



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

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-85/2018. számú ügyben  
(előzmény szám: AJB-4633/2017. számú)

Érintett szerv: Tápiószőlős-Újszilvás Református Általános Iskola és Óvoda (Újszilvás)

2018.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-85/2018. számú ügyben  
(előzmény szám: AJB-4633/2017)**

Előadó: dr. Bene Beáta  
dr. Gyórfy Zsuzsanna

### **Az eljárás megindítása**

Egy szülő fordult panaszbeadványával Hivatalomhoz, ebben előadta, hogy sérelmesnek találta a Tápiószőlős-Újszilvás Református Általános Iskola és Óvoda (a továbbiakban: Iskola) első évfolyamára vonatkozó egész napos iskolaszervezési formát. Véleménye szerint az egész napos iskolában való tartózkodás gyermekét nagymértékben megterheli, így kérelmezte, hogy gyermeke tankötelezettségének magántanulóként tehesse eleget. Az Iskola igazgatója azonban ezt elutasította arra hivatkozva, hogy a gyermek nem sajátos nevelési igényű, nincsen egészségügyi problémája és nem is küzd beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel, ami indokolhatná a magántanulóvá válását. A panaszos kiemelte, hogy az igazgató érvelése nem helytálló, hiszen a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 45. § (5) bekezdése értelmében *a tankötelezettség iskolába járással, vagy ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos, a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető.* A panaszos szerint az igazgató jogsértő módon járt el, nem a jogszabályi követelményeket vette figyelembe a döntés meghozatalakor. Valószínűsítette továbbá, hogy a gyámhatóság véleményét sem kérték ki a döntéshez, mivel a családot a gyámhatóság munkatársa nem kereste fel.

A panaszos szülő jelezte, hogy az Iskola döntésének felülvizsgálata érdekében kérelmet nyújtott be, amelyet mind Iskolának, mind az Iskola fenntartójának a Tápiószőlős-Újszilvás és Famosi Református Egyházközséghez (a továbbiakban: Fenntartó) megküldött. Választ azonban az alapvető jogok biztosához való fordulásáig egyik szervtől sem kapott.

Tekintettel arra, hogy az ügyben felmerül a jogállamiság elve, valamint a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, illetve az oktatáshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a)-b) pontja, valamint (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Iskolától, a Fenntartótól, az illetékes gyámhatóságtól, a gyermekjóléti szolgálattól. Ezt követően újabb megkereséssel fordultam az Emberi Erőforrások Minisztériuma oktatási és szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkáraihoz.

### **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) 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 alapszintű, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középszintű, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőszintű oktatással, továbbá az oktatásban résztvevők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(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];
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (7) bekezdés].

## Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) kormányrendelet (a továbbiakban: Gyer.);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszt.);
- 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 vizsgált szervek adatai: *Tápiószőlős-Újszilvás Református Általános Iskola és Óvoda, székhelye Tápiószőlős*, illetve annak tagintézménye az Újszilvási Tagiskola. Az Iskola Alapító okiratának 1. pontja értelmében az Iskola *fenntartója*: Tápiószéle-Tápiószőlős-Újszilvás és Famosi Református Egyházközség, amelynek képviselőjére az Alapító okirat 2. pontja alapján *lelképásztor jogosult*.

Az *Iskola igazgatója* megkeresésemre adott válaszában ismertette, hogy az Iskola nem egész napos iskolaszervezési formában működik, így azt a helyi pedagógiai program sem tartalmazza.

Az igazgató szakmai álláspontja szerint, amit 34 év pedagógiai szakmai gyakorlat, 25 év intézményvezetési gyakorlat, és több évtizedes köznevelési szakértői tapasztalat támaszt alá, *a tankötelezettséget – amennyiben különös indok nem írja felül – mindennapos iskolába járással kell teljesíteni, mert ez szolgálja leginkább a gyermek érdekeit*. A leendő első osztályos tanuló esetében semmi olyan indok (egészségügyi probléma, sajátos nevelési igény) nem merült fel, ami a magántanulói kérelmet alátámasztaná. Előzetesen személyesen, majd pedig hivatalos levélben is kérte a szülőt a magántanulói kérelem átgondolására, illetve a gyermek érdekében felelős döntés meghozatalára. Jelezte, hogy a szülők által felvetett esetleges problémák megoldására az Iskola tud törvényes megoldásokat nyújtani. Minderről személyesen és részletesen tájékoztatta az édesanyát: elmondva, hogy a 2017/2018-as tanév 2017. szeptember 1-jén kezdődik, s bizonyos, a tanévet érintő döntéseket előzetesen (hónapokkal előtte) nincs módja meghozni.

Az igazgató továbbá utalt arra is, hogy a szülő jelenlegi eljárása nem előzmény nélküli: a gyermek óvodájával is folyamatosan voltak problémái, s vélhetően újabb vélt vagy valós sérelmek miatt fog panasszal élni különböző hivatalokhoz. Kifejtette azt is, hogy tudomása szerint a szülő a magántanulói kérelem elutasítása miatt felülvizsgálati kérelmet a mai napig nem nyújtott be és egyben hivatkozott a Magyarország Református Egyház Köznevelési Törvényére.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján ugyanakkor feltártam, hogy a szülő gyermeke tekintetében *magántanulói kérelmet* 2017. április 26-án írt levelében fogalmazta meg és egyben a délelőtti tanórák látogathatóságát kérte. A szülő indokolása szerint az Újszilvási Tagiskolában folyó kísérleti program szerinti oktatás, amely szerint naponta délelőtt és délután is órákat tartanak megterhelő a gyermeknek és nem szolgálja eredményes előrelépését.

Az igazgató 2017. április 28-án kelt levelében a kérelem pontosítására hívta fel a szülőt, hivatkozva arra, hogy a gyermek vagy magántanulói státuszú vagy pedig mindennap iskolába jár. Továbbá az alábbi tájékoztatást adta: *„Amennyiben a problémát Önök számára az iskolaotthonos tanulásszervezés (melynek gyakorlata több évtizedes szakmai múltra tekint vissza, tehát közel sem kísérleti*

program) tervezett bevezetése jelenti, úgy ennek megoldását nem a gyermek tankötelezettségének magántanulóként történő teljesítésében látom, hanem az iskolavezetéssel történő egyeztetés során kialakítható konszenzusban.”

A szülő ezt követően az Iskola igazgatójának címzett 2017. május 8-ai elektronikus levelében megerősítette, hogy gyermeke magántanulóvá válását kéri. Az igazgató ugyancsak elektronikus úton tájékoztatta a szülőket 2017. május 8-án a hivatalos eljárás megindításáról és az általa megkeresendő szervekről, illetve írásban megkereséssel fordult a Ceglédi Kistérségi Szociális Szolgáltató és Gyermejjóléti Központ Család és Gyermejjóléti Szolgálatához (a továbbiakban: gyermejjóléti szolgálat) és a Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatalának Gyámügyi Osztályához (a továbbiakban: gyámhatóság) a véleményük kikérése érdekében.

A gyámhatóság 2017. május 16-án dátumozott, az igazgatónak címzett levelében az alábbi javaslatot fogalmazta meg: „Ha a gyermek osztályfőnöke és az őt tanító pedagógusok véleménye szerint is a gyermek számára a kísérleti program szerinti oktatás túlzott megterhelést jelent, véleményem szerint a kiskorú érdekével nem ellentétes, hogy a 2016/2017 tanév végéig tankötelezettségének magántanulóként tegyen eleget.”

A gyermejjóléti szolgálat Újszilvási Területi Irodája 2017. május 31-én kelt levelében az Iskola felé az alábbi javaslatot fogalmazta meg: „Tudomásunk szerint nincs olyan ok vagy körülmény, mely indokoltá tenné, hogy a gyermek magántanulóként tegyen eleget tankötelezettségének. Nincs arról információnk, hogy a gyermeknek egészségügyi problémája, illetve beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség vagy sajátos nevelési igény miatt szakértői bizottság véleménye lenne ezzel kapcsolatosan, vagy egyéb más helyzet (sport-, vagy művészeti tevékenység), mely alátámasztaná, hogy a gyermek magántanulóként tegyen eleget tankötelezettségének.” Az előzőekre tekintettel nem javasolta, hogy a gyermek a 2017/2018-as tanévben magántanulóként tegyen eleget tankötelezettségének.

A szülő 2017. június 14-én kért tájékoztatást az eljárás folyamatáról. Az igazgató 2017. június 15-i döntésében elutasította a szülő kérelmét, rendelkezése értelmében a gyermek tanulmányait a 2017/2018. tanévben mindennapos iskolába járással teljesítheti. Arra hivatkozott, hogy a gyermek nem sajátos nevelési igényű, nincs egészségügyi problémája és nem is küzd beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel, ami indokolhatná a gyermek magántanulóvá válását.

A szülők az igazgatónak címzett levélben kifejtették egyet nem értésüket az igazgatói döntéssel szemben, amelyet elektronikusan 2017. június 19-én küldtek meg mind az Iskola igazgatójának, mind a fenntartó Egyházközségnek. Az igazgatónak címzett e-mail cím megegyezik azzal az e-mail címmel, amelyről korábban az igazgató tájékoztatást nyújtott a szülőknek. A fenntartó Egyházközségnek pedig ugyanezt a levelet az Iskola hivatalos honlapján is elérhető „Egyházközségünk” fül alatt megtalálható e-mail címre küldték. E levélben a szülők kifejtették, hogy álláspontjuk szerint az igazgatói döntés nem a törvényben megfogalmazott követelményeket vizsgálta, vagyis nem azt, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányos-e az, ha a gyermek magántanulóként teljesíti tankötelezettségét.

