

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3358/2014. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy általános iskolába járó gyermek édesapja fordult hozzám azzal, hogy sérelmesnek tartja a Bodajki Általános Iskola igazgatójának, illetve gyermeke osztályfőnökének eljárását. Beadványában előadta, hogy tudomása szerint a 2013/2014-es tanévben az igazgató pofon ütött egy tanulót, valamint az osztályfőnök durván, sértő módon beszél a tanulókkal. Sérelmeivel azonban hiába fordult az iskola fenntartójához, a Móri Tankerülethez, érdemi választ nem kapott. Véleménye szerint panaszának kivizsgálását a tankerület ellehetetlenítette, mert a bepanaszolt tanár hozzátartozója a Móri Tankerület alkalmazottja.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A panaszbeadvány nyomán áttekintettem az iskola honlapján elérhető házirendjét. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján vizsgálat lefolytatására kértem fel a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, majd a válasz hiányosságai miatt annak kiegészítését kértem. A továbbra is hiányos válaszadás miatt az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkárától kértem az érdemi vizsgálat lefolytatását.

Az érintett alapvető jog és elvek

- a jogállamiság elve és a jobbiztonság 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];
- 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 nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.).

A megállapított tényállás

1. A sérelmezett eljárás alapjául szolgáló ügy a panaszos édesapa és az iskola között 2013 szeptemberében kezdődött, mikor a gyermek a 0. órában tartott osztályfőnöki órán nem jelent meg. Az esetről készített – iktatásra vonatkozó adatot nem tartalmazó – osztályfőnöki feljegyzés rögzítette, hogy a tanuló csak az első órára érkezett meg. Az osztályfőnök ezt követően a tanulóval azt közölte, hogy *„az órát be kell pótolnia vagy vele a 7. órában, vagy az igazgatói irodában, mivel ellenkező esetben igazolatlan órát kellene egyébként beírnia.”*

Az apa az órarend szerinti 6. óra után megérkezett gyermekéért és az osztályfőnöknek kifejtette, hogy véleménye szerint a 0. óra az nem lehet kötelező, így a gyermeknek azt nem is kell bepótolnia.

Az osztályfőnök a tanulóval már ismertetett álláspontjára hívta fel a szülő figyelmét, de a megbeszélés sem ekkor, sem a délutáni órákban nem vezetett a szülő és a tanár között megegyezésre. Az órai mobiltelefon használata miatt tanuló szeptemberben az ellenőrzőben rögzítetten osztályfőnöki figyelmeztetést kapott, illetve e napon az apának az osztályfőnök – iktatásra vonatkozó adatot nem tartalmazó – külön levelet írt, melyben kéri, hogy a probléma tisztázása érdekében keresse fel az iskolát. A szülő az iskola intézkedésével kapcsolatos véleményét a tanuló ellenőrzőjében közli az iskolával, melyben kifejezi, hogy nem ért egyet az iskola intézkedésével. A tanuló a soron következő 0. órában tartott tanítási órán ismét nem jelenik meg. Az iratok szerint az iskola igazgatója – iktatásra vonatkozó adatot nem tartalmazó értesítésben – 2013 októberében rendkívüli szülői értekezletre hívja a szülőket, amelynek témájáról az értesítés nem szól.

A Móri Tankerület igazgatója – miután arról értesült az iskolától, hogy a gyermeknek négy igazolatlan órája van – 2013. október 24-én kelt, 89-7/2013. számú levélben felhívta e tényre a szülő figyelmét. Egyben figyelmeztette a szülőt a hiányzás jogkövetkezményeire, miszerint 10 igazolatlan óra után az iskolának kötelező továbbítani a gyermek ügyét a járási gyámhivatalhoz, 30 óra hiányzás után pedig szabálysértési eljárás indítására kerülhet sor.

A panaszos 2014. október 28-án személyesen, más személlyel közösen kívánta felkeresni a móri tankerületet, az igazgatója azonban elutasította kérelmük meghallgatását. A panaszos még azon a napon levelet ír a tankerületnek, melyben leírta a személyes meghallgatás elutasításának körülményeit, továbbá kérte az alábbiak vizsgálatát: az igazgató pofon vágott egy gyermeket, az osztályfőnök drogfogyasztásával vádolta meg a gyermekeket. A panaszos kérte továbbá annak a vizsgálatát is, hogy a 0. órán való hiányzásból keletkező igazolatlan órák törvényesnek tekinthetőek-e. E beadványában kérelmezte a tankerület elfogultságának vizsgálatát is, hivatkozva arra, hogy a tankerület tanügyi referense gyermeke osztályfőnökének a felesége, aki jelen kívánt lenni a személyes meghallgatáson. Véleménye szerint szükséges a felettes szerv vizsgálata a pártatlan eljárás lefolytatása érdekében. Mindezt a levelet a meghallgatásra őt elkísérő személy is aláírta. A panaszos kérelmét – a rendelkezésemre bocsátott iratok szerint – a tankerület nem iktatta. E napon a tankerület tanügyi referense írásban bejelentette, hogy a panaszos ügyével személyes elfogultság miatt nem foglalkozhat. A tankerület igazgatója – az iktatásra utaló adatot nem tartalmazó levélen – a bejelentést tudomásul vette. A szülő 2013. november 18-án levelet írt a tankerület igazgatójának az iránt érdeklődve, hogy mi történt beadványával, mert arra nem kapott választ. A tankerület e levelet 89-6/2013. számon iktatta, bár a korábban – 2013. október 24-én – kelt szülőnek szóló felhívó levélnél alacsonyabb alszámra iktatták.

