

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6458/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A hozzám forduló panaszos vitatta, hogy 5. osztályos gyermekét az iskola 5 tantárgyból évisméltésre kötelezte, holott véleménye szerint az egyetlen tárgyból lett volna indokolt. A panaszos az iskola igazgatójához, majd a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) Budapesti VIII. Tankerületéhez, ezt követően az alapvető jogok biztosához fordult.

Az eljárás jogszerűsége tekintetében alapjogi visszásság gyanúja merült fel, ezért vizsgálatot rendeltem el, amelynek eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az iskola vezetőjétől, majd a KLIK Budapesti VIII. Tankerületének vezetőjétől kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]
- művelődéshez 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 nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet

A megállapított tényállás

1. A panaszos 5. osztályos gyermekét évvégén az iskola öt tantárgyból (magyar irodalom, történelem, angol nyelv, természetismeret, testnevelés) évisméltásra kötelezte, javítóvizsga letételére nem volt lehetősége. Az édesanya előadása szerint mindössze egy tárgyból – testnevelésből – volt indokolt a bukás, a többi tárgyból ugyanis 2 egész feletti volt a gyermek átlaga.

Sérelmezte továbbá, hogy a tájékoztatóba beírt elégtelen jegyek jelentős részét gyermeke felszerelési hiány és házi feladatok hiánya miatt kapta. A panaszos a bizonyítványosztást követően felkereste az igazgatónőt gyermeke érdemjegyeinek felülvizsgálata érdekében.

Az édesanya ezt követően a KLIK Budapesti VIII. Tankerületének vezetőjéhez fordult, és kérte, hogy vizsgálja ki az ügyet, és segítsen neki abban, hogy gyermeke osztályozóvizsgát tehessen. A tankerület igazgatója válaszában tájékoztatta a panaszost, hogy javítóvizsgára akkor van lehetőség, ha a tanuló legfeljebb három tárgyból bukott, a panaszos gyermeke azonban öt tárgyból kapott elégtelen érdemjegyet, így javítóvizsgára nincs lehetőség. Osztályozóvizsgára pedig azért nem kerülhet sor, mert arra a tanuló akkor bocsátható, ha év közben a teljesítménye nem volt értékelhető. Az évisméltés elrendelése tehát jogszerű. A tankerületi igazgató a panaszos ismételt kérésére megkereste az iskola igazgatónőjét, aki arról tájékoztatta, hogy az évisméltás a pedagógusok véleménye, az érdemjegyek és a hiányzások száma alapján indokolt volt.

Az édesanya hozzám benyújtott kéreleméhez csatolta tanuló év végi bizonyítványainak, ellenőrzőjének, valamint füzeteinek másolatát. A gyermek ellenőrzőjében a magatartás és szorgalom érdemjegy egyáltalán nem szerepelt. *Magyar irodalomból* a tanuló ellenőrzőjében „Felszerelés” cím alatt szerepel három, házi feladat miatt egy bekeretezett elégtelen, a naplóban ezzel szemben hét elégtelen és egy jeles érdemjegy van. *Magyar nyelv* tantárgyból a félévben kapott négy jegyből három elégtelent szintén felszerelés hiány miatt írtak be, a negyedik jegy „3”, amit dolgozatra kapott a tanuló. *Történelem* tantárgynál a gyermek ellenőrzőjében második félévben kettő elégtelen van házi feladat címén és egy bekeretezett jeles érdemjegy van beírva, ezzel szemben a napló másolata e tantárgynál a második félévben öt darab elégtelen és egy bekeretezett jeles érdemjegyet tartalmaz. *Angol nyelvből* az ellenőrzőben szereplő hét érdemjegyből két elégtelent „Felszerelés” cím alatt négy elégtelent „Házi feladat” címen, továbbá egy elégtelen érdemjegyet kisegyesek címmel írtak be, a napló másolata szerint ebben a félévben a gyermeknek tíz érdemjegye volt angolból: kilenc elégtelen és egy jeles érdemjegy. *Természetismeret* tantárgyat az iskola megosztva tanította és az ott elért érdemjegyeket egy tantárgyként értékelte. Így biológia tantárgynál az ellenőrzőben a második félévben négy érdemjegy szerepel: három elégtelen és egy elégséges, azonban egyetlen jegynél sincs megjelölve a feladattípus, és a tanár azokat egyszerre, átlósan írta alá. A naplóban ezzel szemben kilenc érdemjegy van beírva: hat elégtelen, kettő elégséges és egy közepes érdemjegy. Földünk és környezetünk tantárgynál a napló öt elégtelen érdemjegyet tartalmaz, míg a gyermek ellenőrzője négyet. Az ellenőrzőben *testnevelés* tantárgynál összesen tizenhat érdemjegy található, melyből „Felszerelés” cím alatt egymást követően 11 elégtelen van, a tanár pedig átlósan, négyesével szignálta azokat. Valószínűsíthető tehát, hogy egyszerre több jegy került beírásra. A naplóba összesen 22 jegy van beírva, amelyből 16 elégtelen érdemjegy, mellette kettő elégséges, egy jó, egy $\frac{3}{4}$, és egy jeles érdemjegy.

