti, hogy *a kötelező érettségi vizsgatárgyakon kívül a középiszkola a helyi tantervében határozza meg, hogy mely további – legalább két – vizsgatárgyból teszi lehetővé az emelt szintű érettségi vizsgára történő felkészülést. Az emelt szintre történő felkészítés mellett a kötelező érettségi vizsgatárgyakon kívül legalább három vizsgatárgyból lehetővé kell tenni a középszintű vizsgára történő felkészülést.*

Az érettségi vizsga tantárgyi kereteit a Vizsgaszabályzat 12. § (1) bekezdése tovább részletezi. A tanulói *jogviszony keretében, az érettségi bizonyítvány megszerzése előtt abból a vizsgatárgyból tehető az érettségi vizsga, amelynek követelményeit az érettségi vizsgára jelentkező teljesítette, tudását osztályzattal értékelték, és ezt bizonyítvánnyal igazolni tudja.* Az érettségi bizonyítvány megszerzése, továbbá a *tanulói jogviszony megszűnése utáni* érettségi vizsgán bármely vizsgatárgyból – idegen nyelv esetén a magyarországi középiszkolában tanított nyelvekből – tehető érettségi vizsga.

Az érettségi vizsga közép vagy emelt szinten tehető, idegen nyelvből a megfelelő követelményeket elérő érettségi vizsga bizonyítvány egyben *egyenértékű a B2 szintű nyelvvizsga bizonyítvánnyal,* ugyanakkor a két tanítási nyelvű középiszkolákban tanuló diákoknak lehetőségük van a felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű érettségi bizonyítványt szerezni. A vizsgaszabályzat 54. § (4) bekezdése értelmében ugyanis a vizsgázó érettségi bizonyítványa, ha a vizsgázó *célnyelvből sikeresen teljesítette emelt szinten* az érettségi vizsga írásbeli és szóbeli vizsgáit, azoknak minden vizsgarészét a részletes követelményekben meghatározott módon, továbbá legalább 60%-ot ért el, és a másik *két vizsgatárgyból célnyelven, sikeres, legalább középszintű,* vizsgát tett, felsőfokú (C1) komplex típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül.

A Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdése rögzítette, hogy az 53. § (1), illetve (3) bekezdés¹ szerinti iskolában nemzetiségi nyelven, illetőleg célnyelven tehet érettségi vizsgát az is, aki nem vett részt az adott nyelven folyó oktatásban.

¹ A Vizsgaszabályzat 53. § (1) bekezdése alapján, ha a *középiszkola (iskolai tagozat, osztály) részt vesz a nemzetiségi oktatásban* a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve határozza meg, hogy mely és hány tantárgy oktatása folyik a nemzeti, etnikai kisebbség nyelvén és a tanulónak hány tantárgyat kell ezen a nyelven tanulnia.

A Vizsgaszabályzat az 53. § (3) bekezdésében hivatkozottak szerint *két tanítási nyelvű oktatás abban a középiskolában van, ahol (iskolai tagozaton, osztályban) az oktatás a magyar nyelv mellett másik tannyelven (a továbbiakban: célnyelven) is folyik, (a továbbiakban: két tanítási nyelv) továbbá a Két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelve határozza meg, hogy mely és hány tantárgy oktatása folyik célnyelven.*

Tekintettel arra, hogy a jelenleg hatályos 2013. évi Irányelvet a 2013/2014-es tanévtől vezették be, a 2011/2012-es tanévben, illetve azt követő tanévben a két tanítási nyelvű tagozaton tanulmányaikat megkezdő középiskolai tanulókra még az 1997-es Irányelv szabályai vonatkoztak, amelyből – a legfontosabbakat kiemelve – *az alábbi oktatásszervezési követelményeknek kellett érvényesülnie.* A két tanítási nyelvű iskolai oktatás *célja, hogy az anyanyelvi és idegen nyelvi tudást egyidejűleg és kiegyensúlyozottan fejlessze, a tanulókat megtanítsa az idegen nyelven való tanulásra, az idegen nyelvű információk feldolgozására. A tanulók alkalmassá váljanak arra, hogy tanulmányaikat akár magyarul, akár idegen nyelven folytassák, illetve szakmájukat mind a két nyelven gyakorolják.* Célja továbbá, hogy különböző kultúrák értékein keresztül nevelje a tanulókat türelemre, megértésre és nyitottságra; törekedjen pozitív én- és országhép kialakítására; értesse meg a nemzetközi kapcsolatok és együttműködés fontosságát.