A tankerület 2013. november 20-án kelt 89-9/2013 számú levelében tájékoztatta a panaszost, hogy mind a két beadványát (október 28-án és a november 18-án kelt iratokat) a *„hivatalos szolgálati útnak megfelelően továbbítottuk a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Fejér megyében megbízott ügyvédjének. Az ügy kivizsgálása folyamatban van.”*

A tankerület vezetője 2013. november 22-én, 89-10/2013 számú iratában megkeresi a panasszal érintett iskola igazgatóját, hivatkozva a panaszos 2013. október 28-án kelt beadványában foglaltakra, miszerint a tanuló osztályfőnöke az iskolában drogfogyasztással kapcsolatos ismeretekre oktatja a tanulókat és maffia kapcsolataira hivatkozik.

Az iktatás nélküli osztályfőnöki válasz szerint nem történt maffiával való fenyegetés és a rendkívüli osztályfőnöki órán nem a kábítószer készítését tanították, hanem a kábítószerrel való visszaélés következményeit beszéltek meg a tanulókkal, illetve ezzel kapcsolatosan felhívta a tanulók figyelmét, hogy megnőtt az önbíraskodások száma az elmúlt időben. A pedagógus szerint ezeket érthette félre a tanuló.

Az igazgató vizsgálatának eredményét a tankerülettel 2013. november 27-én kelt – sem az iskolánál, sem a tankerületnél iktatást nem tartalmazó – válaszában ismertette, amelyben hivatkozott arra, hogy iskolájukban korábban előfordult kábítószer-fogyasztás gyanús eset.

Ekkor vizsgálatot rendelt el, rendkívüli szülői értekezletet hívott össze, illetve osztályfőnöki órán is foglalkoztak a témával, továbbá külső szakembereket is felkértek előadás tartására. Az ügyben személyes elfoglaltságát bejelentő tanügyi referens 2013. november 28-án e-mailt írt az iskola igazgatójának, melyben utalva a panaszos ügyére tájékoztatja az igazgatót a tanítási óra legkorábbi megkezdésére vonatkozó rendeleti szabályozásról. Az osztályfőnök 2013. november 29-én – iktatásra utaló adatot nem tartalmazó – levélben válaszol a gyermek ellenőrzőjében még szeptemberben rögzített szülői bejegyzésre, melyben felsorolja a fegyelmi büntetéseket és tájékoztatja a szülőt, hogy a 0. óra megtartásának feltétele, hogy ahhoz a szülői közösség és a diákönkormányzat hozzájáruljon. E ténytet pedig az iskola SZMSZ-e tartalmazza. Továbbá 2013. december 2-án – iktatás nélküli – feljegyzésben az osztályfőnök rögzíti, hogy az osztály tanulóinak szülei ragaszkodnak az osztályfőnöki óra 0. órában való megtartásához.

A panaszos szülő 2013. december 9-én kelt levelében a KLIK elnökéhez fordult, melyben ügyének vizsgálata mellett többek között az alábbi kérdésekben kérte az elnök választát: vizsgálat alatt fel kell-e függeszteni az érintettet, a móri tankerületnek felettes szerve-e az ügyvéd, illetve a gyermekbántalmazás bűncselekmény-e.

A KLIK Központja 2013. december 13-án soron kívüli vizsgálatot kér a Székesfehérvári Tankerületének igazgatójától a panaszos ügyében.

A székesfehérvári tankerület igazgatója az ügyet kivizsgálva az alábbiakról tájékoztatja a KLIK Központját. Az úgynevezett „nulladik” óra az igazgató nyilatkozata alapján reggel 7 órakor kezdődik, ami nem felel meg az EMMI rendelet 16. § (2) bekezdésében foglaltaknak, így a Székesfehérvári Tankerület igazgatója indítványozta az illetékes tankerületi igazgatónak, hogy kezdeményezze az intézményi házirend jogszabálynak megfelelő módosítását. A vizsgálat során azt is feltárták, hogy az iskola házirendje nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, több helyütt nem hatályos jogszabályokra hivatkozik, a szöveg nagy részét tekintve pedig nem szabályoz, hanem jogszabályokból kivonatol.

A vizsgálat rögzítette továbbá, hogy az igazgató a szülő állításával szemben nem hivatkozott soha a politikai kapcsolataira. Nem felel meg az sem a valóságnak, hogy az osztályfőnök drogfogyasztással vádolt meg nyolcadik osztályos tanulókat. A valóság ezzel szemben az, hogy amikor az iskolában felmerült a drogterjesztés gyanúja, az igazgató saját maga tartott szülői értekezletet, ahol felhívta a szülők figyelmét a tanulókat érintő veszélyekre (ezen a panaszos szülő nem jelent meg), majd kérésére az osztályfőnökök drogprevenációs tárgyú osztályfőnöki órákat tartottak. Később külső szakembert is felkértek az említett témában előadást tartani.

A panaszos igazgatóra tett azon megállapítására, mely szerint gyermekbántalmazás történt, a vizsgálat nem terjedt ki, mivel a panaszos nem az említett tanuló szülője. Ugyanakkor a tankerület igazgatója utalt arra is, hogy a panaszos korábban az iskola egyik másik tanárát szintén gyermekbántalmazással vádolta meg, majd a bíróság megállapította, hogy nem történt bűncselekmény.

A Székesfehérvári Tankerület vizsgálatának eredményéről tájékoztatta a Móri Tankerületet és kérte a jogszabályoknak megfelelő állapot helyreállítása érdekében a szükséges intézkedések megtételét.

