

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3339/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Egy édesanya kérte segítségemet a tankötelessé vált gyermeke iskolai beiratkozása ügyében. Panaszbeadványában előadta, hogy a gyermeket a Budapest XI. Kerületi Újbudai Teleki Blanka Általános Iskolába kívánta beírni, amelynek felvételi körzetében van lakóhelyük és ahová a gyermek nagyobb testvére is jár. A Teleki Iskola igazgatója a gyermek felvételi kérelmét azonban hely hiányában elutasította. A döntéssel szemben az édesanya jogorvoslati kérelmet nyújtott be a fenntartóhoz, a Budapest XI. Kerületi Tankerülethez, amely szerv az iskola igazgatójának döntését helyben hagyta. Az édesanya kiemelte azt is, hogy a gyermek édesapjától külön élnek, de a szülői felügyeleti jogot közösen gyakorolják. Tudomása szerint a közös szülői felügyelet is problémát okozott a gyermek iskolai jelentkezési kérelmének elutasításában, mivel az apa szóban hozzájárult ahhoz, de azt írásban már nem erősítette meg, hogy gyermeke a fent nevesített iskolába járjon. Az édesanya előadásából arra is lehetett következtetni, miszerint az apa más iskola választásához nem adja a hozzájárulását. A panaszos sérelmesnek tartotta az iskola elutasító döntését és a Budapest XI. Kerületi Gyámhivatal eljárását is, mivel a hatóság a gyermek iskolájának megválasztásával kapcsolatban a szülők közötti vita elbírálására vonatkozó kérelmében nem döntött panaszának Hivatalomhoz való benyújtásáig. Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét kértem fel az ügy körülményeinek vizsgálatára, illetve a Kormányhivatal XI. Kerületi Hivatalának Hatósági Osztályától és a Gyámhivatalától részletes tájékoztatást kértem.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- 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]
- az oktatáshoz 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 Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet

A megállapított tényállás

A rendelkezésre álló információk szerint a panaszos három gyermeket nevel, ebből kettő gyermek szülői felügyeleti joga közös a külön élő apával. *Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Gyámhivatalához* (a továbbiakban: Gyámhivatal) többször nyújtott be kérelmet, miszerint a szülők között nincs egyetértés az iskolaválasztásban. A panaszos azonban e kérelmeit rendszeresen visszavonta, legutóbb 2014. április 24-én.

A *Teleki Iskola igazgatója* 2014. május 7-én kelt írásbeli határozattal a jelentkező gyermek felvételét helyhiányra hivatkozva elutasította. A felvételi kérelem elutasítása miatt az anya kérelmet nyújtott be a fenntartóhoz. A *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Budapesti XI. Kerületi Tankerülete* (a továbbiakban: Tankerület) 2014. május 27-én kelt másodfokú határozatával a kérelmet elutasította, tekintettel arra, hogy az iskola 96 férőhelyére 110 fő (101 fő „normál” és 9 fő a nemzetiségi osztály tekintetében) körzetes gyermek jelentkezett. A Tankerület döntésében rögzítette azt is, hogy a gyermek tanköteles, lakóhelye az iskola felvételi körzetében található és nagyobb testvére is az iskola tanulója. A fenntartó az elutasítás indokolásában három másik iskolát ajánlott fel, ahol üres férőhely volt.

A rendelkezésemre bocsátottak között fellelhető irat szerint, a gyermekjóléti szolgálat környezetanulmánya az előzmények címszó alatt a tanköteles korba lépett gyermek nagyobb testvérelével kapcsolatosan rögzítette a következőket: *„A Teleki Blanka Általános Iskolából érkezett pedagógiai véleményben az osztályfőnök leírja, hogy (X.Y.-nak, aki a tanköteles korúvá vált gyermek idősebb testvére) voltak beilleszkedési problémái, magatartásával is vannak gondok. Figyelmetlen, izgága, fáradékony. Többször előfordul, hogy elkésnek a közlekedés miatt, délután későn érnek haza. X.Y.-nak nincs lehetősége az iskolában a leckét megírni, így gyakran hiányos a házi feladata. Tanulmányi eredménye egyelőre megfelelő, de az osztályfőnök nem látja biztosítottnak, ha a jövőben is a helyzet változatlan marad.”*

A panaszos 2014. június 23-án ismét a *Gyámhivatalhoz* fordult és kérte, hogy a gyámhivatal döntsön a külön élő szülők között az iskolaválasztás kérdésében, mivel az apa nem írta alá közös gyermekük iskolai jelentkezési lapját és nem nyilatkozott a szülői felügyeleti jogok gyakorlásáról, amelyet a jelentkezéshez minden iskola kér. Hivatkozott arra, hogy a Tankerület által üres férőhellyel rendelkező iskolák is az elutasításról tájékoztatták, mivel hiányzott az iskolai jelentkezéshez szükséges apai aláírás. A Gyámhivatal 2014. augusztus 14-én kelt határozatában a *Petőfi Sándor Általános Iskolát* jelölte ki a gyermek iskolájának, tekintettel az anya nyilatkozatára és a Tankerülettől kapott tájékoztatásra, miszerint az iskola rendelkezik üres férőhellyel. Az apa a Gyámhivatal eljárására vonatkozó idézést nem vette át, a panaszos édesanya a Gyámhivatal határozatát megfellebbezte.