2. A fenntartó Egyházközség lelképásztora megkeresésekre jelezte, hogy az egész napos iskola ügyében beszélgetést folytatott az igazgatóval és a szülővel, aki azt szeretne volna, hogy gyermeke számára tegyék lehetővé a délelőtti iskolai órák utáni hazamenetelt. A lelképásztor tudomása szerint az igazgató elmondta a szülőnek, hogy a tanév kezdetén törvényes tehetőség nyílik majd a felmentésre, tehát a kérésére van megoldás. A szülő ennek ellenére gyermeke számára magántanulói kérelmet nyújtott be. Hivatkozott arra is, hogy az igazgató a szükséges iratokat (gyámhatóság és gyermejjóléti szolgálat) beszerezte, amelyek alapján elutasította a kérelmet.

A lelképásztor utalt arra, hogy a szülő egyet nem értéséről „gmail-es levelet” írt, „de hivatalos megkeresés vagy fellebbezés a fenntartói igazgatótanácshoz, vagy hozzánk a fenntartóhoz nem érkezett.” Ezzel összefüggésben a lelképásztor hivatkozott a Magyarországi Református Egyház 1995. évi I. törvényére, a Köznevelési törvény 76. §-ára, amely így rendelkezik: „Az intézményvezető vagy a nevelőtestület döntése ellen az érintett személy vagy bármely érintett egyházi jogi személy a fenntartói igazgatótanácshoz, a fenntartói igazgatótanács döntése ellen a fenntartó legfőbb döntéshozó testületéhez fellebbezhet.” A lelképásztor szerint a szülő „félrevezető volt, mivel a fenntartóhoz fellebbezés nem érkezett, ezért arról döntés sem született.” Megosztotta velem továbbá azt a véleményét is, hogy „a szülő

*viselkedését, az önöknek írt hamis panasz is minősíti, illetve ennek ténye csak nagyobb alapot szolgáltat a meghozott igazgatói határozatra, hogy a gyermeknek az iskolában a helye. Ez szolgálja a törvény által előírt fejlődését és tanulmányainak eredményes folytatását, nem pedig a magántanulói státusz.”*

3. A gyámhatóság véleményében azt a javaslatot fogalmazta meg, hogy *„Ha a gyermek osztályfőnöke és az őt tanító pedagógusok véleménye szerint is a gyermek számára a kísérleti program szerinti oktatás túlzott megterhelést jelent, véleményem szerint a kiskorú érdekével nem ellentétes, hogy a 2016/2017 tanév végéig tankötelezettségének magántanulóként tegyen eleget.”* Mindezek ismeretében tájékoztatást kértem a hivatalvezetőtől arról, hogy egy leendő elsőosztályos gyermek esetén, aki a tanévet 2017 szeptemberében kezdi meg miként értelmezhető a gyermek leendő tanítóinak nyilatkozata, illetve a magántanulói jogviszony 2016/2017-es tanév végéig való megadása.

A hivatalvezető válaszában kifejtette, hogy 2017. május 16-án érkezett a gyámhatósághoz az Iskola igazgatójának beadványa, amelyben azt kérte, hogy a gyámhatóság véleményezze a panaszos gyermeke tankötelezettségének magántanulóként történő teljesítését. Aznap megfogalmazták a fent már ismertetett véleményüket az Nkt. 45. § (6) bekezdése alapján, amely kimondja, hogy az iskola igazgatója a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet eleget.

A hivatalvezető kifejtette ugyanakkor, hogy a Gyszt. tételesen felsorolja azokat az ügytípusokat, amelyekben a gyámhatóság eljár, és döntési kötelezettsége van. A Gyvt., illetve a Gyer. részletezi a hatásköri jogszabályban megállapított ügyekben az eljárás menetét és a döntéshozatal folyamatát. Felhívta a figyelmet arra, hogy a *gyámhatósági eljárási szabályokat tekintve nehezen értelmezhető Nkt. 45. § (6) bekezdésében megfogalmazott vélemény kiadása, mivel a gyámhatósági eljárásokról szóló jogszabályok nem tartalmaznak rendelkezést, hogy ezt a véleményt milyen eljárás keretei között, milyen feltételeket megvizsgálva és milyen formában kellene pontosan kiadni.* A hivatalvezető szerint a vélemény kérésére irányuló igazgatói megkeresés nem indukál egy szabályozott, formális gyámhatósági eljárást, így nem is róhat bizonyítási, eljárási, döntéshozatali, eljárási kötelezettséget a gyámhatóságokra nézve. A gyámhatóságnak a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések értelmében *nincs is olyan eljárása, mely nem döntéshozattal, hanem csupán véleménynyilvánítással zárulna.*

A hivatalvezető jelezte azt is, hogy az említett vélemény kiadásának a fenti szabályozatlanság mellett *további nehézsége,* hogy a gyámhatóság nem minden esetben rendelkezik előzményi irattal a gyermekről. Folyamatban lévő, vagy korábban lefolytatott gyámhatósági eljárás hiányában pedig *a hatályos jogszabályi környezetben nincs jogi lehetősége a szülő meghallgatására, illetve környezettanulmány készítésére.* Kérdésként vetődik fel az is, hogy a gyámhatóság milyen szempontok alapján, milyen adatok figyelembe vételével nyilváníthat egyáltalán véleményt, hiszen nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel annak megítélésére, hogy a család mennyiben képes megfelelően gondoskodni arról, hogy a gyermek a köznevelési törvényben meghatározott szintű tanulmányi kötelezettségének eleget tudjon tenni, a megfelelő ismeretanyagot elsajátítsa.

A hivatalvezető ismertetette, hogy az *egyedi ügyben sem az iskola igazgatójának, sem pedig a szülők kérelme nem tartalmazta azt, hogy az a 2017/18-as tanévre vonatkozik.* A szabályozási hiányosságok miatt a gyámügyi ügyintézőnek nem volt jogszabályban előírt kötelezettsége és lehetősége a szülő beidézésére, illetve a család felkeresésére. A családdal kapcsolatban gyámhatósági eljárás korábban nem volt folyamatban, a hatóság előzményi információkkal nem rendelkezett, ezért az ügyintéző egy *általános vélemény megfogalmazására* törekedett. Véleménye szerint annak a megítélése, hogy a gyermek a tankötelezettségének eleget tud-e tenni magántanulói jogviszony formájában, illetve annak, hogy ezt a család mennyiben képest biztosítani, támogatni, *inkább tartozhat a nevelési tanácsadó kompetenciájába, mint a gyámhatóság hatáskörébe.* A gyámhatóság egyéb eljárásai során sem alkot véleményt, *ha pedig a szakmai kompetenciáján túl első szakvélemény beszerzése szükséges a megalapozott döntéshez, megkeresi a szakvélemény kiadására jogosult szervet, véleménykérés céljából.*

A hivatalvezető válaszában utalt arra is, hogy a gyámügyi ügyintéző figyelmét – valószínűsíthetően a jelentős leterheltség következtében – elkerülte a gyermek születési ideje, amelynek alapján az első évfolyamot nem kezdhette meg a 2016/17-es tanítási évben. Mivel a magántanulói kérelem a 2017/18-as tanítási évre vonatkozott, a gyámhatóság a nyár folyamán egy

újabb iratában helyesbítette a korábbi véleményét, amelyet 2017. augusztus 15-én megküldött az Iskolának és ebben megfogalmazta, hogy amennyiben „a gyermek számára a kísérleti program szerinti oktatás túlzott megterhelést jelent, akkor a kiskorú érdekeivel nem ellentétes, hogy a 2017/2018-as tanévben tankötelezettségének magántanulóként tegyen eleget.” Az Iskola ezt 2017. augusztus 8-án átvette.

4. A panaszos szülő időközben rendelkezésemre bocsátotta az *egyházgondnok*kal való levelezését is, amelyben az egyházgondnok tájékoztatta a szülőt, hogy a magántanulót az Iskola valamennyi kötelező tanórai foglalkozása alól fel kell menteni, és a tanulónak nincs lehetősége a tanórákat látogatni. Az Iskolának felkészítési feladata csak a szakértői bizottság által felmentett tanulók esetén van heti 10 órában, a szülői kérelemre magántanulók esetében *nincsen ilyen kötelezettsége*.

Felhívta a szülő figyelmét arra is, hogy az Iskola igazgatójának lehetősége van a tanulót felmenteni a délutáni foglalkozások alól, bár abban nem volt biztos, hogy ez az egyedi ügyben a gyermek érdekét szolgálná, ezért megoldásnak azt tartaná, ha „csak ebédre és vécézésre” vinné haza gyermekét a szülő, majd utána visszavinné az iskolába. Erre lehetőség van, mert nem az egész intézményben, hanem „*csak az egyik tagintézményben működik az egész napos iskola.*” Lehetőségként ajánlotta még az egyházgondnok, hogy a szülő gyermekét járathatja az Iskola székhelyére, Tápiószőlőre, ez esetben pedig annak költségét megtérítik.

A szülő válaszában jelezte, hogy továbbra is kitart a magántanulói kérelmében foglaltak mellett. Jelezte, hogy gyermeke időközben beteg lett, így szeptember óta orvosi igazolással hiányzik az Iskolából. A gyermek tankönyveit az Iskolától átvette és gyermeke állapotának megfelelően otthon igyekeznek pótolni a hiánnyal összefüggő tananyagrészt.

5. A *gyermekjóléti szolgálat* vezetője megkeresésemre adott válaszában beszámolt arról, hogy az ügyben indított vizsgálata feltárta, hogy a családsegítő a vélemény megfogalmazásakor nem a gyermek esetleges hátrányos helyzetéről tájékozódott, mely elsődlegesen a feladata lett volna, hanem a magántanulói jogviszony létesítésének egyéb okait vizsgálta. A panaszostól kapott tájékoztatást arról, hogy a gyermek nem tartósan beteg, nincs szakértői véleményben rögzített beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézsége, vagy sajátos nevelési igénye.