A két tanítási nyelvű iskolában tanuló az iskolában évfolyamonként – a magyar nyelv és irodalom kivételével – legalább három tantárgyat tanul célnyelven és legalább két évig célnyelven kell tanítani azokat a tantárgyakat, amelyekből célnyelven lehet érettségi vizsgát tenni. *A két tanítási nyelvű iskolai oktatás megszervezhető célnyelvi előkészítést nem igénylő és célnyelvi előkészítést igénylő formában. A célnyelvi előkészítéssel folyó két tanítási nyelvű oktatás célja, hogy azok számára is esélyt nyújtson a célnyelvtanulásra és a két nyelvű tanulmányok megkezdésére, akik korábbi tanulmányaik során nem sajátították el a célnyelvet megfelelő szinten.*

Öt évfolyamon folyik a két tanítási nyelvű oktatás a középiskolában, ha egy évfolyamos intenzív célnyelvi előkészítést szerveznek a 9. évfolyamon, és a középiskolai nevelés és oktatás a 13. évfolyamon fejeződik be, a 10. évfolyamtól kezdődik a tantárgyak célnyelven történő tanítása. *Szakközépiskolára vonatkozó szabályok szerint, ha a két tanítási nyelvű szakközépiskola célnyelven a szakmai vizsgára készít fel, akkor a célnyelv és célnyelvű órák aránya a szakközépiskolai oktatás egészében kell, hogy elérje a tanuló kötelező tanórai foglalkozásának legkevesebb 35 százalékát, és az iskola összes évfolyama átlagában legalább négy tantárgyat célnyelven kell tanítani. További követelmény, hogy az érettségit megelőző valamennyi évfolyamon legalább egy tantárgyat célnyelven kell tanítani.*

A két tanítási nyelvű oktatási formától eltér a nyelvi előkészítő évfolyammal induló képzés, amelyet 2004 szeptemberétől lehetett bevezetni a közoktatásról szóló 2003. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Kot.) 90. § (2) bekezdés f) pontjában megállapítottan oly módon, hogy egy-egy szakközépiskolában, egy-egy osztályban, ezt követően tanítási évenként további *egy-egy osztályban lehet megkezdni az idegen nyelvi felkészítést segítő kilencedik évfolyamot.* Az akkor hatályos Kot. 29. § (1) bekezdése rögzítette, hogy a *szakközépiskolának – a (2) és a (8)-(9) bekezdésben meghatározott kivétellel – érettségire felkészítő, általános műveltséget megalapozó - a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel - négy középiskolai évfolyama van. A középiskolai nevelés-oktatás a kilencedik évfolyamon kezdődik és a tizenkettedik, illetőleg a (2) bekezdésben meghatározott esetben a tizenharmadik évfolyamon fejeződik be.*

A kivételt megfogalmazó (2) bekezdés pedig így rendelkezett: *„Ha a szakközépiskolában a nevelő és oktató munka két tanítási nyelven folyik – a két tanítási nyelvű iskolák irányelve, illetve a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvében meghatározottak szerint –, a középiskolai évfolyamon a nevelés és oktatás a 13. évfolyamon fejeződhet be. 13. évfolyamon fejeződhet be a nevelés és oktatás a szakközépiskolában akkor is, ha a kilencedik évfolyamon legalább a kötelező tanórai foglalkozások 40 százalékának megfelelő időkeretben idegen nyelvből, illetve a nemzetiségi és kisebbségi nyelvből intenzív nyelvi felkészítés folyik, továbbá a szakközépiskola a 10-13. évfolyamon emelt szintű oktatás keretében felkészíti a tanulót az adott nyelvből az emelt szintű érettségi vizsga letételére.”* Az idézett rendelkezés különösen fontos, hiszen az első mondatában rögzíti, hogy a két tanítási nyelvű oktató munka a két tanítási nyelvű iskolák irányelve szerint folyhat, a második mondata pedig megengedi, hogy a nem két tanítási nyelvű oktatáson kívül is a 9. évfolyamon idegen nyelvi felkészítés legyen, illetve az adott nyelvből az iskola felkészítse a tanulót az emelt szintű érettségi vizsgára.