A *Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatal* (a továbbiakban: Szociális és Gyámhivatal) a fellebbezési kérelmet megalapozottnak találta és 2014. szeptember 16-án kelt végzésében a *Gyámhivatal határozatát megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el*. A Szociális és Gyámhivatal megállapította, hogy a Gyámhivatal a tényállás tisztázására bizonyítási eljárást nem folytatott le, döntését kizárólag az anya nyilatkozata alapján hozta meg, és figyelmen kívül hagyta azt a tény, hogy a *Teleki Iskola* választása tekintetében a szülők között nincs vita, mert mind az apa, mind az anya ezt az iskolát választotta gyermekük számára. A másodfokú határozat a következőket rögzíti ezzel összefüggésben: *„Az elsőfokú gyámhivatalnak új eljárása során tisztáznia kell, hogy a szülők gyermekük iskolájának megválasztásában valóban egyezséget kötöttek-e. Abban az esetben ugyanis, ha a szülők gyermekük iskolájának megválasztásában egyezséget kötöttek, szülői vita hiányában a gyámhivatalnak nincs hatásköre a gyermek oktatási-nevelési intézményének kijelölésére. Ha a szülők által közösen kiválasztott oktatási-nevelési intézménybe a gyermek mégsem kerül felvételre, akkor a szülőknek meg kell állapodniuk gyermekük iskolájában. Amennyiben a gyermek új iskolájának megválasztásában a szülők nem tudnak megállapodni, közöttük vita van, a gyámhivatal a szülő kérelmére dönt a szülők által megjelölt oktatási-nevelési intézmények közül.*

Tehát a gyámhivatal a gyermek iskolájának megválasztására irányuló hatósági eljárása során csak és kizárólag a szülők kérelmére a szülők által gyermekük oktatási-nevelési intézményének kijelölni kért iskolák közül jelölheti ki a gyermek iskoláját. Ha a szülők megegyeznek, egyetértenek abban, hogy azon oktatási-nevelési intézmény helyett ahová gyermekük nem került felvételre más közoktatási intézményt nem választanak [...] a gyermekük taníttatását nem teljesítik, a gyámhivatal ebben az esetben sem jelölheti ki – szülői vita hiányában – a gyermek iskoláját.”

Az apa 2014. szeptember 8-án a Gyámhivatalhoz eljuttatott nyilatkozatában leírta, hogy az anya nem kereste meg az iskolai jelentkezési lap aláíratása érdekében, amelyben pedig közreműködött volna. A Gyámhivatal új eljárását 2014. december 1-jén kelt végzéssel megszüntette, mivel a szülők között nem volt vita az iskolaválasztás vonatkozásában. A szülők a döntést átvették, azzal szemben határidőn belül fellebbezéssel nem éltek.

A panaszos időközben azt jelezte, hogy vele szemben szabálysértési eljárás indult. A szabálysértési hatóságnál a nem jogerős gyámhivatali határozat alapján – amelyet a másodfokon eljáró Szociális és Gyámhivatal megsemmisített – a gyermek számára kijelölt iskola igazgatója feljelentést tett a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben foglalt, az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése miatt. A gyermeket ugyanis nem írták be az az általa vezetett iskolába. A szabálysértési hatóság 2015. március 3-án, rövid úton adott tájékoztatása szerint a szabálysértési eljárás folyamatban volt.

A Fővárosi Kormányhivatal *Hatósági Osztályától* kapott tájékoztatás értelmében a 2014/2015-ös tanév iskolai beiratkozását megelőzően figyelembe vett időszakban a Teleki Iskola felvételi körzetében 115 fő tanköteles korú gyermek rendelkezett lakóhellyel.

A panaszos édesanya Hivatalomhoz eljuttatott ismételt beadványában előadta azt is, hogy gyermekének 2015/2016-os tanévben való felvételi lehetőségéről írásban előzetes tájékoztatást kért a Teleki Iskola igazgatójától. Az igazgató 2015. március 2-án kelt válasza az alábbiakat tartalmazza: *„Írásbeli megkeresésére válaszolva tájékoztatom, hogy gyermekük első osztályba való felvételéről ebben a tanévben sincs jogom másként dönten. Az Ön által hivatkozott 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 4:164. § (1) szerint a szülői felügyeletet a szülők – megállapodásuk vagy a gyámhatóság vagy a bíróság eltérő rendelkezése hiányában – közösen gyakorolják akkor is, ha már nem élnek együtt. Véleményem szerint az, hogy gyermekük 2015. szeptember 1-jétől hova jár iskolába, nem tartozik 2015. március 2-án az „azonnali intézkedést igénylő eset” kategóriába.”*

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.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy 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 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 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 jobbiztonság 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) bekezdéseiben foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) 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 *jobbiztonság*.

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 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 a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* 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 törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelőség a mindenkori kormányzatot terheli.

