

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1027/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Murányi Fanni

A vizsgálat megindítása

Panaszbeadványok és más jelzések alapján tudomásomra jutott, hogy a hazánkban munkát vállaló külföldi, elsősorban román állampolgárságú személyekkel együtt itt tartózkodó gyermekek számos esetben nem vesznek részt a koruk szerint esedékes iskolai oktatásban, vagyis nem járnak iskolába Magyarországon. A külföldi állampolgárságú szülők arra hivatkoznak, hogy rájuk a hazájuk szerinti oktatási rendszer szabályai vonatkoznak, gyermekük e szabályok szerint, vagyis például magántanulónként végzi iskolai tanulmányait. A tapasztalatok szerint a valóságban ugyanakkor az érintett családokban a gyermekek sem Magyarországon, sem az állampolgárságuk szerinti országban nem tesznek eleget tankötelezettségüknek. Mindez azért is különösen aggályos tény, mert alkalmas arra, hogy tovább mélyítse az egyébként is kiszolgáltatott helyzetüket.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (1) bekezdés a) pontja alapján a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A gyermekek jogainak védelméhez kapcsolódó egyes ombudsmani vizsgálatok során pedig kiemelt szerepe van a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezménynek (a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok – így Magyarország is – elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást *mindenki számára* kötelezővé és ingyenessé teszik.

Figyelemmel arra, hogy a kapott jelzések alapján felmerült a külföldi állampolgárságú, de Magyarországon tartózkodó gyermekek oktatáshoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. Az átfogó vizsgálatom alapvető célja annak feltárása volt, hogy az Egyezmény 28. cikkében foglalt garanciák miként érvényesülnek a magyar gyakorlatban.

A vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért és Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkárságát, a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárt, a Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjét, a Nagykáta Járás Tankerület igazgatóját, valamint a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítványt, a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületet.

Az átfogó ombudsmani vizsgálat keretében a teljes helyzetkép kialakítása érdekében szükségesnek tartottam továbbá a magyar gyermekek külföldi tankötelezettségének teljesítésével összefüggő gyakorlat megismerését is, ezért ennek kapcsán megkerestem a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, továbbá a Vas Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját. A megkeresett szervek válaszaiban foglaltak alapján szükségesnek tartottam további tájékoztatást kérni a Bács-Kiskun Megyei Rendőrkapitányság vezetőjétől, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától, valamint a Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- az oktatáshoz való jog: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” (Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés);
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Egyezmény),
- 1992. évi LXXVI. törvény, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról (a továbbiakban: Pnyt.),
- 1993. évi LXXIX. törvény, a közoktatásról (a továbbiakban: a közoktatásról szóló törvény),
- 1993. évi III. törvény, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról (a továbbiakban: Szt.),
- 1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrségről (a továbbiakban: Rtv.),
- 1998. évi LXXXIV. törvény, a családok támogatásáról (a továbbiakban: Cst.),
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.),
- 1999. évi LXIX. törvény, a szabálysértésekről (a továbbiakban: régi Szabs. tv.),
- 2007. évi I. törvény, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (a továbbiakban: Szmtv.),
- 2007. évi II. törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (a továbbiakban: Harmtv.),
- 2007. évi LXXX. törvény, a menedékjogról (a továbbiakban: menedékjogi törvény),
- 2001. évi C. törvény, a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről,
- 2011. évi CXCV. törvény, a nemzeti köznevelésről (a továbbiakban: Nkt.),
- 2012. évi II. törvény, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (a továbbiakban: Szabs. tv.),
- 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.),
- 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról (a továbbiakban: EMMI rendelet),
- 1979. évi 13. törvényerejű rendelet, a nemzetközi magánjogról szóló (a továbbiakban: NMJtvr.),
- 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról (a továbbiakban: EGK Rendelet),
- 2003/109/EK tanácsi irányelv, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (a továbbiakban: EK Irányelv)

A megállapított tényállás

1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárától (a továbbiakban: köznevelési államtitkár), valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) elnökétől *a külföldi gyermekek hazai oktatásban való részvételével kapcsolatosan kértem tájékoztatást.* A köznevelési államtitkár válasza szerint a 2014/2015-ös tanévben Magyarországon 14.652 fő külföldi állampolgárságú gyermek teljesíti tankötelezettségét általános és középiskolában. Ebből *legmagasabb számban a román állampolgárságú gyermekek* – összesen 3158 fő – voltak jelen a hazai köznevelési intézményekben (a tanulók származási ország és iskola típusonkénti megoszlása a mellékletben).

a) A köznevelési államtitkár a további tájékoztatásában kitért arra, hogy a nem magyar állampolgár kiskorúak oktatása érdekében hazánkban vannak olyan *iskolák, amelyeknek kiemelt profilja a migráns gyermekek oktatása.* Ezek az iskolák idegen nyelven, külföldi jog és oktatási rendszer szerint oktató iskolák, illetve az ún. nemzetközi iskolák, amelyeket valamely nemzetközi iskolai, oktatási szervezet akkreditált. Ezen intézmények nem állami fenntartásúak, jellemzően alapítványok, illetve nonprofit gazdasági társaságok alapították, nyilvántartásba vételük és működésük engedélyezése az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Létezik két állami fenntartású iskola is a migránsok számára: a Magyar-Kínai Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola, amelyben kínai és más távol-keleti származású tanulók oktatása folyik, és a Than Károly Ökoiskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola, amely évek óta felvállalja a különböző országokból származó migráns tanulók integrálását és oktatását.

A KLIK elnöke – Komárom-Esztergom megye kivételével – rendelkezéseimre bocsátotta az ország valamennyi tankerületére vonatkozó felmérését, továbbá tájékoztatást kért az Oktatási Hivatal elnökétől. Eszerint a Békéscsabai Szent László utcai Általános Iskolának kiemelt profilja a migráns gyerekek oktatása. A Gyulai Alapfokú Közoktatási Intézmény részt vett interkulturális nevelés-oktatás bevezetését támogató pályázaton, további gyulai iskolák korábban és jelenleg is fogadnak migráns tanulókat. A Gyomaendrődi Tankerületben nincs kijelölt intézmény, az adatszolgáltatás idején egy iskolában három külföldi állampolgárságú gyermek tanult.

A fővárosban kijelölt intézmény az Újpesti Bródy Imre Gimnázium és Általános Iskola. A VI. kerületben négy intézményben tanulnak külföldi gyermekek, de egyik iskolának sem ez a kiemelt profilja. A X. kerületi tankerületben nagy számban vannak jelen migráns tanulók. A migráns gyermekek közel 10 százaléka a Kőbányai Bem József Általános Iskolában tanul.

Fejér megyében 2015. január 1-jétől a bicskei Csokonai Vitéz Mihály iskola van kijelölve erre a célra. A debreceni Csapókerti Általános Iskola 1999. óta kötelező általános iskolai felvételt biztosít a BÁH Befogadó Állomás bicskei és debreceni telephelyén tanköteles gyermekeknek. Nógrád megyében Balassagyarmaton pedig 2014. október 15-étől működik egy olyan osztály, amelyben menedékkérelt és menekült gyermekek oktatása folyik.

b) A *külföldi tanköteles gyermekek nyilvántartásával kapcsolatos kérdéseimre a válaszadók megerősítették, hogy a külföldi tanköteles gyermekek nyilvántartása nem különbözik a magyar állampolgárokéétól, a tankötelezettséggel kapcsolatos szabályokat az Nkt. 45. §-a tartalmazza.*

c) A köznevelési államtitkár válaszában kifejtette, ha *a nem magyar állampolgárságú tanuló tankötelezettségének anyaországa szerint magántanulónak tesz eleget, akkor becsatolja a tanulói jogviszonyának igazolását,* amely azonban ritkán fordul elő. Az államtitkár utalt továbbá az EMMI rendelet 83. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakra, amely szerint a tanuló szülőjének írásbeli nyilatkozatát kell beszerezni a kiskorú tanuló esetén a tanulói jogviszony keletkezésével, megszűnésével kapcsolatos ügyekben.

d) A külföldi állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének elmulasztása miatt az utóbbi években indult hatósági vagy gyermekvédelmi intézkedésekkel kapcsolatban a köznevelési államtitkárnak hivatalos tudomása nincs.

A KLIK elnökének adatgyűjtése szerint a fővárosban a Móricz Zsigmond Gimnáziumban két esetben vált szükségessé az intézkedés. A VI. kerületi Bajza utcai Általános Iskolában egy menekült család gyermeke nem jelent meg az iskolában a 2014-2015-ös tanév során, az esetet az iskola jelentette. A VIII. kerületi tankerületben, a 2012-2013-as tanévben egy román állampolgárságú gyermek nem járt iskolába, védelembé vételét kezdeményezték. Egy libanoni gyermek pedig a tanév első napján nem jelent meg az iskolában, a mulasztást jelezték a gyámhatóságnál. A IX. kerületben egy szír menekült diák igazolatlan mulasztásait jelezték a gyermekjóléti szolgálatnak, továbbá egy afgán menekült gyermek ügyében keresték meg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt (a továbbiakban: BAH) és a gyermekjóléti szolgálatot.

A XI. kerületben négy, a XV. és a XIX. kerületben pedig két-két esetben került sor külföldi gyermekek ügyében hatósági vagy gyermekvédelmi intézkedésre. A XIII. kerületben egy migráns család előzetes bejelentés nélküli elköltözése miatt történt jelzés, illetve beiskolázási körzeten kívüli külföldi gyermek beiratkozása ügyében kért intézkedést az intézmény a kormányhivataltól. Csongrád megyében három alkalommal került sor ilyen jelzésre. Egy román állampolgárságú szülő befogadó nyilatkozatot kért az iskolától, de a gyermeket nem írták be. Egy szerb állampolgárságú gyermek a tanulói jogviszony rendezése nélkül távozott külföldre. Végül egy a 2014-2015 évre iskolába íratott német állampolgárságú gyermek nem jelent meg a tanévkezdésen. Hajdú-Bihar megyében két alkalommal, Pest megyében hat alkalommal, Nagykáta illetékességi területén román nemzetiségű tanulókkal kapcsolatban történt jelzés. Tolna és Veszprém megyében egyszer jeleztek, a többi megyében nem volt jelzés.

e) A kapott válaszok alapján a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárságú szülőket gyermekeik tankötelezettségéről a BAH ügyintézői tájékoztatják a tartózkodási engedély, regisztrációs igazolás kiadásakor. Az iskolába való felvételi eljárásról minden év áprilisában hirdetmény útján tájékoztatják a lakosságot, illetve tanév közben annak az intézménynek a vezetője ad tájékoztatást, amelybe a tanuló felvételét kérik.

A KLIK adatgyűjtése szerint a Bács-Kiskun megyében élő külföldi szülők általában maguk keresik fel az oktatási intézményeket, ritkább esetben a tankerületet vagy a helyi gyermekvédelmi szervet. A szülők jelentős része magyar anyanyelvű, tájékoztatásuk szóban történik. A Délvidékről vagy német nyelvterületről érkező családok a nemzetiségi településeken pedig anyanyelvükön tudnak kommunikálni a nemzetiségi vagy idegen nyelvi tanárokkal.

Baranya megyében tankerülettől függően szóban és/vagy írásban, illetve hirdetményi úton kapnak tájékoztatást a szülők. Szükség esetén a hirdetményt angol nyelvre fordítják.

Békés, Borsod-Abaúj Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Pest, Vas valamint Zala megyében és a fővárosban a külföldi szülők a jogszabályi előírásoknak megfelelően, illetve a helyben szokásos módon kapnak tájékoztatást. Ez a tájékoztatás történhet írásban, szóban, az iskola honlapján, hirdetményi úton, nyílt napon, a házirend megismertetésével, gyermekvédelmi felelőssel való egyeztetéssel, az óvodákon keresztül, a helyi sajtó útján, szülői értekezleten, hivatalos tájékoztató útján, szükség esetén tolmács segítségével. A Békéscsabai Szent László utcai Általános Iskola napi kapcsolatban van a BAH Menekültügyi Örzött Befogadó Központ békéscsabai telephelyével.

A tájékoztatás szerint a migráns státusú szülők a Bicskei Befogadó Állomáson kapják meg a szükséges tájékoztatást, megkeresésre az oktatási intézmények és a tankerület is segít. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében ez idáig nem volt megkeresés külföldi állampolgárságú gyermekek ügyében.

A Tolna megyei adatok szerint a BÁH kompetenciája a tanköteles gyermekek iskolarendszerbe való irányítása. A kormányhivatal jelzi a tankerületnek és az iskolának, ha külföldi gyermek az illetékességi területén tartózkodási helyet létesít.

f) *A külföldi gyermekek iskolába való felvételével, tudásának felmérésével és magyar nyelvoktatásban való részesítésével kapcsolatos kérdésekre a köznevelési államtitkár hivatkozott az EMMI rendelet 185. §-ában foglaltak rendelkezésekre, valamint arra, hogy a felvételi eljárás során az iskola igazgatója a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló, 2001. évi C. törvény 62. § -a alapján a külföldi résztanulmányok beszámításáról dönt és felmérheti a tanuló tudását, nyelvi ismereteit.*

A *KLIK-től* kapott információk szerint *Bács-Kiskun megyében* a magyar nyelvű, illetve magyarul tudó tanulók esetében a hozott bizonyítvány és a küldő ország tanulmányi követelményei, valamint – ha szükséges – az egyéni képességek és tudás felmérése után az iskola igazgatója sorolja be a tanulót a magyar oktatási követelményeknek megfelelő évfolyamra. A magyarul nem beszélő gyermek esetén nem végeznek egyéni képességfelmérést. A szülő beleegyezésével, a hozott bizonyítvány alapján sorolja be az igazgató a tanulót valamelyik évfolyamara. Számukra az iskola délutáni, egyéni foglalkozás keretén belül tart nyelvi felkészítést. A nemzetiségi nyelvet oktató nyelvtanárok minden esetben segítséget nyújtanak. A középiskolai felvételnél a hozott pontszámokat nem számolják be, helyette központi felvételi írásbeli és szóbeli vizsgán nyújtott teljesítményt veszik figyelembe.

