



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1016/2018. számú ügyben

Érintett szerv:

- Budapest XVIII. Kerületi Eötvös Loránd Általános Iskola
- Budapest XVIII. Kerületi Bókay Árpád Általános Iskola
- Külső-Pesti Tankerületi Központ

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1016/2018. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy édesapa fordult hozzám a gyermekének általános iskolai beiratkozása során sérelmezett iskolai és fenntartói intézkedések miatt. A panaszos előadta beadványában, hogy gyermeke felvételét – az iskola felvételi körzetébe tartozó lakcíme ellenére – a XVIII. Kerületi Bókay Árpád Általános Iskola (a továbbiakban: Bókay Iskola) helyhiány miatt elutasította, egyúttal javasolta számára, hogy gyermekét a XVIII. Kerületi Eötvös Loránd Általános Iskolába (a továbbiakban: Eötvös Iskola) írassa be a gyermek tankötelezettsége teljesítése érdekében.

A panaszos sérelmezte, hogy amikor gyermekét megkísérelte beírni a Bókay Iskolába a saját, valamint a gyermeke személyi iratait elkérték, azokról az ő hozzájárulása nélkül másolatot készítettek. Az édesapát kezdetben a Bókay Iskola a gyermek beszédhibáival kapcsolatosan folyamatban lévő szakértői bizottság vizsgálatra hivatkozva arról tájékoztatta, hogy gyermeke iskolai felvételéről a bizottság javaslatának ismeretében döntenek. Két héttel később az édesapa ismét bement a Bókay Iskolába, amikor az iskolatitkártól értesült gyermeke felvételi kérelmének helyhiányában való elutasításáról. Az elutasításról szóló határozatot később számára is megküldték. A határozattal szemben határidőben az édesapa kérelemmel fordult a Külső-Pesti Tankerületi Központ igazgatójához (a továbbiakban: Fenntartó). Véleménye szerint ugyanis a gyermeke felvételének helyhiányra hivatkozással történő megtagadása jogellenes, továbbá a határozat valós indokának a gyermek beszédproblémájának esetleges megállapítását érezte.

A Fenntartó a kérelem eldöntéséhez bekérte az akkor már rendelkezésre álló szakértői bizottsági véleményt, majd a szülői kérelemnek helyt adott. Az édesapa sérelmezte, hogy a helyhiányra való hivatkozás önmagában jogellenes, ezért a szakértői bizottsági vélemény ismerete az ügy eldöntésekor nem lehetett releváns. Aggályosnak tartotta, hogy a határozatban az elsőfokú döntés jogellenességét a Fenntartó nem állapította meg, a helyhiányra történő jogsértő hivatkozás helyett a beszéd fogyatékoság megállapításának hiányában minősítette megalapozatlannak a Bókay Iskola határozatát. A panaszos az Eötvös Iskolába ment érdeklődni, ahol kiderült, hogy a gyermek iratait a Bókay Iskola már korábban átadta nekik, amelyek alapján a szülő tudomása szerint gyermekét az Eötvös Iskolába fel is vették. A panaszos kifogásolta, hogy gyermekét az iskola csak az „a” osztályba lett volna hajlandó felvenni annak ellenére, hogy a vitás eljárásokat megelőzően az eredeti beiratkozáskor az édesapa 5. beiratkozóként jelezte e szándékát.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvével valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján részletes tájékoztatást és az iratok megküldését kértem a Bókay Iskola, valamint az Eötvös Iskola igazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (2) bekezdés];
- a tisztességes hatósági 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 e 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 köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. Törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. A megkeresésemre adott válaszában a *Bókay Iskola igazgatója* beszámolt arról, hogy a panaszos gyermekét 2017. április 20-án az iskolába beíratták, egyben a szülők nyilatkoztak, hogy helyhiány miatti elutasítás esetén nincs olyan másik iskola, amely számukra elfogadható lenne. A 2017. április 25-én tartott kerületi beiskolázási értekezleten a folyamatban lévő Beszédvizsgáló Szakértői Bizottsági vizsgálat miatt a gyermeket a kerületben logopédiai osztállyal rendelkező Eötvös Iskolába helyezték el, erről a szülőket az igazgató 2017. április 28-án kelt határozatában értesítette.