4. Az oktatáshoz való jog szoros kapcsolatban áll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, így a nemzetközi aspektusok kapcsán érdemes kiemelni a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény 4. cikkét, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek taníttatását is. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát lehet egyrészt a tankötelezettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rámutatott, hogy nem értelmezhető a szülő nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól.

A Gyermekek jogi Egyezmény 18. cikkének (1)–(3) bekezdése is a gyermek nevelésében elsődlegesen a szülői felelőséget (kötelezettséget) emeli ki, amelyet a gyermek legfőbb érdeke motivál, és ehhez az államnak kell segítséget nyújtania a megfelelő intézményi háttér biztosításával.

III. A vizsgált ügy tekintetében

A *tankötelezettség* az alkotmányjogi tartalmát tekintve egyszerre jelent jogosultságot és kötelezettséget a gyermek, illetve a szülő oldalán. A tankötelezettség iskolába járással, illetve magántanulóként teljesíthető. Az Nkt. 72. § (1) bekezdése alapján a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek – ha nem cselekvőképtelen – tizennegyedik életévének betöltésétől a szülő ezt a jogát gyermekével közösen gyakorolhatja. Az állam feladata meghatározni a teljesítéséhez szükséges feltételrendszert, az iskolarendszert, így az ingyenes alapfokú és középfokú oktatást, illetve az iskolák alapítását, illetve fenntartását.

1. A Nkt. 45. § (8)–(10) bekezdései alapján a *járási hivatal gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról*, a nyilvántartásból rendszeresen adatot közöl az állami intézményfenntartó központ, és tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője számára, továbbá az állami intézményfenntartó központ útján a tanköteles gyermekekről vezetett nyilvántartást megküldi a lakóhely, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes általános iskolának.

Az EMMI rendelet 24. §-a értelmében *kormányhivatal határozza meg és teszi közzé az iskolák felvételi körzetét*. A felvételi körzetek megállapításához a kormányhivatal minden év november utolsó napjáig beszerzi az illetékességi területén található önkormányzatok véleményét, amely tartalmazza a jegyző nyilvántartásában szereplő, a településen lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező halmozottan hátrányos helyzetű, általános iskolába járó gyermekek létszámát intézményi és tagintézményi bontásban. A kormányhivatal február utolsó napjáig tájékoztatja a települési önkormányzatokat és az illetékességi területén működő általános iskolákat a kijelölt körzetekről.

A Nkt. 83. § (2) bekezdés d) pontja alapján a *fenntartó* meghatározza az adott tanítási évben az iskolában indítható osztályok számát. Az iskolai osztályokban tanítható tanulói létszám intézménytípusok és oktatási formák szerint az Nkt. 4. mellékletében található. Ez alapján az általános iskola 1-4. évfolyamán az osztálylétszám minimum 14 fő, maximum 27 fő, átlag létszám pedig 23 fő lehet. Ugyanakkor az Nkt. 25. § (7) bekezdése értelmében az iskolai osztályra megállapított maximális létszám a *tanítási év indításánál* a fenntartó engedélyével legfeljebb húsz százalékkal átléphető, alsó tagozat esetében 32 főre felemelhető. További osztálylétszám emelésre akkor van lehetőség, – függetlenül az indított osztályok, csoportok számától – ha a *tanítási év során* az új tanuló átvétele, felvétele miatt indokolt.

A Kormányhivatal Budapest XI. Kerületi Hivatalától kapott tájékoztatás szerint a Teleki Iskola normál beiskolázási körzetébe 115 fő gyermek rendelkezett bejelentett lakóhellyel, a nemzetiségi osztály esetén a felvételi körzethatár az iskola normál felvételi körzetén túl nyúlik, a kerület teljes területe kiterjedve, ahonnan a nemzetiségi osztályba további 9 fő jelentkezett. A fenntartó az iskola felvételi körzetében tankötelessé váló gyermeklétszám ismeretében és a kerületi nemzetiségi oktatás feladatainak tudatában a maximális osztály létszám megemelésével *három első osztály indítását engedélyezte összesen 96 férőhellyel*, amelyből egy osztály német nemzetiségi osztályként indult.

Mindezen adatok alapján megállapítom, hogy *a fenntartó által indítható 3 osztály megemelt maximális létszáma nem biztosíthatta valamennyi az iskola normál felvételi körzetébe jelentkező kisgyermek zavartalan tanévkezdését*, ha valamennyien a körzeti iskolájukban kívántak volna tanulni. Különösen úgy, hogy e három osztálylétszámába még bele kellett férnie a nemzetiségi oktatásban részt venni kívánó gyermekek körének is. A rendelkezésre álló adatok fényében a tanköteles korba lépő gyermek létszám háromnál több osztály indítását kívánta volna meg, úgy, hogy még ebben az esetben is szükséges lett volna a maximális osztálylétszám fenntartó általi megemelése.

