

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5513/2014. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy édesapa panaszbeadványában a Kalocsai Tankerület eljárását sérelmezte, mivel nem kapott megfelelő választ arra, hogy lányát a Kalocsai Nebuló Általános Iskola, Speciális Szakiskola és Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény (a továbbiakban: Iskola) miért nem engedte javítóvizsgára a 2013/2014. tanévben.

A panaszbeadványban foglaltak alapján, rövid úton tájékoztatást kértem a Kalocsai Tankerülettől. A kapott tájékoztatás értelmében a tanuló két tantárgyból nem teljesítette a tanulmányi követelményeket, ezért az Iskola nevelőtestülete az osztályozó értekezleten úgy döntött, hogy a tanulónak évet kell ismételnie.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány, valamint a kapott tájékoztatás alapján felmerült a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, 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) pontja és (2) bekezdése alapján az Iskola vezetőjétől részletes tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jog

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) 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 XXIV. cikk (7) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet;
- a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X.8.) EMMI r;
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II.26.) EMMI r.

A megállapított tényállás

Az Iskola nevelőtestülete által az osztályozó értekezleten hozott döntés értelmében a panaszos lánya a tantárgyi követelményeket nem teljesítette, ezért évet kellett ismételnie. A bizonyítvány szerint matematika és történelem tantárgyból kapott elégtelen osztályzatot, illetve rögzítették, hogy a 7. évfolyamot meg kell ismételnie. A bizonyítvány tanúsága szerint a tanuló a 4. évfolyamot – annak sikeres elvégzése ellenére – szülői kérelemre megismételte.

A panaszos 2014. szeptember 15-én kelt kérelmével fordult a Kalocsai Tankerülethez, miszerint *„Érdeklődve várom válaszukat, hogy (gyermek neve) hogyhogy nem kapott lehetőséget a 7. osztály ismétlésére”*. A tankerületi igazgató válaszlevelében arról tájékoztatta, hogy az Iskola nevelőtestületi döntése alapján a tanuló nem teljesítette a 7. évfolyam követelményeit, így a szülői kérelemben foglaltakkal ellentétben azt megismételni köteles.

Az Iskola igazgatója megkeresésemre adott válaszában ismertette, hogy az Iskola gyógypedagógiai tanterv alapján működik, ahol az értékelésnél a teljesítmény mellett figyelembe veszik az értelmi és egyéb képességeket, tényezőket is, mivel tanulók mind értelmi fogyatékosokkal élő gyerekek, az Iskola célja pedig a legteljesebb képességkibontakoztatása. Utalt arra is, hogy az Iskola pedagógiai programjában a tanulók eltérő sajátosságai miatt nem szabták meg, hogy hány tantárgy sikertelenségéig bocsátanak valakit javítóvizsgára. Az igazgató kiemelte, hogy a szülőktől az évisméltésre vonatkozó egyértelmű írásos kérelem nem érkezett, de a 2014. március 18-án és 23-án kelt, üzenő füzetben írt szülői levél utalt erre. Jelezte, hogy a szülő és az akkori osztályfőnök között elmérgesedett a helyzet, amely a tanulóra is hatással volt, ami miatt esetmegbeszélő konferenciát tartottak, az itt született egyezség értelmében a tanulót próbaidőre előre meghatározott időtartamra a középsúlyosan értelmi fogyatékosok összevont tanulócsoportjába helyezték át, majd a 6. osztályba, ahol a 7. évfolyam szerint tanították. A szülő később azonban vitatta a csoportváltás jogszerűségét, ezért azt megszüntették.

Az intézményvezető hangsúlyozta azt is, hogy az évisméltésről az apával szóban egyeztettek, annak eredményeként lánya abba az osztályba kerülhetett – ugyan a tanév isméltésének kötelezettségével –, amelynek osztályfőnökéhez kötődik, ahol jól érezte magát. Az intézményvezető azzal is indokolta a nevelőtestület évisméltására vonatkozó döntését, hogy a panaszos lánya rendkívül szorongó, a feladatot gyakran megtagadja, valamint a javítóvizsgára a szülő a gyermekét nem tudta volna felkészíteni.