- *Baranya megye* tankerületeiben eltérő a gyakorlatot alkalmazzák. Van, ahol nincs szabályozott gyakorlat, van, ahol a pedagógiai program alapján járnak el. Előfordul az is, hogy a befogadó intézmény méri fel gyermek tudását, ismereteit és gondoskodik a felzárkóztatásról. A tájékoztatás szerint azonban arra is van példa, hogy a külföldről visszaköltözött tanulók osztályozóvizsga jellegű feladatsort töltenek ki.
- *Békés megye* egyik tankerületében a tanuló mellé kirendelt szociális munkás segítségével történik a szintfelmérés. Egy másik tankerület középiskolájában a matematikából és idegen nyelvből a tanulók tantárgyi minimum tesztet írnak.
- *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében* felvételi tájékozdással, illetve kérdések feltevésével, dokumentumok igazolása alapján történik a felvétel.
- *A fővárosi kerületekben* az Nkt. 92. § (9) és (10) bekezdéseiben foglaltak alapján, az iskola pedagógiai programjában rögzítettek szerint, az életkor és a nyelvismeret figyelembe vételével, az Európai Unió tagállamából érkező gyermek esetében bizonyítvány alapján történik az osztályba sorolás. Az Európai Unió tagállamán kívül érkező gyermek esetében az életkornak megfelelően, illetve a szülőkkel való egyeztetés után sorolják osztályba a gyermeket.
- *Csongrád megyében* általában az Nkt. alapján történik a felvétel, de van olyan tankerület, ahol felvételi tudásszint felmérő feladatlapot töltenek ki a diákok és felvételi beszélgetésen is részt vesznek.
- *Fejér megyében* elsősorban beszélgetés útján győződnek meg a gyermek tudásáról és annak alapján sorolják osztályba.
- *Győr-Moson-Sopron megyében*, ha magyarul anyanyelvi szinten beszél a gyermek, beiskolázása megegyezik a magyar gyermekek beiskolázásával. Abban az esetben, ha a család nem beszél magyarul, megvizsgálják, hogy a menedékjogról szóló törvény rendelkezései vonatkoznak-e rá, vagy a szabad mozgás jogát hazánkban gyakorolja-e, illetve harmadik országból érkezettként rendelkezik-e tartózkodási engedéllyel.

Lehetőség van a családsegítő szolgálat külföldiek integrációjával foglalkozó szakember segítségének igénybe vételére. Szükség esetén különbözeti vizsgát tesznek a tanulók. Középiskolába pedig a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet alapján írathatják be a gyermekeket. Az iskolába érkezőket felzárkóztató órákkal és korrepetálással segítik.

- *Hajdú-Bihar megyében* az Nkt. rendelkezései szerint történik a felvételi. A Csapókerti Általános Iskola esetében a BÁH Bicskei Befogadó Állomásának debreceni telephelye megküldi az intézmény részére a beiskolázandó gyermekek névsorát, amely alapján a felvételi zajlik. Azok a tanulók, akik a tudásfelmérés alapján nem rendelkeznek megfelelő nyelvismerettel, nyelvi előkészítő osztályba kerülnek, ahol a tanórák 70 százalékában a magyar nyelvet sajátítják el.
- *Heves megyében* a külföldi tanulók tudását felméri, melynek egyik meghatározó szempontja a magyar nyelv ismerete. Ha úgy ítélik meg, a tanuló különórák keretében felzárkóztató foglalkozáson vesz részt.
- *Jász-Nagykun-Szolnok megyében*, ha a gyermek Magyarországon járt óvodába, felvétele megegyezik a magyar állampolgárságú gyermekével. Nehézség akkor adódik, ha tartózkodási engedéllyel nem rendelkező, nem magyar állampolgár gyermek felvételét kéri az oktatási intézménybe, ennek mibenlétét azonban nem részletezte az adatszolgáltató.
- *Nógrád megye* Balassagyarmati tankerületének információja szerint a magyarul nem beszélő, a magyart idegen nyelvként tanuló diákokat tanító végzettségű pedagógusok tanítják, mivel az intézményben nincs megfelelő végzettségű tanár.
- *Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében* a külföldi tanulók felvétele a jogszabályi rendelkezések alapján valósul meg.
- *Tolna megyében* azoknak a tanulóknak, akik nem beszélnek tökéletesen a magyar nyelvet – kérésre – az intézmény olyan szakembert ajánl, aki tanévkezdésre elsajátíttatja a gyermekkel az alapvető magyar nyelvi ismereteket. A szülő kérésére a gyermeket alacsonyabb osztályszintre is helyezhetik.
- *Vas megyében* a szülők felkeresik a választott intézményt, amely tájékoztatja a szülőket a felvétel rendjéről. Az első évfolyamot kezdő gyermek esetében rendkívül fontos a nyelvi készség vizsgálata. Az osztályba soroláshoz a nyelvi készségek mellett felméri az általános tudásszintet is, és az intézményvezető ellenőrzi a szükséges iratokat.
- *Veszprém megyében* felvételi eljárás keretében beszélgetnek el a gyermekkel és a szülőkkel, amikor megtörténik a nyelvi készségek felmérése is. A magyar nyelvtudás hiányzó ismerete esetén az iskolák felzárkóztató foglalkozást biztosítanak.
- *Zala megyében* a felvételt illetően a törvényi rendelkezéseknek megfelelően járnak el. A diákok mellé segítő pedagógusokat jelölnek ki, az anyanyelvi oktatást plusz órában alsós tanítók, illetve szaktanárok látják el fejlesztő pedagógus közreműködésével.

g) A köznevelési államtitkár tájékoztatása szerint a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása kiadásának irányelve szerint folyik a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók beilleszkedésének elősegítése. Az irányelvet az Oktatási Közlöny 2004. évi 24. számában megjelent OM közlemény melléklete tartalmazza. Az irányelvet az iskolák a pedagógiai programjukba beillesztették. Egyéb program nincs erre vonatkozóan (az irányelvet az államtitkárság a válaszához mellékelte).

A KLIK felmérése szerint a *Békéscsabai Szent László Iskolában* heti minimum két óra magyar nyelvi oktatás, egyéb tanórákon egyéni megsegítés, rendezvényeken való részvétel zajlik.

Egy pedagógus tanítja a magyart, mint idegen nyelvet. További két Békés megyei iskola pedagógiai programja tartalmaz interkulturális pedagógiai rendszert.

A főváros X. kerülete részt vesz a TÁMOP 3.4.1 B-11/1-2012-2009. számú projektben. A *XI. kerület egyik iskolája* mentor programmal segíti a tanulókat, egy másik intézményben a 2014/2015-ös tanévben „Szíria-projekt” valósult meg.

A Szegei tankerületben használják a Mentorprogram az Integrációért programot (mentorhálózat, személyre szabott mentorálás, iskolai tananyag, kulturális ismeretek átadása, segítségnyújtás a magyar nyelv elsajátításához).

Hajdú-Bihar megyében a Csapókerti Általános Iskola a pedagógiai programban szereplő speciális tanterv és oktatási program segíti az iskolába való beilleszkedést. Az iskola rendszeresen részt vesz a menekülttábor pályázati projektjeiben. A Debreceni Karácsony Sándor Általános Iskola és a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület a „Szivárvány” projekt keretében tart foglalkozásokat.

Veszprém megyében a Pápai tankerület érintett általános iskolájának pedagógiai programja részletezi a Nehéz Légiszállító Ezred külföldi állampolgárságú tisztviselőivel egy háztartásban élő gyermekek oktatás-nevelésének irányadó rendelkezéseit. Interkulturális programjuk tartalmazza a „Külföldi tanulók iskolai nevelési-oktatási” stratégiáját.

A többi megyében jelenleg nincsen külön, a külföldi gyermekek iskolába való beilleszkedését segítő program, projekt.

h) *A köznevelési államtitkár* véleménye szerint *a külföldi munkavállalók gyermekeinek iskolába járását ugyanazon eszközök segíthetik* elő, mint a magyar állampolgárokét. Ezek a felvilágosítás, a kommunikáció, szabálysértés esetén bírság kiszabása, végső esetben pedig gyermekvédelmi eszközök, védelembe vétel.

A KLIK elnökének felmérésében megfogalmazódott, hogy a külföldi munkavállalók gyermekeinek iskolába járását a hatóságok, szervezetek közötti együttműködés fejlesztésével, okmányirodák, járási hivatalok, polgármesteri hivatalok, gyermekvédelmi szolgálatok, iskolák, óvodák aktívabb szerephez jutásával lehetne segíteni. Javasolták a szülők rendszeres tájékoztatását, írásos kiadványok, médiumok útján. Javaslatként fogalmazódott meg a családsegítő szolgálatok, civil szervezetek bevonása, továbbá, hogy a tanulók kapjanak felmentést egy ideig a tantárgyak értékelése alól, szervezzenek számukra egyéni foglalkozásokat, mentorálást, családi napokat, iskolai programokat, szüleiknek nyelvtanfolyamot. Volt, aki a befogadó környezet, a személyre szabott iskolai program, nyelvtanár alkalmazása, a támogató szülői háttér jelentőségét hangsúlyozta. Segíthetne továbbá szociális munkások, illetve magyar, mint idegen nyelvszakos tanárok, speciális képzettségű szakemberek alkalmazása, iskolai szervezetfejlesztés, szakmai konferenciák, érzékenyítő programok, továbbképzések, fórumok szervezése is. Mások a nem magyar állampolgárságú gyermekek kötelező óvodai ellátását, a szociális juttatások kiterjesztését tartják megoldásnak. Elhangzott olyan vélemény is, amely az ifjúságvédelmi feladatok kiterjesztésében, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését hatékonyságának növelésében, hatósági intézkedésekben, a megfelelő jogszabályi háttér kialakításában látta a megoldást. Jó megoldás lehetne, ha a munkaadók tájékoztatnák a külföldi munkavállalóikat a tankerület elérhetőségéről, a tartózkodási engedély kiadásakor a szülők tájékoztató anyagot kapnának. Volt, aki a nyugodt légkört és a toleranciát említette.

i) *A külföldi állampolgárságú gyermek iskolakerülésével kapcsolatos kérdésekre a köznevelési államtitkár* kifejtette, ha kiderül, hogy a külföldi állampolgárságú gyermek nem jár iskolába, a gyakorlat ugyanaz, mint a magyar állampolgárok esetében. Az iskola és a szülő közötti kapcsolattartás sem különbözik egymástól, a szülőt írásban értesítik a hiányzásról.

A *KLIK* adatszolgáltatása alapján a megyei tapasztalatok szerint ritkán fordul elő ilyen eset, ha mégis, akkor a gyermekvédelmi szervek, hatóságok jelzést küldenek az iskoláknak. Van, ahol az iskola folyamatosan jelzi a külföldi szülőknek, ha gyermekük igazolatlanul hiányzik. Komolyabb mulasztás esetén a gyermekvédelmi hatóságot is értesítik az intézmények. Ahol nem találtak ilyen esettel, ott a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálat segítségével esetmegbeszélést tartanak, illetve családlátogatásra mennek. Előfordul, hogy a szülőkkel való kapcsolattartáshoz a menekültügyi szervek segítségét veszik igénybe. Fejér megyében pedig a befogadó állomásnak jeleznek.

j) Megkeresésemben rákérdeztem arra is, hogy részesülnek-e a magyar pedagógusok olyan képzésben, ami elősegíti a migráns háttérű, külföldi állampolgárságú gyermekekkel való foglalkozást, illetve történt-e érzékenyítési foglalkozás vagy más segítség azokban az iskolákban, ahol külföldi állampolgárságú gyermekek tanulnak?

A köznevelési államtitkárnak nincs tudomása arról, hogy a magyar pedagógusok képzése során részesülnek-e olyan képzésben, mely elősegíti a migráns háttérű, külföldi állampolgárságú tanulókkal való foglalkozást. Az alapképzésnek ez a kérdés nem része, a pedagógus számára továbbképzés során van lehetőség ilyen tartalmú stúdiumok folytatására. A külföldi állampolgárságú tanulók segítése része az általános pedagógiai kultúrának. Tekintettel arra, hogy a migráns tanulók száma csekélynek mondható az iskolákban, a probléma többnyire külön intézkedés nélkül megoldható, és az iskolák meg is oldják. A válasz hivatkozik az Nkt. 92. §-ára, amely a nem magyar állampolgárok tankötelezettségéről rendelkezik.

A *KLIK* elnöke a migránsokkal kapcsolatos pedagógus-továbbképzésekről a Pedagógus-továbbképzés Akkreditációs Rendszer, Pedagógus-továbbképzések jegyzéke alapján az alábbi információkat találta:

- A migráns tanulók inklúzióját támogató mentor pedagógusok felkészítése (szervező: Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Intézet),
- Idegen nyelv-e a magyar? Pedagógusok felkészítése a migráns háttérű gyermekek, tanulók nevelésére, oktatására (szervező: Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Intézet),
- A magyar, mint idegen nyelv oktatása tartalomalapú megközelítésben az általános és középiskolákban tanuló migráns gyerekek integrációjának elősegítése érdekében (szervező: SULISZERVIZ Oktatási és Szakértői Iroda Kft.),
- Migráns gyerekek az óvodában – Interkulturális kompetenciafejlesztés (szervező: Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület).

Ezen túlmenően több szakmai konferencia előadásai között szerepelt a menekültek, illetve migránsok magyarországi helyzete, valamint az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet munkatársai is vizsgálják a kérdést. Továbbá a „Dobbantó program” is jelen van a mai köznevelési rendszerben. Korábban a TÁMOP-3.4.1.B keretében sor került „Migráns háttérű tanulók nevelésének és oktatásának segítése” című pályázat kiírására. A *KLIK* elnökének álláspontja szerint a fentiek leginkább azoknak a tanulóknak a vonatkozásában bírnak nagy jelentőséggel, akik nem beszélnek a magyar nyelvet. Az elsősorban magyar nyelvű, határon túlról érkező tanulók esetében lényegesen könnyebb a tanulók integrálása a hazai köznevelési rendszerbe. Az Európai Unió területéről Magyarországra érkező tanulók a magyar állampolgárságú tanulókkal mindenben azonos elbírálás alá esnek, azonos juttatásokban részesülnek. A problémát az okozza, amikor hivatalos úton nem kerülnek a „rendszer látóterébe”, mert például nincs magyarországi állandó lakcímük vagy tartózkodási címük. Az EMMI rendelet 22. § (6) bekezdése szerint lehetőség van arra is, hogy az iskola körzetébe tartozó életvitelszerű ott lakás alapján – amennyiben bizonyíthatóan tartózkodik ott a tanuló – kérjék a szülők gyermekük iskolai felvételét.

Ezekben az esetekben valóban előfordulhat, hogy nem, vagy nem megfelelően teljesítik a tankötelezettségüket, amelyben a szülői felelősség vitathatatlan.