A kapott adatok szerint a Teleki Iskolába a normál felvételi körzetből 101 gyermek jelentkezett, és csupán 14 gyermek számára választottak a szülők más iskolát. A fenntartónak döntése során figyelemmel kell lenni arra, hogy az iskola nemzetiségi oktatást is ellát, amely miatt a nemzetiségi oktatást biztosító osztályának felvételi körzete jelentősen nagyobb a normál osztályának felvételi körzeténél, ahonnan további 9 fő kerületi lakóhellyel rendelkező tanuló jelentkezését is elfogadták.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a Teleki Iskola a felvételi körzetében lakóhellyel rendelkező gyermekek közül benyújtott kevesebb számú felvételi kérelmét sem tudta teljesíteni, mivel a fenntartó által engedélyezett indítható osztályok száma még a maximálisan megemelhető osztálylétszám mellett sem biztosíthatta a felvételi körzetbe tartozó és az iskolába jelentkező valamennyi tanköteles gyermek felvételét, a kialakult helyzet pedig az érintett gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.

2. Magyarországon minden gyermek köteles az *intézményes nevelés-oktatásban* részt venni, tankötelezettségét teljesíteni az Nkt. 45. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint. A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, valamint legkésőbb az azt követő évben tankötelessé válik. A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik. A tankötelezettség kezdetéről az Nkt. 45. § (4) bekezdése értelmében, ha a gyermek járt óvodába az óvoda vezetője, illetve az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.

Továbbá az EMMI rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontja szerint az óvoda *igazolja* a tanköteles életkorba lépéskor, amennyiben a gyermek elérte az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget. *A tényállás szerint a gyermek augusztus 31-ei előtt betöltötte 6. életévét, tehát tankötelessé vált. Az óvoda vezetője pedig az EMMI rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontja alapján 2014. március 5-én igazolta, hogy a gyermek elérte az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget.*

3. Az iskolai tanulói jogviszony az Nkt. 50. § (1) bekezdése szerint jelentkezéssel történik és a tanuló felvételével vagy az átvételével jön létre, amelyről az iskola igazgatója dönt. Az Nkt. 50. § (6) bekezdése pedig kimondta, hogy az *általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található.* Az iskolai felvétel szabályait az EMMI rendelet részletezi tovább, amelynek 22. § (2) bekezdése alapján az adott évben tanköteles korba lépő gyermeket a szülő április 1-je és április 30-a között – a kormányhivatal által közleményben vagy hirdetményben közzétett időpontban – *köteles beírni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára. Amennyiben a választott iskola a gyermek felvételét elutasító döntést hoz, a szülő a gyermekét a döntés jogerőre emelkedését követő öt napon belül köteles beírni a kötelező felvételt biztosító iskola első évfolyamára.*

Vizsgálatommal az Alaptörvény és a köznevelési jogszabályok nyomán arra a kérdésre is választ kerestem, hogy mit jelent a gyermek iskolájának megválasztása. Az Alaptörvény XI. cikke értelmében a művelődéshez való jogot az állam az ingyenes és kötelező alapfokú oktatással is biztosítja. Az Nkt. 72. § (2) bekezdése rögzíti az iskolaválasztás szabadságát, *eszerint a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek - ha nem cselekvőképtelen - tizennegyedik életévének betöltésétől a szülő ezt a jogát gyermekével közösen gyakorolhatja.* A fentiek értelmében tehát a szülő az általa választott bármely oktatási intézménybe beadhatja gyermeke felvételi kérelmét. *A szabad iskolaválasztás joga azonban csak az intézményi lehetőségek korlátai között érvényesülhet.* Az alapfokú oktatásban való részvétel azonban nem szabadon eldönthető, hanem az Alaptörvényből fakadó kötelezettség is egyben. Mindezek alapján a szülő, illetőleg a nagykorú tanuló dönt arról, hogy melyik iskolával kíván tanulói jogviszonyt létesíteni. A tankötelezettségből adódóan is egyetlen olyan iskola van, amelyik nem tagadhatja meg a kérelem teljesítését, ez a kötelező felvételt biztosító iskola.

A feltárt körülmények szerint a panaszos gyermekének lakóhelye a Teleki Iskolának a kormányhivatal által meghatározott felvételi körzetében található. Az iskola igazgatója a tanköteles korú gyermek jelentkezését helyhiányra hivatkozással utasította el. A köznevelési szabályok alapján *a helyhiány álláspontom szerint a kötelező felvételt biztosító iskola esetén nem értelmezhető,* mivel ezen iskolának éppen az a lényege, hogy amennyiben a gyermeket, ha a szülő által választott iskola nem veszi fel, legyen olyan iskola, amely a tanköteles gyermek számára biztosítja tankötelezettsége teljesítésének helyét. A helyhiányra hivatkozás csak a választott iskola vonatkozásában értelmezhető fogalom, amikor a választott iskola a felvételi kötelezettségének teljesítése után (a fennmaradt üres férőhelyekre) további felvételi, átvételi kérelmeket is tud teljesíteni, de e jelentkezők száma meghaladja az üres férőhelyek számát. Az iskola azonban ekkor sem szabadon dönthet arról, hogy a további jelentkezők közül mely gyermekeket kívánja felvenni, hanem az EMMI rendelet 24. § (5)-(7) bekezdései szerint *sorsolás útján választhatja ki* a leendő tanulóit, és csak a sorsolással ki nem választott jelentkezők felvétele utasítható el helyhiány okán.