További követelmény a nyelvi előkészítő évfolyammal induló oktatási formára nem fogalmazódott meg. 2006-ban ugyanakkor a nyelvi előkészítő oktatási forma bevezetésével kapcsolatosan szabályozták azt, hogy 2010/2011-es tanévtől kötelező a nyelvi előkészítő évfolyam megszervezése az iskoláknak, ezt a határidőt 2009-ben módosították a 2012/2013-as tanévre, majd az Nkt. hatályon kívül helyezte a Kot. egészét, így e szabályt is.

A teljesség érdekében hivatkoznom kell a 2013-tól hatályos Nkt. 9. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezésre, amely alapján a gimnáziumban az 5., 7. és 9., *szakközépiskolában a 9. évfolyamot nyelvi előkészítő évfolyam* előzheti meg, feltéve hogy a gimnázium, a szakközépiskola (jelenleg szakgimnázium) a külön jogszabályokban meghatározott feltételeknek megfelel.

Az Nkt. 94. § (1) bekezdés *q) pontja felhatalmazta az oktatásért felelős miniszter, hogy a nyelvi előkészítő évfolyammal működő iskola nevelés-oktatás megszervezésére vonatkozó szabályokat megalkossa.* E jogkörében eljárva az oktatásért felelős miniszter a 20/2012. EMMI rendelet 137. §-ában szabályozta a nyelvi előkészítő évfolyammal induló középiskolai nevelés-oktatás feltételeit 2016. szeptemberig az alábbiak szerint:

„137. § (1) Nyelvi előkészítő évfolyam abban a középiskolában folytatható, amelyik három egymást követő tanévben megfelel az alábbi feltételeknek:

a) a nevelés-oktatás megkezdésekor a nyelvi előkészítő nevelés-oktatásba felvett tanulók legalább nyolcvan százaléka a célnyelvből érettségi vizsgabizonyítványt szerzett, és

b) a nyelvi előkészítő nevelés-oktatásban részt vett és érettségi vizsgabizonyítványt szerzett tanulók nyolcvan százaléka a nyelvi előkészítő nevelés-oktatás idegen nyelvből rendelkezik a KER szerinti B2 szintű nyelvtudást igazoló érettségi vizsgaeredménnyel vagy államilag elismert nyelvvizsgával.

(2) Az iskolának a második idegen nyelvből az iskola pedagógiai programjában meghatározott évfolyamokon az oktatás feltételeit oly módon kell biztosítania, hogy a középiskolai nevelés-oktatást nyelvi előkészítő évfolyamon kezdő tanulók számára a kötelező tanórákon biztosítsa az emelt szintű érettségire való felkészítés feltételeit.

(3) Amennyiben a középiskola az (1)-(2) bekezdésében foglaltaknak nem felel meg, új nyelvi előkészítő évfolyamra a következő tanévben nem hirdethet felvételt.”

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a nem két tanítási nyelvű oktatás, de nyelvi előkészítő évfolyammal induló képzésekre milyen nemzeti alaptantervi és kerettantervi követelmények vonatkoztak. A vizsgált időszakra vonatkozó 2003-as Nat. Melléklet VII. Rész, II. Fejezete az élő idegen nyelv oktatásával kapcsolatosan rögzítette: *„Ha a tanuló nyelvi előkészítő évfolyamra (NYEK) jár, első idegen nyelvből a B2-es szintet legkésőbb a 10. évfolyam végére el kell érnie [(b1) tanterv]. Ez esetben a 11. és 12. évfolyam feladata az elért nyelvtudási szint megtartása és elmélyítése. Második idegen nyelvből a 12. évfolyam végére legalább az A2-es szintet kell elérni [(c) tanterv]. [...] Ha második idegen nyelv is szerepel a nyelvi előkészítő évfolyam kínálatában, a második idegen nyelvből a 10. évfolyam végére a B1-es szint a reális cél, amely a 12. évfolyamra B2 szintre fejlesztendő [(d1) tanterv].”*