2. A vizsgálat során tájékoztatást kértem az *iskola igazgatójától*, valamint a *KLIK Budapesti VIII. tankerületének vezetőjétől*. Az *intézményvezető* válaszához csatolta a kislány tanárainak írásos véleményét a tanuló órai munkájáról, magatartásáról, teljesítményéről. A tanárok egybehangzó véleménye alapján a gyermek fegyelmezetlen magatartásával, bekiabálásaival rendszeresen zavarta az óra menetét, a tanárokkal tiszteletlenül, esetenként trágár módon beszélt. Ritkán volt hajlandó elvégezni az órai feladatot, sőt gyakran szóvá is tette, hogy nem akar tanulni. A felszerelése rendszerint hiányzott, vagy hiányos volt, házi feladatát nem készítette el. Az igazgató jelezte azt is, hogy a tanuló évközben sokat hiányzott mintegy 268 órát, amelyből 5 óra volt igazolatlan, és kiemelte, hogy a kislány nem a felszerelés, vagy a házi feladat hiánya miatt kapott elégtelent öt tárgyból, hanem mert képtelen volt az együttműködésre, és tudása nem érte el a minimumszintet. Az intézmény vezetője továbbá arról is tájékoztattott, hogy a gyermek édesanyjának értesítése arról, hogy a tanuló történelemből bukásra áll, figyelmetlenségéből elmaradt, bár a jegyek alapján erre számítani lehetett. Az igazgató kiemelte, hogy „*az iskolai szabályzatok nem tartalmaznak szabályozást a házi feladatok elmulasztásának, illetve a felszerelés hiányának szankcionálására.*”

Az egyes tantárgyaknál a tanárok ezt különböző képen értékelik, amelyet az első tanítási órán a tanulókkal, szülői értekezleten pedig a szülőkkel is ismertetnek. Az iskola honlapján nyilvánosan elérhető pedagógiai program rögzíti, hogy *a házi feladat és a felszerelés hiánya csupán a szorongalom értékelésekor jöhet figyelembe, a tanuló teljesítményének minősítése során azonban nem.* Az igazgató jelezte azt is, hogy a tanuló a testvérével együtt elég hamar a gyermekvédelem látókörébe került, a gyámhivatal a gyermekek védelembe vételéről döntött. Az iskola a család életkörülményeit figyelemmel kísérte. Az illetékes gyermekjóléti szolgálattal már csak az iskola tartja a kapcsolatot, a szülő nem hajlandó erre, pedig a lakásban nincs áram és fűtés.

3. A KLIK Budapesti VIII. Tankerületének igazgatója részletezte a szülővel történt levélváltást, valamint arra is kitért, hogy a panaszos beadványa nyomán megvizsgálta az iskola pedagógiai programját, amely a jogszabályoknak megfelelően tartalmazza a tanuló munkájának értékelési, ellenőrzési módjait, a szorongalom és a magatartás minősítésének elveit. Így eljárása során arra a következtetésre jutott, hogy az iskola betartotta mind a jogszabályok, mind a pedagógiai program előírásait. Az igazgató szerint a gyermek osztályozóvizsgát sem tehetett, mivel a vonatkozó jogszabály értelmében erre annak van lehetősége, aki 250 óránál többet mulasztott és a nevelőtestület úgy dönt, hogy osztályozó vizsgára bocsátható, mivel a tanuló év közbeni munkája nem értékelhető. A tanulót azonban értékelte a nevelőtestület, mert a pedagógiai program szerint havonta legalább egy osztályzat a rendelkezésükre állt. Az iskola igazgatója a hozzá jogorvoslatért forduló szülőt 2013. szeptember 17-én levélben tájékoztatta kérelmének vizsgálatáról.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Kimondja továbbá azt is a 2. § (1) bekezdésében, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a közoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszos érdemi jogorvoslatát kimerítette, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola intézkedése, valamint intézkedésének elmulasztása esetén a szülő a gyermek érdekében – tizenöt napon belül – eljárást indíthat. A 37. § (3) bekezdése értelmében pedig a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az

Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

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*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben nyelvi vizsga megszerzésnek körülményei – működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok (Közszolgáltatók) részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése deklarálja a *jogorvoslathoz való jogot*. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.

4. A *gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesítése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondoskodásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

5. A *művelődéshez való jogot* az Alaptörvény XI. cikke rögzíti, miszerint 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, ezért a *művelődés alapvető intézményeit is meghatározza*. Az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban bárki számára ingyenesen hozzáférhető – *alapfokú* oktatással biztosítja.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. A tanulók értékelése immanens része az oktatásnak. A tanulói munka értékelése a pedagógus joga és kötelezettsége. Az Nkt. 54. § (1) bekezdése értelmében a pedagógus a tanuló teljesítményét, előmenetelét tanítási év közben rendszeresen érdemjeggyel értékeli, félévkor és a tanítási év végén osztályzattal minősíti. E szakasz utolsó mondata azt is rögzíti, hogy az érdemjegy és az osztályzat megállapítása a tanuló teljesítményének, szorgalmának értékelésekor, minősítésekor nem lehet fegyelmezési eszköz.

Az Nkt. széles körű lehetőséget és autonómiát biztosít a pedagógusok részére, hogy a tanulókat mind tanulmányaik, mind magatartásuk tekintetében értékeljék, minősítsék, velük szemben fegyelmező intézkedéseket alkalmazzanak. A pedagógus az értékelés, minősítés során kialakíthat egyedi módszereket, alkalmazhat sajátos értékelési, számonkérési technikákat, az értékelési módszereknek és a fegyelmező intézkedéseknek azonban meg kell felelniük a jogszabályi előírásoknak és az iskola belső szabályzataiban foglalt rendelkezéseknek, valamint nem sérthetik a tanulók emberi méltóságát.

Az értékelés során tehát élesen el kell különíteni egymástól a tanulói teljesítmény értékelését a tanuló magatartásának értékelésétől, ezért a tanuló felkészültsége és tudásának értékelése nem fejezheti ki a tanulói magatartás értékelését.

A házi feladatok elkészítésének hiányával kapcsolatban a jogszabályok nem tartalmaznak konkrét előírásokat, ugyanakkor a 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet 7. § (1) bi) pontja kimondja, hogy „az iskola pedagógiai programja meghatározza a tanuló tanulmányi munkájának írásban, szóban vagy gyakorlatban történő ellenőrzési és értékelési módját, diagnosztikus, szummatív, fejlesztő formáit, valamint a magatartás és szorgalom minősítésének elveit.” Továbbá a pedagógiai program e szakasz bo) pontja alapján rögzíti a tanuló jutalmazásával összefüggő, a tanuló magatartásának, szorgalmának értékeléséhez, minősítéséhez kapcsolódó elveket.

Ennek értelmében az iskola pedagógiai programjában kell meghatározni az iskolai írásbeli beszámoltatások formáit, rendjét, korlátait, a tanulók tudásának értékelésében betöltött szerepét, súlyát, ideértve a házi feladatok adásával és annak ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat is. *A jogszabályok tehát nem tiltják, hogy a pedagógus érdemjeggyel értékelje például a házi feladatot vagy az el nem készített házi feladatot, de azt csak olyan formában tehetik, amilyen formában azt az iskola pedagógiai programja szabályozza.*

A felszerelés hiánya kapcsán azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az Nkt. 9. § (3) bekezdése értelmében a szülőket az iskola a megelőző tanítási év végén tájékoztatja többek között azokról *ruházati és más felszerelésekről, amelyekre a következő tanévben a nevelő és oktató munkához szükség lesz.* Továbbá az Nkt. 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján a pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy a helyi tanterv alapján, a szakmai munkaközösség véleményének kikérésével megválassza az alkalmazott ruházati és más felszereléseket.