A gyermek tekintetében a Teleki Iskola a kötelező felvételt biztosító iskola, vagyis ez az iskola – a választott iskolával szemben – *a panaszos gyermekének felvételi kérelmét nem tagadhatta volna meg.* A rendelkezésre álló információk szerint a Teleki Iskola felvételi eljárásakor felvételi kötelezettségének eleve nem tudott eleget tenni, így a köznevelési jogszabályok értelmében a helyhiány kérdése fel sem merülhet.

Az iskolában ugyanis nem helyhiány alakult ki, hanem *a fenntartó döntése alapján a felvételi körzetbe tartozó gyermeklétszámnak megfelelő osztályszám és osztálylétszám eleve nem állt rendelkezésre.*

A fentiek alapján megállapítom, hogy az iskola a tanköteles korú gyermek oktatáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott akkor, amikor – a törvényi szabályokkal ellentétes módon – a kötelező felvételt biztosító iskolaként a 2014/2015. tanév tekintetében a felvételi körzetében lakóhellyel rendelkező gyermek jelentkezését elutasította. Hasonlóan a jogbiztonság követelményét, illetve az oktatáshoz való jogot sértő módon járt el a fenntartó akkor, amikor a tanulói jogviszonnyal kapcsolatos szülői kérelem elbírálása során az iskola vezetőjének elutasító törvényt sértő döntést jóváhagyta.

Az ombudsmani vizsgálati eszközökkel az nem volt tisztázható, hogy az igazgató milyen szempontrendszer alapján választotta ki az iskolába a felvételi körzetben lakóhellyel rendelkező felvételt nem nyert gyermekeket, így a panaszos gyermekét. Az igazgatói döntés – ahogyan arra már fent utaltam – tévesen helyhiányra hivatkozott a tankötelessé vált gyermek felvételének elutasításáról szóló határozatában, döntésében több tényező is befolyásolhatta. *Az viszont bizonyos, hogy az igazgató a felvételi körzetében lakóhellyel rendelkező felvételt nem nyert gyermekek elutasításakor objektív szempontokat nélkülözve, önkényes módon járt el.*

4. Vizsgálatom során mindezek után arra kerestem választ, *hogy az iskola igazgatója milyen szempont alapján döntött a panaszos gyermeke jelentkezési kérelmének elutasításáról.* Mindehhez a kiindulópontot a gyermekjóléti szolgálat már hivatkozott környezettanulmánya, valamint az édesanya által tudomásomra hozott körülmények adták.

A feltárt tényállás szerint a tankötelessé vált gyermek szülői külön éltek, de a szülői felügyeleti jogaikat közös gyakorolták. Ennek ellenére az apa nem írta alá a tanuló jelentkezési lapját. Az anya valószínűsítette, hogy az iskola igazgatója ténylegesen emiatt utasította el a gyermek iskolába való felvételi kérelmét. E körülményt erősítette meg az igazgató az édesanyjának adott 2015. március 2-án kelt írásos válasza is, mikor a külön élő szülők felügyeleti jogának közös gyakorlására hivatkozott a 2015/2016-os tanévre vonatkozó felvételi döntésének meghozatalát megelőzően.

A körülmények ismeretében elemeztem az iskolai beiratkozásra vonatkozó szabályokat. Mintahogyan már rögzítettem az iskolai felvétel érdekében jelentkezni kell, a részletszabályokat az EMMI rendelet 22. § (4) bekezdése írja elő: *„Az általános iskola első évfolyamára történő beiratkozáskor be kell mutatni a gyermek nevére kiállított személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt, továbbá az iskolába lépéshez szükséges fejlettség elérését tanúsító igazolást.”*

Ezt követően a Ptk. közös szülői felügyeletre vonatkozó szabályait tekintettem át. *A 2014 tavaszán hatályba lépett új Ptk., külön pontban foglalta meg a gyermekétől különélő, szülői felügyeleti jogától meg nem fosztott szülő jogait és kötelezettségeit. A törvény ennek keretében utal a mindkét szülőt érintő együttműködés kötelezettségére, a gyermeket nevelő szülő, illetve különélő szülő tájékoztatási kötelezettségére, valamint a szülői felügyelettel kapcsolatos lényeges kérdésekben az együttdöntés jogára.*

Ahogyan arra a Teleki Iskola igazgatója is hivatkozott a Ptk. 4:164. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a szülői felügyeletet a szülők – megállapodásuk vagy a gyámhatóság vagy a bíróság eltérő rendelkezése hiányában – közösen gyakorolják akkor is, ha már nem élnek együtt. A Ptk. 4:164. § (2) és (3) bekezdései a továbbiakban azt is rögzítik, hogy a különélő szülőknek a közös szülői felügyelet gyakorlása során biztosítaniuk kell gyermekük kiegyensúlyozott életvitelét. Azonnali intézkedést igénylő esetben a szülő a gyermek érdekében – a másik szülő késelem nélkül történő értesítése mellett – közös szülői felügyelet esetén is önállóan dönthet.