A vizsgálatot követően a családsegítőt figyelmeztetésben részesítette, mert *vizsgálata nem a jogszabályban foglaltakra terjedt ki*, és egyben felhívta a családsegítő és a szakmai vezetők figyelmét, hogy minden javaslat kiadása a hatályos jogszabályok alapján, a környezettanulmány elkészítése, és ha szükséges a jelzőrendszeri tagok véleményének kikérése után történjen. Mindezeket alátámasztotta a szülő által időközben rendelkezésemre bocsátott irat is, amelyet a szülő a *Pest Megyei Kormányhivatalhoz* (a továbbiakban: Kormányhivatal) a gyermekjóléti szolgálat eljárásával összefüggésben benyújtott panaszára kapott választ. A Kormányhivatal megállapította, hogy a családsegítő nem járt el kellő körültekintéssel, mivel nem tájékozódott a gyermek körülményeiről, nem készített környezettanulmányt és nem kérte az óvoda véleményét a gyermek állapotáról, helyzetéről. Az intézményvezető a családsegítőt ezért figyelmeztetésben részesítette.

A gyermekjóléti szolgálat vezetője rendelkezésemre bocsátotta az egyedi ügyben korábban kiadott *véleményük hivatalból történt felülvizsgálatának eredményeként kiadott újabb véleményt*, amelyet az Iskola igazgatójának is megküldött 2017. szeptember 19-én kelt levelében. A felülvizsgált véleményben foglaltak szerint „*a kiskorú tankötelezettségének magántanulóként való teljesítéséhez a körülmények megfelelőek, támogatóak, amelyek ismeretében az előzőleg kiadott véleményt módosítjuk, amely alapján indokolt lehet a gyermek magántanulói jogviszony kérelmének iskolai felülvizsgálata is.*”

6. A megkereséseim nyomán kapott válaszokban tapasztalt ellentmondások feloldása érdekében ismételten az *Iskola igazgatójához fordultam* és választ vártam az alábbi kérdésekre:

- 1) Amennyiben a panaszos szülő a kérelmet elutasító döntéssel szemben megfogalmazott kifogásait tévesen küldte meg a rendelkezésemre álló iratok szerint igazgatónak és a fenntartó Egyházközségnek, akkor erről miért nem tájékoztatta a szülőt, vagy a szülő kifogásait miért nem továbbította a hatáskörrel rendelkező egyházi szervhez?

- 2) Figyelemmel az egyházgondnok és az igazgató levelében foglalt ellentmondásra az Iskolában, illetve annak tagintézményében egész napos oktatás folyik-e és amennyiben igen, ez milyen formában érinti a panaszos gyermekét?
- 3) A gyámhatóság és a gyermekjóléti Szolgálat által felülvizsgált vélemények ismeretében milyen intézkedést tett a szülő magántanulói kérelme tárgyában?

Válaszában az igazgató kifejtette, hogy az Nkt. 45. § (5) bekezdése értelmében a tankötelezettség iskolába járással, vagy ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos, a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető. E jogszabályra hivatkozással a szülő kérelmet nyújtott be az Iskola igazgatójához, amelyhez a szülőnek joga volt. A gyámhatóság és a gyermekjóléti Szolgálat véleményének kikérése után megalapozottan döntött arról, hogy a tanuló a tankötelezettségét a 2017/2018. tanévben mindennapos iskolába járással teljesítheti. Véleménye szerint jogszerűen hozta meg a döntését.

Hangsúlyozta, hogy a szülőnek jogában áll az igazgatói döntést fellebbezni, ha azzal nem ért egyet, de álláspontja szerint a szülő az igazgatói határozatot a mai napig nem fellebbezte meg, holott erről több alkalommal – személyesen a fenntartó testület elnökségétől is – tájékoztatást kapott. Utalt arra is, miként az *„esperes úrhoz és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához megküldött panaszbeadvány nem helyettesíti a fellebbezést.”* Egyúttal hivatkozott ismét a Magyarországi Református Egyház Köznevelési Törvényére, eszerint az intézményvezető vagy a nevelőtestület döntése ellen az érintett személy vagy bármely érintett egyházi jogi személy a fenntartói igazgatótanácshoz, a fenntartói igazgatótanács döntése ellen a fenntartó legfőbb döntéshozó testületéhez fellebbezhet. Mindezek miatt *érthetetlennek tartotta*, hogy a panaszos miért nem élt a fellebbezési jogával, hiszen a fenntartói igazgatótanács időközben már döntést hozhatott volna.

Egyedi kérdéseimre válaszolva kifejtette, hogy az *Egyházközösség elnöksége* (a lelkipásztor és az egyházgondnok) *tudomással bír a szülő kifogásait illetően*, s ígéretet tett a szülő minden kérésének megoldására, de a panaszos a saját kérésére adott megoldási javaslatokat visszautasította. Utalt arra, hogy a fenntartói igazgatótanács és az Egyházközösség Presbitériuma folyamatos tájékoztatást kapott az ügy aktuális fejleményeiről, de *a panaszos együttműködésének hiányában érdemi döntést nem tudott hozni*, hiszen többszöri szóbeli és írásbeli felszólítás ellenére sem volt hajlandó fellebbezést benyújtani az illetékes fenntartói igazgatótanácshoz. Az egyházmegye a fenntartó egyházközösség felettes hatósága, ezért az esperes úr kivizsgálást kért az ügyben, bekérte a keletkezett iratokat is.

Az egész napos oktatásszervezési formával kapcsolatos kérdésemre az igazgató az Nkt. 27. § (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozott, amely szerint az általános iskolában a nevelés-oktatást a délelőtti és délutáni tanítási időszakban olyan módon kell megszervezni, hogy a foglalkozások legalább tizenhat óráig tartsanak, továbbá tizenhét óráig – vagy addig, amíg a tanulók jogszerűen tartózkodnak az intézményben – gondoskodni kell a tanulók felügyeletéről. Az általános iskola e törvény rendelkezéseinek megfelelően egész napos iskolaként is működhet.

Az igazgató álláspontja szerint az érintett tanuló mindennapos iskolába járása esetén a szülő az alábbi alternatívák közül választhatott volna:

- a) Az Iskola Újszilvási Tagiskolájában 25 fő tanuló kezdte meg az 1. évfolyamot. A diákok 8-16 óra között tartózkodnak az iskolában, mivel egy szülő sem kérte, hogy gyermekét mentsék fel a délutáni intézményben tartózkodás alól. Itt az ún. kéttanítós modell alapján tanítanak az 1. és 2. évfolyamon, amelynek eredményességét az előző tanév tapasztalatai igazolták. Nem a „hagyományos” módon – azaz a délelőtti 45 perces tanítási órákon a tanító, délután pedig a 60 perces foglalkozásokon a napközis nevelő részvételével – foglalkoznak a gyermekekkel, hanem két tapasztalt pedagógus tartja az órákat és a szabadidős foglalkozásokat. A program ma már bevett tanulásszervezési gyakorlat, ahol a pedagógusoknak szabadságuk van a tekintetben, hogy nem 45 percre kimért tanítási órákat tartsanak, hanem igazodnak a gyermekek terhelhetőségéhez az óra/foglalkozás hosszát illetően. Különösen igaz ez az óvoda-iskola átmenet esetében, az 1. évfolyamon. A kötelező mindennapos testnevelés bevezetése miatt a testnevelés órák egy része csak a délutáni órákban tartható meg, ahogyan az ország szinte valamennyi iskolájában. Szintén

csak ebéd után valósítható meg a szülők által igényelt fakultatív idegennyelv-oktatás is. Véleménye szerint ezt a tanítási formát nem lehet egész napos iskolaként definiálni, s a szülő együttműködésével meg lehetne oldani a panaszos által felvetett problémákat.

- b) Az Iskola Tápiószőlősi székhely intézményében hagyományos tanrendű (délelőtti tanítás, délután napközi) 1. osztály indult. Újszilvás-Tápiószőlős (7 km), ahol időjárási viszonyoktól függően 7-10 perces menetidővel az iskolabusz háztól-házig szállítja a gyermeket térítésmentesen. Véleménye szerint ez „aránytalan terhet” nem ró a családra.

*Harmadik kérdéssel* összefüggésben az igazgató kifejtette, hogy véleménye szerint továbbra is érvényben van az igazgatói határozat, amelyet legjobb lelkiismerete szerint, a gyermek mindenképp álló érdeke elvének szem előtt tartásával hozott meg és azt mindaddig fenn kívánja tartani, míg magasabb rendű határozat ennek megváltoztatására nem kötelezi. A gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat által *felülvizsgált vélemények ismeretében sem talált olyan okot*, amely alapján a törvény által rá ruházott felelősség viseléséről nyugodt szívvel lemondhatna. Iskolájának nevelőtestülete, a pedagógusok és vezetők egyöntetű véleménye is támogatja abban, hogy a tankötelezettség magántanulóként történő teljesítését csak különösen indokolt esetben engedélyezze, azonban a gyermek esetében nemhogy különös, de bármely valós indok sem igazolódott.