A felszerelés megválasztásával és annak hiányáról való értékelés kapcsán hivatkozni szükséges a fentebb már idézett Nkt. 54. §-ában foglalt rendelkezésre. Ezzel összefüggésben rá kell mutatnom arra, hogy *önmagában a felszerelés hiánya érdemjeggyel nem értékelhető*, hiszen annak hiánya nem fejezheti ki a tanuló tanórán nyújtott teljesítményét. A tanórai felszerelés hiányát érdemjeggyel csak akkor lehet értékelni, amennyiben a tanítási órán történő számonkérésben rögzített feladat teljesítéséhez az szükséges. Tehát, amennyiben a számonkérésben meghatározott feladatot – pl. vonalzó, vagy körző hiányában – a tanuló nem tudja teljesíteni a felszerelés hiánya miatt úgy akár elégtelenre is értékelhető. Ugyanakkor előfordulhat az is, hogy a tanulónál a tanórai részvétel feltételét jelentő ruházat (ti. testnevelés) nem áll rendelkezésre, amely egyben a tanórán való aktív részvételt zárja ki a balesetvédelmi szabályok betartása miatt, így álláspontom szerint e tanuló órai munkáját sem lehet érdemjeggyel értékelni.

Az értékeléshez szervesen kapcsolódik, hogy arról a kiskorú tanuló szülőjét értesíteni kell. E követelményt szabályozza a Nkt. 54. § azzal a szabályával, mikor kimondja, hogy az érdemjegyekről a tanulót és a kiskorú tanuló szülőjét rendszeresen értesíteni kell. Hasonló rendelkezést fogalmaz meg a R. 62. § (1) bekezdés f) pontja is, amely szerint a pedagógus kötelessége, hogy a szülőt (törvényes képviselőt) rendszeresen tájékoztassa a tanuló iskolai teljesítményéről, magatartásáról, az ezzel kapcsolatban észlelt problémákról, az iskola döntéseiről, a gyermek tanulmányait érintő lehetőségekről.

Összességében tehát minden olyan körülmény értékelése – adott esetben ilyen a megfelelő felszerelés hiánya is – amely a tanuló tudásával, teljesítményével nincs összefüggésben, jogszabályba ütközik. A házi feladat érdemjeggyel való értékelése lehetséges, amennyiben az oktatási intézmény pedagógiai programjai így rendelkezik. Mindezekről pedig a pedagógus kötelessége a szülő rendszeres tájékoztatása.

A fentiek ismeretében áttekintettem az iskola honlapján elérhető pedagógia programot, valamint figyelemmel voltam az iskola igazgatójának válaszában foglaltakra miszerint „az iskolai szabályzatok nem tartalmazzak szabályozást a házi feladatok elmulasztásának, illetve a felszerelés hiányának szankcionálására.” Az egyes tantárgyaknál a tanárok ezt különböző módon értékelik, amelyet az első tanítási órán a tanulókkal, szülői értekezleten pedig a szülőkkel is ismertetnek. Az igazgató állításával szemben azonban az iskola honlapján bárki által nyilvánosan elérhető pedagógiai program rögzíti, hogy a házi feladat és a felszerelés hiánya csupán a szorgalom értékelésekor vehető figyelembe, a tanuló teljesítményének minősítése során azonban nem. Az alábbiakban csak az egyes vonatkozó részleteket emelem ki:

A pedagógiai program 4.2 pontja szerint a szorgalom értékelésének és minősítésének követelményei a következők: példás (5) a tanuló többek között, ha tanulmányi feladatait minden tantárgyból rendszeresen elvégzi, vagy taneszközei tiszták, rendesek és ezeket a tanítási órákra mindig elhozza. Jó (4) a tanuló, ha többek között rendszeresen, megbízhatóan dolgozik, taneszközei tiszták, rendezettek és ezeket a tanítási órákra elhozza. Változó (3) a tanuló szorgalma, ha felszerelése, házi feladata gyakran hiányzik, hanyag (2) a tanuló, ha feladatait többnyire nem végzi el, vagy például felszerelése hiányos, taneszközei rendetlenek.