A szülő az iskola határozatával szemben kérelmet nyújtott be a Fenntartónak címezve 2018. május 18-án. A Fenntartó – miután egyeztetett a Bókay Iskola igazgatójával a férőhelyek tekintetében – a szülői kérelemnek helyt adott és a Bókay Iskola döntését „módosította.”

Az igazgató a döntés ismeretében a panaszossal személyesen egyeztetett, ahol a gyermek számára az „a” osztályt ajánlotta fel, a szülő kérése azonban a „b” osztályra vonatkozott. Az osztályba soroláskor az igazgató azért döntött az „a” osztály mellett, mert a „b” osztályba 27 tanuló nyert felvételt, míg az „a” osztálynak csak 25 tanulója volt. Az igazgató tájékoztatása szerint három általános tantervű első osztály indult a 2017/2018-as tanévben.

Válaszában az igazgató arra is hivatkozott, hogy a szakértői bizottság 2017. május 23-án kelt véleményében javasolta a gyermek számára tanulmányainak megkezdését a többségi általános iskolába a 2017/18-as tanévben. Miután a tanköteles gyermek szeptemberben nem jelent meg náluk, megkeresték a szülőket és arról értesültek ekkor, hogy a gyermek édesapja kérelmére és az óvodapedagógus javaslatára további egy évig óvodába jár.

2. Az *Eötvös Iskola igazgatója* megkeresésemre adott válaszában tájékoztatott, hogy iskolájában az alsó tagozat négy évfolyamában évfolyamonként egy-egy, az alapító okiratában is meghatározott logopédiai osztály működik, ahová a Beszédvizsgáló szakemberei által kiadott szakvélemény alapján kerülhetnek a gyermekek. Az Eötvös Iskola beiskolázási körzete a Budapest XVIII. kerület pestszentlőrinci részén lakó gyermekekre terjed ki, hozzájuk tartozik a panaszos gyermeke is.

A 2017/2018-as tanévre történő beiratkozás első lépése a beíratás, amelynek során a szülők egy általuk preferált iskolába jelentkeztesik gyermeküket, ehhez kapcsolódva lehetőségük van megnevezni további számukra elfogadható iskolát is. A következő napokban a kerület intézményvezetői áttekintik a jelentkezőket és az egyes intézmények lehetőségeit. Ennek keretében jelezte a Bókay Iskola igazgatója, hogy jelentkezett náluk a panaszos gyermeke, akinél azonban folyamatban van a beszédvizsgálat. Tudomásuk szerint várhatóan olyan szakvéleményre lesz a gyermeknek, amely alapján az Eötvös Iskola speciális megsegítő osztályában kezdheti meg tanulmányait. Az előzőek alapján az *Eötvös Iskolához került át provizórikusan a gyermek iskolakezdésének lehetősége*, annak a „lebegtetésével”, hogy majd a szakértői eredmény megérkezése után dől el, hogy hol kezd meg tanulmányait. Az Eötvös Iskola a gyermek szüleivel addig nem találkozott, csak az óvodai szakvélemény szakértői vizsgálatra szóló javaslatát ismerték.

A szülőkkel az óvodán keresztül igyekeztek felvenni a kapcsolatot, hiszen jelenlétük nélkül a gyermek felvétele értelemszerűen nem volt lehetséges. Ennek folyományaként az édesapa 2017. júniusban bement az iskolába, ahol közölte, hogy csak a Bókay Iskolába hajlandó vinni a gyereket, mivel ő is oda járt, szakértői véleménye jelenleg nincs, majd jelezte, hogy megfellebbezi az

elutasító határozatot, vagy a gyermek inkább további egy évre az óvodában marad.