7. A gyámhatósági hatáskörrel összefüggésben felmerült, a jogi szabályozásra is visszavezethető problémák kapcsán – a szaktárcának megküldött megkeresésekre – az oktatási államtitkár bevonása mellett, *a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár adott tájékoztatást.*

A kapott tájékoztatás értelmében az Nkt. által bevezetett, a korábbi iskolaotthonos oktatásszervezéshez hasonló az *egész napos iskolai oktatásszervezés, ahol a tanórai és más foglalkozásokat a délelőtti és délutáni időszakra egyenletesen szétosztva szervezik meg.* Amennyiben az általános iskola egész napos iskolaként működik, *pedagógiai programjának része* valamely, az oktatásért felelős miniszter által kiadott, vagy saját maga által kidolgozott és a törvényben meghatározottak szerint jóváhagyott nevelési-oktatási program. Az EMMI rendelet 19. §-a alapján egész napos iskolai nevelés-oktatást akkor szervezhet az általános iskola, ha szükség esetén másik osztály indításával, ha pedig ez nem oldható meg, az érintett tanuló, kiskorú tanuló esetén *a szülő egyetértésével* a tanuló másik iskolába történő átvételével gondoskodnak annak a tanulónak az ellátásáról, aki – kiskorú tanuló esetén, akinek a szülei – nem kívánja ezt az ellátást igénybe venni. A jogszabály tehát biztosítja a szülő számára *a választás lehetőségét* abban az esetben, ha nem kívánja igénybe venni az egész napos iskolát, a megoldás nem feltétlenül a tanuló magántanulóvá nyilvánítása.

A magántanulóvá válás egyik esete *az önkéntes szülői, tanulói elbátározáson alapuló magántanulói jogviszony* létesítése. Az Nkt. 45. § (5) bekezdése szerint a tankötelezettség iskolába járással, vagy – ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos – a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető. A megfogalmazásból kitűnik, hogy a jogszabály a mindennapos iskolába járást tekinti a tankötelezettség elsődleges teljesítési módjának, *a magántanulói jogviszony lehetőségét csak feltételhez kötötten, és csak szülői kérelemre biztosítja.* A hatályos előírások szerint kizárólag az iskola igazgatója jogosult dönteni arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet eleget. Fontos elem a kapcsolódó szabályozásban, hogy 2015. január 1-jétől az igazgatónak *mérlegelés nélkül, minden esetben meg kell keresnie a gyámhatóságot és a gyermekjóléti szolgálatot*, és csak e vélemények kikérése után, azok ismeretében hozhat döntést a szülői kérelemről. Az előírások szigorításának hátterében a magántanulóvá válás és a *lemorzsolódás, a korai iskolaelhagyás elleni fellépés állt*, mivel a lemorzsolódás, a korai iskolaelhagyás egyértelmű összefüggést mutat a magántanulóvá válással. A 20/2017. EMMI rendelet 75. §-a szerint, ha a tanuló a szülő kérelme alapján a tankötelezettségének magántanulóként kíván eleget tenni, az erre irányuló kérelem benyújtásától számított *5 napon belül az iskola igazgatója köteles megkeresni* a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot és a gyermekjóléti szolgálatot. A gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat az igazgató megkeresésétől számított 15 napon belül köteles megküldeni a véleményét. Az előírt



vélemények beszerzése kötelező, elmaradása jogsértő döntést eredményez, a *vélemények azonban nem kötik a döntéshozót*: az igazgató ugyanis minden körülményt mérlegelve, önállóan dönt.

Szakmai álláspontja szerint különösen a magántanulói kérelem szociális, családi, egyéni okokra való hivatkozása esetén *érdemi segítséget jelenthet* a döntésben a gyermekjóléti szolgálat, a gyámhatóság és a gyermekvédelmi gyám véleménye. *Az igazgatói döntéshez azt kell végig gondolni, hogy a kérelem elfogadása a tanuló érdekét, tanulmányainak sikeres és eredményes folytatását, illetve befejezését, a magasabb évfolyamra lépését, valamint az érettségi, szakmai vizsgára történő megfelelő felkészülését biztosítja-e.*

Az igazgatói döntést írásba, a kérelem elutasítása esetén *határozatba kell foglalni*. A 20/2017. EMMI rendelet 83. §-a ugyanis előírja, hogy az iskola köteles a tanulót, valamint a kiskorú tanuló szülőjét írásban értesíteni a tanuló fejlődésével, illetve tanulmányi előmenetelével kapcsolatos döntéséről. Az iskola a döntését köteles határozatba foglalni, ha a kérelmet részben vagy egészben elutasítja, vagy a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő kéri a döntés határozatba foglalását. Az igazgató döntése ellen az Nkt. 37-38. §-ában *szabályozott jogorvoslat* vehető igénybe.

A fentiek alapján a magántanulóvá nyilvánítási eljárással kapcsolatosan, a köznevelési jogszabályokban előírt gyámhatósági, gyermekvédelmi véleményezési kötelezettségnek garanciális, a tanulók érdekeit védő, a megalapozott iskolai szakmai döntéshozatalt segítő szerepe van.

A gyámhatóság a magántanulóvá nyilvánítás tárgyában arról tud véleményt alkotni, hogy *az előtte ismert eljárások alapján – védelembe vétel, nevelésbe vétel – felmerül-e olyan körülmény, amely alapján a gyermek tankötelezettségének teljesítése magántanulói jogviszony keretében aggályos*. Kiemelte, hogy a magántanulói jogviszony kérdésében a hatáskört az igazgató gyakorolja, az említett család- és gyermekjóléti szolgálat, a gyámhatóság véleménye csupán az igazgatói döntés megalapozottságát segítik elő. Éppen ezért gyámhatósági eljárásra vonatkozó jogszabályi rendelkezés bevezetését a magántanulói jogviszony kérdésében nem tartotta indokoltnak. Jelezte egyben azt is, hogy a véleményezési eljárással kapcsolatosan eddig a köznevelési szakterülethez az intézményvezetők, illetve a szülők részéről *negatív tartalmú észrevétel nem érkezett*, továbbá a gyermekjóléti szolgáltatás és a gyámhatóság szakmai irányítása kapcsán *sem tapasztaltak hiányosságot, jogalkalmazási nehézséget*.

## **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 (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 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) 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, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. A fentiek alapján *az érintett szervekre, mind az iskolára, mind annak fenntartójára az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed*. Megállapítottam azt is, hogy a panaszos az iskola intézkedéseivel szemben a fenntartó eljárását kezdeményezte.

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

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 70/F.§ (1)-(2) bekezdésével, valamint 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapvető jogok tekintetében nem hoz olyan érdemi 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 határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljárás*hoz való jogot.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is releváns. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam 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. A jogállamiság elvéből folyó követelmény 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.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni itt arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

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*.

Az Alkotmánybíróság a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy *a szülőknek 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 tanítatja 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.).

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybíróági 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.

4. 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, 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

#### 1. A tankötelezettség magántanulóként való teljesítése kapcsán

1.1 Magyarországon az Nkt. 45. § (1) bekezdése értelmében – az e törvényben meghatározottak szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. Az intézményes nevelés-oktatás alatt az óvodai nevelést, míg a tankötelezettség alatt az iskoláztatással kapcsolatos kötelezettségek teljesítését értjük. Azt, hogy a tanuló tankötelezettségének miként, milyen formában tehet eleget az Nkt. 45. § (5) bekezdése határozza meg, miként *„a tankötelezettség iskolába járással, vagy ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos, a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető.”*

Mindezek azt jelentik, hogy *„a tankötelezettség teljesítésének módjáról a szülő jogosult dönteni. A tankötelezettség teljesíthető oly módon, hogy a tanuló rendszeresen iskolába jár, de oly módon is, hogy magántanulóként tesz eleget a kötelezettségeinek. Ezt a döntést a szülőnek kell meghoznia.”*<sup>1</sup> A szülő e döntését az Nkt. 45. § (6) bekezdésében foglalt korlátozással gyakorolhatja, vagyis, *„az iskola igazgatója a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet eleget.”* A 20/2017. EMMI rendelet 75. § (1) bekezdése alapján amennyiben a tanuló – a szülő kérelme alapján – a tankötelezettségének magántanulóként kíván eleget tenni, az erre irányuló kérelem benyújtásától számított *öt napon belül* az iskola igazgatója megkeresi a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes *gyámhatóságot és a gyermekjóléti szolgálatot.* A gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat az igazgató megkeresésétől számított tizenöt napon belül köteles megküldeni a véleményét.

A szülő alkotmányosan számon kérhető alapvető kötelezettsége, hogy a gyermeke a tankötelezettségének eleget tegyen, az pedig a szülői neveléshez való joga körébe tartozó *döntés*, hogy ennek iskolába járással vagy magántanulóként tesz eleget, még akkor is, ha az iskolába járás a főszabály, a magántanulói státusz pedig a kivétel. A magántanulóvá válás igazgatói vizsgálatok a hatályos jogszabályi előírások nyelvtani és funkcionális értelmezése nyomán egyaránt igazolható, hogy *sajátos az igazgatói döntés és a mérlegelés iránya. Nem azt kell ugyanis az igazgatónak megvizsgálni, hogy mivel indokolja a szülő gyermek magántanulóvá válását, hanem azt, hogy mindez jár-e a konkrét gyermek, konkrét körülményei (pl. életkor, a család helyzete) között hátrányos következményekkel a számára a tankötelezettség ilyen teljesítése.* A vizsgálat tehát tartalmilag azt járja körbe, hogy *az adott gyermek legjobb érdekének megfelelő-e a magántanulóvá válás, nem él-e vissza e jogával a szülő.*

A feltárt tényállás szerint a szülő gyermeke magántanulóvá válására vonatkozó 2017. április 26-án kelt kérelmét az átvétel igazolása szerint 2017. április 28-án nyújtotta be az Iskolához.

Az igazgató – figyelemmel arra, hogy a szülő kérte egyben a délelőtti órák látogatásának engedélyezését is – a kérelem pontosítását kérte 2017. április 28-án kelt levelében. A szülők kérelmüket 2017. május 8-án e-mailben küldték meg az igazgatónak, aki még aznap a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság véleményét kérte írásban. A gyámhatóság 2017. május

<sup>1</sup> Lásd: Szüdi János: Kommentár a köznevelési törvényhez. CompLex Kiadó Budapest, 2012.