A *köznevelési államtitkár* a feltett kérdésekkel kapcsolatban *az alábbi észrevételt fogalmazta meg*. A hazánkban munkát vállaló migránsoknak két csoportja különböztethető meg, a legális és az az illegális migránsok. A legális migránsok esetében ez idáig a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatban nem jelentkezett probléma. A két csoport között létezik egy féllegális, kvázi nomádcsoport. Az Európai Unió tagállamának állampolgáraként 90 napig szabadon tartózkodhatnak hazánk területén, ez alatt pedig elvileg nem vállalhatnak munkát, azonban ezt gyakran megszegik és magukkal hozzák gyermekeiket is. Pár napra visszatérnek hazájukba, majd ismét Magyarországra utaznak. Ide-oda ingázva ugyan tartósan hazánkban élnek, azonban nem rendelkeznek regisztrációs kártya és a TAJ kártya kiváltásához szükséges feltételekkel, ezért gyermekeik hazánkban nem tankötelesek. Lakcímük nincsen bejelentve Magyarországon, így a magyar hatóságok és a magyar állam joghatósága nem áll fenn. A tartózkodási helyük szerint illetékes jegyző és a járási hivatal kizárólag gyermekvédelmi intézkedéseket és idegenrendészeti eljárást kezdeményezhet velük szemben. A gyermekvédelmi rendszernek kell intézkednie akkor, ha megállapítható, hogy a gyermek nem jár iskolába, a szülők nem gondoskodnak az iskoláztatásról, veszélyeztetve ezzel gyermekeik értelmi fejlődését. Ebben az esetben ugyanis valószínűsíthető, hogy megvalósul a kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény elkövetése, ezért a kiskorúakat ki kell emelni környezetükből, ideiglenes hatályú elhelyezésükről, ezen belül pedig a tankötelezettség teljesítéséről is kell gondoskodni. A gyámhatósági eljárás végén a gyermek visszakerül hazájába és az ottani hatóságok intézkednek tankötelezettsége ügyében.

2. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkára a megkeresésben foglaltak teljesítése során a külföldi állampolgárságú gyermekek iskoláztatás elmulasztásával kapcsolatos veszélyeztetettség ügyében indított eljárásokról tájékoztatást kért a gyermekvédelmi, gyámügyi feladatkörben eljáró kormányhivataloktól.

A 2014-ben lefolytatott elsőfokú gyámhatósági eljárások felmérésének eredménye szerint külföldi állampolgárságú gyermek veszélyeztetettsége ügyében összesen 8 megyében, 27 ügy indult megközelítőleg 40 gyermeket érintve. Nem indult eljárás Baranya, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Somogy, Tolna Veszprém és Zala megyékben.

- *Bács-Kiskun megyében* eljárás indult gyermekjóléti szolgálatok jelzése alapján két esetben. Az egyik eljárás román állampolgárságú 2 fős testvérpárt érintett, a gyermekeket a hatóság nevelőszülőnél helyezte el a gyermekek rendkívüli elhanyagoltsága miatt. A szülők a családgondozó segítségével pótolták az iratokat, rendbe tették a lakókörnyezetüket, majd miután a gyámhatóság az ideiglenes elhelyezést megszüntette, visszaköltöztek Romániába. A másik esetben 4 fős testvérpár ügyében indított eljárást a gyámhatóság és gyermekeket védelembe vette.
- *Békés megyében* két román állampolgárságú gyermek ügyében indult eljárás szintén a gyermekjóléti szolgálat és egyik esetben az iskola jelzése alapján is. A gyámhatóság mindkét gyermeket védelembe vette és az egyik esetben az iskoláztatási támogatás szüneteltetését kezdeményezték.
- *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében* egy gyermek ügyében az iskola 50 tanítási órát meghaladó igazolatlan mulasztás miatti jelzése alapján a gyermeket védelembe vette és ideiglenes hatályú elhelyezésről döntött.
- *Budapesten* a VI., VII., XI., XIII., XIV., XIX. és a XX. kerületben 17 (ebből 5 román, 4 török testvér, 2 koszovói, 2 szír, 1-1 brit, algériai és mongol) gyermek ügyében indult eljárás, valamennyi eljárás az iskola jelzése alapján indult az 50 igazolatlan tanítási órát

meghaladó hiányzás miatt. A gyámhatóság a védelembe vétel mellett kezdeményezte az iskoláztatási támogatás szüneteltetését.

- *Fejér megyében* egy szudáni 17 éves tanuló ügyében indult eljárás az iskolai hiányzás miatt, a gyámhatóság a korábbiak szerinti intézkedéssel élt.
- *Győr-Moson-Sopron megyében* két esetben indult román állampolgárságú gyermek ügyében hatósági eljárás, 4 család esetében magánszemély kezdeményezett eljárást, hatósági intézkedésre a helyszíni szemlét követően nem került sor, a családok a karácsonyi vásárt követően visszatértek Romániába. A másik esetben az iskola jelzett a gyermek igazolatlan hiányzása miatt.
- *Hajdú-Bihar megyében* a román állampolgárságú gyermek esetében pedig az édesapa kérte a Magyarországon élő hozzátartozónál a gyermek elhelyezését, amely kérelemnek a gyámhatóság eleget tett.
- *Nógrád megyében* egy francia-magyar állampolgárságú gyermek ügyében az apa a nagykövetségen keresztül kért segítséget, a gyermeket ideiglenesen gyermekotthonban helyezte el a hatóság, majd a felülvizsgálatot követően a gyermek az apánál került elhelyezésre.
- *Pest megyében* 3 román állampolgárságú gyermek ügyében járt el a gyámhatóság. Az első esetben a gyermekjóléti szolgálat jelezte, hogy a gyermek nem teljesíti tankötelezettségét, a gyámhatóság megindította az ideiglenes hatályú elhelyezés iránti eljárását, a család azonban visszaköltözött Romániába. A második esetben a gyermek iskolai hiányzása miatt az iskola jelzett, a gyámhatósági intézkedéseket a felülvizsgálatot követően is fenntartották. A harmadik esetben a gyermek sajátos nevelési igénye miatt vált szükségessé a megfelelő iskola kijelölése, a gyermekjóléti szolgálat jelzése alapján a gyámhatóság a gyermeknek gyámot jelölt ki.
- *Szabolcs-Szatmár megyében* egy román állampolgárságú gyermek ügyében az iskola jelzése alapján indult eljárás a gyermek iskolai hiányzása miatt. A család a gyermek után iskoláztatási támogatást nem igényelt, ezért a családot alapellátás keretében gondozzák.
- *Vas megyében* spanyol állampolgárságú gyermek iskolai hiányzása miatt indult eljárás, de a család visszatért Spanyolországba.

Az elsőfokú gyámhivatalok tapasztalatai szerint gyakran előfordul, hogy az iskolába beíratott gyermekek nem részesülnek iskoláztatási támogatásban.

Ennek hátterében az áll, hogy az Oktatási Hivatal nyilvántartásában a gyermekek szerepelnek ugyan, de a Magyar Államkincstár e gyermekek után iskoláztatási támogatást nem folyósít, mivel a szülők azt nem igénylik meg. Az iskoláztatási támogatás folyósításához szükséges a kiskorú számára társadalombiztosítási azonosító jel kiállítása, melynek kiadásánál azonban az egészségügyi hatóság – iratok alapján – vizsgálja a szülők Magyarországon való tartózkodásának jogcímét.

Az igazolatlan iskolai hiányzások miatt megindított gyámhatósági eljárásokkal összefüggésben az eljáró gyámhatóság számára több esetben is problémát okozott, hogy e családok folyamatosan változtatják magyarországi tartózkodási helyüket, illetve folyamatosan mozgásban vannak a származási országuk, Magyarország és az Európai Unió tagállamai között. Több esetben is azért került sor a védelembe vételi eljárás megszüntetésre, mert a kiskorút nevelő család – a lefolytatott bizonyítási eljárás adatai alapján – elhagyta Magyarország területét. Az országból való távozást nem jelentik be sem az oktatási-nevelési intézménynél, sem a járási hivatalnál (okmányiroda, kormányablak) vagy a magyarországi konzuli tisztviselőnél.

A déli megyékben az elsőfokú gyámhivatalok illetékességi területén lévő gyermekjóléti szolgálat családgondozóinak tapasztalatai alapján *vannak olyan román állampolgárságú vendégmunkások, akiknek Magyarországon bejelentett lakcímük nincs, gyermekeik vonatkozásában családtámogatási ellátásra nem jogosultak.* A gyámhatósági tájékoztatás szerint ezeket a családokat a területi családgondozók alapellátás keretében gondozzák, ha a család ittléte tudomásukra jut és a gyermek veszélyeztetettsége felmerül, akkor is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezés esetükben nem indokolt. A külföldi gyermekek iskoláztatásának problémája azonban elsősorban a fővárosban és Pest megyében koncentrálódik, abból adódóan, hogy az ország központi részén, a legkülönbözőbb jogcímen tartózkodnak a külföldi gyermekes családok.

Azokban az esetekben, amikor a gyermekek védelembe vételére is sor kerül, a külföldi állampolgárságú gyermekek szülei a tankötelezettség elmulasztásának okát abba jelölik meg, hogy *a köznevelési intézmény a szükséges védőoltások és a megfelelő iratok (érvényes személyi igazolvány, lakcímkártya) bemutatása nélkül nem veszi fel a gyermeket.* A hivatalos iratok beszerzésében a védelembe vétel keretében lépésről lépésre, rövid határidőket szabva a családgondozó segíti a szülőket. A sokszor elég jelentős költségek fedezéséhez szükséges anyagi fedezetet azonban a szülőknek kell biztosítaniuk, ami lassítja az ügymenetet.

A gyámhatóságok beszámolóí alapján az államtitkár a kérdés megoldása és egységes joggyakorlat kialakítása érdekében *szükségesnek tartja – elsősorban a gyermekjóléti szolgálatok számára – módszertani anyag kidolgozását* annak érdekében, hogy a szakemberek hatékonyan, a gyermek jogait érvényesítve tudják ellátni a hazánkban tartózkodó külföldi gyermekes családok gondozásával kapcsolatos feladatokat.

3. *A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkárát* arra kértem, hogy – a megyei kormányhivatalok közreműködésével, megyei bontásban – szíveskedjen tájékoztatni arról, hogy a Szabs. tv. 247. § a) pontjában foglalt tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt a Magyarországon huzamosabb ideje tartózkodó külföldi gyermekek esetében – az elmúlt 5 évben – a magyar szabálysértési hatóságoknál indult-e eljárás, illetve ha indult, akkor hány esetben és milyen döntéssel zárult. Az államtitkár válaszában – hivatkozva arra, hogy a 2012. április 14-ig hatályos a régi Szabs. tv., továbbá a 2012. április 15-én hatályba lépő új Szabs. tv. sem rendel el a gyermek személyes adatainak kezelését – arról tájékoztatott, hogy *a szabálysértési hatóságként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalok nem rendelkezhetnek a tanköteles gyermekek állampolgárságára vonatkozóan releváns adattal.*

4. *A Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjétől* az iránt érdeklődtem, hogy az illetékességi területükön korábban észlelt külföldi állampolgárságú tanulók tankötelezettsége rendeződött-e, illetve az eltelt időszakban illetékességi területén észleltek-e, ha igen, akkor hol és milyen létszámban olyan külföldi iskoláskorú gyermeket, akik nem járnak magyar iskolába. A rendőrkapitányság vezetőjét arra is kértem, hogy ha tudomása van ilyen esetről, akkor ez esetben szíveskedjék megadni a gyermekkel kapcsolatos adatokat is.

A rendőrkapitány tájékoztatása szerint a Kecskeméti Rendőrkapitányság illetékességi területe közel 1500 négyzetkilométer, a lakosság lélekszáma megközelíti a 160.000 főt. A települések száma 16, amelyet négy város és tízenkét község alkot. A rendőrkapitányság illetékességi területére jellemző *a kiterjedt tanyavilág fejlett mezőgazdasággal, mely sok – zömében külföldi, jellemzően román állampolgárságú – idénymunkást vonz a térségbe.* A korábbi tapasztalatok szerint az idénymunkásokkal családtagjaik, illetve kiskorú tanköteles gyerekeik is átköltöztek, akik nem minden esetben tettek eleget az iskolalátogatási kötelezettségüknek, mert a szülők arra hivatkoznak, hogy rájuk a hazájuk szerint oktatási szabályok vonatkoznak, gyermekük e szabályok szerint, magántanulónként végzi iskolai tanulmányait.

A rendőrkapitány véleménye szerint problémát jelent, hogy a gyermekek – kötelező és ingyenes – oktatáshoz fűződő jogának védelme a szülők e kötelezettségének kikényszerítését ezzel párhuzamosan nem szabályozta le. 2015-ben a tavaszi munkák megkezdésével egy időben a rendőrkapitányság számít a külföldi munkavállalók áramlásának megindulására, ezért közös akció végrehajtását tervezik a helyileg illetékes önkormányzattal és a társszervekkel a külföldi munkavállalók feltérképezésére. Ennek során az iskoláskorú gyermekek adatait rögzítik, hogy az önkormányzat a lehetséges lépéseket meg tudja tenni az iskolába járás biztosítása érdekében.

Az iskolakerülő gyermekkorú személlyel szemben fogantatosítható rendőri intézkedés részletszabályairól a 22/2012. (XII. 21.) ORFK utasítás rendelkezik, az 5. pont alapján intézkedés akkor kezdeményezhető, ha az észlelt körülményekből arra lehet következtetni, vagy információ van arról, hogy nagykorú kísérete nélkül a közterületen vagy nyilvános helyen tartózkodó gyermekkorú személy a tanítási napon a tanítási órától vagy az oktatási intézmény által szervezett kötelező foglalkozástól engedély nélkül maradt távol, vagy arról engedély nélkül távozott.

A 11. pont alapján a gyermekkorú személy tanulói jogviszonyának megállapítása diákigazolvány vagy az iskolai ellenőrző (értesítő) hiányában – az Nkt. 44. § (6a) bekezdése alapján, telefon útján – az Oktatási Hivatalon keresztül történő ellenőrzés alapján történik.

Az oktatási intézményekkel való kapcsolatfelvétel során a Közoktatási Információs Iroda honlapjáról elérhető „Hivatalos közoktatási intézménytörzs” adataira kell támaszkodni (<http://www.kir.hu/intezmeny/kereses.asp>), amely 59/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás alapján kizárólag a rendőri szerv tevékenység-irányítási központján keresztül hajtható végre.