3. *A rendelkezésemre álló iratok alapján rögzített körülmények. A szülő gyermekét 2017. április 20-án beíratta a Bókay Iskolába, ehhez kitöltötte a szükséges nyilatkozatokat. Nyilatkozott az állampolgárságról, a hit- és erkölcsstan választásáról, a gyermek lakcíméről, a szülői felügyeleti jogok közös gyakorlásáról, valamint arról is, hogy „amennyiben gyermekem helyhiány miatt nem nyerne felvételt a Bókay Iskola első évfolyamára, akkor a következő intézmények elfogadhatóak még számomra: Ø.” Egyben csatolta a 2017. április 11-én kelt óvodai szakvéleményt, amely javaslatot tett a gyermek szakértői bizottsági vizsgálatára. Az iraton az alábbi kézi feljegyzések látható „SNI, 1.d ?”. Az iratok között megtalálható továbbá a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XVIII. Kerületi Tagintézménye által 2017. március 30-án kiállított igazolás a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség megállapítására vonatkozó, folyamatban lévő vizsgálatról.*

A beiratkozási iratok alapján a Bókay Iskola 2017. április 28-án kelt határozatában döntött arról, hogy a gyermek az első évfolyamra helyhiány miatt nem nyert felvételt. A döntés indokolása rögzítette: *„A gyermek „tankötelezettségének teljesítésére az Eötvös Loránd Általános Iskolát tudjuk felajánlani.”* A szülő 2017. május 18-án kérelmet nyújtott be a Bókay Iskola döntésének megváltoztatása érdekében. Véleménye szerint gyermeke felvételének helyhiányra hivatkozással történő megtagadása jogellenes, a határozat valós indoka a gyermek beszédproblémája.

A Fenntartó 2017. június 12-i levelében kérte a szülőtől a gyermek szakértői véleményét. A rendelkezésemre bocsátott 2017. május 23-án szakértői vélemény rögzíti, hogy *„Bizottságunknál felmerült a gyermek további óvodai nevelésének lehetősége is, azonban mérlegelve a rendelkezésünkre álló információkat és figyelembe véve a szülő megfontolását, prioritását a tankötelezettség megkezdését javasoljuk. Komplex vizsgálatunk alapján a gyermek beszédfigyelmetlenség okán sajátos nevelési igénye nem igazolódott.”*

A Fenntartó 2017. június 13-án kelt döntése rögzíti, hogy a szülői kérelemnek helyt ad, az intézmény döntését módosítja. Az indokolásban foglaltak szerint az érdeksérelemre hivatkozással benyújtott fellebbezésben a szülő kérte gyermeke felvételét a körzetes Bókay Iskolába. A Fenntartó megállapította, hogy *az Eötvös Iskolába való átirányítás nem megalapozott, mert a gyermek nem beszédfigyelmetlen.* A Fenntartó döntése alapján a Bókay Iskola a gyermeket a „b” osztályba vette volna fel, ezért a szülő ismételt panasszal fordult a Fenntartóhoz. A Fenntartó 2017. augusztus 2-ai levelében tájékoztatta a szülőt, hogy a tanulók osztályba sorolásáról az iskola igazgatója dönt.

A szülő ezután újabb panasszal fordult a Fenntartóhoz, mivel továbbra sem tudta elfogadni, hogy gyermekét átirányították egy másik iskolába, ahová ő nem kérte annak felvételét, valamint azt sem, hogy a Fenntartó szerint a Bókay Iskola jogszerű eljárást folytatott. A Fenntartó válaszában tájékoztatta a szülőt, hogy korábbi fenntartói döntés alapján a gyermek felvételt nyert a Bókay Iskolába, a szülő a szakértői vélemény alapján köteles gyermekét iskolába beírni, vagy kérni a szakértői vélemény módosítását, hogy a gyermek további egy évet óvodában tölthessen.

Ezt követően a szülő a Klebelsberg Központoz fordult. E szerv eljárását nem vizsgáltam, mert a gyermek iskolába való felvételére vonatkozó *közvetlen hatása nem volt.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajb. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó,*

illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 74. § (1) bekezdése értelmében *az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, illetve a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról.* A leendő első osztályos tanulók beíratása a köznevelésben való részvétel alapvető feltétele.