16-án kelt véleményében a tanulóra vonatkozó véleményét – *később hiányos véleménykérésre és a gyámhatóság túlterheltségére hivatkozva* – *tévesen a 2017/2018-as tanév helyett, a 2016/2017-es tanévre fogalmazta meg*, miszerint a kiskorú érdekével nem ellentétes a tankötelezettség magántanulóként való teljesítése. A gyermekjóléti szolgálat a véleménykérést 2017. május 29-én kapta kézhez és *a jogszabályban meghatározott vizsgálati szempontokat figyelmen kívül hagyva úgy nyilatkozott 2017. május 31-én kelt válaszában, hogy nem javasolják a magántanulóvá válást*, mert a gyermeknek nincs egészségügyi problémája, se beilleszkedési, tanulási és magatartás zavara, valamint nem sajátos nevelési igényű, így nincsen olyan ok, ami alátámasztaná a gyermek magántanulóvá válását.

A feltárt tényállás alapján megállapítom, hogy az Iskola igazgatója a gyámhatóság tévedése ellenére és a gyermekjóléti szolgálat jogszabályt figyelmen kívül hagyó véleményére alapozva 2017. június 15-én meghozta a szülő kérelmét elutasító döntését. Az igazgató a határozat indokolásában foglaltak szerint *nem vizsgálta*, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányos-e a tankötelezettség magántanulóként való teljesítése. Időközben mind a gyámhatóság, mind a gyermekjóléti szolgálat módosította korábbi véleményét, amelyekben *a gyermek tankötelezettségének magántanulóként való teljesítését támogatták*, e véleményt mindkét szerv az Iskola igazgatójának megküldte. Bár az igazgató döntésének meghozatala során sem a gyámhatóság, sem a gyermekjóléti szolgálat véleményéhez nincsen kötve, de indokolnia kell az attól való eltérést, hogy azzal miért nem ért egyet az adott gyermek esetében a körülmények figyelembe vételével. Az igazgató a kérdésemre – *több évtizedes pedagógiai tapasztalatára hivatkozva* – úgy nyilatkozott, hogy döntését a megváltozott vélemények ismeretében sem kívánja megváltoztatni, mert véleménye szerint a gyermek érdekét az iskolai nevelés szolgálja.

Rá kell mutatnom arra, hogy a jogállami elvek megkövetelik azt, hogy egy jogkövetkezményekkel járó döntés meghozatala során a jogi előírásokat a döntéshozó (saját meggyőződésére, akár „több évtizedes tapasztalatára” hivatkozással) ne írhasa felül. Jelen esetben azonban az igazgató az előírásokat figyelmen kívül hagyva utasította el a szülő kérelmét, és annak hivatalbóli felülvizsgálatát sem látta indokoltnak.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Iskola igazgatója a szülő magántanuló kérelmével kapcsolatos döntés meghozatalakor, az eljárása során a jogállamiság elvével, a panaszos szülő neveléshez, valamint tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszaállást okozott. Az igazgató nem észlelte a véleményező gyermekjóléti szolgálat és gyámhatóság jogszabálysértő és tévedésen alapuló véleményét, döntésének indokolása szerint nem is vizsgálta, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányt okoz-e a magántanulóvá minősítés vagy sem.*

1.2 Tekintettel arra, hogy a panaszos szülő első kérelmében a *magántanulói státusz mellett kérte gyermeke részvételét a délelőtti tanítási órákon, valamint azt is, hogy gyermeke részt vehessen iskolai felkészítésen*, az e kérdéssel összefüggő jogszabályi rendelkezésekre is utalnom kell.

Jogszabály nem ad arra lehetőséget, hogy a szülői kérelem alapján a *magántanuló a magántanulói jogviszonya fenntartása mellett a tetszése szerint vegyen részt a tanórai foglalkozásokon*. Ahogyan arra sem, hogy heti tíz órában külön felkészítésre tartson igényt, hiszen ez a jogszabály azon tanulók jogosultságává teszi, akik sajátos helyzetükből adódóan akadályoztatva vannak a tanórák látogatásában. Továbbá nincs olyan jogszabályi rendelkezés, ami a szülői kérelem esetében magántanulóvá váló tanuló esetén köteleznél az oktatási intézményt a felkészítés biztosítására.

A vizsgált ügyben mindezek alapján az EMMI rendelet 75. § (2) bekezdését kell alkalmazni, amely szerint a tanulónak egyénileg kell felkészülnie, illetőleg felkészítéséről a szülőnek kell gondoskodni. Ugyanakkor e jogszabályhely *az igazgató diszkrecionális jogkörébe utalja annak engedélyezését, hogy a tanuló a tanórákon vagy egyéb foglalkozásokon részt vegyen*, mikor kimondja a következőket: *„Az iskola igazgatója köteles tájékoztatni a tanulót és a szülőt a magántanuló kötelességeiről és jogairól. A magántanuló az igazgató előzetes engedélyével vehet részt a tanórai vagy egyéb foglalkozásokon. A magántanuló kérelemre felvehető a napközibe és a tanulószobai foglalkozásra.”*

## 2. A tanuló egyéb iskolai foglalkozások alóli felmentésével összefüggésben

A panaszügyben a vizsgált szervek, és a panaszos részéről is felmerült a délutáni iskolai foglalkozások alóli felmentés lehetőségének kérdése. A szülő kezdetben utalt arra, hogy nem kívánja igénybe venni az Iskola délutáni foglalkozásait. Az Egyházközség gondnoka a szülőnek adott tájékoztatásában és az igazgató megkeresésemre adott válaszában is hangsúlyozta, hogy *más megoldás is van a szülő problémájának kezelésére*: „megoldás lehetne az is, ha csak ebédre és vécézésre vinnéd haza a kislányodat, utána pedig visszavinnéd a délutáni foglalkozásokra,” vagy a gyermek az Iskola másik településen lévő tagiskolájába járhat.

A kérdés megválaszolásához először is annak tisztázása szükséges, hogy az Iskola milyen tanítási formában szervezi meg az oktatást. Ennek formáira az Nkt. 27. § (2) bekezdése utal: *általános iskolában a nevelés-oktatást a délelőtti és délutáni tanítási időszakban olyan módon kell megszervezni, hogy a foglalkozások legalább tizenhat óráig tartsanak, továbbá tizenhét óráig – vagy addig, amíg a tanulók jogszerűen tartózkodnak az intézményben – gondoskodni kell a tanulók felügyeletéről. Az általános iskola e törvény rendelkezéseinek megfelelően egész napos iskolaként is működhet.*

Az Nkt. hivatkozott szakaszához fűzött miniszteri indokolás kifejti: az általános iskolában a nevelés-oktatást a délelőtti és délutáni tanítási időszakban olyan módon kell megszervezni, hogy a foglalkozások legalább tizenhat óráig tartsanak. *A megszervezés az iskolára ró kötelezettséget, a tanuló számára lehetőségként jelenik meg a délutánra szervezett nem kötelező foglalkozások és a felkészüléshez nyújtott segítség formájában. Az iskola nevelés tekintetében nem válhat a család vetélytársává, hanem annak segítő partnere kell, hogy legyen. A család által a gyermekek nevelésével-oktatásával megbízott intézményként biztosítja a gyermek számára a biztonságos környezetben való fejlődés lehetőségét akkor, amikor a család ezt szakmai vagy egyéb objektív okokból nem tudja megtenni, illetve enyhíti a család szociális helyzetéből adódó hátrányokat.*

Ehhez szorosan kapcsolódó rendelkezést fogalmaz meg az Nkt. 55. § (1) bekezdése, amikor kimondja, hogy az igazgató az általános iskolában a tizenhat óra előtt megszervezett egyéb foglalkozás (tehát nem a kötelező tanóra) alól *a szülő kérelmére felmenti a tanulót a törvényben felsorolt egyéb esetekben kivéve, ha az intézmény e törvény rendelkezéseinek megfelelően egész napos iskolaként működik.*

Az *egész napos iskola* az az iskolaszervezési forma az Nkt. 4. § 4. pontjában megfogalmazott értelmező rendelkezés értelmében, ahol *a tanórai és más foglalkozásokat a délelőtti és délutáni időszakra egyenletesen szétosztva szervezik meg*, működését, feltételrendszerét az oktatásért felelős miniszter jogszabályban határozza meg. A részletes szabályokat az EMMI rendelet rögzíti, amelynek 19. §-a szerint egész napos iskolai nevelés-oktatást akkor szervezhet az általános iskola, ha szükség esetén másik osztály indításával, ha pedig ez nem oldható meg, az érintett tanuló, kiskorú tanuló esetén a *szülő egyetértésével a tanuló másik iskolába történő átvételével gondoskodnak* annak a tanulónak az ellátásáról, aki – kiskorú tanuló esetén, akinek a szülei – nem kívánja ezt az ellátást igénybe venni. *Egész napos iskolai nevelés és oktatás esetében a kötelező tanórai és egyéb foglalkozásokat a délelőtti és délutáni időszakra egyenletesen szétosztva, egymást váltva, a tanulók arányos terhelését figyelembe véve kell megszervezni.*

Az iskola a *pedagógiai programját* az Nkt. 26. § (3) bekezdésében meghatározottak alapján készíti el. Az egész napos iskolai nevelés-oktatás keretében biztosítani kell a segítségnyújtást a házi feladatok elkészítéséhez; a tananyag megértéshez és elsajátításához kapcsolódó többlet pedagógiai támogatást azon tanulók részére, akik bármely okból kifolyólag egyéni tanulási nehézséggel, a tananyag értelmezési problémájával küzdenek; a felzárkóztatással és a tehetséggondozással kapcsolatos feladatok ellátását. Az EMMI rendelet 7. § (1) bekezdés d) pontja alapján amennyiben az általános iskola egész napos iskolaként működik, az oktatásért felelős miniszter által kiadott, vagy saját maga által kidolgozott és az Nkt. által meghatározottak szerint jóváhagyott nevelési-oktatási programot az iskola pedagógiai programja határozza meg.