A Ptk. fenti szabályainak értelmében *a szülői felügyeleti jogot az apa, és az anya státuszukból eredően – a törvényben foglalt kivételekkel – közösen gyakorolják függetlenül attól, hogy házasságban vagy külön élnek.*

Ugyanakkor a Ptk. azt hangsúlyozza, hogy a külön élő szülők esetén a szülői felügyeleti jog közös gyakorlása nem okozhat zavart a gyermek fejlődésében, hiszen biztosítaniuk kell a szülőknek a gyermekük érdekeinek mentén, annak kiegyensúlyozott életvitelét. A szülői felügyelet gyakorlását külön élő szülők esetén azok egymástól való eltérő lakóhelye, fizikai távolság is nehezítheti, de előfordulhat, hogy az együtt élő szülők körülményeiben következik be olyan körülmény, amely megakadályozza a közös döntés meghozatalát, e helyzetben a Ptk. felhatalmazza az egyik szülőt az önálló döntésre, a másik szülő későbbi értesítési kötelezettségének előírásával.

A közösen gyakorolt szülői felügyeleti jog tartalmába betartozik a Ptk. 4:153. §-a alapján *a gyermek nevelésének és életpályájának megválasztása*. Ennek keretében a szülők jogosultak a gyermek nevelésének módját megválasztani, továbbá a gyermek képességei figyelembevételével a szülők és a gyermek közösen döntenek el, hogy a gyermek milyen életpályára készüljön. A gyermek sorsát érintő kérdésben a Ptk. 4:175. § (1) – (2) bekezdése alapján a szülőknek együttdöntési joguk van, akkor is, ha külön élnek és a szülői felügyeletet a szülők megállapodása vagy a bíróság döntése alapján az egyik szülő gyakorolja, kivéve, ha a gyermekétől különélő szülő felügyeleti jogát a bíróság e tekintetben korlátozta vagy megvonta. A gyermek sorsát érintő lényeges kérdésnek tekintendő többek között a kiskorú gyermek iskolájának megválasztása. Ugyanakkor a 4:175. § (3) bekezdés értelmében, ha a különélő szülők egyes, a (2) bekezdésben meghatározott, közösen gyakorolt felügyeleti jogosítványok tekintetében *nem tudnak megegyezni*, erről a gyámhatóság dönt.

Az új Ptk. szakítva a korábbi szabályozással a külön élő szülők közötti vita elbírálását is (hasonlóan az együtt élő szülők közötti vitához) *2014. március 15-ei hatállyal a bíróság helyett a gyámhatóság hatáskörébe utalta*. A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. §-a szerint a járási gyámhivatal a szülői felügyeleti joggal kapcsolatban *d) és f) pontok alapján* dönt, ha a közös szülői felügyelet gyakorlása során a szülők – a lelkiismereti és vallásszabadság körébe tartozó kérdés kivételével – valamely kérdésben *nem tudnak megállapodni*, továbbá a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a szülők vitájáról.

A gyámhatóság eljárását a Gyer. szabályozza. A Gyer. 20. §-ában foglaltak szerint, ha a szülők a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való vitájuk miatt terjesztenek elő kérelmet a gyámhivatalnál, a gyámhivatal megvizsgálja, hogy a bíróság korlátozta vagy megvonta-e a szülő szülői felügyeleti jogát a vita tárgyát képező kérdésben. A gyámhivatal a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekkel összefüggő eljárása során a felek együttműködésének előmozdítására és a gyermek érdekének érvényesítésére törekszik. A kérelem előterjesztését követően személyesen meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket és a vita eldöntése céljából felajánlja vagy a gyermek érdekében – a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása céljából – elrendeli a közvetítői eljárás igénybevételét.

A gyermek iskolájának, életpályájának megválasztására vonatkozó szabályokat a Gyer. 26. §-a az alábbiak szerint szabályozza. A Gyer. 26. § (1) bekezdése nyomán a szülői felügyeletet közösen gyakorló szülők, valamint a szülő és a gyermek között az életpálya kijelölésével és ezzel összefüggésben a gyermek taníttatásával, iskolájának megválasztásával kapcsolatban *felmerült vitában* a gyámhivatal a szülő vagy a gyermek kérelmére dönt. A korlátozottan cselekvőképes gyermek a kérelmét önállóan is előterjesztheti. A Gyer. 26. § (2) bekezdése rögzíti, hogy ha a nevelési-oktatási intézmény jelzi a gyámhivatalnak a gyermek taníttatásával, iskolájának megválasztásával kapcsolatban felmerült vitát, a gyámhivatal tájékoztatja az (1) bekezdés szerinti jogosultakat a kérelem benyújtásának lehetőségéről. A Gyer. 26. § (3)-(4) bekezdése alapján a gyámhivatalnak az eljárás során elsősorban a szülők és a gyermek közötti megegyezésre kell törekednie, vizsgálnia és mérlegelnie a gyermek képességeit, eddigi tanulmányait és eredményeit, valamint egészségi állapotát.