A rendőrkapitány álláspontja szerint a gyermekek oktatáshoz fűződő jogának törvényi garantálásához célszerű lenne a szülők (gyermekük alapvető jogának és esélyegyenlőségének biztosításában való közreműködési) kötelezettségének kiterjesztése. Javasolta a szabályozás módosítását, a hiányosságok megszüntetését akként, hogy a Nkt.-ben előírt tankötelezettség alóli mentesülés feltételeként a magántanulói jogviszony igazolását a szülő részére jogszabály kötelezően előírná. Hozzátette azt a javaslatát, miszerint a magyarországi tartózkodás alatt a magántanulói jogviszonyban a vizsgakötelezettség teljesítéséről szóló bizonyítvány bemutatása (például az életvitelszerű tartózkodási hely szerint illetékes oktatási intézményben, jegyzőnél) igazolásul szolgálna az iskolakerülő kiskorú kiszűréséhez és az intézkedés alóli mentesüléséhez.

Ha a szülő a magántanulói jogviszonyt nem igazolja és a kiskorú tanköteles, rá az igazolatlanul távolmaradó iskolakerülő gyermekkorúakra vonatkozó szabályozás kiterjeszhető. A tankötelezettség elmulasztásának szankciórendszerét ki kell dolgozni. Esetlegesen a tartózkodásra jogosító engedély kiadásának feltételrendszerébe beépítésre kerülhetne anélkül, hogy az egyes országok oktatási szabályai közötti harmonizáció kérdését mélyebben érintené.

A rendőrkapitányság további megkeresésemre tájékoztatott arról, hogy 2015-ben öt alkalommal több településen (két-két alkalommal Jakabszálláson, Orgoványban, Ballószögön, illetve egy-egy alkalommal Helvéciaiban és Ágasegyházán) tartottak ellenőrzést, ahol azonban nem magyar állampolgárságú tanköteles korú gyermeket nem vonatkozó intézkedés alá.

5. A Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány ügyvezetőjének és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület elnökének megkeresésemben azonos tartalmú kérdéseket tettem fel.

A *Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület* megkeresésemre előadta, hogy az Egyesület Bács-Kiskun megyéből származó információi megegyeznek a Hivatalomhoz beérkezett jelzések tartalmát illetően a *román állampolgár kiskorúak iskoláztatását érintő problémáival*. Az Egyesület megkeresésemet jelezte a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Szolgálat vezetőjének, illetve a Bűnmegelőzési Osztály vezetőjének, továbbá jelezte, hogy véleménye szerint a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztálya illetékes az ügyben.

A *Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány* ügyvezetője tájékoztatott arról, hogy az Alapítvány kecskeméti klubházát 2013-ban megkereste a helyi rendőrség képviselője a jelenséggel kapcsolatban, erre vonatkozóan készítettek akkor egy ajánlást.

Az ajánlásuk szerint a Magyarországon szabad mozgóként tartózkodó román állampolgárok nem hivatkozhatnak arra, hogy rájuk a román közoktatási törvény vonatkozik, tekintettel arra, hogy Magyarországon tartózkodnak és a magyar köznevelési törvény hatálya alá esnek, melynek értelmében szabad mozgóként gyermekük tankötelezettsége fennáll. Rögzítették továbbá, hogy amennyiben a szülők arra hivatkoznak, hogy gyermekük magántanuló Romániában és tankötelezettségének ott tesz eleget, akkor ezt a tényt a szülőnek mindenképpen dokumentummal kell igazolni.

2014-ben Kecskeméten a Bűnmegelőzési Osztály szervezésében rendezett szakmai konferencia fókuszában is ez a téma állt, majd 2015-ben az Antropolis Alapítvánnyal közösen dolgoztak egy projekten Bács-Kiskun megyében, éppen a megyei rendőr-főkapitányság bűnmegelőzési osztályával az emberkereskedelem témakörében, „Időtlen rabszolgaság” címmel. Ennek kapcsán a rendőrség újra a Romániából „bevándorló” családokkal kapcsolatos gyermekvédelmi és más vonatkozású problémákról jelzett az Alapítványnak.

6.a A Vas, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei *Kormányhivatal kormány megbízottjától* adatszolgáltatást kértem arról, hogy a megyében lakóhellyel rendelkező tanköteles korú magyar állampolgár gyermekek közül hány fő tesz eleget a tankötelezettségének külföldön.

- *Vas megyében* 212 gyermek teljesíti tankötelezettségét külföldön. A Celldömölki Járási Hivatal 15 főről rendelkezik hivatalos információval. További 10 – a nyilvántartásukban szereplő – gyermekről nem érkezett bejelentés és ők az iskolák nyilvántartásában sem szerepelnek, feltételezhetően külföldre távozott a család. A Körmendi Járás 17, a Kőszegi Járás 26, a Sárvári Járás 4, a Szombathelyi Járás 107, a Szentgotthárdi Járás 31, a Vasvári Járás 2 külföldön tanuló gyermeket tart nyilván.
- *Győr-Moson-Sopron megyében* összesen 419 gyermek teljesíti tankötelezettségét külföldön, közülük 323 főnek hazai köznevelési intézménnyel nincs tanulói jogviszonya. A Csornai járásából 20 gyermek tanul külföldön, egyiküknek sincs hazai közoktatási intézménnyel tanulói jogviszonya. A Kapuvári járásban a szülők bejelentése alapján 28 gyermek jár külföldi iskolába, az ő tartózkodási helyük ismert. 20 gyermek iskoláját nem ismerik vagy a bejelentés folyamatban van. A Mosonmagyaróvári járásból 30, a Téti járásból 4 gyermek tanul külföldön, egyiküknek sincs hazai köznevelési intézménnyel jogviszonya. A Soproni járásból 273 külföldön tanuló gyermek közül 157 főnek nincs hazai köznevelési intézménnyel jogviszonya. A Pannonhalmi járásból senki nem jár külföldön köznevelési intézménybe.

A Győr-Moson-Sopron Megyei *Kormányhivatal* vezetője felhívta a figyelmet arra, hogy az Nkt. 2013. január 1-től hatályos módosítása a tankötelesek nyilvántartását és a tankötelezettség teljesítésének felügyeletét a jegyzők feladat- és hatásköréből az ugyanakkor létrehozott járási hivatalokéba helyezte át. A települési önkormányzatok jegyzőitől kapott nyilvántartások egységesítése, pontosítása, naprakésszé tétele komoly feladatot jelentett a járási hivatalok számára és szükségessé tette a társhatóságokkal, társszervekkel – így az Oktatási Hivatallal, a KLIK járási tankerületeivel, a köznevelési intézményekkel – való egyeztetést, segítségkérést, szoros együttműködést. Az azóta eltelt két évben nyert tapasztalatok alapján a nyilvántartások sokkal megbízhatóbbak és pontosabbak, mint korábban, de folyamatos, naprakész adattartalmuk még nem éri el teljes mértékben a kívánt szintet.

A kormány megbízott szerint ennek oka elsősorban az, hogy *a külföldön tankötelezettséget teljesítő magyar állampolgárok tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos változásairól hivatalos forrásból nem tud értesülni a járási hivatal*. A szülő e tekintetben tett bejelentése a magyar hatóságok felé esetleges és nem is jellemző. A külföldre távozó magyar tanköteles gyermekek nyomon követése nem megoldott a magyar hatóságok részéről. Azon kérdés tisztázása, hogy valóban teljesíti-e az érintett a tankötelezettségét, a fogadó ország vonatkozó szabályozása szerint kérhető számon, amelyről a magyar hatóságok nem rendelkeznek információval.

Az EMMI 49710-1/2013/KOIR számú levelében megfogalmazott szakmai álláspontja szerint ugyanis [...] „Amennyiben tehát a tanuló szülőjével külföldön él, és ott kívánja folytatni tanulmányait, ezt a tényt elegendő írásban bejelentenie. A törvény (Nkt.), nem írja elő, hogy az óvodáskorú gyermek óvodáztatásáról vagy az iskoláskorú gyermek iskolába járásáról igazolást kell becsatolni. Amennyiben a gyermek, a tanuló és a szülő a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolja, elegendő, ha ezt a tényt bejelentik. Nincsen olyan jogszabályi előírás, amely ezen a kötelezettségen kívül mást előírna...[....] Álláspontunk szerint szükségtelen a gyermek külföldi iskolájának eredeti igazolását és annak hiteles fordítását megkövetelni, mivel a külföldön tartózkodó szülő ellen egyrészt lehetetlen volna ennek elmulasztása esetén jogkövetkezményt alkalmazni, másrészt többnyire a külföldre távozást követően keresnek és találnak a szülők iskolát gyermekeiknek, harmadrészt a Föld országainak legtöbbszörében van tankötelezettség, amelynek teljesítését a migráns gyermekek esetében is megkövetelik a fogadó országok hatóságai.”

6.b A Vas Megyei, illetve Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjaitól információt kértem továbbá arról is, hogy *a gyakorlatban hogyan valósul meg a tankötelezettségüket külföldön teljesítő magyar állampolgár gyermekek nyilvántartása*.

Vas megye tájékoztatása szerint a járás területén működő köznevelési intézmények által bekért és megküldött, az intézményekkel tanulói jogviszonyban álló tankötelesek adatai, valamint szülői bejelentések alapján a járási hivatalok nyilvántartást vezetnek a járásban lakóhellyel rendelkező tankötelesekről. A nyilvántartáson belül „külön megjegyzés” rovatban jelölik a tanulóknál, hogy melyik magyarországi, illetve külföldi iskolában teljesíti a gyermek a tankötelezettségét. A tankötelezettségüket külföldön teljesítő tanköteles tanulókkal kapcsolatos nyilvántartás az iskolai és szülői bejelentéseken alapul. Az adott évben tanköteles korba lépő gyermekek esetében a tanulmányok külföldön való megkezdése a szülő részéről bejelentés-köteles. A köznevelési intézménybe korábban beiratkozott tanulók esetében az iskolák jelzik, hogy az adott tanuló tanulói jogviszonya szünetel az intézményükben, s ezzel egyidejűleg megküldik a szülők által benyújtott, külföldi iskola által kiállított befogadó nyilatkozat másolatát is (iskolalátogatási igazolás). *Az Nkt. azonban nem kötelezi az iskolákat, hogy ezt megtegyék, így nem minden esetben kapnak a járási hivatalok tájékoztatást. Az igazgatókkal évente szokásos adategyeztetés során szerezhetnek tudomást a külföldön tanuló tanköteles tanulókról. Ha a járási hivatal nem szerez tudomást arról, hogy a tanköteles gyermek hol teljesíti a tankötelezettségét, írásban megkeresi a szülőt, annak érdekében, hogy tájékoztatást kérjen arról, hogy beíratta-e gyermekét köznevelési intézménybe, és ha igen, hol teljesíti a gyermek a tankötelezettségét.*

Győr-Moson-Sopron megyében az első osztályos tanköteles korú gyermekek listáját az okmányiroda a Települési Szolgáltató Rendszerből (a továbbiakban: TSZR) a Hatósági Osztály rendelkezésére bocsátja. A járás területén lévő iskolák megküldik a hozzájuk beiratkozott gyermekek névsorát. A jegyzők továbbítják a tanköteles korú, de még egy nevelési évre óvodában maradó gyermekek névsorát. A három névsor összevetéséből megállapítható, hogy mely gyermekeket nem íratott be a járás területén egyik köznevelési intézménybe se. A hivatal felszólítja a szülőket, hogy a járáson kívüli vagy külföldi intézménybe való beíratást magyar nyelvű nyilatkozattal és/vagy idegen nyelvű iskolalátogatási igazolással igazolják.

Az adatszolgáltató megjegyezte, hogy a külföldön tartózkodó gyermekekről több esetben a települési jegyzők adnak tájékoztatást, hiszen 5 éves kor betöltése után kötelező óvodába járás miatt a leendő 1. osztályosok tekintetében ők már elvileg rendelkeznek ilyen adatokkal. A külföldön tartózkodó szülőkkel, itthon élő rokonokkal a kapcsolat felvétele sok esetben sikertelen. Az EMMI fent hivatkozott szakmai álláspontja szerint nem kell iskolalátogatási igazolást bekérni a külföldi tanulmányokról, elegendő a szülői bejelentés. Ez nem zárja ki, hogy a szülő bejelenti, hogy külföldön járattja iskolába gyermekét, ugyanakkor a valóságban nem íratja be iskolába. Ennek ellenőrzésére a kormányhivatal nem rendelkezik eszközökkel. Az igazolás benyújtását, nyilatkozat megtételét elmulasztó szülők ellen szabálysértési eljárás indulhat.

Nem első osztályos tanulók esetében a tanköteles korú személyek listáját az okmányiroda ugyancsak a TSZR alapján bocsájtja a Hatósági Osztály rendelkezésére. A járás területén bejelentett lakóhellyel rendelkező gyermekekről a járási hivatal belföldi jogsegély keretében az intézménylátogatásra vonatkozó adatokat kért az Oktatási Hivataltól, mint a Köznevelési Információs Rendszer (a továbbiakban: KIR) üzemeltetőjétől. A magyarországi köznevelési intézménnyel jogviszonyban nem álló tanulók szüleit a hivatal felszólítja, hogy magyar nyelvű nyilatkozattal és/vagy idegen nyelvű iskolalátogatási igazolással igazolják a tankötelezettség teljesítését. A külföldön tartózkodó szülőkkel, itthon élő rokonokkal a kapcsolat felvétele sok esetben azonban sikertelen. Előfordul, hogy a szülő szóban bejelenti, hogy a család külföldre távozik, de mivel tartózkodási helyük ismeretlen, az írásos nyilatkozat beszerzése sem sikerül minden esetben. Fenti problémák kezelésére a kormányhivatal nem rendelkezik eszközökkel.

A kapott tájékoztatás szerint az igazolás benyújtását, nyilatkozat megtételét elmulasztó szülők ellen szabálysértési eljárás indulhat. A külföldön élő, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező szülők ellen indítandó szabálysértési eljárás eredményessége – a szülők ismeretlen külföldi tartózkodási helye és elérhetősége miatt – kétségbe vonható. A nyilvántartást az illetékes járási hivatal elektronikus formában vezeti.

6.c Végül az iránt érdeklődtem, hogy ha magyar állampolgárságú gyermek külföldre távozik, és sem ott, sem Magyarországon nem tesz eleget tankötelezettségének, erről a magyar hatóságok hogyan szereznek tudomást és milyen intézkedéseket tesznek?