A Móri Tankerület tanügyi referense e-mailben továbbította a Székesfehérvári Tankerület vizsgálati eredményét, az intézkedés megtételének határidejéül a félévi tantestületi értekezletet szabta meg. Egyben közölte többek között azt is, hogy *„a szülő panaszai nem megalapozottak, illetve a maffiával kapcsolatos panasz kivizsgálására nincs hatásköre.”*

A KLIK elnöke 2014. január 20-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost a vizsgálat eredményéről, így a nulladik órával kapcsolatos, és a drogprevenációs tárgyú iskolai intézkedésekről, majd megírta, hogy a panaszában megfogalmazott egyéb észrevételeivel kapcsolatban a KLIK vizsgálatot végez, melynek eredményéről az ügy lezárását követően a Móri Tankerület ad tájékoztatást a panaszosnak.

A panaszos sérelmeit 2014. január 28-án a Székesfehérvári Tankerület igazgatójánál is előadta, miszerint az osztályfőnök durván beszél a tanulókkal, megfélemlíti őket. A meghallgatáson megjelent a panaszos fia, aki kifogásként fogalmazta meg, hogy 2014 januárjában egy órára 2 perc késéssel érkezett meg a mosdóból, amelyért igazolatlan órát kapott. A tankerület igazgatója a meghallgatáson a nulladik órával kapcsolatosan hivatkozott a KLIK elnöke levelében foglaltakra, amelyet a panaszos is megkapott. A tanárok általi vélelmezett bántalmazások kapcsán az igazgató felhívta a panaszos figyelmét, hogy az eljárás lefolytatására a rendőrség jogosult, mivel a tankerület hatásköre a pedagógiai szakmai munka vizsgálatára terjedhet ki.

A Móri Tankerület tanügyi referense 2014. április 3-án e-mailt írt a tankerület igazgatójának megbízásából egy ügyvédnek, miszerint az osztályfőnök felesége (vagyis ő maga) a rendőrségen való érdeklődéskor értesült arról, hogy a rendőrség az osztályfőnökkel szemben folytatott nyomozási eljárást lezárta, mivel a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése. A referens az ügyvédet arra kérte, hogy tanulmányozza át az esetet és „alkosson véleményt arról, hogy érdemes-e becsületsértésért beperelni XY urat, illetve kérni a bíróság állapítsa meg a jogsértés tényét és a jövőre nézve tiltsa el a további jogsértésektől”.

2. A panaszos 2014 júniusában kelt levelében fordult az ombudsmanhoz, mivel az ügyben eljárást folytató szervektől panaszát érdemben elbíráló döntést nem kapott. Panaszában az eljáró szervek elfogultságát valószínűsítette, így ezek alapján a KLIK elnökétől a tankerületek által folytatott eljárások vizsgálatát kértem. Az elnök válaszában a Székesfehérvári Tankerület igazgatója által lefolytatott vizsgálat eredményét ismertette és megküldte a Székesfehérvári Tankerületnél készült jegyzőkönyvmásolatát a szülő 2014. január 28-ai meghallgatásáról.

A KLIK elnöke válaszában megismerését követően, annak a panaszban foglaltakkal nem teljes körű, hiányos tartalma miatt ismételt megkeresésemben további választ vártam a panaszos által konkrétan megfogalmazott egyedi kérdések tárgyában. Többek mellett abban, hogy történt-e bántalmazás, az osztályfőnök durván, sértően beszélt-e a tanulókkal, a móri tankerület elfogultatlan eljárást folytatott-e, a panaszos tankerülethez benyújtott beadványának a megyeközponti tankerület ügyvédjéhez való továbbítása megfelelt-e a vonatkozó eljárási rendnek. Tájékoztatást kértem továbbá arra vonatkozóan is, hogy pontosan mit takar a KLIK elnökének a panaszosnak szóló azon válasza, miszerint a bántalmazás ügyében is vizsgálat indult, amelynek eredményéről később tájékoztatják a szülőt, amelyre nem került sor.

A KLIK elnökének ismételt válasza tartalmában és szövegezésében néhány mondatról eltekintve megegyezett a korábbi válaszában foglaltakkal, a kérdésekkel összefüggésben érdemi választ, magyarázatot nem kaptam. Ismételten megküldte azonban a Székesfehérvári Tankerületnél készült jegyzőkönyvmásolatát a szülő 2014. január 28-ai meghallgatásáról.

Mindezeket ismertetve 2014 decemberében a köznevelésért felelős államtitkárhoz fordultam és vizsgálatát kértem a KLIK elnökének megkereséseimre adott, a beadványban foglaltakkal össze nem függő, hiányos, illetve nem érdemi jellegű válaszaik okán. Továbbá kértem, hogy a válaszában térjen ki arra is, hogy a tankerület pedagógiai-szakmai ellenőrzése pontosan milyen tevékenységi körre terjedhet ki, valamint mi az elvárt eljárás a tankerülettől akkor, ha gyakorlatában olyan gyanú merül fel, amely szerint a pedagógus olyan „pedagógiai módszereket” alkalmaz, amely testi fenyegetésnek, illetve kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, vagy emberi méltóság tiszteletben tartása megsértésének minősülhet.

Az államtitkár válaszában összefoglalta az ügyben történt eseményeket és rendelkezéseimre bocsátotta az ügyben általa relevánsnak tartott iratok másolatait. Hivatkozott a KLIK eljárására is, amelynek keretében többször megállapította, hogy a zaklatás és könnyű testi sértés kivizsgálása nem tartozik a hatáskörébe, ez iránt szülő tehet feljelentést az illetékes szervnél. Álláspontja szerint a KLIK vizsgálata a szülő többi panaszára kitért.

A Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet állapítja meg a KLIK számára a fenntartói feladatokat és ezek megosztását a KLIK szervezetén belül. Az államtitkár utalt arra, hogy a nevelési-oktatási intézményekben lefolytatandó szakmai ellenőrzések szabályairól és az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzésekben részt vevő szakértő tevékenységének szakmai feltételeiről EMMI rendelet rendelkezik. Ebben az esetben azonban nem mutatkozott szükségesnek szakértő bevonása, az intézményvezető saját hatáskörben, majd másodfokon a tankerületi igazgató járt el a kérdésben, a bűncselekmény gyanúja esetén a rendőrség, gyermekvédelmi ügyben a járási hivatal és a gyermekvédelmi szervek járhatnak el. Az államtitkár szerint a KLIK az ügyet a megfelelő szinten koordinálta. Mindezeknek megfelelően megállapítható, hogy a szülő összes panaszára megszületett a megfelelő döntés és válasz a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervtől és szervezeti egységtől. A KLIK-nek nem volt tudomása arról, hogy a rendőrségen az eljárás megindult, mint ahogy annak megszüntetéséről sem kapott értesítést, mivel az eljáró szerv csupán a feljelentőt köteles értesíteni az eljárás megszüntetéséről. A rendőrségi eljárás megszüntetéséről a KLIK is csak 2015 januárjában értesült. A csatolt iratok szerint a Móri Rendőrkapitányság a Móri Tankerület igazgatóját 2015. január 14-én kelt levelében tájékoztatta, hogy az osztályfőnökkel szemben folytatott eljárását 2014. március 12-én a Be. 190. § (1) bekezdés b) pontja alapján megszüntette. A megszüntető határozatot a feljelentő átvette, azzal szemben határidőn belül panasszal nem élt, így az jogerőssé vált.

Az államtitkár ugyanakkor azt is megállapította, hogy a KLIK elnöke által az ombudsmannak adott válaszai nem tértek ki a részletekre és a tájékoztatása nem volt teljes körű. A hasonló esetek elkerülése érdekében, felhívta a KLIK elnökének a figyelmét, hogy a jövőben részletesebb tájékoztatást adjon az ombudsmani megkeresésekre.

A megküldött iratok között fellelhető a 2015. január 14-én kelt levél, amit egy ügyvéd a Móri Tankerület igazgatójának írt. A másolat a tankerület által iktatásra utaló adatokat nem tartalmazva az alábbiakat rögzíti: *„igazolom, hogy 2013 őszén, vélhetően november 22-én a székesfehérvári ügyvédi irodánkban XY ügyében személyes egyeztetést folytattunk, melynek során áttekintettük és megvizsgáltuk a panaszos ügyében mindazon állításokat, amelyeket az iskola igazgatójával és osztályfőnökkel szemben fogalmazódott meg.”*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság 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 Ajbt. 18. § (2) bekezdése *a)* pontja alapján hatóság az a *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – amely állami vagy önkormányzati feladatot lát el, illetve e feladat ellátásában közreműködik.

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 a 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 érvelést mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, illetve XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a tisztességes eljáráshoz, illetve jogorvoslatihoz 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 indoklásában 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.

Amint arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bek. és az Alkotmány 2. § (1) bek.; azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény 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 nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de a 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 eljárásról 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 jogorvoslathoz 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. Az ügy érdeme tekintetében

A. A fenntartó eljárása tárgyában

1. A panaszbeadványban foglaltakkal összefüggésben elsőként áttekintettem az Nkt. a szülő és a tanuló eljárásindítására vonatkozó szabályait. Az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében *az iskola döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása* ellen a tanuló, a szülő – *a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül* – a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat, kivéve a magatartás, a szorgalom, valamint a tanulmányok értékelése és minősítése ellen. Eljárás indítható a magatartás, szorgalom és a tanulmányok minősítése ellen is, ha a minősítés nem az iskola által alkalmazott helyi tantervben meghatározottak alapján történt, a minősítéssel összefüggő eljárás jogszabályba vagy a tanuló jogviszonyra vonatkozó rendelkezésekbe ütközik. Az Nkt. tehát a kérelem benyújtásának feltételeként *a kérelem benyújtásának a határidejét és annak tárgyát határozza meg*. A panaszos fenntartóhoz benyújtott kérelmeinek tartalma alapján megállapítható, hogy azokban *az iskolában történt eseményeket sérelmezett*, úgymint: azt, hogy az igazgató pofon vágott egy gyermeket, azt, hogy az osztályfőnök drogfogyasztással vádolta meg a gyermekeket, durván sértően beszél a tanulókkal, illetve a 0. óráról való hiányzások jogszerűségét. E sérelmek pedig *az iskolában alkalmazott pedagógusok tevékenységéhez kapcsolódnak*, vagyis az intézkedésekkel szemben a szülő eljárást indíthat.

2. A feltárt tényállás szerint a szülő az iskola gyakorlatát sérelmező *2013. október 28-án kelt kérelmét a tankerülethez nyújtotta be*, amelyben egyben kérte a felettes szerv által a tankerület vezetőjével szemben az *elfogultság vizsgálatát*, mivel véleménye szerint attól elfogulatlan eljárás nem várható. A szülői kérelem elbírálására vonatkozó eljárást az Nkt. határozza meg, amelynek panasz benyújtásának időpontjában hatályos 37. § (3) bekezdés a) pontja értelmében *a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében*. A szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle –, valamint a vonatkozó jogszabályok sem teszik kötelezővé, hogy a kérelem benyújtója megjelölje a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. Általános közigazgatási eljárási garancia, hogy a tény *a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglaltak alapján, annak tartalma szerint kell megítélnie*.¹ A kérelem elbírálására jogosult szervnek ugyanis mindenkor kell tisztában lennie a vonatkozó szabályokkal, illetve rendelkezésére állnak az iskola belső szabályzatai is.