Az intézményvezető megfogalmazta azt is, hogy a tanuló lexikális tudása és viselkedésszabályozása az enyhén értelmi fogyatékos tanulóktól elvárt szinttől minden téren elmarad. Hivatkozott a Bács-Kiskun Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Bácskai Szakértői Bizottsági Tagintézménye által 2014 februárjában kiadott szakértői véleményben foglaltakra, miszerint a tanuló sajátos nevelési igényű, különleges bánásmódot igénylő, akinek sajátos nevelési igénye *enyhe értelmi fogyatékosága mentén* fogalmazódik meg. Tudomásuk van ugyanakkor arról is, hogy a gyermeket a Bajai Szent Rókus Kórház is kezelte, amelynek szakorvosa „közepes mentális retardáció markáns viselkedésromlással” diagnózist állapított meg. Az Iskola igazgatójának véleménye szerint ez a diagnózis a szakértői véleményben foglaltakkal szemben súlyosabb fogyatékoságot jelent.

Vizsgálatom során a Kalocsai Tankerületet az intézményvezető arról tájékoztatta, hogy a nevelőtestület évisméltásra kötelező döntését az EMMI rendelet 70. §-a alapján hozták meg. Itt is kifejtette, hogy a tanulók fogyatékoság-specifikus sajátosságai miatt az Iskola nem határozta meg a tanulókként lehető javítóvizsgák számát, annak mértékéről minden esetben az egyéni körülmények alapján döntenek. Az igazgató a Kalocsai Tankerület vezetőjének a tudomására hozta azt is, hogy az elmúlt két évben két olyan tanulójuk volt, aki két tárgyból teljesített elégtelenül és nem engedték javítóvizsgára, míg egy másik tanuló két tárgyból kapott elégtelen osztályzatot és javítóvizsgára engedték.

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, 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.

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. Az előzőek alapján megállapítható, hogy az oktatási intézmények, az iskolák, illetve az ezek döntéseivel szemben benyújtott kérelmek elbírálására hatáskörrel rendelkező tankerületek állami közfeladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján egyértelműen közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az érdemi jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola intézkedésével szemben eljárást indított az illetékes tankerületnél.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentések 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 kiemelte, 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 éllal mondta ki, 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 XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, 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 pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével összefüggésben ugyanakkor annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

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

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. 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 a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslatról való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Kiindulópontként rögzíteni kell, hogy a tanulók értékelése immanens része az oktatásnak, a pedagógus joga és kötelezettsége. Ennek során a tanuló teljesítményét, előmenetelét tanítási év közben rendszeresen érdemjeggyel értékeli, félévkor és a tanítási év végén osztályzattal minősíti. A tanuló kötelessége pedig az Nkt. 46. § (1) bekezdés b) pontja alapján, hogy eleget tegyen – rendszeres munkával és fegyelmezett magatartással, képességeinek megfelelően – tanulmányi kötelezettségének. A tanulói munka értékelésének kereteit az Nkt. 54. §-a rögzíti, melynek (1) bekezdése értelmében a félévi és az év végi osztályzatot az érdemjegyek alapján kell meghatározni.

Az iskola az osztályzatról a tanulót és a kiskorú tanuló szülőjét félévkor értesítő, év végén bizonyítvány útján értesíti. Az EMMI rendelet 64. § (1) bekezdése rögzíti, hogy *a tanuló osztályzatait évközi teljesítménye és érdemjegyei vagy az osztályozó vizsgán, a különbözeti vizsgán, valamint a pótló és javítóvizsgán nyújtott teljesítménye alapján kell megállapítani.* Az EMMI rendelet 64. § (7) bekezdés a) pontja azt is meghatározza, hogy javítóvizsgát tehet a vizsgázó, ha a tanév végén legfeljebb három tantárgyból kapott elégtelen osztályzatot. Az EMMI rendelet 64. § (8) bekezdése alapján javítóvizsgát az igazgató által meghatározott időpontban, az augusztus 15-től 31-ig terjedő időszakban lehet tenni.