Ezt követően az egyedi ügy sérelmezett eljárását összevettem a fenti szabályokkal, és megállapítottam, hogy az iskola szabályzatai nem tartalmazzak a házi feladat hiányának értékelésére vonatkozó szabályokat, a házi feladatok hiányát és a felszerelés hiányát is a szorgalom értékelésénél követeli meg figyelembe venni.

Az oktatási intézmény pedagógiai programja megfelel a vonatkozó köznevelési szabályoknak, ugyanakkor a tanulót tanító pedagógusok gyakorlata sem a jogszabályban, sem az iskola helyi szabályzataiban foglalt követelménynek nem felel meg. A tanuló házi feladatainak hiányát a saját helyi szabályzatukkal ellentétesen, a tantárgy keretein belül értékelték érdemjeggyel, a felszerelés hiányhoz hasonlóan. Ezzel szemben a tanuló szorgalmára vonatkozóan sem az ellenőrző, sem a napló nem tartalmazott év közbeni értékelést. ugyanakkor a gyermek sorozatosan kapott órai magatartásáért szaktanári és osztályfőnöki figyelmeztetéseket, intőket. Megállapítom azt is, hogy a gyermek ellenőrzőjében és a naplóban rögzített érdemjegyek nem azonosak, az ellenőrzőben lévő érdemjegyek hiányosak, sok esetben egy-egy tantárgynál egy időpontban több jegyet rögzítettek.

Az iskola pedagógiai programja rögzíti, hogy „A tanuló által szerzett érdemjegyekről a szülőt alsó tagozaton az adott tantárgyat tanító nevelő értesíti a tájékoztató füzetten keresztül, felső tagozaton a tanuló által beírt érdemjegyet a tájékoztatóban a nevelő aláírásával hitelesíti.”

Mindezek alapján megállapítom, hogy a panaszolt fővárosi iskola értékelési módszere a házi feladatok és a felszerelés hiány tekintetében nem felelt meg az iskola pedagógiai programjában és a jogszabályokban foglaltaknak.

A szülőnek a tanuló érdemjegyeiről történő rendszeres tájékoztatása – visszavezethetően az iskola pedagógiai programjának az Nkt-val összhangban nem lévő szabályaival – ugyancsak nem valósult meg maradéktalanul, amely eljárásával az iskola akadályozta a szülői és tanulói jogok érvényesülését. Mindezekkel összefüggésben az iskola a jogállamiság követelményéből fakadó jogbiztonsághoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében, valamint a tanulók művelődéshez (oktatáshoz) való alapvető jogával összefüggésben visszásságot idézett elő.

2. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszban megfogalmazott sérelmek alapján, milyen eljárás keretében szükséges azok elbírálása. Álláspontom szerint ennek eldöntéséhez – amint azt már az AJB-4199/2013. számú jelentésben kifejtettem – az Nkt. 37. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételére szükség van. Eszerint a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést *a jogszabálysértésre hivatkozással* benyújtott kérelem, továbbá (...) a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. A szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle –, valamint a vonatkozó jogszabályok nem is teszik kötelezővé, hogy a kérelem benyújtója megjelölje a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. Ezt a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglalt sérelmezett intézkedések alapján, annak tartalma szerint kell elbírálnia, ugyanis a kérelem elbírálására jogosult szerv tisztában van a köznevelésre vonatkozó jogszabályokkal, illetve rendelkezésére áll az iskola házirendje, és pedagógiai programja is. A jogszabálysértést felvető kérelem elbírálása a fenntartó hatáskörébe tartozik, amely szerv eljárásának alakszerűségét az Nkt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, miszerint *„A kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”* Az Nkt. 38. § (1) bekezdése értelmében a fenntartó másodfokú döntéshozatali joga szinte korlátlan, hiszen a kérelmet elutasíthatja, a döntést *megváltoztathatja*, vagy megsemmisítheti, és a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. A döntés alakszerűségét a Ket. 71. §-a határozza meg, mikor kimondja, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki, a döntések kötelező tartalmi elemeit (rendelkezés, indokolás egyes elemeit) pedig ezt követően szabályozza.