A fentiek alapján a fenntartói jogokat gyakorló tankerületnek vizsgálnia kellett volna, hogy a panaszban foglaltak jogszabálysértéssel kapcsolatos intézkedéseket sérelmeznék-e. A szülő részben a pedagógusok tanulókkal szemben megnyilvánuló eljárását kifogásolta, mely szerint a tanár pofon vágta az egyik tanulót, továbbá drogfogyasztással vádolta meg őket. A fenntartó hatáskörének megállapítására irányuló eljárásának elvi kiinduló pontja a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény, melynek *37. cikk a) pontja rögzíti, hogy az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni*.

¹ Vö. Ket. 37. § (1) bekezdés: „A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.”

Az Egyezmény 29. cikk a) cikke kimondja, hogy a gyermek oktatásának elő kell segíteni a gyermek személyiségének kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejllesztését.

Továbbá figyelemmel kell lenni az Nkt. garanciális rendelkezéseire is, mely a *pedagógus kötelességei között* a 62. § (1) bekezdésében kimondja, hogy a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, oktatása. Ezzel összefüggésben kötelessége többek között, hogy előmozdítsa a gyermek, tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását, és törekedjen azok betartatására, valamint *a gyermekek, a tanulók és a szülők, valamint a munkatársak emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa, javaslataikra, kérdéseikre érdemi választ adjon.*

A szülő kérelemében a 0. órán való részvételi kötelezettség és annak elmulasztásával kapcsolatos iskolai gyakorlattal szemben is megfogalmazott kifogásokat. E kérdéseket az Nkt. és az EMMI rendelet szabályozza.

Mind az államtitkár, mind a KLIK elnöke megkereséseimre adott válaszában kifejtette, hogy a pedagógusok panaszos által sérelmezett eljárásának vizsgálata nem tartozik a fenntartó hatáskörébe, mert véleményük szerint a zaklatás és könnyű testi sértés kivizsgálására más szerv jogosult, a személyében sértett gyermek vagy szülei kérelmére indítható.

A kérdéssel összefüggésben nem tudom osztani sem a szaktárca, sem pedig a KLIK elnökének véleményét. *Álláspontom szerint a szülői panaszban foglalt valamennyi kifogás jogszabályba ütköző magatartást, illetve intézkedést sérelmez, amely alapján a fenntartó hatásköre egyértelműen megállapítható, és mint a pedagógus munkáltatói joga gyakorlójaként is köteles a vizsgálatot lefolytatni.* A Gyermekjogi Egyezmény és az Nkt. egyértelműen leszögezi, hogy a gyermek nem vethető alá megalázó bánásmódnak, sem emberi méltósága nem sérthető. Rögzítenem kell azt is, hogy a fenntartó hatáskörének fennállása nem zárja ki más, hatáskörrel rendelkező hatóság eljárásának lefolytatását.

3. A fenntartó eljárására az Nkt. 38. § (3) bekezdése vonatkozik, 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 előzőek értelmében a fenntartónak az eljárásában érvényesíteni kell a Ket. eljárási szabályait. Abban az esetben pedig, ha a kérelem elbírálásához, a döntés meghozatalához nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, akkor *bizonyítási eljárást kell lefolytatnia.* A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére, mint például *az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.*

Figyelemmel szükséges lenni arra, miszerint az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – *részrehajlás nélkül*, tisztességes módon intézzék. Ennek nyomán a Ket. az alapelvek között, a 2. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az ügyfelet a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A részrehajlás nélküli közigazgatási hatósági ügyintézés egyik hagyományos biztosítékát a Ket. 42-43. §-ában szabályozott kizárási szabályok jelentik.

A Ket. 42. § (3) bekezdése kimondja, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése, míg a (6) bekezdés arról is rendelkezik, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

A kizárással kapcsolatos további rendelkezések alapján a 43. § (1) bekezdés értelmében az ügyintéző a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított öt napon belül köteles bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. A kizárási okot a kizárási okról való tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül az ügyfél is bejelentheti.

A Ket. 43. § (2) bekezdése alapján a kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, továbbá arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. A kizárás tárgyában hozott végzést az ügyféllel közölni kell. Amennyiben pedig a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a Ket. 43. § (4) bekezdése értelmében a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni. A Ket. 43. § (5) bekezdésének rendelkezése szerint ez utóbbi esetben főszabály szerint a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

A feltárt tényállás szerint a tankerület tanügyi referense elfogultságát bejelentette a tankerület vezetőjének, amelyet az a bejelentést tevő iraton tudomásul vett, azonban ennek ellenére nem a Ket. 43. § (2) bekezdése szerint járt el. *A tényállásban feltártak szerint az ügyben személyes elfogultságát bejelentő referens az ügyben továbbra is eljár.* 2013. november 28-án e-mailt írt az iskola igazgatójának a szülő panaszára hivatkozva, továbbá 2013. december 20-án szintén ő továbbította, értelmezéssel ellátva a Móri Tankerület felé a Székesfehérvári Tankerület vizsgálatának eredményét. Majd ugyancsak a tanügyi referens az, aki 2014. áprilisi levelében arra hivatkozik, hogy férje ügyében tájékoztatást kért a rendőrségen és ennek ismeretében tankerületi igazgató megbízásából a tankerülettel kapcsolatban álló ügyvédtől kér állásfoglalást, hogy érdemes-e beperelni a szülőt.