A tanuló magasabb évfolyamba lépéséről a nevelőtestület osztályozó értekezleten – az Nkt. 54. § (5) bekezdése alapján – az egyes tanulók év végi osztályzatának áttekintését követően és a pedagógus, az osztályfőnök, gyakorlati képzés szervezője által megállapított osztályzatok alapján dönt.

A tanuló az iskola magasabb évfolyamába akkor léphet az Nkt. 57. § (1) bekezdése szerint, ha az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Az EMMI rendelet 77. § (1) bekezdése alapján, ha a tanuló nem teljesítette az évfolyamra előírt tanulmányi követelményeket, akkor tanulmányait az évfolyam megismétlésével folytathatja.

Az évfolyamismétlésre vonatkozó szabályokat az Nkt. 57. § (1) bekezdése szabályozza, ennek értelmében az iskola igazgatója a szülő kérésére legfeljebb egy alkalommal engedélyezheti az iskola első évfolyamának megismétlését, akkor is, ha a tanuló az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Ebben az esetben a megismétlésre kerülő évfolyamról nem kap bizonyítványt a tanuló. Az Nkt. 57. § (1) bekezdésének 2015. január 1-éig hatályos utolsó mondata szerint *a szülő kérésére az iskola magasabb évfolyama is megismételhető legfeljebb egy alkalommal.*

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy a tanuló a szakértői bizottság véleménye szerint sajátos nevelési igényű gyermek. Az Nkt. 47. § (1) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű tanuló joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. *E szakasz rögzíti azt is, hogy a különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.*

A tanulóra vonatkozó szakértői vélemény a kórházi diagnózis ismeretében megállapította, hogy a tanuló mentális képességei az enyhe és a közepes mentális retardáció határövezetében jelölhető, ugyanakkor *a tanuló sajátos nevelési igényét elsődlegesen az enyhe értelmi fogyatékoságra tekintettel állapította meg*. Mindezek alapján nem osztom az intézményvezető álláspontját, miszerint a tanuló középsúlyosan értelmi fogyatékos, a tanuló oktatását a szakértői véleményben foglaltak szerint kell a kijelölt Iskolának biztosítani. Utalni szeretnék arra, hogy az Iskolának a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendeletben rögzített eljárás keretében lehetősége lett volna újabb szakértői vizsgálat kezdeményezésére.

Vizsgálatom során ezt követően áttekintettem, hogy az iskola magasabb évfolyamába való lépéskor az enyhén értelmi fogyatékos tanulók tekintetében kell-e eltérő rendelkezéseket figyelembe venni. A sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók esetén az EMMI rendelet 11. § (2) bekezdése alapján a helyi tanterv, a szakmai program az egyes évfolyamok követelményeinek teljesítéséhez egy tanítási évnél hosszabb időt is megjelölhet. Ehhez kapcsolódó további szabályozást tartalmaz az EMMI rendelet 74. § (3) bekezdése, mely kimondja, ha a sajátos nevelési igényű tanulók nevelését, oktatását ellátó iskola helyi tanterve, szakmai programja az évfolyam követelményének teljesítéséhez egy tanítási évnél hosszabb időt határoz meg, a félévi osztályzatot a megnövelt tanítási idő felénél, az év végi osztályzatot pedig a tanítási idő végén kell megállapítani. A sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet továbbá rögzíti, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai nevelését és oktatását végző iskola *helyi tantervét* az oktatásért felelős miniszter által az iskolatípusra kiadott kerettantervek közül választott *kerettanterv*, és a rendelet 2. mellékletként kiadott, *sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvében (a továbbiakban: irányelv)* foglaltak figyelembevételével készíti el és fogadja el. *Az irányelvben* rögzítettek szerint az enyhén értelmi fogyatékos tanulók a tanulásban akadályozott gyermekek körébe tartoznak, akik az idegrendszer biológiai, illetve genetikai okra visszavezethető gyengébb funkcióképessége, illetve a kedvezőtlen környezeti hatások folytán tartós, átfogó akadályozottságot, tanulási nehézségeket, tanulási képességzavart mutatnak. Az irányelv az enyhe értelmi fogyatékos tanulókkal élő tanulók nevelési, oktatási szempontú jellemzői között rögzíti, hogy e tanulók fejlődése igen eltérő attól függően, hogy milyen egyéb érzékszervi, motorikus, beszédfejlődési, viselkedési rendellenességeket mutatnak, amelyek vagy oksági összefüggésben állnak az értelmi fogyatékosággal, vagy következményesen egyéb hatásokra alakulnak ki.