Vas megyében a külföldre távozást követően a tankötelezettség nyomon követésére nincs kialakult gyakorlat. A külföldi szervektől még nem érkezett olyan jelzés, hogy a magyar állampolgárságú tanköteles gyermek külföldön nem teljesíti a tankötelezettségét. A Kőszegi Járási Hivatal 2014-ben egy tanköteles korú gyermek esetében indított közigazgatási hatósági eljárást, amikor a gyermek lakóhelye szerinti gyermekjóléti szolgálat tájékoztatása alapján tudomására jutott, hogy sem Magyarországon, sem külföldön nem íratja be a szülő a gyermekét iskolába. Határozatban kötelezték a szülőt, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét (a szakértői bizottság által a szakértői véleményben megjelölt magyarországi köznevelési intézménybe írassa be), melynek a szülő eleget tett. A tapasztalatok azonban eltérőek, több esetben a tanköteles gyermek családját sem találják a bejelentett lakóhelyükön, így nincs lehetősége a Hivatalnak szabálysértési és gyermekvédelmi intézkedéseket tenni. A kormány megbízott szerint egy külföldön tartózkodó magyar család esetében kérdéses, hogy a magyar hatóságok határozatát hogyan és milyen hatékonysággal hajtják végre külföldön. A fogadó országgal együttműködésben, az ott meglévő intézményrendszeren keresztül lehetne ellenőrizni, hogy a külföldön tartózkodó magyar állampolgár teljesíti-e a tankötelezettségét.

Győr-Moson-Sopron megyében a járási hivatalok a külföldön ismeretlen helyen tartózkodó szülők esetében a gyakorlatban nem rendelkeznek eszközökkel abban a tekintetben, hogy gyermekek tankötelezettségének teljesítését ellenőrizzék, illetve a mulasztó szülőt szabálysértési eljárás alá vonják.

A kormány megbízott néhány konkrét eset bemutatásával is alátámasztotta azt a problémát, miszerint a külföldre távozó tanköteles korú magyar állampolgárok tankötelezettsége teljesítésének ellenőrzéséhez, az indítandó, illetve indított szabálysértési eljárások eredményes lefolytatásához a megyei kormányhivatal nem rendelkezik megfelelő eszközökkel.

- A Hivatal előtt ismert olyan eset, amikor magyar állampolgárságú gyermek Magyarországon teljesíti tankötelezettségét, majd Magyarországot a családjával együtt elhagyja. A szülők ebben az esetben nem igazolták, csak szóban jelezték az oktatási intézmény igazgatójának, hogy a gyermeket külföldre vitték, majd ott beíratják iskolába. Az iskola igazgatója kérte, hogy a szülők igazolják írásban azt, hogy a gyermek külföldön tanul. Tekintettel arra, hogy ezt a szülők eddig nem tették meg, a gyermek pedig nem tesz eleget tankötelezettségének Magyarországon, az iskola igazgatója szabálysértési feljelentést tett a kiskorú szülei ellen. Az ügyben szabálysértési eljárás indult, mely a válaszadás idején is folyamatban volt. Az eredménye azonban erősen kétséges, hiszen a szülők nem tartózkodnak Magyarországon, külföldi elérhetőségük pedig ismeretlen (Csornai Járási Hivatal).
- A tanulmányaikat külföldön teljesítő tanulók esetében a hatóság a szülők által becsatolt iskolalátogatási igazolások alapján tudja megállapítani, hogy e kötelezettségüket az érintettek külföldön teljesítik. Ezekben az esetekben egy időközbeni változás figyelemmel kísérése – tekintettel arra, hogy a külföldi iskolák a hatóság irányába adatszolgáltatást nem teljesítenek – nagy problémát jelent (Györi Járási Hivatal).
- A külföldön élő, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező szülő ellen szabálysértési eljárás indulhat, amelynek eredményessége a szülő külföldi tartózkodása miatt kétségbe vonható (Kapunvári Járási Hivatal).
- A járási hivatal a hivatkozott EMMI szakmai álláspont figyelembevételével a szülők külföldi tanulmányokra vonatkozó bejelentését elfogadja. Iskolalátogatási igazolás hiányában előfordulhat, hogy a szülő nem íratja be a gyermekét külföldön nevelési-oktatási intézménybe, de erről a járási hivatal nem értesül (Mosonmagyaróvári Járási Hivatal).
- Az Nkt. 91. § (2) bekezdése szerint a tankötelezettség külföldön történő teljesítését be kell jelenteni a nyilvántartás vezetése céljából a járási hivatalnak, azonban a kötelezettek köre nincs megjelölve. Nincs kidolgozott metódus arra nézve, hogy ha a kötelezetteknek nem tesznek eleget, milyen módon szerez tudomást a járási hivatal a tankötelezettségét külföldön sem teljesítő tanköteles korú személyekről (Pannonhalmi Járási Hivatal).
- A jogszabály szerint a szülőnek elegendő „bejelenteni” a jogviszony szüneteltetését. Az intézmény vezetője a bejelentést tudomásul veheti. A szülő a járási hivatalhoz a bejelentést akkor jelzi, ha az intézmény erről tájékoztatja. A külföldre távozott, de magyarországi lakcímmel rendelkező gyermek szüleinek a felszólítása is akadályokba ütközik. Azok a szülők, akik hazai környezetben nem vették át a hatóság által küldött leveleket – „nem kereste” jelzéssel érkeznek vissza –, azok külföldi tartózkodásuk alatt sem vesznek át magyar hatóságtól érkező küldeményt. Ezen esetekben a szabálysértési eljárás megindítása sem vezet eredményre (Soproni Járási Hivatal).
- Mosonmagyaróvár területén problémaként merül fel a Romániából Magyarországra érkező árusítási tevékenységet végző személyek gyermekeinek óvodai és iskolai nevelése. A mindennapi gyakorlat alapján megállapítható, hogy e családok lakcímet nem létesítenek, járják az országot, illetve a járás közigazgatási területét, gyermekeik azonban nem látogatják az oktatási intézményeket (Mosonmagyaróvári Járási Hivatal).

7. Megkeresésemre a *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízott* válaszában kifejtette, hogy a külföldi állampolgárságú gyerekek tankötelezettségének teljesítésével kapcsolatos probléma főként román állampolgárságú gyerekeket érint. Az e gyerekeket nevelő román családok sok esetben idénymunkára, mezőgazdasági munkavégzésre érkeznek Magyarországra, márciustól szeptember végéig tartózkodnak egy-egy településen. Általánosnak mondható az a probléma, *hogy hivatalos iratokkal vagy éppen magyar nyelvű iratokkal nem rendelkeznek*, amelyek pótlása vagy beszerzése gyakran éveket vesz igénybe. Ugyanakkor e dokumentumok nélkül nincs lehetőség az óvodai vagy iskolai nevelés, az egészségügyi ellátás igénybevételére, így ezek *a gyerekek ellátatlanok maradnak*. Akad olyan köznevelési intézmény, amely a veszélyeztetettség minimalizálása érdekében a gyerekeket hivatalos iratok nélkül is felveszi a tanulók sorába, azonban tapasztalata szerint az iskolák többségében ettől elzárkóznak.

A gyermekjóléti szolgálat tájékoztatásából tudják, hogy az egészségügyi ellátás igénybevételét különböző „kiskapuk” útján oldják meg a gyerekek betegsége esetén, így például más, TAJ kártyával rendelkező gyermek nevén kap orvosi ellátást. Az adatok szerint eddig egy külföldi állampolgárságú gyermeknél merült fel fertőző megbetegedés. A gyermekjóléti szolgálatokról kapott tájékoztatás szerint vannak olyan családok, akik évek óta a településen élnek, tartózkodásukat nem legalizálták, bár erre nincs is lehetőségük, mert munkavégzésüket nem tudják igazolni, hiszen zömében bejelentés nélkül vállalnak munkát.

A kormány megbízott jelezte azt is, hogy a 90 napot meghaladóan, regisztráció nélkül Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárságú családok és az általuk nevelt gyerekek helyzetének rendezése érdekében 2015 áprilisában a BÁH Idegenrendészeti Igazgatóságához fordultak.

A BÁH által adott tájékoztatás szerint: *„A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján idegenrendészeti kiutasítás elrendelésére mérlegelési jogkörben eljárva kizárólag akkor kerülhet sor, ha az EGT-állampolgár az ország elhagyási kötelezettségének nem tesz eleget, illetve az Szmtv. 33. §-a értelmében a tartózkodáshoz való jog az arányosság elvének betartásával és az érintettnek kizárólag olyan személyes magatartása alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre.”*

Tekintettel arra, hogy e személyek magatartásának veszélyeztető jellege nem éri el a kiutasításhoz szükséges mértéket, az illegális itt-tartózkodást megszüntetni, felszámolni nem lehet. A BÁH igazgatóságának vezetőjétől szóban kapott tájékoztatás szerint a gyakorlatban is ritkán fordul elő, hogy a bíróság kiutasításról dönt.

A kormány megbízott előadta azt is, hogy a megye településein megjelenő román családok viszonylag zárt közösséget alkotnak, lehetőségeikhez képest segítik, de védik is egymást, amely megnehezíti a tankötelezettséget nem teljesítő gyerekek felkutatását. Azzal is szembesültek viszont, hogy a szülők, miután irataik nincsenek, szabadon változtatják a gyerekek nevét, amely tovább nehezíti a veszélyeztetettség felderítését. Lakhatási körülményeikre az alacsony, de még elfogadható színvonal a jellemző. Zömében albérletben élnek vagy a munkaadó biztosít szállást, ugyanakkor sok a vándorló család, két-három családgondozói látogatás után ismeretlen helyre költöznek. Főként a tanyavilágban élnek, ezért a gyerekek számának, hovatartozásának tisztázása nehézkes. Így pedig alaposan feltételezhető, hogy sok gyermek veszélyeztetettsége látens marad.

A külföldi állampolgárságú gyerekek veszélyeztetettségének kezelése főként gyermekjóléti alapellátás és családsegítés keretében történik, melynek során a családok elsősorban a hivatalos irataik, letelepedésük rendezéséhez, állampolgárság megszerzéséhez kérnek és kapnak segítséget.

Tankötelezettség nem teljesítése okán védelembe vétel elrendelésére egy család négy gyermeke esetében került sor, melynek eredménytelenségére tekintettel a gyermekjóléti szolgálat további hatósági intézkedés megtételét javasolta. A gyermekjóléti szolgálatok visszajelzései szerint olyan súlyú veszélyeztetettség nem merült fel, amely a családból történő kiemelést indokolta volna.

Tapasztalataik szerint ugyanakkor a külföldi vagy többes állampolgárságú gyerekek veszélyeztetettsége kezelésében *nagy a bizonytalanság*. Előfordul, hogy egy jelzőrendszeri tag tud ugyan a településen élő külföldi, tankötelezett kiskorúról, de a gyermekjóléti szolgálat nem. Véleménye szerint főleg kistelepülésen, ahol a családgondozót részmunkaidőben, heti néhány órában foglalkoztatja a gyermekjóléti szolgálat, idő hiányában a családgondozó nem is tud hathatósan fellépni az illegálisan itt tartózkodó külföldi családokkal szemben. *A témában érintett szervezetek összefogása révén a probléma kezelésére pedig szinte sehol sem került sor, bár a BÁH felajánlotta a közös helyszíni ellenőrzés lehetőségét.*

A kormány megbízott válaszához mellékletben rendelkezésre bocsátott egy kimutatást a megyében tankötelezettségét nem teljesítő nem magyar állampolgárságú gyermekek nevééről, adatairól és a vele kapcsán felmerült esetről, és az eljáró szervek esetleges intézkedéseiről. A kimutatásban 26 név szerint 26 román állampolgárságú gyermek, és további megközelítőleg 30 gyermek jelenlétét észlelték, akik családjukkal szezonális munkavégzés céljából érkeztek a megyébe és tankötelezettségüknek nem tettek eleget.

8. A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője tájékoztatásában jelezte, hogy évek óta kiemelt figyelmet fordítanak a megyében tartózkodó román állampolgárok helyzetére. A fokozott figyelem még a határőrség-rendőrség integrációját megelőző időszakban kezdődött, felismerve a régió és azon belül a megye kiemelten fontos helyzetét. A megyébe mezőgazdasági és feldolgozóipari munkahelyek vonzzák az általában alacsonyan képzett román munkaerőt, akik az otthoni sanyarú körülmények közül magukkal hozzák gyermekeiket is.

A rendőrség folyamatosan együttműködik a megye önkormányzati szerveivel, a gyermekvédelmi hatóságokkal és szervezetekkel, illetve folyamatos bünyügyi és rendészeti elemző-értékelő munkával kísérik figyelemmel a megyében tapasztalható migrációs folyamatokat. Az utóbbi években – és különösen Románia 2007-es uniós csatlakozása óta – pozitív folyamatok indultak el a Magyarországra mezőgazdasági idénymunkára érkezők körében. Egyrészt a korábbi illegális munkavégzést a folyamatos és célirányos, több társhatósággal (NAV, a kormányhivatalok munkaügyi, gyámügyi és közegészségügyi szakigazgatási szervei, BÁH) közösen végzett ellenőrzések *a legalitás irányába kezdték el terelni*. Ez egyrészt a legális tartózkodás, adózott jövedelmek, szabályos ingatlan bérbeadás és követhető laccímadatok formájában jelentek meg. A másik kedvező folyamat ebből a szempontból, hogy a főleg Arad és Maros megyékből érkező román állampolgárok egyre nagyobb számban élnek *az egyszerűsített honosítás keretében* a magyar állampolgárság felvételével, amennyiben erre jogosultak.

A kedvező folyamatoktól függetlenül a társhatóságokkal közösen végzett ellenőrzéseiknél találkoznak olyan esetekkel, amikor az idénymunkára vagy folyamatos itt tartózkodásra érkező román állampolgárok nem megfelelő módon gondoskodnak kiskorú gyermekeik iskoláztatásáról. Ilyen frekvencián és ebből a szempontból „fertőzött” település a Kiskunhalas Rendőrkapitányság illetékességi területéhez tartozó Mélykút város. Az előregedő településen igen nagy elvándorlás mellett jelentős számban települtek be román állampolgárok, akik a kedvező ingatlanárak miatt érkeznek ide. A családi ház árak megfizethetőek részükre, illetve a térség a mezőgazdasági idénymunkások részére egyfajta szervező-elosztó pontként működik, ahonnan a Kiskőrös – Kecel – Soltvadkert – Kiskunhalas térségben közvetítik ki őket. Gyermekeik szintén minimális iskolai végzettséggel vélhetően nem tudnak kitörni ebből az életformából, a probléma „újratermelődik.”