A 2004-es Kerettanterv a nyelvi előkészítő évfolyammal induló képzésre az idegen nyelvek vonatkozásában a következőket írta elő: a nyelvi előkészítő évfolyamon a rendelkezésre álló heti órakeret legalább 60 százalékát, azaz *heti 18 órát kell idegen nyelv oktatásra fordítani.* A 9–10. évfolyamon az első idegen nyelv tanítására legkevesebb heti 5 órát, a 11–12. évfolyamokon a haladás függvényében minimum heti 3 órát kell szánni. Ettől *fölfelé az intézmények eltérhetnek.* Az óraszámba beletartozhatnak a tantárgyközi integrációra felhasznált órák is, azaz lehetséges és *módszertanilag javasolt az egyéb közismereti, illetve szakmai tárgyak tartalmi bevonása a nyelvtanításba, különösen az előírt kimeneti szintet a 10. évfolyamon elérő tanulók esetében.* A NYEK tág keretet nyújt annak tudatosítására a tanulóknak, hogy az idegen nyelv kulcskompetencia, amely segítséget nyújt a magánéletben és a tanulásban, később a szakmai pályafutás során is az eligazodásban és a boldogulásban. A tanulók motivációját növeli, ha a nyelvoktatás lehetőséget biztosít a tanulókat érdeklő tantárgyi tartalmak célnyelvi feldolgozására és a kommunikációs és információs technológiák használatára. Tudatosítani kell a nyelvórai és az iskolán kívüli nyelvtanulás lehetőségeit, hogy ez is segítse a tanulókat az önálló nyelvtanulóvá válás útján. *A szakközépiskolákban érdemes lehetőséget biztosítani arra, hogy a tanulók idegen nyelven is ismerkedjenek az intézmény profiljának megfelelő szakmai tartalommal is.”*

Mindezek ismeretében vizsgáltam a Középiskola érettségire felkészítő gyakorlatát. A Középiskola 2016-ot megelőző pedagógiai programja² rögzítette: „*Célunk, hogy ebben az osztályban³ (minél több tanulót eljuttassunk a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdésében megfogalmazottak szerinti tantárgyak angol nyelven történő érettségi vizsgájához.*”

A Középiskola a feltárt tényállás szerint két tanítási nyelvű oktatást is folytató iskola, 2016-ban a végzős osztályok közül két osztály tanulói öt évfolyamos képzésben vettek részt, a két tanítási nyelvű, illetve a nyelvi előkészítő évfolyammal induló osztályokban, míg a Középiskola 3. végzős osztálya 4 évfolyamos normál képzésben részesült. *A 2016 tavaszi érettségire jelentkező Középiskola nem két tanítási nyelvű képzésben résztvevő tanulói tanulmányait – tekintettel a nyelvi előkészítő évfolyamra – 5 tanévvel korábban, a 2011/2012-es tanévben kezdték meg.* Az iskolaválasztás során mérlegelték a képzés adta lehetőségeket, az iskolaválasztásában a kimeneti követelményként az idegen nyelvi tudás megszerezhetőségét, így azt is, hogy ha a két tanítási nyelvű oktatást is folytató középiskolába nyernek felvételt, ahol akkor is szerezhettek felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű érettségi bizonyítványt, ha nem a két tanítási nyelvű osztályba tanulnak.

A jelentésben feltárt tényállás szerint a Középiskola a nem két tanítási nyelvű, de nyelvi előkészítő osztály tanulói számára is biztosította emelt szintű óraszámában az angol nyelv tanulását évfolyamonkénti 19-7-6-5-5 heti óraszám mellett. Az érettségit megelőző két tanévben, a 11. és 12. évfolyamon pedig csoportbontásban tanította a matematikát és az informatikát, ahol a nyelvi tudás megfelelő szintjével rendelkezők angolul, míg a többiek magyarul tanulták a két tárgyat és az előbbieik számára e tantárgyak heti óraszámát egygel megemelték.

Mindezekre tekintettel tényszerűen nem állja meg a helyét, nem támasztható alá a szaktárca azon véleménye, miszerint a Középiskola jogszerűen, kvázi két tanítási nyelvű képzést folytatott a nyelvi előkészítő osztályban. *Álláspontom szerint a Középiskola esetében nem lehet szó jogellenes eljárásról, e tanítási móddal a 2004-es Kerettantervre figyelemmel – amely módszertanilag javasolta az egyéb közismereti, szakmai tárgyak tartalmi bevonása a nyelvtanításba, különösen az előírt kimeneti szintet a 10. évfolyamon elérő tanulók esetében – a nyelvi előkészítő évfolyam azon tanulói számára szervezte meg az egyes szaktárgyak idegen nyelven való oktatását, akik megfelelő szintű tudással rendelkeztek.*

2. A Vizsgaszabályzat módosításának megítélése a jogbiztonság követelménye alapján

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.* Az Alkotmánybíróság azt is világossá tette, hogy ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek, különösen, ha emiatt joghátrányok is érik, illetve érhetik őket. A felkészülési idő mérése a jogszabály kihirdetésétől kezdődik, annak vizsgálatát azonban, hogy a felkészülési idő megfelelőnek minősül-e, illetve, hogy ennek nyomán sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel esetről-esetre kell elvégezni.