Tanulási helyzetekben megfigyelhető jellemzőik: a téri tájékozódás, a finommotorika, a figyelemkoncentráció, a bonyolultabb gondolkodási folyamatok, a kommunikáció, valamint a szociális alkalmazkodás fejlődésének eltérései. Ezek változó mértékben és mindig egyedi kombinációban jelennek meg, a tanulási képesség különböző mértékű fejlődési zavarát is mutatják és akadályozzák az iskolai tanulás eredményességét. A nevelésükhöz szükséges feltételeket az irányelv az alábbiak szerint határozza meg: a fogyatékoság típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógiai tanár/terapeuta, gyógypedagógus foglalkoztatása, *speciális tanterv*, tankönyv és más segédletek, illetve a szakértői és rehabilitációs bizottság által meghatározott szakszolgáltatások biztosítása.

Az iskolai fejlesztés pedagógiai szakaszai között *az alapfokú nevelés felső tagozatára* vonatkozóan az irányelv rögzíti, hogy a tanulók fejlesztése elsődlegesen a megismerési módszerek további fejlesztésére, a szemléletes képi gondolkodás nyomán kialakuló képzetekre, ismeretekre, az elsajátított tanulási szokásokra épül, hangsúlyos az önálló tanulási tevékenység. A tanítás-tanulás folyamatában előtérbe kerül a verbális szint, de a tanulók fejlettségének megfelelően, differenciált módon jelen van a manipulációs és a képi szint is.

A szakértői véleményben javasolt intézkedések szerint a tanuló tankötelezettségét az e célra létrehozott gyógypedagógiai oktatási-nevelési intézményben eltérő tanterv szerint, iskolába járással teljesíti.

Megfogalmazta a tanuló fejlesztésével, oktatásával-nevelésével kapcsolatos javaslatokat, továbbá azt, hogy a tanuló oktatási-nevelése, tanórai és egyéni fejlesztése során, továbbá számonkérés, értékelés esetén legyenek tekintettel a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet rendelkezéseire.

A fentiek alapján álláspontom szerint a tanulói teljesítmény értékelésére az általános szabályoktól eltérő rendelkezések nem érvényesülnek, a tanulók teljesítményét a speciális tanterv elsajátítása alapján kell értékelni.

Az Iskola (honlapján elérhető) nyilvános pedagógiai programjának részét képező helyi tanterv meghatározza a javítóvizsgára vonatkozó szabályokat. A helyi tanterv 2.10.4. pontja értelmében: *„Javítóvizsgát tehet a vizsgázó, ha – a tanév végén – legfeljebb három tantárgyból – elégtelen osztályzatot kapott, - az osztályozó vizsgáról, a különbözeti vizsgáról számára felróható okból elkésik, távol marad, vagy a vizsgáról engedély nélkül távozik. A vizsgázó javítóvizsgát az iskola igazgatója által meghatározott időpontban, az augusztus 15-től augusztus 31-ig terjedő időszakban tehet. Szakmai gyakorlatból akkor lehet javítóvizsgát tenni, ha a gyakorlati képzés szervezője azt engedélyezte.”*

Álláspontom szerint fent elemzett jogszabályi rendelkezések ismeretében az Iskola nevelőtestületének *a javítóvizsgára bocsátással összefüggésben nincs mérlegelési joga.* Az EMMI rendelet 64. § (7) bekezdés a) pontja fontos szabályt tartalmaz, mikor kimondja, hogy *„javítóvizsgát tehet a vizsgázó, ha a tanév végén – legfeljebb három tantárgyból – elégtelen osztályzatot kapott.”* E szabály értelmében tehát a tanulótól a javítóvizsga letételének joga mindaddig nem tagadható meg, míg három tantárgyból értékelték tudását elégtelenre. Rögzítenem kell azt is, hogy az intézményvezető állításával szemben az Iskola pedagógiai programja is tartalmazza a javítóvizsgára bocsátás feltételeit.