Mindezek ismeretében a tanuló a délutáni „egyéb foglalkozásokról” csak a hagyományos iskolaszervezési formában menthető fel, ha pedig az adott iskola egész napos oktatásszervezési formában működik, akkor *az igazgatónak nincs lehetősége a délutáni iskolába járás alól a tanulót felmenteni.* Ez esetben felmentésre csak úgy kerülhet sor, ahogy a kötelező tanórákról való felmentés zajlik.

A tényállással összefüggésben tisztázni kell azt is, hogy az egész napos iskola fogalmát az Nkt. vezette be, de tartalmában hasonló oktatásszervezési formát korábban már a közoktatásról

szóló 1993. évi LXXIX. törvény is szabályozott. A törvény 121. § (1) bekezdés 17. pontja értelmében az *iskolaotthonos nevelés és oktatás*: az oktatás megszervezése a délelőtti és a délutáni tanítási időszak – melyben a tanulók elsajátítják az új ismereteket, tananyagot, és a következő tanítási napokra is felkészülnek – a kötelező tanórai foglalkozások, a nem kötelező tanórai foglalkozások, a napközis foglalkozások, a mindennapos testedzés foglalkozásai időkeretében.

A vizsgálatommal a vonatkozó jogszabályok alapján arra kerestem választ, hogy *az Iskola adott osztályában egész napos vagy hagyományos oktatás zajlik-e*. Az igazgató válaszában a kéttanítós modellre hivatkozott az 1. és 2. évfolyamon, ahol nem a „hagyományos” módon – azaz a délelőtti 45 perces tanítási órákon a tanító, délután pedig a 60 perces foglalkozásokon a napközis nevelő részvételével – foglalkoznak a gyermekekkel, hanem két tapasztalt pedagógus tartja az órákat és a szabadidős foglalkozásokat, a testnevelés órák egy része csak a délutáni órákban tartható meg. *Véleménye szerint ezt a tanítási formát nem lehet egész napos iskolaként definiálni*. Az igazgató ellenben 2017. április 28-án keltezett levelében, amikor a szülőt kérelmének pontosítására hívta fel, maga hivatkozott az iskolaotthonos tanulásszervezésre.<sup>2</sup>

Az igazgató felvilágosításával azonos tartalmú tájékoztatást adott a fenntartó Egyházközség képviselőjében eljáró egyházgondnok is a szülőnek. Eszerint csak az Újszilvási Tagiskolában működik egész napos iskola, de a Tápiószőlősi székhely intézményben nem. Az előzőekhez hasonló tartalmú utalásként értelmezhető az Iskola igazgatójának azon nyilatkozta is, mikor azt fejtette ki, hogy az Újszilvási Tagiskola helyett a gyermek a Tápiószőlősi székhelyintézményben hagyományos tanrendű (délelőtti tanítás, délután napközi) 1. osztályába felvehető. Az Iskola igazgatója továbbá azt erősítette meg, hogy *pedagógiai programjuk sem tartalmazza az egész napos oktatásra vonatkozó pedagógiai programot*. Ezzel összefüggésben áttekintettem az Iskola megküldött belső szabályzatait, amelyek közül csak az Iskola házirendjének egyik fejezeti címe utal az iskolaotthonra, de részletes szabályokat erre vonatkozóan nem állapít meg.

*Mindezekre tekintettel rögzíteni kell, hogy a rendelkezésemre álló egymásnak ellentmondó nyilatkozatok, a már hatályon kívül helyezett közoktatási törvény fogalmainak használata az Iskola belső szabályzatában, és az ezzel megegyező tartalmú igazgatói nyilatkozat, továbbá az alkalmazott kéttanítós modell alapján nem állapítható meg egyértelműen a Tápiószőlősi Iskolában az első évfolyamon alkalmazott oktatásszervezési forma. Mindez pedig önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozzon.*

### **3. Az iskolai döntések tartalmi követelményei kapcsán**

Az iskolák által hozott döntésekre vonatkozó legfontosabb szabályokat az EMMI rendelet rögzíti. Az EMMI rendelet 83. § (4) bekezdése értelmében a nevelési-oktatási intézmény a döntését *határozatba foglalja, ha a kérelmet részben vagy egészben elutasítja*. Az EMMI rendelet 85. §-a meghatározza azokat a *tartalmi követelményeket*, amelyeket a nevelési-oktatási intézmény által kiadmányozott iratnak tartalmaznia kell, így az EMMI rendelet 85. § (2) bekezdése alapján többek között azt is, hogy *a nevelési-oktatási intézmény által hozott határozatot meg kell indokolni*. A határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a döntés alapjául szolgáló jogszabály megjelölését, ha a döntés mérlegelés alapján történt, az erre történő utalást, a mérlegelésnél figyelembe vett szempontokat és az eljárást megindító kérelem benyújtására történő figyelmeztetést.

Az ombudsmani gyakorlat töretlen abban, hogy a közszolgáltatást végző szervek eljárása során is a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való *tájékoztatásra* is. A jogorvoslati jog érvényesülésének garanciája, hogy az iskolának a tanuló ügyében hozott írásos határozatában nem elég csak azt megjelenítenie, hogy az adott döntéssel szemben az érintett tanulónak, vagy a szülőnek lehetősége van kérelem benyújtására. A tájékoztatásnak ki kell terjednie azokra a részletekre is, miszerint a kérelmet a döntéssel szemben hány napon belül, kinek címezve és melyik szervhez lehet benyújtani, mert csak így biztosított ténylegesen a jogorvoslati jog gyakorlásának a lehetősége.

<sup>2</sup> „Amennyiben a problémát Önök számára az *iskolaotthonos tanulásszervezés* (melynek gyakorlata több évtizedes szakmai múltra tekint vissza, tehát közel sem kísérleti program) tervezett bevezetése jelenti.”

A feltárt tényállás alapján a magántanulói kérelem elutasításáról szóló 2017. június 15-i igazgatói határozat *a fenti tartalmi követelményeknek több szempontból sem felelt meg*. Indokolása nem utalt arra, hogy az igazgató e döntését mérlegelési jogkörében hozta, és a döntésénél milyen mérlegelési szempontokat vett figyelembe, *miért fogadta el feltétel nélkül a jogszabályi követelményeket teljesen figyelmen kívül hagyó Gyermekjóléti Szolgálat véleményét*, és miért nem hivatkozott a Gyámhatóság véleményére. Továbbá az igazgatói határozat nem tartalmazza az eljárást megindító kérelem benyújtására történő figyelmeztetést sem, így pedig azt sem, hogy lehetősége van-e a szülőnek a döntéssel szemben eljárást indítani, és amennyiben igen azt mikor és hol nyújthatja be.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a határozat tartalmának súlyos hiányosságai alkalmasak voltak arra, hogy az Iskola igazgatója a panaszos jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.*

#### **4. Nem állami fenntartású iskolában a másodfokú döntés meghozatalára jogosult kapcsán**

4.1 Az iskolai döntésekkel szembeni jogorvoslatot a minden iskolára (állami és nem állami iskolára is) érvényes és hatályos Nkt. 37. §-a határozza meg. Az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében *az iskola döntése ellen a tanuló, a szülő - a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül - a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat. A sérelmezett döntéssel szemben benyújtott szülői kérelemre vonatkozó alakyszerűségi követelményeket a törvény nem határoz meg*, így azt sem, hogy milyen formában és kinek címezve lehet megküldeni a kérelmet.

A szülői kérelmet tehát e-mailben, vagy levélben, postán feladva is be lehet nyújtani, a címzett pedig lehet a sérelmezett döntés meghozója, akinél az ügygel kapcsolatos valamennyi irat a rendelkezésre áll és a kérelem benyújtását követően lehetősége van döntését saját hatáskörben felülvizsgálni, vagy késedelem nélkül a kérelmet és annak iratait a kérelem elbírálására jogosultnak megküldeni, továbbá a kérelmet közvetlenül lehet címezni a másodfokú döntésre jogosultnak is. Az iskolák *belső szabályzataikban* rendezhetik e kérdést, így akár előírhatnak a szülői, tanulói kérelem benyújtását elősegítő *belső szabályokat*, így például azt, hogy az iskola igazgatója a döntésével szemben hozzá benyújtott szülői kérelmet hány napon belül továbbítja a döntésre jogosult szervhez.

Hangsúlyozni kell, hogy a szülői kérelem benyújtására vonatkozó korlátozó meghatározás *nem írhatja felül a hatályos és az iskolára kötelező jogszabályi rendelkezéseket*. Az iskola döntésével szemben a szülő bármely formában, az iskola, a fenntartó képviselőjére jogosult személynek címezve benyújthat eljárást megindító kérelmet, ha abból egyértelműen, tartalma alapján kiderül az, hogy vélelmezi valamely köznevelési jogszabály rendelkezésének megsértését.