Az alkotmánybíróági gyakorlat ismeretében elemeztem, hogy a Vizsgaszabályzat 2016. január 23-i módosítása az érettségi előtt álló tanulóakra milyen hatással volt: az új jogi környezet elegendő időt biztosított-e a megváltozott körülményekre való felkészülésre, figyelembe vették-e a tanulmányi és vizsgaszabályzatok felmenő rendszerű megváltoztatására vonatkozó követelményt.

Amint azt már rögzítettem, a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdése értelmében az 53. § (1) bekezdése, illetve (3) bekezdés szerinti *iskolában nemzetiségi nyelven, illetőleg célnyelven tehet érettségi vizsgát az is, aki nem vett részt az adott nyelven folyó oktatásban.*

² Pedagógiai Program 63. oldal 2 bekezdés, ugyanakkor a Középiskola e rendelkezése a 2016/2017-es tanévtől megváltozott, az alábbiak szerint: „Általános cél, hogy minél többen legyenek képesek angol nyelvből emelt szintű érettségi vizsgát tenni tanulmányaik befejeztével. A 12. évfolyam végén a nyelvtudásban az elvárt kimeneti szint a B2 szint.”

³ Nyelvi előkészítő osztály

E rendelkezést az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet, valamint az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 36/2015. (III. 6.) Korm. rendelet módosításáról szóló 5/2016. (I. 22.) Korm. rendelet 19. § e) pontja *hatályon kívül helyezte* *azzal, hogy a kihirdetését követő napon lép hatályba, 2016. január 23-án.*

Az alkotmányossági kérdés vizsgálatakor a felmenő rendszer követelményéből indultam ki, miszerint az Nkt. 4. § 8. pontja értelmében a tanulmányi és vizsgakövetelmények változását *az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon kezdve lehet bevezetni.* A jogbiztonság követelményével összhangban a törvényben rögzített *felmenő rendszer követelménye* valamennyi köznevelési tárgyú jogszabályra vonatkozik, így a kormányrendeleti szinten szabályozott Vizsgaszabályzatra is.

A 2016-ban érettségiző tanulók 5 évfolyamos középiskolai tanulmányaikat 2011/2012-es tanévben kezdték meg, az akkor hatályos Vizsgaszabályzatban rögzített eljárási feltételek ismeretében és ennek megfelelően készültek fel az érettségire.

Az érettségire való felkészítés a középiskola feladata, a Vizsgaszabályzat 4. § (2) bekezdése szerint a középiskolának *a 11-12. évfolyamon* a kötelező vizsgatárgyból biztosítani kell, hogy a tanuló – választása szerint – mind a középszintű, mind az emelt szintű érettségi vizsgára fel tudjon készülni. Az előzőek ismeretében tehát a tanuló érettségire való felkészítése az érettségit megelőző két évvel korábban megkezdődik. Ekkor választja ki a majdani érettségi tárgyait, e döntésénél pedig figyelemmel van arra, hogy felsőfokú továbbtanulás esetén az általa választott felsőfokú képzésnek milyen feltételei vannak, milyen tárgyból milyen szintű érettségi vizsga a felvételi követelmény, illetve milyen további feltételek teljesítése esetén kaphat többletpontot, mint például középfokú vagy felsőfokú nyelvvizsgáért.