A köznevelés szereplői (szülő, tanuló, pedagógusok) között kölcsönös függőségi viszony áll fenn, amely hozzájárul az egyes szereplők jogainak érvényesülésének lehetőségéhez. Az iskolában a pedagógusok és a tanulók pozíciója eltér, a tanulók a pedagógustól függőségi, alárendeltségi viszonyban állnak. A tanulók csoportja ebből következően kiszolgáltatottabb, az esetleges jogsértésekkel szemben jogaikat kevésbé képesek érvényesíteni. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy mind az iskola, mind az iskola fenntartásáért felelős szerv különös figyelemmel kezelje az iskolák, a tanárok intézkedéseivel szembeni panaszokat, és a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően tisztázza a tényállást és hozza meg az érdemi döntést (elutasít, megváltoztatja a korábbi döntést, vagy megsemmisíti azt). Mindezen eljárásában pedig az Nkt. hatósági eljárásra vonatkozó szabályait alkalmazza. A döntés meghozatalához pedig, ha nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére, úgy mint pl.: *az ügyfél nyilatkozata*, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a fenntartónak a kérelem elbírálására vonatkozó válasza nem felelt meg a vonatkozó előírásoknak, nem az Nkt. szerint szabályozott eljárást folytatta le, és elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt is. Mindezzel a fenntartó is akadályozta a tanulói és a szülői jogok érvényesülését, amely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

A fenntartó válaszában további elemzésével a jogorvoslati jog érvényesítésével összefüggő kérdéseket vizsgáltam. Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá – a megrovás és a szigorú megrovás büntetést kiszabó fegyelmi határozat ellen benyújtott kérelem kivételével – az érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában hozott döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti, a közléstől számított harminc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással. E rendelkezés szorosan összefügg a Ket. alapján hozott döntések alakszerűségének követelményrendszerével. A Ket. 72. § (1) da) pont alapján a hatóság döntésének, tartalmaznia kell a döntés mellett a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. A jogorvoslatihoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindebből következően megállapítom, hogy a fenntartó – panaszosnak küldött – alakszerűséget nélkülöző, írásbeli válasza a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást nem tartalmazta, amely a panaszos jogorvoslatihoz fűződő alapjogával összefüggésben idézett elő visszásságot.

3. Az Nkt. 1. § (1) bekezdése értelmében a törvény célja olyan köznevelési rendszer megalkotása, amely elősegíti a gyermekek, fiatalok harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődését, készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akaratilag tulajdonságaik, műveltségük életkori sajátosságaiknak megfelelő, tudatos fejlesztése révén, és ezáltal erkölcsös, önálló életvitelre és céljaik elérésére, a magánérdeket a közérdekekkel összeegyeztetni képes embereket, felelős állampolgárokat nevel. *Kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás.*

Továbbá az Nkt. 27. § (5) bekezdése alapján az általános iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret különbözete terhére többek között a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatását. E törvény 62. § (1) bekezdése pedig a pedagógus alapvető feladataként határozza meg különösen, hogy nevelő és oktató munkája során gondoskodjék a gyermek személyiségének fejlődéséről, tehetségének kibontakoztatásáról, ennek érdekében tegyen meg minden tőle elvárhatót, figyelembe véve a gyermek egyéni képességeit, adottságait, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét. Továbbá a különleges bánásmódot igénylő gyermekekkel egyénileg foglalkozzon, szükség szerint együttműködjön gyógypedagógussal vagy a nevelést, oktatást segítő más szakemberekkel, *a bármilyen oknál fogva hátrányos helyzetű gyermek, tanuló felzárkóztatását elősegítse. Előmozdítsa a gyermek, tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását, és törekedjen azok betartatására, valamint azt is, hogy a tanuló érdekében együttműködjön munkatársaival és más intézményekkel.*