A vizsgált ügyben érintett tanuló bizonyítványa szerint két tantárgyból kapott elégtelen osztályzatot, így e körülmények és a fent hivatkozott jogszabály alapján tőle a javítóvizsga letételét nem lehetett volna megvonni. Továbbá az intézményvezető által előadott és a tényállásban rögzítettek szerint nem egyszeri esetről, hanem gyakorlatról van szó, mivel az Iskola e tanulón kívül *az elmúlt években több arra jogosult tanulója számára sem tette lehetővé a javítóvizsgára bocsátást.* Az évismértéssel kapcsolatosan rögzítenem kell, hogy a tanuló szülői kérelemre korábban már évet ismételt, így arra szülői kérelem alapján nincs további lehetőség. *A fentiek alapján megállapítom, hogy az Iskola javítóvizsgára bocsátással kapcsolatos gyakorlata a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mivel az elmúlt években jogszabálysértő módon több javítóvizsgára jogosult tanulóját – köztük az egyedi ügyben érintett tanulót – nem bocsátotta javítóvizsgára. Megállapítom, hogy a törvényes működésért felelős fenntartó eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, mivel a jogsértő gyakorlatot a szülői kérelem alapján sem észlelte.*

2. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a *szülői panaszt milyen eljárás keretében szükséges elbírálni.* Álláspontom szerint ennek eldöntéséhez – amint azt már számos korábbi jelentésben külön is kifejtettem – az Nkt. 37. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételre szükséges. Eszerint a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében.

A jogszabálysértést felvető szülő kérelem elbírálására vonatkozó rendelkezést az Nkt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, amely szerint *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: 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 pedig ezt követően szabályozza.

Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak, a jogszabálysértésre 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) bekezdés 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. Ahogyan arra már több ízben is felhívtam a figyelmet, a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a fenntartónak a szülői kérelemre adott válasza nem felelt meg a garanciális törvényi előírásoknak, nem az Nkt. szerint szabályozott eljárást folytatta le és elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt is. Eljárásával és mulasztásával a fenntartó akadályozta a tanulói és a szülői jogok érvényesülését, amely a jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

E visszásság tekintetében jelen vizsgálatom során külön intézkedés megfogalmazását nem láttam indokoltnak, figyelemmel egyfelől arra, hogy az Iskola a tanuló számára időközben az iskolából való igazolt mulasztására tekintettel a megismétlésre kötelezés miatt a 7. évfolyam tanulmányi követelményeiből osztályozó vizsga letételét írta elő.

Másfelől az AJB-3358/2014. számú jelentésben kezdeményezett intézkedésben a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét korábban arra kértem, hogy szervezze meg a tankerület igazgatók, illetve a tankerületek tanügyi igazgatással foglalkozó alkalmazottainak továbbképzését a szülői kérelmek elbírálására irányadó eljárási szabályok, így különösen a Ket. rendelkezéseinek betartása érdekében. Ezen kezdeményezés indokoltságát ugyanakkor a jelenlegi vizsgálatom által feltártak ismételten megerősítik.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy – az időközben eltelt tanévre tekintettel – a Kalocsai Nebuló Általános iskola, Speciális Szakiskola és Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény visszás gyakorlatának megszüntetése mellett az egyedi ügyben tegye meg a szükséges intézkedéseket a sajátos nevelési igényű tanuló tanulmányi kötelezettségeinek teljesítésével kapcsolatos jogainak maradéktalan érvényesítése mentén.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.