Az érettségi egyrészt meghatározott munka elvégzésére jogosít, másrészt a felsőfokú továbbtanulás lehetőségét nyitja meg. A tanuló *továbbtanulással kapcsolatos döntésének* meghozatalát segíti elő a Felvételi Korm. r. 6. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, ami alapján a szeptemberben induló képzések tekintetében az Oktatási Hivatal minden évben október 31-ig kiadja a felsőoktatási felvételi tájékoztatót, amely tartalmazza az adott intézmény által meghirdetett alapképzési szakokra és az osztatlan képzésekre vonatkozó – *adott esetben több évet is átfogó* – legfontosabb tudnivalókat. Így többek azt, hogy jelentkezési feltételként *milyen érettségi vizsgatárgyból kell emelt szintű érettségi vizsgát teljesíteni; az adott évi felvételi eljárásokat legalább két évvel megelőzően, valamint a két évvel későbbi felvételi eljárások esetén melyek a vonatkozó érettségi vizsgatárgyak;* melyek az adott évi felvételi eljárásokat legalább *két évvel megelőzően közölt szóbeli alkalmassági vizsgakövetelmények;* továbbá mivel szerezhető *az adott képzési területre, szakra többletpontok.*

Mindezekre tekintettel hangsúlyozni kívánom, hogy az érettségi vizsgára való jelentkezés kérdése nem egy azonnali döntés következménye az – adott esetben gyermekkorú – tanuló részéről, hanem egy folyamat eredményeként, több tényezőt és körülményt mérlegelő tudatos döntés, amelyre a tanuló és családja az iskolával együttműködve tulajdonképpen már az érettségire való jelentkezést megelőző két évvel korábban elkezdi felkészülni. *A 2016-ban érettségiző öt évfolyamos osztályok tekintetében az érettségire való felkészülés tehát már megkezdődött a 2014/2015-ös tanévben, a 2017-ben érettségiző osztályok felkészülése pedig a 2015/2016-os tanévben.*

A Középiskola 2016-ban érettségiző nyelvi előkészítő osztályainak diákjai a május-júniusi vizsgaidőszak *érettségi vizsgájára* a Vizsgaszabályzat 12. § (6) bekezdés b) pontja értelmében a Vizsgaszabályzat módosítását követően *csupán 3 héttel később, február 15-ig jelentkezhetnek* a vizsga szintjét, valamint a vizsga e rendelet 9. §-ának (1) bekezdése szerinti fajtáját is megnevezve. Továbbá az érettségi vizsgára jelentkezőnek meg kell jelölnie azt is, ha a vizsgatárgyból nemzetiségi nyelven vagy célnyelven kíván vizsgázni. A végzős diákok képességeik alapján ezzel párhuzamosan szintén *február 15. napjáig* a felsőfokú továbbtanulással kapcsolatos döntésüket is meg kell hozniuk a Felvételi Korm. r. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján.

A tanulmányi és vizsga követelményeket megfogalmazó jogszabályi rendelkezések megváltoztatásakor különös gonddal kell eljárni és a változásokat az adott képzési időszak legalacsonyabb évfolyamán lehet bevezetni, vagyis például jelen esetben a középiskolák kezdő évfolyamán.

Abban az esetben, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásaiból, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírói gyakorlatból következnek. A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye, amelyet a Jat. 2. § (3) bekezdése is tételesen rögzíti, hogy: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott a kellő felkészülési idő követelményével és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez.

Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz.

Álláspontom szerint egy adott állapot szerinti jogosultságok és kötelezettségek rendszere alapvetően befolyásolja az érintettek magatartását, valamint az alapját képezi a jövőre vonatkozó döntéseiknek, a rövidebb-hosszabb távú tervezésnek. Az *adott jogvédelmi szint biztosítása* a jogbiztonság, a kiszámíthatóság, az előreláthatóság és a viszonylagos stabilitás követelményét fogalmazza meg. A jogvédelmi szint biztosításával, ezen belül a bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségek körében nem csupán az alkotmányos alapjogoknak, hanem a törvényhozás által biztosított jogosultságoknak (az Alaptörvény alatti dimenzió) a védelméről is szó van.

Amint arra már több ombudsmani jelentésben is rámutattam, az Alkotmánybíróság az állam bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségeit a jogalkotásban, a jogszabályok változtatása kapcsán fejtette ki. Az alapvető alapjogi követelmények közé sorolható a megfelelő felkészülési idő biztosítása, a fokozatosság és *az azonnali hatályú jogelvonás tilalma*. Jelen vizsgálatommal összefüggésben ismételtelen rá kell mutatnom arra, hogy az állampolgárok joggal várják el, hogy a jogszabály-módosításokat – különösen, ha az gyermekek, fiatalok sorsát és életét érinti – a jogalkotó a lehető legnagyobb körültekintéssel készítse elő, figyelembe véve az érintettek élet- és jogviszonyait. A vizsgált ügyben e garanciákra azonban a jogalkotó nem volt tekintettel.