A fentiek alapján tehát a két iskola, valamint annak fenntartója egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek közé sorolható, így az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett intézményekre, illetve a fenntartóra egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely 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 kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XI. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1)-(2) bekezdésének, szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az oktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így pedig az 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 határozatait indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti *a tisztességes hatósági eljárásról való jogot.*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a

jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az 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 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 jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

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

Az Alkotmánybíróság a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy *a szülőnek a nevelés megválasztásához való joga* az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján azt jelenti, hogy a szülők gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak, tehát elsősorban a szülők jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. E szülői jog *lényeges tartalma*, hogy a szülők maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be. A neveléshez való jog azonban nem választható el sem a tankötelezettségtől, sem pedig az államnak a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban betöltött szerepétől. A tanítatás kötelezettsége egyrészt eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátját jelenti: a szülő eldöntheti, *milyen tanítatásban részesíti tanköteles kiskorú gyermekét*, de nem választhatja azt, hogy *egyáltalán nem taníttatja őt*, ez ugyanis ellentétes lenne az Alaptörvényben írtakkal. Továbbá, bár elsősorban a szülő joga eldönteni, hogy milyen nevelési modellt követ, és ennek részeként milyen nevelési elvekkel, eszközökkel biztosítja, hogy a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon – és az egyéb, az iskola által szervezett, kötelező foglalkozásokon –, *ennek biztosítása egyben kötelessége és felelőssége is*. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szülő neveléshez való jogának a határa itt húzódik: ha – felróhatóságtól függetlenül – nem akarja, vagy nem képes elérni, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét (részt vegyen a tanítási órákon stb.).

Az Nkt. 72. § (1) bekezdése alapján így a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, illetve a saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek – ha nem cselekvőképtelen – 14. életévének betöltésétől a szülő e 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.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljárásához való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy 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. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. 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.

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

1. A gyermek általános iskolába való jelentkezésével összefüggő iskolai döntéshozatal

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése értelmében Magyarországon minden gyermek köteles az *intézményes nevelés-oktatásban* részt venni, azaz a 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 tankötelelessé válik. A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik. *A feltárt tényállás szerint a gyermek augusztus 31-ei előtt betöltötte 6. életévét, tehát életkora alapján tankötelelessé vált.*

Ha a gyermek járt óvodába a tankötelezettség kezdetéről az Nkt. 45. § (4) bekezdése értelmében az óvoda vezetője, vagy az óvoda, az iskola vezetője illetve a szülő kezdeményezésére *az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.* Az EMMI rendelet 21. § (1) bekezdése alapján a tankötelezettség megkezdésének feltétele a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének megléte és annak igazolása is. A gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettségének jellemzőit az Óvodai nevelés országos alpprogramjának kiadásáról szóló kormányrendelet határozza meg. Az EMMI rendelet 21. § (2) bekezdése alapján az óvoda a tanköteles életkorba lépéskor a gyermek fejlettségével kapcsolatban *több döntést is hozhat.*

- 1) Igazolhatja, hogy a gyermek már elérte az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget.
- 2) Dönthet a 6. életévét *augusztus 31-ig betöltő gyermek óvodai nevelésben való további részvételéről.*
- 3) Dönthet úgy, hogy *szakértői bizottsági vizsgálatot kezdeményez* a jogszabályban felsorolt esetekben: ha a gyermek iskolába lépéshez szükséges fejlettsége egyértelműen nem dönthető el a gyermek fejlődésének nyomon követéséről szóló óvodai dokumentumok alapján, a gyermek nem járt óvodába, a szülő nem ért egyet a kiállított óvodai igazolással vagy a gyermek további óvodai neveléséről szóló döntéssel.

Az EMMI rendelet 21. § (3) bekezdése alapján a *szülő is* kezdeményezhet szakértői bizottsági vizsgálatot a gyermeke iskolába lépéséhez szükséges fejlettség megállapítása céljából.