Az elmúlt időszakban *több ellenőrzést folytattak ezen a területen*, amelynek *eredményei* az alábbiak szerint foglalható össze Az egyik ellenőrzésen egy 16 éves fiatalkorú és két kiskorú román állampolgár tartózkodott, akik az ingatlanban hosszabb ideje laktak, de nem tudták elmondani, hogy mennyi ideje. Feltételezhetően határidőn túl tartózkodtak ott, azonban ez nem volt bizonyítható, így szabálysértési intézkedés foganatosítása nem volt lehetséges. A gyermekek védőoltási könyvei nem álltak rendelkezésre, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Jánoshalmi Járási Hivatal megállapította, hogy a gyermekek tanulmányokat magyar iskolában nem folytatnak. Elmondták, hogy Romániában tavaly nyárig jártak iskolába, tudomásuk szerint szüleik halasztást kértek a román iskolában. A másik ellenőrzési helyszínen szintén román állampolgárságú fiatalkorút találtak, aki kiskorú gyermekre vigyázott. A fiatalkorú leány elmondása szerint Romániában 7 osztályt elvégzett, jelenleg nem folytat tanulmányokat, de szeretne tanulni. Azt, hogy milyen iskolába és mit, azt nem tudta. Időközben két további gyermek érkezett egy távolabbi tanyából, akiknek a szüleik napközben dolgoznak. Elmondták, hogy Romániában óvodába, iskolába jártak, de itt nem járnak sehova, vagyis a tanköteles gyermekek nem folytatnak tanulmányokat magyar iskolában sem, mivel nem rendelkeznek a köznevelési törvényben megfogalmazott feltételekkel, bejelentett lakcím nélkül a szülők nem tudják beíratni őket iskolába, óvodába, biztosítás nélkül pedig nem kapnak egészségügyi ellátást sem.

A rendőrfőkapitány megfogalmazta, hogy egy különleges, *uniós állampolgárok migrációs jelenségéről van szó*, amelyet a munkaerő-piaci kereslet és kínálat mozgat. Megfigyelhető azon megyék meglévő igényeinek a szívóhatása, ahol magyar munkaerő bizonyos munkakörök betöltésére nem alkalmazható egy bizonyos bérszínvonal alatt (6-800 Ft/óra) már csak a képzetlen, aluliskolázott munkaerő vonható be. Ez ugyan a helyi vállalkozóknak akár kedvező is lehet, azonban az ilyen bérszínvonallal alkalmazott munkaerő a megfelelő életkörülmények kialakítására nem képes, a mindennapi létszükségletek kielégítésére elegendő összegben felül másra nem jut, sőt esetenként erre nincs is igény. Sok esetben az iskolázatlan szülők hanyagsága következtében a gyermekek körében nincs esély a tanulással kitörni a generációk óta mélyen beégett szokásokból. A jelenleg kiskorú román/magyar vagy csak tisztán román állampolgárságú gyermekek ma még „csak” gyermekvédelmi, családjogi vagy gyámügyi problémát generálnak, de 10-15 év múlva már szociális, közrendvédelmi és demográfiai nehézségeket is okozhatnak majd.

A rendőrség mindent megtesz az érintett társhatóságok és civil, nem kormányzati szervek problémaérzékenységének kialakítása és a tevékenység egy irányba ható működtetése érdekében, azonban *önmagában nem tudja a helyzetet megoldani*. Szükséges az idényjellegű munkavállalók és munkáltatóik ellenőrzésébe bevont hatóságok hatásköreinek és jogosítványainak ésszerűsítése, a gyermekek legfőbb érdekét elsődleges szempontként kezelő eredményes hatósági eljárás és az ezt előíró aktuális és a rendszeresen felülvizsgált, hatékonyan működtethető protokoll kialakítása.

A *főkapitányság konkrét intézkedései* közé tartoznak a következők: szakmai fórumok szervezése bűnmegelőzési, gyermekvédelmi szempontból, az érintett szervezetek bevonásával (például Kék Vonal, Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület, Cordelia Alapítvány, stb.). Konkrét szakmai egyeztetéseket folytatnak az érintett önkormányzatokkal és azok szerveivel, intézményvezetőivel (például Kerekegyháza és Kecel településeken), továbbá folyamatosak a szakmai megbeszélések és egyeztetések az ellenőrzésekben résztvevő társhatóságok képviselőivel (különösen a gyermekvédelmi szakemberekkel). Szakmai véleményük szerint szükséges lenne az Szm. hatékonyabb alkalmazására a tartózkodási szabályokat megsértő román állampolgárokkal szemben. A hatósági vizsgálatok, ellenőrzések során feltártak alapján a szükséges feltételek fennállása esetén akár büntetőeljárások következetes kezdeményezése (például kiskorú veszélyeztetése) is indokolt lehet a gyermekek legfőbb érdeke védelmében. A legvégső esetben az érintett gyermekek védelem alá helyezése szükséges.

9. A *Nagykátai tankerület igazgatójának* válaszában foglaltak szerint a tankerület területén a Tápióbicskei Földváry Károly Általános Iskolában tanul több külföldi állampolgárságú (osztrák, albán, román) tanuló. A román állampolgárságú tanuló esetében fordult elő a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatosan probléma. Az intézményvezető a családsegítő szolgálathoz fordult, amely azonban nem bizonyult hatékony megoldásnak. Az iskola vezetőjének gyakorlatában előfordult, hogy 2-3 év korkülönbségű román testvérpár, sőt 12 éves tanuló felvételét kérték a szülők első osztályba. A nagyobb fiút a szülők fél év múlva kiratták az iskolából, a gyermek azóta is a településen él. Az iskolának nincs szakszerű kapacitása, sem külön programja a külföldi tanulók fogadására. Tápióbicskén tudomásuk szerint több román állampolgárságú család él, akik nem rendelkeznek hivatalos magyar lakcímmel, nincs egészségbiztosítási ellátásuk és gyermekvédelmi ellátást sem kapnak. Az iskolának 5 hasonló helyzetű tanulója van/volt. Az igazgató ismeretei szerint, ha a gyerekek járnak iskolába, de onnan igazolatlanul hiányoznak, nincs eszköz, amivel a szabálytartásra lehetne ösztönözni a szülőket, hiszen a gyermekek után nem részesülnek iskoláztatási támogatásban sem, így az a szülőktől az meg sem vonható.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás *természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság* kivizsgálására vagy egy *alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára* irányulhat.

Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja leszögezi továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a hivatalbóli vizsgálat minden előfeltétele igazolható, hatáskörömben eljárva átfogó vizsgálatot indítottam a külföldi állampolgárságú, de Magyarországon élő, tartózkodó gyermekek oktatáshoz való, valamint védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja alapján. Indokolt kiemelni azt is, hogy az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján valamennyi, a vizsgálattal érintett, helyi, illetve országos hatáskörű hatóságra, közszolgáltatást végző szervre kiterjedt a vizsgálati lehetőségem.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az ombudsmani jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

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

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének, valamint az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az oktatáshoz való jog, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 relevánsnak tekintendő. 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.

Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint 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 – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség 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*. E jog érvényesítése szükségképp állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező és bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, hogy a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása. Az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelősség a mindenkori kormányzatot terheli.

3. Az oktatáshoz való jog szoros kapcsolatban áll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, így a nemzetközi aspektusok kapcsán érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikkét, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek.

Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek taníttatását is.

Az idézett rendelkezés a *gyermek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát egyrészt a tankötelezettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme.

Az Alkotmánybíróság már hivatkozott 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rámutatott arra sem, hogy nem értelmezhető a szülő nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól. Utalni kell arra is, hogy az Egyezmény 18. cikkének (1)-(3) bekezdése is a gyermek nevelésében elsődlegesen a szülői felelősséget (kötelezettséget) emeli ki, amelyet a gyermek legfőbb érdeke motivál, és ehhez az államnak kell segítséget nyújtania a megfelelő intézményi háttér biztosításával.

Nem hagyható figyelmen kívül az Egyezmény preambuluma sem, amely szerint a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre. Az Egyezmény részes államaként Magyarország kötelezettsége, hogy valamennyi gyermekekkel kapcsolatba kerülő hazai intézmény, hatóság a gyermek legfőbb érdekének megfelelően járjon el illetve hozzon döntést, függetlenül a gyermekek állampolgárságától vagy más jogi státusától.

III. A korábbi ombudsmani gyakorlat alapvető megállapításai

1. Az AJB-2600/2011. számon kiadott jelentés az akkor hatályos szabályozás vizsgálata során feltárta, hogy az általános tankötelezettség ellenére a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köt.) 66. § (2) bekezdése szerint az általános iskola azt a tanköteles tanulót köteles felvenni, illetve átvenni, akinek *lakóhelye*, ennek hiányában *tartózkodási helye a körzetében található*. Miután a Köt. az alapfokú oktatást nyújtó általános iskola felvételi kötelezettségét lakóhelyhez vagy tartózkodási helyhez köti – az általános tankötelezettség ellenére – az intézmények csak olyan gyermek beiratkozási kérelmét hajlandók elfogadni, aki a Köt. 66. § (2) bekezdésében említett feltételek valamelyikét okirattal igazolja.

A jelentés szerint az Egyezmény 28. cikk a) pontjában a részes államok elismerik a gyermekek oktatáshoz való jogát, és vállalják, hogy e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást *mindenki számára* kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Egyezmény 2. cikk 1. pontja alapján a részes államok az Egyezményben foglalt jogokat – így a mindenki számára kötelező és ingyenes alapfokú oktatáshoz való jogot is – tiszteletben tartják és azokat a *joghatóságuk alá tartozó gyermekek* számára minden megkülönböztetés nélkül, így a tartózkodási jogcímüktől függetlenül biztosítják.

Mindezek alapján a biztos álláspontja szerint a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja szempontjából aggályos, és a gyermek megfelelő szellemi fejlődéséhez szükséges gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény a Magyar Köztársaság joghatósága alá tartozó, tanköteles életkorban lévő, azonban lakcímet vagy tartózkodási helyet igazoló okmánnyal nem rendelkező gyermekek kötelező általános iskolai felvételét nem garantálja.

A biztos intézkedésként a köznevelésért felelős miniszternél kezdeményezte az akkor hatályos Köt. módosítását, illetve kiegészítését annak érdekében, hogy a magyar joghatóság alá tartozó, iskolaköteles életkorban lévő gyermekek az ingyenes alapfokú oktatáshoz hivatalos lakcímet vagy tartózkodási helyet igazoló okmányok hiányában is hozzáférjenek.

2. Az *AJB-733/2012.* számon kiadott jelentés a főtí Károlyi István Gyermekközpontban elhelyezett *kísérő nélküli kiskorúak oktatásával* kapcsolatos vizsgálati eredményeket rögzítette.

A vizsgálat feltárta, hogy a Fóton tanulók oktatása és nevelése a 2004-től alkalmazandó, a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelés és iskolai nevelés-oktatásáról szóló oktatási miniszteri irányelv alapján történik. A jelentés rámutatott arra is, hogy a Gyermekközpontban élő tanulók valamilyen poszttraumás szimptomától szenvednek, ami különösen az újonnan érkezett kísérő nélküli kiskorúakon feltűnő. A tünetek a hirtelen, különösebb ok nélküli jelentős súlyvesztéstől, a krónikus fejfájáson át, a váratlan és kontrolálhatatlan dühkitörésekig terjednek. Azok a gyermekek, akik hosszabb-rövidebb ideje a Gyermekközpontban tartózkodnak, illetve az iskolába járnak, előbb-utóbb közlékennyé válnak, és beszélnek az őket ért traumákról. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy gyakori, hogy az általuk elmondottakat – az időközben létrejött érzelmi kötődés eredményeként, továbbá a külföldi fiatalok származási országával kapcsolatos információk, illetve megfelelő szupervízió hiányában – a pedagógusok sem tudják feldolgozni, a hallottak lelkiileg őket is erősen megviselik, így a kiskorúakat megillető *testi és lelki egészséghez való jog* is sérülhet.

A biztos mindezekre tekintettel felkérte a BÁH főigazgatóját, hogy gondoskodjon a kísérő nélküli kiskorúak, valamint az utógondozói ellátás alatt álló fiatalok oktatásával foglalkozó pedagógusoknak a szóban forgó személyek származási országával, továbbá a menedékjogi eljárással kapcsolatos információkat tartalmazó képzések megszervezéséről.

3. Kiemelendő, hogy az *ENSZ Gyermekek Jogainak Bizottsága* 2014 szeptemberében elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó *záró észrevételei közt az oktatáshoz való jogot érintően* – többek mellett – az aggodalmát fejezte ki a menedékkérő gyermekeknek az oktatáshoz való korlátozott hozzáférése miatt, valamint a migráns gyermekek egyéni igényeire összpontosító, speciális integrációs programok és az interkulturális oktatás hiánya okán. A Bizottság ezért záró észrevételeiben kiemelten javasolta, hogy Magyarország, mint részes állam tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a területén élő minden gyermeknek az oktatáshoz való hozzáférése biztosított legyen, továbbá az iskolába járó gyermekek egyéni igényeinek kielégítése érdekében további integrált osztályokat és interkulturális oktatást biztosítson, különösen a migráns gyermekek számára.

IV. Nemzetközi kitekintés: a külföldi állampolgárságú diákok tankötelezettsége

1. Az *Egyesült Királyságban* az 1996-os oktatási törvény¹ (a továbbiakban: oktatási törvény) 8. szakasz szerint tankötelezettség 5 éves kortól 16 éves korig tart.

Az országban az iskolai hiányzásokat folyamatosan nyomon követik és értékelik. Az oktatási törvény 7. §-a kimondja, hogy a szülő felelős azért, hogy gyermeke megkapja a tankötelezettség ideje alatt a korának és képességének megfelelő oktatást. A 436. szakasza kiemeli, hogy a helyi oktatási hatóságoknak (Local Education Authorities) meg kell állapítaniuk a területükön lévő tanköteles gyermekek számát, akiket az iskolában nem regisztráltak és egyébként nem részesülnek megfelelő oktatásban.

¹ Education Act 1996, lásd: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/56/contents>

A törvény 437. §-a hozzáteszi, hogy a helyi hatóságoknak fel kell derítenie azokat a gyermekeket, akik nem teljesítik a tankötelezettségüket. Amennyiben ilyen gyermeket találnak, akkor el kell indítani az Iskolai Látogatási Rend Eljárást (School Attendance Order), amelyet a szülő felhívása előz meg. Ha a törvényben meghatározott időn belül nem történik változás, kirendelik azt az iskolát, ahová a gyermeket vinni kell és eljárást indítanak a szülő ellen. Esetmegoldás keretében bevonják a tanulót, az iskolát, a gyermekjóléti szolgálatot és a helyi hatóságot is. A törvény 443. §-a alapján büncselekményt követ el az a szülő, aki nem teljesíti a Rendszerben meghatározott feltételeket, kivéve, ha bizonyítja, hogy biztosította a gyermek megfelelő oktatását az iskolán kívül.