A középiskolai felvételi eljárás, illetve az iskolaválasztási döntés meghozatalakor a tanulók és szüleik számos körülményt mérlegelnek, így többek azt, hogy a választott iskola milyen képzést nyújt, azzal milyen elhelyezkedési lehetőségek várhatóak, valamint azt is, hogy az érettségi megszerzésével milyen lehetőség van felsőfokú továbbtanulásra.

Ezek körében értékeli az idegen nyelv várható elsajátításának szintjét, amely mind az elhelyezkedési, mind pedig a továbbtanulási lehetőségeket nagymértékben befolyásolja, az utóbbi esetben többletpont is szerezhető vele.

A vizsgálatom során elemzett kérdésekre figyelemmel megállapítom, hogy a jogalkotó az érettségire való *felkészülési folyamat alatt, az érettségi vizsgára és a felsőoktatási felvételre való jelentkezés időpontja előtt 3 héttel változtatta meg az érettségire jelentkezés feltételrendszerét, amikor a tanulók legalább egy, a végzős diákok pedig már két éve megkezdték felkészülésüket az érettségi vizsgára, azzal párhuzamosan tulajdonképpen előkészítették a felsőfokú továbbtanulásuk lehetőségét is.*

A tényállásban feltártak szerint a Vizsgaszabályzat azonnali hatályú módosítása, az idézett rendelkezés hatályon kívül helyezése a már megkezdett felkészülési folyamatot szakította meg és elvehette a tanulóktól azt a lehetőséget, hogy az általuk másfél éve megkezdett felkészülés szerint érettségizhessenek, sikeres érettségi esetén többletpontot érvényesíthessenek a felvételi eljárásban.

Mindezekre tekintettel megállapítom a Vizsgaszabályzat 53. § (7) bekezdésének 2016. január 23-ai hatályon kívül helyezésével összefüggésben, hogy a jogi szabályozás megváltoztatása során a kellő felkészülési idő biztosításának figyelmen kívül hagyása súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a hozzáférhető felsőoktatásból való joggal összefüggő visszasságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézve elő.

A hatályon kívül helyezés nem volt összhangban az Nkt. felmenő rendszerre vonatkozó szabályaival, nem volt figyelemmel a felsőfokú továbbtanulással kapcsolatos rendelkezésekre sem, ezáltal a jogalkotó sem az érintett tanulók, sem szüleik, sem az iskolák számára nem biztosította a megváltozott körülményekhez szükséges minimális felkészülési időt.

Az érettségire jelentkezés feltételeinek szűkítése legfőképpen az érettségire való felkészülést már megkezdő évfolyamok tanulói számára okozott visszásságot, de a jogszabály szinte azonnali változása komoly batással van azokra a tanulókra (és szüleikre), akik a felmenő rendszerre figyelemmel annak tudatában kezdték meg a középiskolát, hogy az adott intézményben akár felsőfokú nyelvvizsgálóval egyenértékű érettségit is szerezhhetnek, amire a tanulókat a választott középiskola fel is készíti.

Intézkedésem megfogalmazásakor figyelembe vettem ugyanakkor azt is, hogy vizsgálatom lezárásakor a 2015/2016-os tanévben végzős, tanulói jogviszonnyal rendelkező és érettségi előtt álló tanulók *időközben* – az iskolában történt tagozatváltást és különböző vizsgák letételét követően – *sikeres érettségi vizsgát tehettek*, valamint a 2017-ben érettségiző érintett tanulók is *megkezdtek az érettségire való felkészülést*, továbbá külön vizsgákat tettek, illetve tesznek a két tanítási nyelvű érettségi megszerzése érdekében. Továbbá arra is figyelemmel voltam, hogy az Oktatási Hivatal adatai szerint – a tényállásban rögzítettek szerint – a nem két tanítási nyelvű képzésben, de két tanítási nyelvű iskolában érettségire jelentkezők száma alapján *a jogszabály változása nem csak a vizsgált Középiskolában tanulókat érintette, hanem több középiskolát is.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a tárca jogalkotással összefüggő szakmai tevékenysége és az előzetes tervezés során a jövőben hangsúlyosabban legyen figyelemmel a garanciális elvek, így a kellő felkészülési idő biztosítására, valamint a felmenő rendszer követelményének érvényesítésére.

Budapest, 2016. november

Székely László sk.