A feltárt tényállás szerint az iskolába lépéshez szükséges fejlettség megállapítása céljából *szakértői bizottsági eljárás indult* a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat Kerületi Tagintézményénél. A gyermek vizsgálatát itt 2017. március 30-án elvégezték, eredményeit továbbították az országos szakértői bizottsághoz, mert a beszédfigyelméssége miatt felmerült a gyermek sajátos nevelési igénye. Az országos szakértői bizottság szakvéleményét a beiratkozási időszakot követően, 2017. május 23-án készítette el. Ebben nem állapította meg a gyermek sajátos nevelési igényét: javasolta, hogy a gyermek többségi iskolában a 2017/2018-as tanévben kezdje meg az általános iskolát.

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 általános 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 5 napon belül köteles beírni a kötelező felvételt biztosító iskola első

évfolyamára. Az Nkt. 50. § (6) bekezdése értelmében az általános iskola azt a tanköteles tanulót köteles felvenni, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található.

A gyermek iskolába való jelentkezésekor a fenti szabályok ismeretében a Bókay Iskola igazgatójának azt és csak azt kellett volna vizsgálnia, hogy a hozzá jelentkező gyermeknek az iskola felvételi körzetében van-e lakóhelye (tartózkodási helye), a gyermek tankötelezettségének megkezdéséhez szükséges feltételek a döntése meghozatalának időpontjában fennállnak-e. A gyermek az adott év augusztus 31-éig betöltötte a 6. életévét, kora alapján tankötelessé vált, azonban a 2017. áprilisi általános iskolai beiratkozás időpontjában a tankötelezettség megkezdésének másik feltétele nem teljesült. Az iskolába lépéshez szükséges fejlettség meglétét ugyanis sem az óvoda, sem a szakértői bizottság nem igazolta, ebből következőleg a beiratkozás időpontjában a gyermeknél nem álltak fenn a tankötelezettség megkezdésének feltételei.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Bókay Iskola vizsgált eljárása a panaszos tanköteles korú gyermekének oktatáshoz való jogával és a jobbiztonság követelményével összefüggő súlyos visszasságot okozott, mivel az iskolába jelentkező gyermek esetében nem vizsgálta a tankötelezettség feltételeinek meglétét, ehelyett az egyedi ügyben nem releváns körülményekre hivatkozva – a tankötelezettség megkezdéséhez szükséges feltételeknek meg nem felelő – gyermek jelentkezését helyhiányra hivatkozással elutasította.

A Bókay Iskola döntése kapcsán fontos hangsúlyozni azt, hogy a *helyhiány álláspontom szerint a kötelező felvételt biztosító iskola esetén nem értelmezhető.* Ezen iskolának éppen az a lényege, hogy ha a gyermeket, 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* akkor, 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.

A helyhiányra hivatkozó döntés kapcsán azt sem hagyhattam figyelmen kívül, miszerint a Bókay Iskolában induló három osztályból egyedül a „b” osztály tanulói létszáma érte el a 27 főt, míg a másik két osztályban létszáma 25-25 fő volt. Az Nkt. 83. § (2) bekezdés d) pontja alapján és az Nkt. 4. melléklete értelmében 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 pedig akkor van lehetőség, – függetlenül az indított osztályok, csoportok számától – ha a *tanítási év során* az új tanuló átvétele, felvétele miatt indokolt.

Mindezek alapján álláspontom szerint, amennyiben a gyermek tankötelezettségének megkezdéséhez szükséges feltételek fennállnak, akkor a kötelező felvételt biztosító iskola a felvételi körzetében lakóhellyel rendelkező gyermek felvételét nem utasíthatja el, akkor sem, ha az iskolai osztályra megállapított maximális osztálylétszám átlépésével is jár a gyermek felvétele.