A Gyer. 26. § (5) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy ezek vizsgálata során ki kell kérni a nevelési tanácsadó vagy a gyermek nevelési-oktatási intézményének véleményét, továbbá – szükség esetén – a gyermek- és ifjúságpszichiátriai gondozó vagy a gyermek egészségi állapotának megítélésére jogosult egészségügyi szolgáltató szakvéleményét.

A Gyámhivatal először a gyermek érdekeire tekintettel a gyermek számára kijelölte azt az iskolát, amelyben még volt férőhely. Az anya fellebbezése folytán a másodfokú gyámhatóság e határozatot hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította azzal, hogy a gyámhatóság elsőfokú eljárásában teljes körűen tisztázza a tényállást, és ha a szülők között nincs vita, akkor a gyámhatóságnak nem rendelkezik hatáskörrel. Az elsőfokú hatóság új eljárásában rögzítette, hogy a szülők között vita nem áll fenn, ezért eljárását végzéssel megszüntette. Mindezt arra alapozva, hogy az apa újonnan 2015. szeptember 8-án beszerzett nyilatkozata szerint az anya nem kereste őt meg, és természetesen az iskolai beiratkozást sem akadályozta volna meg.

A fentiekkel szemben az anya több rendelkezésemre álló iratban is rögzítette, hogy az apa nem adta írásos hozzájárulását a gyermek iskolai jelentkezéséhez, ezt a szülői felügyeleti jog megváltoztatásával kapcsolatos kérelmet elbíráló bírósági ítélet is rögzíti. Hangsúlyoznom kell ugyanakkor, hogy ombudsmanként nem rendelkezem olyan vizsgálati vagy nyomozati eszközökkel, amelyek lehetővé tennék a szülők nyilatkozata közötti ellentmondás tisztázását. A Gyámhivatal döntése kapcsán ugyanakkor álláspontom szerint a szülői nyilatkozatok ellentmondásossága ellenére is megállapítható, hogy az nem segítette elő a szülők együttdöntésének előmozdításával a gyermek iskolájának megválasztását. A gyámhatóság szerint vitáról a jelen ügyben nem beszélhetünk, hiszen a szülők nem több iskola választása körül nem tudták kiválasztani a gyermekük számára megfelelőt.

Nem osztom a Gyámhivatal véleményét abban, hogy a szülők együttdöntési jogának gyakorlásának megítélésekor a Ptk. 4:175. § (3) bekezdés szabályozásból kell kiindulni, amely azt mondja ki, *ha a szülők közös felügyeleti jogosítványok tekintetében nem tudnak megegyezni*, erről a gyámhatóság dönt. A Ptk. ugyanis nem a szülők közötti vitát nevesíti, hanem a megegyezés hiánya esetére írja elő a gyámhatóság döntésének szükségességét. A megegyezés hiánya pedig nem csak a felek között fennálló vita esetén keletkezhet, hanem akkor is, ha a felek azért nem tudnak megegyezni, mert az egyik fél bármely okból, akár egyszerű nemtörődömségből, vagy éppen földrajzi távolsága, egészségügyi helyzete miatt nem gyakorolja e jogát. Hangsúlyozni kívánom ennek kapcsán azt is, hogy a szülői felügyeleti jog egyben kötelezettség is, tehát nem csak a szülők közös döntési jogának gyakorlásának lehetőségét adja meg, hanem közös kötelezettséggént írja elő a szülők döntését.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Gyámhivatala eljárása során, téves jogszabály-értelmezésből kiindulva az ügyben a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A Gyámhivatalnak ugyanis a Ptk. és a 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. § d) pontja alapján hatáskörének megállapítása mellett döntenie kellett volna a közös szülői felügyelet gyakorlásából eredő döntési kötelezettség tárgyában, mivel a szülők nem tettek eleget együttműködési kötelezettségüknek.

5. Vizsgálatommal arra is választ kerestem, hogy *a közös szülői felügyeleti jog gyakorlásának elmaradása milyen hatással lehet a gyermek iskoláztatására.* Álláspontom szerint *a kötelező felvételt biztosító iskola esetében a gyermek felvételének nem lehet akadálya, hogy a közös szülői felügyeleti jog gyakorlására jogosult mindkét szülő helyett a gyermek jelentkezési lapját csak egyik szülő írja alá.* Az ilyen jogértelmezési gyakorlat azért téves alapvetően, mert ebben az esetben *nem iskolaválasztásról, hanem a tankötelezettség teljesítéséről van szó.* A kötelező felvételt biztosító iskolába való felvétel fogalmilag nem a szülők „választásán” alapul, hanem ez az iskola, amelynek végső soron a gyermek oktatását biztosítani kell, amelynek meghatározása, kijelölése egyben az állam alapjogvédelmi kötelezettségéből ered.