A szülő ugyanakkor panaszának elfogulatlan vizsgálata érdekében – az általa tapasztaltak alapján – a tankerület vezetőjével szemben élt kifogással és kérte az ügyben a felettes szerv döntését a tankerület igazgatójának benyújtott panaszában.

A Ket. 22. § (1) bekezdése értelmében a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint hatáskör hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatásköre hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

A tankerület igazgatója a szülői kérelemben vele szemben megfogalmazott elfogultság kérdésében elmulasztotta hatáskörének vizsgálatát, amely alapján a szülői kérelmet felettes szervéhez kellett volna áttennie. A 2013 októberében benyújtott szülői panaszban foglaltak kivizsgálása érdekében ezzel szemben 2013. november 22-én *intézkedést tett*, vizsgálatra kérte fel a bepanaszolt iskola igazgatóját, egyeztetett a szülői panasz tárgyában az ügyvéddel.

4. Az Nkt. a panasz benyújtásának időpontjában hatályos 37. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a *fenntartó másodfokú döntést hoz a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem* tekintetében. A fenntartó döntéshozatali joga pedig szinte korlátlan az Nkt. 38. § (1) bekezdése értelmében, 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 szülői kérelemre adott fenntartói – mind a Székesfehérvári Tankerület személyes meghallgatása, mind a KLIK elnökének levélformájú – válaszok nem felelnek meg sem az Nkt., sem a Ket. érdemi döntéshozatalára vonatkozó szabályainak, mivel az alakszerű érdemi döntés meghozatala nem történt meg.*

5. Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak, a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá – a megrovást és a szigorú megrovást 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 függetlenül attól, hogy az eljárás nem a klasszikus értelemben vett közigazgatási hatósági eljárás, de az Nkt. hivatkozott rendelkezései alapján a Ket. megjelölt rendelkezéseit kell alkalmazni. 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. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

A fenntartó panaszosnak küldött alakszerűséget nélkülöző, írásbeli válasza azonban a rendelkezésre álló iratmások alapján a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást nem tartalmazta.

6. *Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a fenntartó hatáskörében eljárási kötelezettséggel rendelkező szervek egyike sem az Nkt. szerint szabályozott eljárást folytatta le. A fenntartó többszörösen törvénysértő módon nem döntött a személyes elfogultságát bejelentő alkalmazottjának kizárásáról, valamint az igazgatóval szemben bejelentett elfogultságot tartalmazó kérelmet sem tette át a felettes szervéhez, ehelyett az ügyben a személyes elfogultságát bejelentő ügyintéző aktív közreműködésével, illetve a tankerület igazgatója elfogultságának vizsgálatát mellőzve járt el.*

Mindebből következően megállapítom, hogy a fenntartó, a Ket. garanciális rendelkezéseit megsértve érdemben nem járt el hatáskörében, a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálta el, nem tisztázta a tényállást, az eljárásra vonatkozó határidőket nem tartotta be, illetve a pártatlan eljárást sem biztosította, továbbá nem tájékoztatta a panaszost a jogorvoslat lehetőségéről sem. A fenntartó eljárása, illetve mulasztásai és hibái akadályozták a tanulói és a szülői jogok érvényesülését, amellyel pedig a panaszos tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Vizsgálatom kapcsán nyomatékosan kívánom hangsúlyozni, hogy a köznevelés szereplői (szülő, tanuló, pedagógusok) között kölcsönös függőségi viszony áll fenn, amely hozzájárul az egyes szereplők jogai 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.

Utalni kívánok arra, hogy hasonló tárgykörben több vizsgálatot folytattam, mióta az iskolák fenntartói jogait az állam átvette.

E jelentéseimben² felhívtam a figyelmet arra, hogy a fenntartó a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott panaszokat az Nkt.-ban hivatkozott módon, a Ket. szerint köteles elbírálni, amely eljárás szerves részét képezi a tényállástisztázása és az érdemi döntés hozatal, amely alakszerűséget jelent a Ket.-beli követelmények betartása mellett.

Mindennek érdekében szükséges az, hogy a fenntartó munkatársai mélységében is ismerjék és alkalmazzák a közigazgatási eljárási szabályokat és garanciákat, ellenkező esetben a sorozatos mulasztások a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő jogsérelmek – a jelentős mennyiségű szülői panasz okán – tömegessé válhatnak. A korábbi jelentéseimben megállapítottakra, továbbá a jelen vizsgálatom során feltártakra is figyelemmel a kialakult helyzet alkalmas arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét eredményezze.

² Lásd az AJB-4199/2013. számú, AJB-6458/2013. számú és az AJB-2613/2014. számú jelentéseket.

B. A tanítási órák szervezése és a tanítási órától való távolmaradás tárgyában

1. A tanítási órák szervezésének szabályait az EMMI rendelet 16. §-a határozza meg, a panasszal érintett időszakban e rendelkezés értelmében az első tanítási órát reggel nyolc óra előtt – az iskolaszék, ennek hiányában az iskolai szülői szervezet, közösség és az iskolai diákönkormányzat véleményének kikérésével – legfeljebb negyvenöt perccel korábban meg lehet kezdeni. Az elméleti oktatás keretében a tanítási óra ideje negyvenöt perc, ennél rövidebb vagy hosszabb tanítási óra is szervezhető volt, azzal a megkötéssel, hogy a tanítási óra ideje kilencven percnél nem lehet hosszabb. Továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy a tanítási órák és az egyéb foglalkozások között a tanulók részére szünetet kell tartani, amelyet az iskola házirendje határoz meg.

A Székesfehérvári Tankerület az iskolában reggel 7 órakor kezdődő nulladik óra kezdési időpontjával kapcsolatosan megállapította, hogy az nem felel meg EMMI rendelet 16. § (2) bekezdésében foglaltaknak, mert a nulladik óra 7 óra 15 perc előtt nem kezdődhet. A Tankerület intézkedésében kérte az iskola házirendje vonatkozó szabályának módosítását.