Nem került el a figyelmemet, hogy az osztálylétszámmal szorosan összefüggő további kérdés is felmerült a panaszbeadványban megfogalmazott sérelmek között. A szülő gyermekének felvételét ugyanis a „b” jelű osztályba kérte és a fenntartó döntését követően sem tartotta elfogadhatónak, hogy a Bókay Iskola igazgatója a gyermek felvételét nem a szülő által kért osztályba biztosította volna. A tanulók osztályba sorolását meghatározó Nkt. 51. § (4) bekezdése kimondja, hogy *az iskolába felvett tanulók osztályba vagy csoportba való beosztásáról – a szakmai munkaközösség, annak hiányában a nevelőtestület véleményének kikérésével – az igazgató dönt.* Az előzőek szerint a szülő gyermeke jelentkezésénél jelezheti, hogy melyik osztályba kéri gyermeke felvételét, meg is indokolhatja, de a gyermeknek az osztályba való beosztásáról az igazgató hoz döntést, miután kikérte a szakmai közösség, ennek hiányában a nevelőtestület véleményét. *Mindezek ismeretében a szülő gyermekének osztályba sorolásával kapcsolatos sérelme nem volt megalapozott.*

A feltárt tényállás szerint a Bókay Iskola a gyermek felvételét elutasító döntésében *előre valószínűsítette a gyermek sajátos nevelési igényét*, emiatt a gyermek beiskolázására felajánlotta a kerület Eötvös Iskoláját. E döntésével összefüggésben a Bókay Iskola igazgatója a kerületi beiskolázási értekezletre hivatkozott, ahol a kerület iskoláinak igazgatói és helyettesei megvitatták a kerületi

gyermek iskolai elhelyezését. E gyakorlatot megerősítette az Eötvös Iskola igazgatója is, aki kiemelte, hogy a beiratkozás első lépése a beiratás, amely során a *szülők egy általuk preferált iskolába jelentkeztetik gyermeküket, valamint lehetőségük van megnevezni további számukra elfogadható iskolát is.*

A rendelkezésekre álló iskolai iratok alapján az iskolai beiratkozásról a szülővel erről *egy nyilatkozatot* töltet ki az iskola. A következő napokban a kerület iskoláinak vezetői áttekintik a jelentkező gyermekek és az egyes iskolák lehetőségeit. Ezen az egyeztetésen jelezte a Bókay Iskola igazgatója, hogy a panaszos gyermekénél folyamatban van a beszédvizsgálat, amelynek *„várható eredménye”* szerint a gyermeknek az Eötvös Iskola speciális megsegítő osztályát jelöli ki a szakértői bizottság. Az Eötvös Iskola véleménye szerint ezért került át iskolájába provizórikusan a gyermek felvétele, a gyermek szüleivel a beiratkozás során nem találkoztak, csak az óvodai szakvélemény szakértői vizsgálatra szóló javaslatát ismerték. Annak, hogy a szülői nyilatkozat alapján döntenek a gyermek más iskolába irányításáról *ellentmond a szülő nyilatkozata.* A panaszos ugyanis csak a Bókay Iskolába kérte gyermeke felvételét, nyilatkozata szerint *kifejezetten nem kérte* gyermekének felvételét máshová.

Amint arra már korábban rámutattam, a gyermekek iskolai felvétele az Nkt. 50. § (1) bekezdése alapján jelentkezéssel történik, és az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése értelmében a szülő köteles a gyermeket beírni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára. Az előzőek alapján hangsúlyozom, hogy a gyermek iskolába való jelentkezésének jogalapja kizárólag a szülő által az adott iskolához benyújtott jelentkezés lehet.