Az iskolának tudomása volt a család nehéz életkörülményeiről (fűtetlen lakás, egyedülálló anya, stb.), továbbá a gyermek védelembe vételéről is. A pedagógusoknak kötelessége – összhangban az Nkt. 1. § (1) bekezdésében rögzítettekkel –, hogy figyelemmel kísérjék a gyermek fejlődését, és a tanulók teljesítményének esetleges ingadozása, tanulási nehézségek felmerülése, beilleszkedési, magatartási zavarok esetén megtegyék a szükséges lépéseket. Jelen esetben jelzésértékű lehetett az iskola számára a gyermek tanórákon tanúsított viselkedése, a tájékoztatóba írt sorozatos intők, továbbá az, hogy a szülő egyetlen szülői értekezleten, fogadóórán sem jelent meg. A pedagógusnak ezekre a jelzésekre reagálnia kell, és a teljesítmény értékelésekor tekintettel kell lennie a gyermek sajátos helyzetére, személyes körülményeire. Annál is inkább, mivel a csatolt dokumentumok szerint a tanuló az általános iskola első két évében kiválóan teljesített, tanulmányainak, magatartásának drasztikus romlása összefüggésben lehet a család életkörülményeivel. *A gyermekek jogaként rögzíti az Alaptörvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot.*

E jog biztosítása nem csupán a gyermekvédelmi feladatokat ellátó rendszer feladata, hanem minden olyan szerv feladata, amely eljárásában gyermekekkel találkozik, foglalkozik, így az iskolának is. A diákok tanórán tanúsított fegyelmezetlen magatartásának megítélése összetett kérdés. A tanuló ezzel ugyanis nemcsak saját kötelességeit nem teljesíti, hanem zavarja a tanóra megfelelő lebonyolítását, gátolja társai tanuláshoz való jogának érvényesülését, valamint a pedagógus munkájának elvégzését. Az iskolának éppen ezért minden pedagógiai (hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatása, ifjúsági és gyermekvédelmi feladatok ellátása) és pedagógián túli lehetőséggel arra kell törekednie, hogy a tanulói elfogadják az iskolai magatartási szabályokat, a tanórák rendjét, amennyiben pedig ehhez külső (iskolán kívüli) segítség szükséges, azt igénybe vegyék. Kérjék a szülő, vagy ha ez nem elégséges, vagy a szülő együttműködésének hiánya esetén, a pedagógiai szakszolgálat (iskola pszichológus, tanulási képesség zavara esetén szakértő) segítségét, vagy éljenek jelzéssel – ha szükséges többször is – a gyermekjóléti szolgálat vagy a gyámhivatal felé. Az iskola igazgatója válaszában utalt a gyermekjóléti szolgálattal való kapcsolat felvételére, ugyanakkor a gyermek magatartásával összefüggésben, vagy tanulásban való lemaradásának felzárkóztatása érdekében más lehetőség igénybevételéről nem tájékoztatott.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az iskola pedagógusainak a gyermekkel szembeni eljárása nem volt tekintettel az Nkt. azon alapelveire, miszerint az iskolának feladata a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásának elősegítése. E feladat elmulasztása pedig mind a művelődéshez, mind a gyermekek védelemhez való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Végül fontos kiemelni azt is, hogy a tanuló alapvető kötelessége, hogy az iskolai foglalkozáson részt vegyen, az iskola magatartási szabályait betartsa, és képességei szerint eleget tegyen tanulmányi kötelezettségeinek. Ugyanakkor pedagógiai szakmai kérdésekben nem foglalhatok állást, így a tanuló általános iskolai tudásszintjét sem áll módomban megítélni, minősíteni, vagy az értékelés alapját felülvizsgálni, erre csak az Nkt. meghatározta szerveknek, az ott rögzített feltételek esetén van lehetősége. Mindazonáltal, különös tekintettel arra, hogy a jelen vizsgálatom alapjául szolgáló probléma nem egyedi eset¹ az ombudsmani gyakorlatban, jelentésemmel a köznevelési intézményeknek a házi feladatok és az órai felszerelések hiánya minősítésének helytelen gyakorlatára, valamint a bármely oknál fogva hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásának fontosságára kívánom felhívni a figyelmet.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében felkérem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy

- 1/ az Ajbt. 31. §-a alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az iskolák a házi feladatok és a felszerelési hiány értékelése tekintetében a jogszabályok és a pedagógiai programokban foglaltaknak megfelelően járjanak el;
- 2/ az Ajbt. 32. §-a alapján az egyedi ügyet a Ket. és az Nkt. szabályai szerint vizsgálja ki, és eljárását jog- és alakszerű határozattal zárja.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.

¹ lsd. az alapvető jogok biztosának AJB-85/2012. számú jelentését