Az oktatási rendszer és a helyi oktatási hatóságok igyekeznek mindent megtenni annak érdekében, hogy elegendő férőhelyet biztosítsanak a külföldi származású diákoknak. Érdemes megjegyezni, hogy *a külföldi tanulók a brit gyerekekkel azonos feltételrendszerrel szembesülnek, ha meghatározott iskolába jelentkeznek.* A jelentkezésük nem a származási országuktól függ, hanem az aktuális lakóhelyük és a választott iskola közötti távolságtól. Egyes iskolák arra kötelezhetik a külföldi származású gyermekeket, hogy töltsenek ki egy képességfelmérő tesztet és/vagy az angol nyelvtudás mérését szolgáló tesztet.²

Az állami iskolákba történő jelentkezésnél a külföldi származású gyerekek esetén be kell tartani az iskolai felvételi kódexet. *A gyermek státusza ismeretének hiánya miatt nem lehet az iskolai férőhely biztosítását megtagadni.* Nem jogosultak az állami oktatáshoz

- azok a nem EGT tagállamból származó gyermekek, akik rövid távú tartózkodás céljából vannak az országban: ezek a gyermekek külföldön élnek, de például turistaként vagy rokonlátogatásra tartózkodnak az országban és nem tanulmányaik miatt,
- azok a nem EGT tagállamból származó gyermekek, akik engedéllyel rendelkeznek az országban való tanulásra magániskolában.

A Belügyminisztériumnak (Home Office) jelenleg létezik egy külön, az iskolaügyekért felelős csoportja (School Referrals Team). Ehhez a csoporthoz lehet fordulni segítségért annak megállapítása érdekében, hogy a gyermek részesülhet-e az állami oktatásban vagy sem.³ A felvételi hatóságoknak (admission authorities) – ilyen például a helyi oktatási hatóság – a külföldi származású gyermekek jelentkezéseit az európai uniós joggal vagy a nem EGT tagállam polgáraitra vonatkozó belügyminisztériumi szabályokkal összhangban kell elbírálniuk.⁴

2. Franciaországban az oktatási kódex⁵ L131-1. cikke szerint a tankötelezettség a gyermekek 6 éves korától 16 éves koráig tart és kiterjed az állam területén élő gyermekekre, azok állampolgárságától függetlenül. A kódex L131-5. cikke alapján a tanköteles gyermek szüleinek be kell íratniuk a gyermeket egy állami vagy magánintézménybe, illetve be kell jelenteniük a polgármesternek és az oktatásügyért felelős állami hatóságnak, ha az otthonoktatást választják. Ugyanennek az eljárásnak kell érvényesülnie a lakóhely vagy a tankötelezettség teljesítése módjának változásától számított nyolc napon belül. Az R131-2. cikk szerint az iskolaigazgató a gyermek szüleinek igazolást állít ki az oktatási intézménybe történő beiratkozásról.

Minden évben tanévkezdéskor a polgármester összeállítja a település tanköteles gyermekeinek listáját a kódex L131-6. cikke szerint.

² Lásd: <http://www.gettherightschool.co.uk/placingforeignstudentinaukschool.html>

³ Lásd: <https://www.gov.uk/guidance/schools-admissions-applications-from-overseas-children>

⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389388/School_Admissions_Code_2014_-_19_Dec.pdf

⁵ Code l'éducation, lásd: www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191

A lista összeállításának elősegítése és a tankötelezettség követésének javítása érdekében a polgármester kezelheti a gyermekek személyes adatait, amelyeket a családi ellátások folyósításáért felelős szervek, az oktatásügyért felelős állami hatóság és az oktatási intézmények vezetői továbbítanak. Az R131-3. cikk hozzáteszi, hogy a listát minden hónapban frissítik és az oktatási intézmények vezetőinek jelentenie kell a polgármesternek, hogy hány gyermek kezdi meg a tanévet az intézményükben. A változásokat szintén a polgármesternek kell bejelenteni minden hónap végén. A jogszabályban meghatározott személyi kör betekinthez és másolatot kérhet erről a listáról. A kódex R131-18. cikke szerint az a szülő, aki nem jelenti be a városházán, hogy az otthonoktatást vagy a magánintézményt választja, szabálysértés miatt pénzbüntetéssel büntetendő. A kódex L131-5. cikke kimondja, hogy a szülők külföldi letelepedése nem lehet oka a tanköteles gyermek beiratkozása elutasításának. Minden gyermeknek be kell iratkoznia azon a településen, ahol akár a szülei lakóhelye, akár a felügyeletet ellátó személy lakóhelye, vagy ahol a Franciaországon kívüli, kifejezetten francia gyermekek részére alapított intézmény található. Az ideiglenes tartózkodás vagy munkavégzés szerinti település iskolájába írássák be.

3. Ausztriában az a gyermek, aki legalább egy értékelési időszakot (szemesztert) az országban töltött, köteles iskolába járni, vagyis az a gyermek, aki tartósan Ausztriában tartózkodik – függetlenül az állampolgárságától – tanköteles. *Azok a gyermekek, akik csak átmenetileg tartózkodnak Ausztriában, nem tankötelesek, de joguk van iskolába járni.* Az általános tankötelezettség hat éves kortól tizenöt éves korig tart. Az iskolaköteles gyereket a szülőnek, nevelőnek kell bejelenteni az illetékes általános iskolánál. A beiratkozásnál a kerületi iskolafelügyelő dönt a gyerek első osztályba vételéről és ő állapítja meg az iskolaérettségét. *A nem megfelelő német nyelvtudás nem ok arra, hogy a gyermek ne kezdje el az iskolát, ebben az esetben lehetőség van nyelvi órákat felvenni tanítási időben.*

Az önkormányzatok vezetnek jegyzéket minden, a területükön lakó tanköteles gyermekről. Az iskolavezetés minden tanköteles gyermek esetében jelzi az önkormányzatnak az iskola megkezdését és befejezését is. Ennek a jegyzéknek a vezetése az oktatási tanács felügyelete alá tartozik és ő felügyeli azt is, hogy minden tanköteles gyermek teljesítse az iskolakötelezettségét. *Ugyanakkor a külföldi állampolgárságú gyermekeket nem veszik fel ebbe a jegyzékbe.* A szülők, nevelők kötelesek a tankötelezettségre vonatkozó szabályok betartására, azok megszegése szabálysértés, amely a kerületi közigazgatási hatóság által pénzbüntetéssel sújtható. Ausztriában is lehetőség van magánoktatásra is, ha a gyermek évente levezgázik a tananyagból. Az iskolaév előtt a szülőnek ezt be kell jelentenie a kerületi iskolatanácshoz. A kerületi iskolatanács döntése ellen a nemzeti iskolatanácshoz lehet jogorvoslattal fordulni.

4. Németországban a teljes oktatási rendszer állami felügyelet alatt áll. Tanköteles minden gyermek – tartománytól és állampolgárságtól függetlenül –, aki szeptember 30-ig betölti a 6. életévet, a tankötelezettség 18 éves korig tart. Ausztriához hasonlóan *lehetőség van nyelvi felzárkóztató osztályba járni, viszont a magántanulói státusz nem megengedett.* Németországban az oktatás részben a tartományok hatáskörébe tartozik, így a tankötelezettség teljesítése az egyes tartományokban eltérő. Jelenleg kizárólag Bajorországban, Észak-Rajna-Vesztfáliában, Hamburgban, Brémában és Schleswig-Holsteinben vannak kifejezetten olyan szabályozások, amelyek szerint a tankötelezettség az illegálisan az országban tartózkodó gyerekekre is vonatkozik. A többi tartományban a tankötelezettséget olyan feltételekhez kötik, mint például a tartózkodási engedély megléte (Berlin, Brandenburg, Tübingia), a lakóhely igazolása, amelyekkel az illegálisan ott-tartózkodó gyerekek nem rendelkezhetnek. A tankötelezettségre vonatkozó szabályok megsértése esetén a *jogkövetkezmények változatosak lehetnek*, ebbe a körbe tartozhat a figyelmeztetés, a bírság kiszabása, a szabálysértési eljárás, büntetőeljárás megindítása.

V. Az ügy érdemében

1. Nem magyar állampolgárságú gyermekek Magyarországon való tartózkodásuk ideje alatti tankötelezettségének teljesítése

1.1 A Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége körében annak *személyi hatályát tekintettem át jogi kiindulópontként*. Az Nkt. 45. § (1) bekezdése értelmében Magyarországon – az e törvényben meghatározottak szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. A *Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgár* az Nkt. 92. § (3) bekezdése szerint az óvodai nevelést, a kollégiumi ellátást, a pedagógiai szakszolgálatokat, továbbá – ha a magyar jog szerinti tanköteles kort eléri – az iskolai nevelést-oktatást a tankötelezettség fennállása, továbbá a tankötelezettség ideje alatt megkezdett és a tankötelezettség megszűnése után folytatott tanulmányok alatt *a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett veheti igénybe, ha megfelel a törvényben foglalt feltételeknek*.

A nem magyar állampolgár kiskorú akkor válik óvodai ellátásra jogosulttá, továbbá akkor tanköteles Magyarországon az Nkt. 92. § (1) bekezdése értelmében, ha a menedékjogról szóló törvény rendelkezései szerint a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg az elismerési kérelem benyújtásától kezdődően. A kiskorú akkor is élvezi ezeket a jogokat, ha a szülő három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik, és vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogát Magyarországon gyakorolja, vagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik és bevándorolt vagy letelepedett jogállású, vagy Magyarország területén való tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik. Az Nkt. 92. § (6) értelmében továbbá az a nem magyar állampolgár, aki az oktatásért felelős miniszter meghívólevelével rendelkezik, a meghívólevelben meghatározott ellátást a magyar állampolgárokkal azonos feltételek szerint veheti igénybe. E feltételek hiányában ugyanis az Nkt. 92. § (7) bekezdése alapján az a nem magyar állampolgár, aki nem tartozik az Nkt. 92. § (1)-(6) bekezdésben foglaltak hatálya alá – ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másképpen nem rendelkezik –, az óvodai, iskolai és kollégiumi ellátásért, továbbá a pedagógiai szakszolgálat igénybevételéért *díjat fizet*.⁶ A *feltételek meglétét* az Nkt. 92. § (2) bekezdése alapján a tanuló nevelési-oktatási intézménybe történő felvételénél *igazolni kell*.

1.2 A menedékjogi törvény 10. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik a menekültet.⁷ A menedékjogi törvény 17. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az oltalmazott személyt⁸ azonos jogok illetik és kötelezettségek terhelik, mint a menekült státuszút.

⁶ A díj nem haladhatja meg a szakmai feladatra jutó folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát. A köznevelési intézmény vezetője a díjat a fenntartó által meghatározott szabályok alapján csökkentheti vagy elengedheti.

⁷ 2007. évi LXXX. törvény 6. § (1) Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak. Vagyis az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése értelmében Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

⁸ 2007. évi LXXX. törvény 12. § (1) Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültként történő elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

A menedékjogi törvény 22. § (1) bekezdése értelmében a menedékes⁹ jogosult személyazonosságát igazoló okmánya, külön jogszabályban meghatározott, egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmánya (ha származási országa érvényes úti okmányával nem rendelkezik), meghatározott feltételek szerint ellátásra, támogatásra és szállásra, illetve a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerinti munkavégzésre. E törvény 32. § (1)-(2) bekezdése alapján a menekült és az oltalmazott – rászorultsága esetén – az elismerésről szóló jogerős határozat keltétől számított legfeljebb hatvan napig jogosult, a menedékes pedig jogszerű itt-tartózkodásnak ideje alatt jogosult a befogadás anyagi feltételeinek igénybevételére, valamint a jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra. A befogadás során nyújtott ellátások és támogatások konkrét formáját a menedékjogi törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 15. §-a határozza meg, amely alapján az elismerését kérőt többek között az oktatási-nevelési költségek megtérítése vagy pénzbeli támogatásként a beiskolázási támogatás illeti meg.

1.3 Az Szmtv. szabályai szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolhatja az EGT polgár, annak családtagja, a magyar állampolgár családtagja, illetve az EGT polgárt vagy a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személy. Utóbbiak közül annak, aki számára a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi, mert részben a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik, vagy részben – abban az országban, ahonnan érkeznek – az EGT polgár eltartottja volt, vagy vele legalább egy évig egy háztartásban élt, és akiről súlyos egészségügyi okból az EGT polgár személyesen gondoskodik.

Az EGT állampolgároknak, valamint harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjaiknak a Magyarország területére való beutazása, továbbá a három hónapot meg nem haladó magyarországi tartózkodása gyakorlatilag feltétel nélküli, elegendő az úti okmány vagy a személyazonosító igazolvány megléte. Amennyiben a családtagok valamelyike olyan harmadik országból érkezik, amelynek állampolgárai vízum birtokában utazhatnak be, akkor ezt a vízumot az eljáró hatóságnak a lehető legrövidebb idő alatt és térítésmentesen kell kiállítania.

A három hónapot meghaladó tartózkodás feltételhez kötött, az EGT állampolgártól megkövetelt a bejelentkezés, amelyről az eljáró hatóság *regisztrációs igazolást* állít ki. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag száznolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodási jogát *tartózkodási kártya* tanúsítja, amelynek kiadását legkésőbb a beutazástól vagy a tartózkodási jogot megalapozó tény keletkezésétől számított kilencvenharmadik napon kell kérelmezni.

A kérelem benyújtásakor be kell mutatni, illetve csatolni kell a tartózkodási feltételek fennállását igazoló - külön jogszabályban meghatározott - okiratokat. Az eljáró hatóság a kérelem benyújtásával egyidejűleg igazolást ad ki, amely tanúsítja a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodási jogát.

⁹ A menedékjogi törvény 19. §-a alapján Magyarország *menedékesként* ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet

a) az Európai Unió Tanácsa – a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i, 2001/55/EK tanácsi irányelvben (a továbbiakban: 2001/55/EK irányelv) meghatározott eljárás szerint - ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy

b) a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború, etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek.