Fel kell hívnom a figyelmet, hogy a szülők, illetve a gyermekek *személyes adatainak kezelésére* kizárólag önkéntes, határozott, megfelelő tájékoztatáson alapuló *hozzájárulás* vagy *törvény* kifejezett *felbatalmazása* nyomán kerülhet sor. Az adatkezelés során érvényesülnie kell a *célhoz kötöttség elvének:* személyes adat *meghatározott célból,* jog gyakorlása, kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető.¹

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvével és a szülő neveléshez való jogával összefüggő súlyos visszásságot okoz az a feltárt gyakorlat, amely szerint az iskolák a szülőktől nyilatkozatot kérnek arról, hogy gyermekük számára melyik iskolát tartják a kötelező felvételt biztosító iskolán kívül elfogadhatónak. Hasonlóképpen aggályosnak minősül, valamint az információs önrendelkezési jog sérelmét idézheti elő a feltárt gyakorlat azon eleme is, hogy a kerület iskoláinak igazgatói a szülői nyilatkozatra figyelemmel, vagy akár azt figyelmen kívül hagyva egymás között „szétosztják” az iskolákba jelentkező gyermekek felvételét és ennek során a gyermekekre vonatkozó személyes – adott esetben különleges – adatokat is megosztanak egymás között.

2. A szülői kérelem fenntartó általi elbírálása kapcsán

A szülő a Fenntartóhoz benyújtott kérelmében a Bókay Iskola elutasító határozatának megváltoztatását és egyben gyermeke felvételét kérte az iskolába. A kérelmében előadta, hogy szerinte a helyhiány az esetükben nem értelmezhető és az sem világos, hogy az egyik iskola miért irányíthatja át a gyermek felvételét egy másik iskolába, ahova a gyermek nem is nyújtott be jelentkezési kérelmet. Egyben hivatkozott a folyamatban lévő szakértői bizottság eljárására.

A kiskorú tanuló esetén a szülő az iskola döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított 15 napon belül – a tanuló érdekében eljárást indíthat. A fenntartó jár el és hoz másodfokú döntést az Nkt. 37. § (3) bekezdése alapján, amennyiben *a kérelem jogszabálysértésre* vagy az intézmény belső szabályzatának megsértésére vonatkozik, továbbá *a tanulói jogviszony létesítésével kapcsolatban érdeksérelemre* hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. A fenntartó az Nkt. 38. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a kérelmet *elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja,* megsemmisítheti, az intézményt *új döntés meghozatalára utasíthatja.* A jogorvoslati kérelem elbírálásakor az Nkt. 38. § (3) bekezdésében rögzített eljárási szabályokat kell betartani, a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és

¹ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 4. § (1) bekezdés.

közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kiegészítésére, módosítására, visszavonására az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény² rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A feltárt tényállás szerint a Fenntartó a szülői kérelem elbírálásakor a Bókay Iskola – jelentésem korábbi fejezetében megállapítottak szerint alapjogi szempontból visszas, valamint jogszabálysértő – döntését a határozatának rendelkező részében foglalt szövegezése szerint helyt adott a szülői kérelemnek és módosította a Bókay Iskola döntését. A Fenntartó döntésének indokolásában a szülői kérelem alapját érdeksérelemre hivatkozással jelölte meg, és döntésének megváltoztatását az alábbival indokolta: „A felülvizsgálat során megállapítottam, hogy Eötvös Iskolába való átirányítás nem megalapozott, mert a gyermek nem beszéd fogyatékos.”

Figyelemmel az Nkt. szülői kérelem benyújtásával és elbírálásával kapcsolatosan hivatkozott szakaszaira, álláspontom szerint a Fenntartó határozatában a szülői kérelmet tévesen minősítette érdeksérelem alapján benyújtott szülői kérelemnek. Álláspontom szerint bár a szülő kérelmében valóban a tanulói jogviszony létesítésével kapcsolatos iskolai döntést sérelmezte, de ennek alapja az Nkt. 37. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott többszörösen jogszabálysértő iskolai döntés volt.

A Fenntartó határozatát tovább elemezve megállapítható, hogy a rendelkező rész nem rögzítette, hogy miben adott helyt a szülői kérelemben foglaltaknak, valamint azt sem, hogy milyen mértékben módosította az iskola döntését. A rendelkező rész nem tért ki a szülő által sérelmezett, jogi nyelven megfogalmazott, de a jogellenességre egyértelműen hivatkozó további körülményekre. A határozatnak csupán az indokolásából következtethető ki a Fenntartó döntése, ugyanis csak itt rögzítette azt, hogy a másik iskolába való átirányítás nem megalapozott. A Fenntartó azonban ekkor sem észlelte az iskolák jogsértő eljárását, mert a Bókay Iskola döntését az időközben megszületett szakértői véleményre hivatkozással változtatta meg.