Az iskola honlapján elérhető nyilvános *szervezeti és működési szabályzatban* (a továbbiakban: SZMSZ) az iskola működési rendjének keretében rögzíti, hogy az iskolában a tanítási órákat a helyi tanterv alapján 7.00 óra és 13.25 óra között kell megszervezni. A tanítási órák hossza 45 perc, az óráközi szünetek hossza 15 perc. Szintén az iskola honlapján nyilvánosan elérhető *házirend* 1. pontjában foglalt szabályozás szerint pedig „*a tanítás 7:45-kor kezdődik, kivételes esetekben nulladik óra megtartására is szükség van, bizonyos évfolyamokon a 0. óra 7.15-től 7.45-ig tart.*” A csengetési rend szerint nulladik órát szünet nélkül követi az első tanítási óra, amely 7 óra 45 perckor kezdődik.

Az EMMI rendelet 16. §-ának rendelkezései időközben, 2014. szeptember 4-től módosultak, abban a tekintetben, hogy a jogalkotó meghatározta a rövidített óra időtartamát, amely 35 percnél nem lehet rövidebb.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az iskola SZMSZ-e, valamint annak házirendje egymással ellentmondásban van, hiszen az SZMSZ a nulladik óra szervezését 7 órától teszi lehetővé, addig a házirend jogszerűen a nulladik óra megkezdésének időpontját 7 óra 15 percben határozza meg, melynek időtartama 30 perc. *A házirendben szabályozott csengetési rend ugyanakkor nincs tekintettel az EMMI rendelet 16. § (3) bekezdésében foglaltakra*, vagyis arra, hogy a tanulók számára szünetet kell a tanítási órák között biztosítani, hiszen az óra befejeződését követően azonnal, 7 óra 45 perckor kezdődik az első óra. A továbbiakban tekintettel voltam az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásra is, így rögzítenem kell, hogy az ún. nulladik óra időtartama nem éri el a jogszabályban megállapított rövidített tanítási óra időtartamát, a 35 percet sem. Rá kell mutatnom arra is, hogy tanítási órát 8 óra előtt szervezni csak az iskolaszék, ennek hiányában az iskolai szülői szervezet, közösség és az iskolai diákönkormányzat véleményének kikérésével lehetséges.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az iskola belső szabályzatai egymásnak ellentmondó előírásokat tartalmaznak, illetve e belső szabályzatok tartalma a vonatkozó garanciális jogszabályi rendelkezéseknek sem az óra időtartamában, sem a tanulók számára biztosítandó szünet tekintetében nem felelnek meg.

2. A tanuló alapvető kötelezettsége a tanítási órákon való részvétel. A tanítási órákról való mulasztást, annak igazolását és az igazolatlan hiányzás jogkövetkezményeinek szabályait az EMMI rendelet 51. §-a határozza meg. Eszerint, ha a tanuló a tanítási órákról hiányzik, akkor mulasztását igazolnia kell. A mulasztást igazoltnak kell tekinteni, ha a tanuló – kiskorú tanuló esetén a szülő írásbeli kérelmére – a házirendben meghatározottak szerint engedélyt kapott a távolmaradásra, a tanuló beteg volt, és azt a házirendben meghatározottak szerint igazolja, továbbá a tanuló hatósági intézkedés vagy egyéb alapos indok miatt nem tudott kötelezettségének eleget tenni. Amennyiben a tanuló távolmaradását nem igazolják, a mulasztása igazolatlan.

Az EMMI rendelet 51. § (3) bekezdése az iskola számára fogalmaz meg előírásokat az igazolatlan hiányzás kapcsán, eszerint az *iskola köteles a szülőt értesíteni a tanköteles tanuló első alkalommal történő igazolatlan mulasztásakor*. Az értesítésben fel kell hívni a szülő figyelmét az igazolatlan mulasztás következményeire.³ Ha az iskola értesítése *eredménytelen maradt, és a tanuló ismételen igazolatlanul mulaszt, az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét*.

A feltárt tényállás szerint az iskola helyett a fenntartó, a móri tankerület igazgatója hívta fel levélben a szülő figyelmét gyermeke igazolatlan óráinak számára és annak jogkövetkezményeire, mindezzel kapcsolatosan az *EMMI rendelet 51. § (3) bekezdése alapján megállapítom, hogy a tankerület igazgatója hatáskörén túlterjeszkedve járt el*. A vizsgált ügygel összefüggésben azt is jelezni szükséges, hogy a mulasztott órákon való utólagos részvételt a jogszabályok nem teszik lehetővé, így az iskola tanárának a tanulóval szemben kezdeményezett intézkedése sem jogszerű, továbbá önkényes gyakorlat, miszerint a nulladik órát a mulasztott óra helyett aznap a hetedik órában be kell pótolnia a tanulónak.

A feltárt tényállás alapján a tanuló a 7.00-kor kezdődő ún. nulladik órákon, vagyis az aznapi tanítás első tanítási óráin nem vett részt, amely kezdési időpont figyelmen kívül hagyta az EMMI rendelet 16. § (2) bekezdésében előírt követelményt, miszerint az első tanítási órát reggel nyolc óra előtt legfeljebb negyvenöt perccel korábban, vagyis 7.15-kor lehet megkezdeni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a tanuló ténszerűen nem vett részt a nulladik órán, ugyanakkor a törvényes képviselője folyamatosan jelezte az iskolának, illetve a fenntartónak a tanítási óra kezdetével kapcsolatos aggályait. Az iskola nem jogszabályszerűen szervezte tanítási órákat, a törvényes képviselő jelzései ellenére sem orvosolták a visszas helyzetet, így összességében álláspontom szerint a tanuló hátrányára jogilag nem értékelhető a mulasztás.