Az előzőekre figyelemmel *az Iskola honlapján nyilvánosan elérhető belső szabályzatait is áttekintettem*, ám ezek a tanulói és a szülői kérelmek benyújtásával kapcsolatos előírásokat nem tartalmaztak. A feltárt tényállás szerint a szülő arról nyilatkozott, hogy a magántanulói kérelmet elutasító döntéssel szemben jogorvoslattal élt, az erre vonatkozó kérelmét az Iskola igazgatójának címezte és küldte meg az Iskola honlapján elérhető e-mail címre elektronikus levél formájában. Az elektronikus levelét ugyancsak továbbította az Iskola honlapján fenntartóként megjelölt szervezet képviselőjének, szintén az Iskola honlapján hivatalos elérhetőségként megadott e-mail címre. A szülő kérelmének elküldését és annak tartalmát is rendelkezésemre bocsátotta.

Az Iskola igazgatója az előzőekkel szemben arról nyilatkozott, hogy bár a fenntartó tudomással bírt a szülő kifogásairól, de *a fellebbezését nem helyettesíti a lelkipásztornak megküldött levél*, valamint a szülő többszöri kérés ellenére sem volt hajlandó fellebbezését benyújtani az illetékes fenntartói igazgatótanácshoz. Az Iskola dokumentumaiban fenntartó Egyház lelkipásztora pedig arról nyilatkozott, hogy *a szülőtől csupán magánjellegű g-mail-es levelet kapott*. Véleményüket mindkettőn a Magyarországi Református Egyház keretén belüli oktatásra vonatkozó Köznevelési Törvényre (a továbbiakban: Egyházi előírás) alapították, eszerint az intézményvezető vagy a nevelőtestület döntése ellen az érintett személy, egyházi jogi személy *a fenntartói igazgatótanácshoz*, a fenntartói igazgatótanács döntése ellen a fenntartó legfőbb döntéshozó testületéhez *fellebbezhet*.

A feltárt tényállás és a hivatkozott jogszabályok alapján álláspontom szerint sem az Iskola igazgatója, sem a fenntartó Egyházközség lelkipásztora nem tekinthette az Iskola hivatalos és nyilvános honlapján megadott elérhetőségekre megküldött elektronikus levélben foglalt kérelmet



egyszerű magánlevélnek, amikor abból egyértelműen kiderült, hogy a szülő az Iskola mely döntésével és milyen jogszabályra hivatkozással nem ért egyet.

*Alláspontom szerint az Igazgató és az Egyház lelkipásztora tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a szülő formailag egyáltalán nem nyújtott be fellebbezést az ügyben, így a fenntartónak döntési kötelezettsége sem keletkezett. Mindezek alapján az eljárásukkal megakadályozták a szülőt az őt megillető jogorvoslathoz való jogának érvényesítésében, mellyel a panaszos jogorvoslatához való jogával összefüggő visszásságot okoztak.*

4.2 A vizsgálat során figyelemmel voltam arra is, hogy a jogszabálysértés okán benyújtott szülői kérelmek tárgyában ki és milyen eljárási szabályok alapján jogosult dönteni. Az eljárás, valamint a döntéshozatal legfőbb szabályait az Nkt. 37. § (3) bekezdés a) pontja rögzíti, eszerint a *fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre vagy az intézmény belső szabályzatának megsértésére hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében.* A fenntartó döntéshozatali joga pedig *szinte korlátlan* az Nkt. 38. § (1) bekezdése szerint: a kérelmet elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja, megsemmisítheti, a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja.

A másodfokú eljárás során a döntéshozót az Nkt. 38. § (3) bekezdésében rögzített eljárási szabályok is kötik, nevezetesen *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.* A fenntartó tehát az iskola által hozott döntésekkel szemben benyújtott szülői kérelmekről *köteles dönteni*, eljárásában pedig érvényesülnie kell a Ket. az Nkt.<sup>3</sup> által hivatkozott rendelkezéseinek. Az ügyintézési határidőt a Ket. 33. § (1) bekezdése rögzíti, amely alapján – a törvényben foglalt kivételekkel – a kérelem benyújtásától számított 21 napon belül kell a döntést meghozni és egyben gondoskodni kell annak közléséről.

A panaszügy elbírálása idején hatályos Ket. rendelkezéseinek érvényesítése érdekében az Nkt. 37. § (4) bekezdése kijelöli a fenntartón belül *azt a személyt is, aki döntésre jogosult.* E személy állami fenntartású nevelési-oktatási intézményben a fenntartó vezetője, települési önkormányzat által fenntartott intézmény esetén a jegyző, *más fenntartó esetén pedig csak jogi és igazgatási képzési területen szerzett felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel vagy a döntéshozó nevelési-oktatási intézményben igazgatói munkakör betöltésére jogosító felsőfokú végzettséggel rendelkező személy járhat el.* A szülői kérelem tárgyában tehát a másodfokú döntést az Iskolának az alapító okiratában rögzített fenntartónak, vagyis *Egyházközségnek kell meghoznia, az Egyházközség keretén belül pedig csak olyan személy lehet jogosult (egyben kötelezett) a döntés meghozatalára, aki megfelelő felsőfokú végzettséggel és szakképzettséggel rendelkezik.*

Mindezek ismeretében a *hatályos köznevelési jogszabályi előírások fényében* vizsgáltam a lelkipásztor és az igazgató által hivatkozott egyházi jogi szabályt, miszerint *a szülői kérelem elbírálására a fenntartói igazgatótanács jogosult.* A fenntartói igazgatótanács jogállásáról az Egyházi előírás *rendelkezik.* Az Egyházi előírás 3. § (1) bekezdése alapján köznevelési intézményt alapíthat és tarthat fenn a Zsinat, az egyházkerület, az egyházmegye, *az egyházközség,* valamint református felsőoktatási intézmény. Az egyházmegye és egyházközség által, mint jogi személyek esetén az intézmény alapításához, szüneteltetéséhez, alapító okiratának módosításához, a más által alapított működő intézmény átvételéhez az egyházkerületi elnökség előzetes jóváhagyása szükséges.

Az Egyházi előírás a 21. § (4) bekezdése alapján a fenntartó *(így az egyházközség) létrehozza jogainak és kötelezettségeinek gyakorlására, illetve végrehajtása érdekében az intézmény fenntartói igazgatótanácsát, meghatározza annak feladatait és hatáskörét.* Ezt erősíti meg az Egyházi előírás 66. §-a is: *„a fenntartó – érdekeinek érvényesítésére, valamint a fenntartói jogok és köteleességek szakszerű gyakorlására – igazgatótanácsot hozhat létre, amely segíti az intézmény rendeltetészerű működését, és gyakorolja a fenntartó által ráruházott jogokat. Ha az intézményben négynél több tanulócsoport vagy száznál több növendék van, az igazgatótanácsot létre kell hozni. A fenntartó köznevelési intézményei – így például az egyházközség – működtetésére közös fenntartói igazgatótanácsot hozhat létre.”* A fenntartói igazgatótanács tagjai hivatalból a fenntartó testület elnöksége (egyházközség esetén a lelkipásztor, gondnok), a fenntartó oktatási szakértője (egyházkerületi főtanácsos, egyházmegyei előadó, egyházközségi iskolaügyi gondnok, állandó jelleggel felkért szakértő), az intézmény intézményvezetője, az intézmény egyik hit- és

<sup>3</sup> Az Ákr. 50. § 2) bekezdés c) pontja nyomán az ügyintézési határidő a teljes eljárásban 60 nap.

erkölcstan oktatója, az intézmény gazdasági vezetője, választottként pedig a fenntartó által delegált 4-8 tag, önálló intézményenként a nevelőtestület által delegált egy-egy tag.

Az Egyházi előírás 68. § (3) bekezdése értelmében az intézményvezető gondoskodik az Intézmény képviselőinek (hit- és erkölcstanoktató, gazdasági vezető, választott nevelőtestületi tag) delegálásáról. Az Egyházi előírás keretén belül a vegyes rendelkezések fejezet cím alatt található meg a már többször hivatkozott 76. §, amely így rendelkezik: *Az intézményvezető vagy a nevelőtestület döntése ellen az érintett személy vagy bármely érintett egyházi jogi személy a fenntartói igazgatótanácshoz, a fenntartói igazgatótanács döntése ellen a fenntartó legfőbb döntéshozó testületéhez fellebbezhet.*

Az Egyházi előírás tartalmának ismeretében arra kerestem választ, hogy az igazgató és a lelkipásztor által hivatkozott fenntartói igazgatótanács a szülői kérelmek tárgyában a másodfokú döntés meghozatalához szükséges követelményeknek, illetve a Ket. (2018. január 1-től az Ákr.), valamint az Nkt. által meghatározott feltételeknek megfelel-e. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslati jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, *a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.* A jogorvoslati jog érvényesülésének fő garanciája, hogy *a másodfokú döntés meghozatalában a sérelmezett döntés hozó személy nem vehet részt.*

Az ismertetett Egyházi előírás szerint a másodfokú döntésmeghozatalára az egyházközség által létrehozandó *fenntartói igazgatótanács lenne jogosult.* Álláspontom szerint az igazgatótanács azonban éppen az összetétele folytán a pártatlan döntés meghozatalához szükséges feltételeknek eleve nem tud megfelelni, hiszen annak hivatalból tagja a sérelmezett döntést meghozó oktatási intézmény vezetője, illetve a vezető számos beosztottja. Az igazgatótanács emellett egy *testület,* és nem a törvényben előírt végzettséggel és képzettséggel rendelkező *személy,* aki az Nkt. irányadó rendelkezése alapján a döntés meghozatalára jogosult lenne.

Mindezek alapján az Iskola igazgatójának döntésével szemben benyújtott szülői kérelem elbírálásával kapcsolatos anomáliák, illetve mulasztások nem csupán az Nkt. és más köznevelési jogszabályok ismertetett szabályainak hiányos vagy téves ismeretére vezethetők vissza.