E fenntartói döntés kapcsán szükséges hangsúlyozni – figyelemmel a jelentésem korábbi részeiben kifejtettekre –, hogy a kötelező felvételi iskola és egy még a beiratkozás időpontjában nem ismert szakértői bizottság jövőbeni szakvéleménye nem alapozhatja meg egyik kötelező felvételt biztosító általános iskola elutasító döntését sem. Egy jogi értelemben nem létező szakértői bizottsági vélemény ugyanis értelemszerűen nem lehet releváns egyetlen eljárásban sem. A sajátos nevelési igényű gyermekek iskoláztatása során a különleges bánásmódra vonatkozó szabályok érvényesülnek, amelynek alapja valóban a szakértői bizottság véleménye. Mindaddig, amíg a véleményben foglaltak nem válnak véglegessé – vagyis az abban foglaltakkal a szülő egyetért, vagy szülői egyet nem értés esetén azt az arra hatáskörrel rendelkező szerv nem dönti el véglegesen – az abban foglaltak nem végrehajthatóak. Lényeges, hogy a vizsgált ügyben a szakértői bizottság eljárása a beiratkozáskor még folyamatban volt, így annak eredményét sem ismerhette még hivatalosan senki. Így tehát arról sem lehetett tudomása az érintett iskoláknak, hogy a szakértői véleményben rögzített javaslatot a szülő elfogadja-e, vagy az abban foglaltak felülvizsgálatát kéri.

Fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a fenntartói döntés tulajdonképpen elfogadottnak tekintette a kerületben lévő iskolák vezetőinek jelentésben elemzett gyakorlatát, amivel az iskolák egymás között eldöntötték az adott iskolába felveendő gyermekek listáját. Mindez egyben felveti annak a lehetőségét is, hogy ez a gyakorlat a Fenntartó tudtával nem csak az adott kerületben, hanem akár a teljes illetékességi területén (Budapest XVIII., XIX. és XX. kerületei) bevett gyakorlatnak tekinthető.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Fenntartó eljárása és döntése a jogbiztonság követelményével és a panaszos tisztességes hatósági eljárásához való jogával összefüggő visszaállást okozott. A Fenntartó által hozott határozatból ugyanis nem derült ki egyértelműen a döntés tartalma, továbbá a döntés jogalapjának meghatározása során tévesen érdeksérelemre hivatkozott, végül pedig az eljárása során egyáltalán nem észlelte a fenntartása alatt álló iskolák által kialakított, az alapvető jogállami követelményeket sértő „beiratási” gyakorlatot.

² A Fenntartó döntésének időpontjában hatályos eljárási szabályokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rögzítette.

Intézkedéseim

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

1. az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Klebelsberg Központ elnökét, hogy folytasson le átfogó országos vizsgálatot és ennek alapján intézkedjen a jelentésben feltárt törvénysértő, a jogbiztonság követelményével ellentétes, alapjogilag aggályos gyakorlat felszámolása érdekében;
2. az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Külső-Pesti Tankerületi Központ igazgatójánál, hogy soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésben feltárt azon jogsértő gyakorlat megszüntetésére, amellyel az igazgatók egymás között döntenek az iskolájukba fel venni kívánt, vagy fel venni nem kívánt gyermekekről, ezen gyermekek más iskolába való átirányításáról, e gyakorlat alapjául szolgáló szülői nyilatkozattétel megszüntetéséről;
3. az Ajbt. 36. §-a alapján *bejelentéssel élek* a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökénél, hogy az általános iskolai felvételi eljárások, beíratások kapcsán tekintse át, hogy az érintett gyermekek és szülők személyes adatainak védelme biztosított-e.

Budapest, 2018. július 3.

Székely László