A tanítási óráról való távolmaradással összefüggésben ki kell térnem a tanítási óráról való hiányzás másik módjára, mikor a tanuló nem az egész óráról hiányzik, hanem arról késik. A Székesfehérvári Tankerületnél tartott meghallgatáson ugyanis ezzel kapcsolatos sérelmet is megfogalmazott a tanuló, amikor elmondása szerint egy tanítási órára 2 perc késéssel érkezett meg a mosdóból, amelyért igazolatlan órát kapott. Az órai késés megítélésére szintén az EMMI rendelet előírásai irányadóak, melynek 51. § (10) bekezdése értelmében, ha a tanuló a tanórai foglalkozás kezdetére nem érkezik meg, a késést igazolnia kell a házirendben foglalt szabályok szerint. A késések idejét össze kell adni.

Amennyiben ez az idő eléri a tanórai foglalkozás időtartamát, a késés egy igazolt vagy igazolatlan órának minősül. Az elkéső tanuló nem zárható ki a tanóráról, foglalkozásról.

³ Az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése szerint a tanköteles tanuló kivételével megszűnik a tanulói jogviszonya annak, aki egy tanítási éven belül igazolatlanul harminc tanítási óránál – alapfokú művészeti iskolában tíz tanítási óránál – többet mulaszt, feltéve, hogy az iskola a tanulót, kiskorú tanuló esetén a szülőt legalább két alkalommal írásban figyelmeztette az igazolatlan mulasztás következményeire.

Az EMMI rendelet 51. § (5) bekezdése alapján, ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben *eléri a harminc tanítási órát és egyéb foglalkozást, az iskola a mulasztásról tájékoztatja az általános szabálysértési hatóságot* – a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló kivételével –, valamint ismételen tájékoztatja a gyermekjóléti szolgálatot, amely közreműködik a tanuló szülőjének az értesítésében, továbbá gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló esetén a területi gyermekvédelmi szakszolgálatot. Ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri az ötven tanítási órát és egyéb foglalkozást, az igazgató haladéktalanul értesíti a tanuló tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot.

A Cst. tankötelezettség mulasztásával összefüggő rendelkezései között a 15. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha a tanköteles vagy a tankötelezettsége megszűnését követően nevelési-oktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek (személy) a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a nevelési-oktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a gyámhatóság

a./ az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott *tizedik kötelező tanórai foglalkozás után felhívja* az iskoláztatási támogatás jogosultját a b) pontban meghatározott jogkövetkezményre,

b./ az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott *ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után - a jelzés beérkezésétől számított 8 napon belül - kezdeményezi a kincstárnál az ellátás szüneteltetését*.

Az iskola házirendjének 2.4.2. pontja határozza meg az órai késéssel kapcsolatos szabályokat, miszerint a becsöngetés után érkező tanuló későnek minősül. Ha a tanuló elkésik a tanítási óráról, az órát tartó nevelő a késés tényét, a késés idejét, valamint azt, hogy a késés igazoltnak vagy igazolatlanul minősül az osztálynaplóba bejegyzi. Több késés esetén a késések idejét össze kell adni, és amennyiben az eléri a negyvenöt percet, egy tanítási óráról történő hiányzásnak minősül. Továbbá úgy rendelkezik, hogy becsöngetés után 20 perccel érkező tanuló, amennyiben késését nem igazolja, hiányzása igazolatlan órának minősül.

Az iskola házirendje eszerint a tanítási óráról való késés tekintetében sem egyeztethető össze az EMMI rendelet 51. § (10) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, a tanítási óráról való késések mértéke összeadandó és a késések időtartama között nem lehet különbséget tenni az alapján, hogy ha az a húsz percet meghaladja, akkor az igazolatlan órának minősül.

Mindezeket összegezve megállapítom, hogy az iskola belső szabályzatainak a tanítási órák és szünetek szervezésére vonatkozó jogszabályokkal ellentétes rendelkezései, az iskola által nem jogszerűen szervezett nulladik óráról való tanulói távolmaradás igazolatlan mulasztásnak való minősítésének gyakorlata, valamint az ezzel kapcsolatos fenntartói eljárás a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében *felkérem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét*, hogy fenntartóként

- 1/ az Ajbt. 32. §-a alapján a Bodajki Általános Iskola intézkedéseivel szemben benyújtott szülői kérelmet nem a klasszikus értelemben vett közigazgatási hatósági eljárás keretében, de az Nkt. rendelkezései alapján a Ket. szabályai szerint – figyelemmel az ügy tárgyilagossá megítélését biztosító garanciális eljárási szabályok maradéktalan érvényesülésére is – vizsgálja ki és eljárását jog- és alakszerű határozattal zárja;
- 2/ az Ajbt. 31. §-a alapján
 - a) teljes körűen vizsgálja felül a Bodajki Általános Iskola belső szabályzatait a jelentésben megfogalmazott megállapításokra figyelemmel,
 - b) tárja fel az egyedi ügy kivizsgálását akadályozó személyi körülményeket, és tegye meg a szükséges munkáltatói intézkedéseket,
 - c) szervezze meg a tankerület igazgatók, illetve a tankerületek tanügyi igazgatással foglalkozó alkalmazottjainak továbbképzését a szülői kérelmek elbírálására irányadó eljárási szabályok, így különösen a Ket. rendelkezéseinek betartása érdekében.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.