A külön élő szülők közös szülői felügyeleti jogának gyakorlásával kapcsolatos jognyilatkozat megtételének relevanciája csak a választott iskolába való beiratkozásnál lehet, azonban mindkét szülő aláírásának hiánya álláspontom szerint ebben az esetben sem lehet pusztán erre alapozva az iskolai felvétel elutasítani.

A Gyer. 26. §-a értelmében ugyanis a nevelési-oktatási intézmény jelezheti a gyámhivatalnak a gyermek taníttatásával, iskolájának megválasztásával kapcsolatban általa észlelt vitát, a gyámhivatal pedig tájékoztatja az (1) bekezdés szerinti jogosultakat a kérelem benyújtásának lehetőségéről.

Utalnom kell arra is, hogy az iskoláknak a külön élő szülő szülői felügyeleti jogának gyakorlásával kapcsolatos szülői megállapodást, illetve annak gyámhatósági vagy bírósági rendezését ismernie szükséges, *álláspontom szerint e nyilatkozat hiánya nem lehet az általános iskolai felvétel kritériuma.*

Az EMMI rendelet 22. § (4) bekezdése sem írja elő az általános iskola első évfolyamára történő beiratkozáskor feltételül, amelynek értelmében a gyermek nevére kiállított személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt, továbbá az iskolába lépéshez szükséges fejlettség elérését tanúsító igazolást kell bemutatni.

6. Összességében a feltárt körülmények és a vonatkozó szabályok alapján megállapítom, hogy a kötelező felvételt biztosító iskolába a gyermek, azért nem nyerhetett felvételt, mert az állami fenntartó nem tette lehetővé a gyermek lakóhelye szerinti felvételi körzetében a gyermeklétszámnak megfelelő osztályszám elindítását, ehhez járult hozzá az iskola igazgatójának önkényes döntése, amit a törvényes működésért felelős fenntartó jóváhagyott.

A gyámhatóságnál eközben a panaszos hiába kezdeményezte az iskola „választásához” szükséges apai közreműködés hiánya miatt a közös szülői felügyeleti joggyakorlása körébe tartozó együttes döntés meghozatalát.

A panaszossal szemben a tankötelezettség elmulasztása miatt a gyámhatóság első fokú nem jogerős, tehát nem végrehajtható döntése alapján kijelölt iskola igazgatójának feljelentésével szabálysértési eljárás indult.

Mindezek ismeretben hangsúlyozom, hogy kormányhivatalnak az iskolák felvételi körzetét a várható tanköteles korú gyermeklétszámára tekintettel úgy kell kialakítani, amely mellett az iskolák el tudják látni feladataikat, illetve az intézményvezetők eleget tudjanak tenni a felvételi kötelezettség teljesítésének.

A fenntartónak pedig úgy kell megszerveznie az ellátást, amely biztosítja a Nkt.-ban rögzített követelményt, miszerint a kötelező felvételt biztosító iskola minden olyan jelentkezőt fel tudjon venni, akiknek a felvételét jogszabályok előírják, ugyanakkor az iskolai osztálylétszámára vonatkozó rendelkezések sem sérülnek. A fenntartó e téren nem hivatkozhat arra, hogy döntése következtében helyhiány alakult ki. Rá kívánok mutatni arra is, hogy a jogszabályokban előírt kötelezettségei alól a fenntartó nem mentesülhet akkor sem, ha azok teljesítése komoly nehézséget jelent számára. A jogbiztonság követelménye alapján a szülők joggal számíthatnak arra, hogy gyermekük biztosan felvételt nyer abba az intézménybe, amely számára a kötelező felvételt biztosító intézmény.

Az iskola igazgatója a kötelező felvételi körzetbe tartozó gyermekek jelentkezését nem utasíthatja el, arra hivatkozással, hogy külön élő szülei a szülői felügyelet gyakorlásáról nem nyilatkoztak.

A kötelező felvételt biztosító iskola funkciója ugyanis éppen az, hogy a körzetébe tartozó valamennyi tanköteles korba lépett kisgyermek felvételét biztosítsa akkor is, ha más – a szülők által választott – iskola a gyermek jelentkezési kérelmét elutasította.

Az ezzel ellentétes hatósági jogalkalmazási és jogértelmezési gyakorlat – azaz a szülőtől további nyilatkozatok megkövetelése – visszás, mert különösen alkalmas arra, hogy ellehetetlenítse a tankötelezettség teljesítését, amelynek elmulasztása jogkövetkezményekkel jár.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy az egyedi ügyben tankötelessé vált gyermek kötelező felvételt biztosító iskolába való felvétele ügyében tegye meg a szükséges intézkedéseket, továbbá vizsgálja felül az iskolai beiratkozásnál megkövetelt szülői felügyeleti jog gyakorlásával kapcsolatos iskolai eljárásokat;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *felhívással fordulok* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökéhez, a Budapest Fővárosi Kormányhivatal kormány megbízottjához, a Budapest Főváros XI. Kerületi Hivatalának vezetőjéhez, hogy jogalkalmazási gyakorlatuk során a hatályos jogszabályok keretei között, annak megfelelően járjanak el a jogbiztonság követelménye és a kapcsolódó alapjogok védelmében.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.