*Álláspontom szerint ugyanis aggályokat vet fel a jogbiztonság követelménye szempontjából az Egyházi előírás 76. §-a, mert az nem áll összhangban az Nkt. 37. § (4) bekezdésében rögzített követelménnyel.* E szabályozási problémára is vissza lehet vezetni a szülői kérelem elbírálásának elodázását, a jogorvoslati jogának akadályozását, az eljárásban az együttműködési hajlandóságának megkérdőjelezését, amelyek a korábbiakban megállapítottak szerint a Fenntartó és az Iskola eljárásával összefüggésben a panaszos tisztességes eljárásról és a jogorvoslati jogát sértette. *Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy ombudsmanként nincsen jogi lehetőségem arra, hogy az Egyházi előírás módosítását kezdeményezzem, így ebben a vonatkozásban csupán a jelentésben foglalt figyelemfelhívással tudok élni.*

A jelentésben rögzítenem kell, hogy visszáság feloldása a sajátos jogi helyzet ellenére is lehetséges, ennek keretében az Iskola igazgatója a saját döntését – *figyelemmel a véleményadásra kötelezett szerveknek az immár hivatalból módosított, a gyermek magántanulóvá válását támogató véleményére* – felülvizsgálja, és új döntést hoz. Ha a felülvizsgált igazgatói döntés a szülő számára kedvezőtlen tartalmú, akkor ismételten lehetősége nyílik a határozattal szemben szülői kérelmet benyújtani, amelyet a Fenntartó pártatlan eljárást biztosítva egy megfelelő végzettséggel, szakképzettséggel rendelkező *személy közreműködésével* bírál el.

## **5. A gyámhatóság véleményezési „hatáskörének” gyakorlása kapcsán**

Az Nkt. 45. § (6) bekezdése szerint az iskola igazgatója a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat *véleményének kikérése* után dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet-e eleget. Gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő tanuló esetén az iskola igazgatójának a döntéséhez be kell szereznie a gyermekvédelmi gyám véleményét. Az EMMI rendelet 75. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha a tanuló – a szülő kérelme alapján – a tankötelezettségének magántanulóként kíván-e eleget tenni, az erre irányuló kérelem benyújtásától számított öt napon belül az iskola igazgatója megkeresi a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot és a gyermekjóléti szolgálatot. *A gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat az igazgató megkeresésétől számított tizenöt napon belül köteles megküldeni a véleményét.*

A hivatkozott jogszabályok alapján az iskola igazgatója – vélemény kérés céljából – a gyámhatóság valamint a gyermekjóléti szolgálat megkeresését nem mellőzhette.

Az eljárás megindításakor hatályos Ket., valamint a 2018. január 1-jén hatályba lépett Ákr. rendelkezései alapján *a hatóság az eljárásai során érdemi döntéseket hoz végzés, vagy határozat formájában.*<sup>4</sup> Az eljáró hatóságot véleményadásra sem a Ket., sem az Ákr. nem hatalmazza fel, arra nem kötelezi. A közigazgatási hatósági eljárást és szolgáltatást korábban szabályozó Ket. rendelkezései alapján az eljáró hatóság jogosult, jogszabályi felhatalmazás alapján pedig köteles más szervek, illetve hatóságok véleményét kikérni. Az Ákr. már csak a szakértői vélemény kikérését rögzíti<sup>5</sup>

Vizsgálatom során áttekintettem a *gyámügyi eljárásra vonatkozó ágazati jogszabályokat* is. A Gyer. vonatkozó rendelkezései szerint a gyámhatóság az eljárása során jogosult meghatározott esetekben a jogszabályban nevesített személyek meghallgatására, illetve ugyancsak a jogszabályban meghatározott szervek véleményének kikérésére (pl. ítélőképessége birtokában lévő, korlátozottan cselekvőképes gyermek, szülő, gyermekjóléti szolgálat, gyermekvédelmi szakszolgálat, gyermekvédelmi gyám, pedagógus, jelzőrendszeri tagok, szakértő). *A gyámhatóságot véleményadásra a Gyer. egyetlen rendelkezése sem hatalmazza fel, arra vonatkozó kötelezettséget sem tartalmaz.*

A Gyvt. 121. § (2) bekezdése a gyámhatóságot a következők szerint kötelezi *véleményadásra*: a települési önkormányzat köteles előzetesen kikérni *a gyámhatóság véleményét*, ha a személyes gondoskodást nyújtó intézményt kíván megszüntetni, illetőleg annak ellátási területét vagy az ellátási kötelezettség terjedelmét változtatja meg. Kötelező a gyámhatóság véleményének kikérése akkor is, ha a települési önkormányzat az ellátórendszer működését szolgáló vagyont más célra kívánja felhasználni, illetve a törvényben vagy külön jogszabályban nem szabályozott új ellátást kíván bevezetni. Ezzel összefüggésben a Gysr. 18. §-a úgy rendelkezik, hogy a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság bevonásával véleményezi a helyi önkormányzatnak – a Gyvt. 121. § (2) bekezdése alapján megküldött – az önkormányzati ellátórendszer átalakítására vonatkozó javaslatait, és szükség esetén kezdeményezi a javaslatok megváltoztatását.

Összességében a vizsgálatom megindításakor hatályos Ket., a 2018. január 1-jén hatályba lépett Ákr, a gyermekvédelemre, valamint a gyámügyi eljárásokra vonatkozó ágazati jogszabályok egyike sem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek *a gyámhatóságot a magántanulónak nyilváníttással kapcsolatos eljárásban véleményadásra kötelezni.* A jogállamiság elve magában foglalja a joghoz kötött közhatalmi cselekvés követelményét: a hatóság kizárólag olyan eljárás, döntés meghozatalára lehet jogosult (egyben kötelezett), amelyet számára jogszabály egyértelműen és világosan meghatároz és *felhatalmazást ad.* Mindez a követelmény álláspontom szerint az érintettek számára a döntést befolyásoló, meghatározott jogkövetkezményekkel járó *véleményadási feladatkörre* is kiterjed. Kérdéses, hogy a gyámhatóság képes-e *kompetens-e érdemi nyilatkozatot adni* annak az eldöntéséhez, hogy a tankötelezettség magántanulónaként való teljesítése az adott gyermek fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából hátrányos-e. Álláspontom szerint – különösen, ha a gyermek és családja a „véleménykérésig” nem volt a gyámhatóság

<sup>4</sup> Ket. 71. § (1) A hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. Ákr. 80. § (1) A döntés határozat vagy végzés. A hatóság - a (4) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések.

<sup>5</sup> Ket. 50. § (5) *A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.* Törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését. Ákr. 62. § (4) *A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.* 62. § (5) Törvény vagy kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján, meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely okirat vagy más irat bizonyítási eszközként történő alkalmazását. Ket. 58. § (1) Szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel [...] Ákr. 71. § (1) Szakértőt kell meghallgatni vagy – legalább 15 napos határidő tűzésével – szakvéleményt kell kérni, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. Ket. 63. § (1) A hatóság közmeghallgatást tart, ha [...] c) a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.

látókörében – a gyámhatóság e kérdésben *nem tud érdemi, az érintett gyermek legjobb érdekét szolgáló, felelős véleményt kialakítani*, a gyámhatóság *csupán arról tud nyilatkozni*, hogy az adott gyermekkel, családdal kapcsolatban folytatott-e, folytat-e eljárást, ha igen, akkor milyen természetűt.

Álláspontom szerint a gyámhatóság direkt hatásköri felhatalmazás hiányában véleményadásra jogállami keretek között nem kötelezhető, valamint – a szükséges felhatalmazás megadása mellett is – a magántanulói jogviszony a gyermek legjobb érdekével összhangban álló igazgatói engedélyezéséhez a gyámhatóságtól csak a nála fellelhető adatokról, körülményekről kérhető érdemi tájékoztatás.

*Mind Ezek alapján megállapítom, hogy a hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok, a gyámügyi eljárásra vonatkozó ágazati szabályok, valamint az oktatásra vonatkozó ágazati szabályok közötti ellentmondás sérti a jogbiztonság követelményét.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) az Ajb. 32. §-a alapján *kezdeményezem* az Iskola igazgatójánál, hogy
  - a) a jelentésben foglaltak alapján a panaszos szülő gyermeke ügyében az általa hozott döntést vizsgálja felül, és a vonatkozó jogszabályok és tények helyes mérlegelésével hozzon új döntést;
  - b) az Iskola belső szabályzatában legyenek egyértelműen meghatározva az intézményben alkalmazott oktatásszervezési formák;
- 2) az Ajb. 32. §-a alapján *kezdeményezem* az Iskola fenntartójánál, hogy az Iskola igazgatója által hozott döntésekkel szembeni panaszok elbírálásához szükséges jogi és igazgatási háttérrel biztosítsa;
- 3) az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg
  - a) a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 45. § (6) bekezdése olyan tartalmú módosításának kezdeményezését, amely biztosítja, hogy az iskola igazgatója az illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményének, illetve a gyámhatóság érdemi nyilatkozatának ismeretében dönthessen abban, van-e olyan hátrányos következmény, amely miatt a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként nem tehet eleget;
  - b) az EMMI rendelet 75. § (1) bekezdésének olyan tartalmú módosítását, amely biztosítja, hogy a gyámhatóság a tájékoztatását, a gyermekjóléti szolgálat a véleményét az igazgató megkeresésétől számított 15 napon belül köteles megküldeni;
- 4) *felkérem* a Magyarországi Református Egyház Dunamelléki Egyházkerület vezetőjét, valamint a Magyarországi Református Zsinati Tanács lelkészi elnökét, hogy a Magyarországi Református Egyház keretén belüli oktatásra vonatkozóan teremtsék meg a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 37. § (4) bekezdésének és 76. §-ában rögzített rendelkezések összhangját.

Budapest, 2018. március 20.