A három hónapot meghaladó tartózkodásra az az EGT állampolgár, illetve családtagja jogosult, akinek tartózkodási célja keresőtevékenység vagy tanulmányok folytatása, illetőleg aki a tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet az ország szociális ellátórendszerére. E személyek tartózkodásnak további feltétele, hogy külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítási jogviszony keretében jogosultak legyenek az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről saját maguk gondoskodjanak. Hasonló szabályok érvényesülnek a magyar állampolgár nem magyar családtagja vonatkozásában is. Valamennyi EGT állampolgár, illetve családtagjaik számára biztosított az állandó tartózkodás joga, amennyiben öt évig megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak. Továbbá a magyar állampolgár családtagját illeti meg – a házastárs kivételével –, ha megszakítás nélkül legalább egy éve magyar állampolgárral családi életközösségben él. A házastárs pedig akkor válik jogosulttá, ha a házasságot a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték és azóta életközösségük folyamatosan fennáll. Az EGT állampolgár és a családtagja állandó tartózkodási jogát az *állandó tartózkodási kártya tanúsítja*.

1.4 Az Nkt. alapján a nem magyar állampolgár gyermekek tankötelezettségének teljesítése szempontjából *a harmadik csoportba tartozó jogosultak körét a Harmtv. határozza meg*. E törvény személyi hatálya a harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki, vagyis azon külföldiekre, akik nem rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás jogával. Harmadik ország alatt tehát a Magyarországon („első ország”) és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államon („második ország”) kívüli országokat értjük.

A Harmtv. külön fejezetben szabályozza a három hónapot meg nem haladó és a három hónapot meghaladó tartózkodás szabályait. A három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályozása a közösségi jog hatálya alá tartozik, a Harmtv. 7. §-a csak azt rögzíti, hogy ha valamely közvetlenül alkalmazandó európai közösségi jogi aktus, nemzetközi szerződés, a Harmtv. vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet másként nem rendelkezik, a harmadik országbeli állampolgár kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodás céljából történő beutazásához és tartózkodásához vízum szükséges.

A 3 hónapot meghaladó tartózkodás szabályait a Harmtv. 14. §-ában szabályozza. Ennek keretében 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízumnak minősül a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, a szezonális munkavállalási vízum és a nemzeti vízum.¹⁰ Az érvényes tartózkodási vízummal vagy nemzeti vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgár a vízumban foglalt tartózkodási idő lejártát követően Magyarország területén történő tartózkodásra – ha e törvény másként nem rendelkezik – *tartózkodási engedéllyel*¹¹ jogosult a Harmtv. 16. §-ában foglaltak szerint, amely 180 napon belül 90 napot meghaladó, de legfeljebb 2 év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít Magyarország területén.

A 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra vonatkozó különös szabályokat is megállapítja a törvény, amely vonatkozhat családdegyesítésre, keresőtevékenység folytatására, lehet tanulmányi, kutatási, hivatalos, gyógykezelési, látogatási, humanitárius célú, adható keresőtevékenység folytatása vagy önkéntes tevékenység céljából, nemzetgazdasági érdekből.

¹⁰ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 38. §-a alapján a szezonális munkavállalási és nemzeti vízum kiadásának ügyintézési határideje 15 nap.

¹¹ Az ügyintézési határidő főszabályként 21 nap a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 49. §-a alapján.

E törvény rögzíti azt is, hogy a befogadottat megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezőknek biztosított jogok. Mindezek közül kiemelendő a Harmtv. 21. §-ában szabályozott *tanulmányi célból adható tartózkodási engedély*, amelyet az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki Magyarországon a köznevelés információs rendszerében működőként regisztrált köznevelési intézménnyel nappali rendszerű iskolai oktatás vagy nappali oktatás munkarendje szerint létesít vagy létesített tanulói jogviszonyt. Emellett az a személy is részesülhet, aki államilag elismert felsőoktatási intézmény teljes idejű nappali képzése keretében tanulmányok folytatása, illetve a felsőoktatási intézmény által szervezett, a tanulmányok folytatását előkészítő képzésben való részvétel érdekében kíván Magyarország területén tartózkodni, és igazolja, hogy a tanulmányok folytatásához megfelelő nyelvismerettel rendelkezik. A tanulmányi célból kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje a képzés időtartamához igazodik,

Letelepedett státuszt a Harmtv. 32. §-a alapján a nemzeti letelepedési engedély, az EK letelepedési engedély, illetve az ideiglenes letelepedési engedély hoz létre. Az első két engedély határozatlan magyarországi tartózkodást tesz lehetővé, míg az ideiglenes letelepedési engedély öt évre adható, amely alkalmanként öt évre meghosszabbítható. A letelepedési jogállások átjárhatóak, így az ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező nemzeti letelepedési engedélyt és EK letelepedési engedélyt, a nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező, valamint a korábban hatályos törvények alapján bevándorolt vagy letelepedett státuszt szerző harmadik országbeli állampolgár EK letelepedési engedélyt kérelmezhet. A letelepedett harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvényben és a jogszabályokban biztosított jogosultságokkal rendelkezik.

1.5 Az előzőekben ismertetettek értelmében *az Nkt. által hivatkozott jogszabályok hatálya alá tartozó személyek közül az a nem magyar állampolgárságú gyermek tanköteles Magyarországon, aki a szabad mozgás és tartózkodás jogát Magyarországon gyakorolja, a menekült, az oltalmazott, a bevándorolt, a letelepedett jogállású és az a harmadik országbeli állampolgárságú gyermek, aki tartózkodási engedéllyel rendelkezik.* A menedékes gyermek Magyarországon nem tankötelezett, tekintettel arra, hogy jogállása eltér a menekült és az oltalmazott jogállásától, akiket a magyar állampolgár jogai illetnek meg, és kötelezettségei terhelnek. Az Nkt. 90. § (9) bekezdésében foglaltak szerint ugyanakkor a Magyarország területén tartózkodó menedékesek gyermekei részére az oktatásért felelős miniszter ideiglenes működési engedély kiadásával engedélyezheti nevelési-oktatási intézmény működését az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter kérelmére. Az ideiglenes működési engedély azonban nem jelenti annak elismerését, hogy a nevelési-oktatási intézmény megfelel azon ország előírásainak, ahonnan az ideiglenes menedéket élvezők Magyarország területére érkeztek, továbbá nem jelenti az iskola által kiállított bizonyítvány Magyarország részéről történő elismerését.

2. A tankötelezettség kezdetének kérdése

A megkeresett szervek problémaként vetették fel, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek jelentős számban azért nem járnak iskolába, *mert a magyarországi tankötelezettségük jelenleg három hónapon túli tartózkodáshoz kötött.* A nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének kezdete az Nkt. 92. § (4) és (5) bekezdése alapján a jogállásuktól függ. A menekült és az oltalmazott gyermekek tankötelezettsége az elismerés iránti kérelem benyújtásától fennáll, míg a szabad mozgás és tartózkodási joggal rendelkező, a bevándorolt, a letelepedett jogállású, továbbá a Magyarországon tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége akkor gyakorolható, *ha a szülő három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik.*

Az Nkt. fentebb ismertetett rendelkezéseit összevetettem az Szmt. és a Harmtv. vonatkozó rendelkezéseivel, tekintettel arra, hogy a feltételek meglétét az Nkt. 92. § (2) bekezdése alapján a tanuló nevelési-oktatási intézménybe történő felvételénél igazolni kell.

Vizsgálatommal egyrészt arra kerestem választ, hogy mivel kell igazolni a feltételek meglétét, másrészt a törvényi feltételek megléte kinek a tartózkodásához kötődik: a gyermekéhez vagy a szülőéhez.

Feltártam, hogy *míg az Nkt. a tankötelezettség gyakorolhatóságát három hónapot meghaladó „tartózkodási engedélyhez” köti, addig az Szmtv. értelmében a jogosultakat a szabad mozgás és tartózkodás joga nem hatósági engedély alapján illeti meg, hanem bejelentéshez, vagy kérelem előterjesztéséhez kötött, amelynek megtörténtéről igazolást állítanak ki, ez igazolja a tartózkodás jogát a tartózkodási vagy állandó tartózkodási kártya kiadásáig.* A klasszikus értelemben vett tartózkodási engedélyről a harmadik országbeli állampolgárságú személyek esetén beszélhetünk, azonban e körben tartozó személyeknél a letelepedett jogállás szintén nem tartózkodási engedélyhez, hanem a törvényben meghatározott letelepedési engedélyhez kötött.

A nem magyar állampolgárságú gyermekek iskolai oktatásban való részvételének megkezdésével kapcsolatos kérdéskört tovább vizsgálva az is látható, hogy az Nkt. a nem magyar állampolgárságú gyermek tankötelezettségét a menedékjogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyermekek kivételével *nem a gyermek, hanem a szülő „tartózkodásra jogosító engedélyének” meglétéhez köti.*

Maga az Szmt. 6. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, *aki tanulmányok – ideértve a szakképzést, továbbá a felnőttképzést, ha annak képzési programja akkreditált – folytatása céljából felvételt nyert a nemzeti köznevelésről szóló törvény,*¹² illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó oktatási intézménybe. Továbbá tartózkodása teljes időtartama során elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére. Továbbá akkor, ha külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről a jogszabályok rendelkezései szerint maga gondoskodik. A Harmtv. 21. §-a is lehetővé teszi többek között a harmadik országbeli állampolgár számára, hogy tanulmányi célból tartózkodási engedély kaphasson, amennyiben magyarországi köznevelési intézménnyel nappali rendszerű iskolai oktatás vagy nappali oktatás munkarendje szerint létesít vagy létesített tanulói jogviszonyt és igazolja, hogy a tanulmányok folytatásához megfelelő nyelvismerettel rendelkezik.

Ezzel szemben *számos olyan élethelyzet adódik a gyakorlatban,* amikor a nem magyar állampolgárságú gyermek Magyarországra szülői felügyelet nélkül érkezik, vagy anélkül marad (kísérő nélküli kiskorú), de számos esetben a nem magyar állampolgárságú gyermekkel azért nem tartózkodik együtt Magyarországon a gyermek szülője, mert cserediákként érkezik vagy magyar állampolgárságú rokonoknál tartózkodik.

Mindezekkel összefügg az *iskolai nyilvántartások* kérdése is. A feltételek igazolásán túl ugyanis az iskola az Nkt. 41. § (4) bekezdése alapján nyilvántartja a gyermek, tanuló adatait, többek között a gyermek, tanuló nevét, születési helyét és idejét, nemét, *állampolgárságát,* lakóhelyének, tartózkodási helyének címét, társadalombiztosítási azonosító jelét.

¹² Magyarországon tanulói jogviszony többek között az alábbi köznevelési intézményekkel hozható létre: általános iskola, középiskola (gimnázium, szakközépiskola, szakiskola), alapfokú művészeti iskola, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, kollégium. Az Nkt. 60. § (1) bekezdése értelmében a tanuló munkahelyi, családi vagy más irányú elfoglaltságához, a meglévő ismereteihez és életkorához igazodó iskolai oktatásban (a továbbiakban: felnőttoktatás) vehet részt. A tanuló attól az évtől kezdődően, amelyben nyolc évfolyamos általános iskola esetén tizenhetedik, gimnázium és szakképző iskola esetén huszonötödik életévét betölti, kizárólag felnőttoktatásban kezdhet új tanévet, vagyis általános iskola nappali rendszerű iskolai oktatásban 17 éves, illetve középiskolában 25 éves korig lehet tanulmányokat folytatni.

Nem magyar állampolgár esetén a Magyarország területén való tartózkodás jogcímét és a tartózkodásra jogosító okirat megnevezését, számát. Továbbá szülője, törvényes képviselője nevét, lakóhelyét, tartózkodási helyét, telefonszámát, a tanuló tanulói jogviszonyával kapcsolatos adatokat és az országos mérés-értékelés adatait.

Az Nkt. 41. §-a – összhangban az ágazati törvények fogalmaival – a nyilvántartandó adatok körében az Nkt. 92. § (2) bekezdésében alkalmazott fogalomhasználattal szemben *nem magyar állampolgár esetén, a Magyarország területén való tartózkodás jogcímének és a tartózkodásra jogosító okirat megnevezésének, számának nyilvántartását követeli meg.*

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermek magyarországi oktatása megkezdésének kizárólag a szülő „tartózkodási engedélyéhez”, illetve tartózkodási engedélyhez kötése kapcsán többszintű koherenciazavar áll fenn. Az Nkt. előírásai az idézett ágazati törvényekben foglalt rendelkezésekkel nincsenek összhangban, azokkal ellentétes tartalmú rendelkezéseket tartalmaznak, sőt az Nkt. maga sem használja e fogalmakat következetesen, mindez pedig a jogbiztonság követelményének sérelmét okozza.

3. A nem magyar állampolgár tanuló felvételét biztosító iskola

A tankötelezettség teljesítésével szorosan összefüggő kérdésként megvizsgáltam azt is, hogy a nem magyar állampolgárságú, de tanköteles gyermek felvételére – az iskolaválasztás szabadsága mellett – a hatályos jogi szabályozás értelmében jelenleg melyik iskola a köteles. Az Nkt. rendelkezéseiben meghatározott személyi kör tekintetében a menekültként és oltalmazottként elismert személyeket a menedéjogi törvény 10. § és 17. §-a alapján a magyar állampolgár jogai illetik meg és kötelezettségei terhelik. A letelepedettek a Harmtv. 32. § (2) bekezdése alapján az Alaptörvényben és más jogszabályban biztosított jogosultságokkal rendelkeznek.

Az EGK Rendelet 12. cikke kimondja, hogy egy másik tagállamban foglalkoztatott vagy alkalmazásban álló állampolgár gyermekei, ha a gyermekek a fogadó állam területén laknak, az állam saját polgáraival azonos feltételekkel nyernek felvételt általános oktatási intézménybe, szakmunkás- és egyéb szakképzésre. A tagállamok támogatnak minden erőfeszítést, amely lehetővé teszi, hogy ezek a gyermekek a képzéseken a lehető legjobb feltételekkel vegyenek részt. Az EK Irányelv bevezető rendelkezései közt rögzíti, hogy a tagállamok kötelesek biztosítani a kiskorúak számára, hogy a tagállamok állampolgárai számára meghatározottakhoz hasonló feltételek mellett juthassanak be az oktatási rendszerbe. Az egyenlő elbánásról szóló 11. cikk (1) bekezdés b) pontjában pedig megfogalmazza, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánást élveznek az oktatás és szakképzés tekintetében is, beleértve a nemzeti joggal összhangban nyújtott tanulmányi juttatásokat.

Mindezek alapján tehát a nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tankötelezettségének teljesítésekor figyelemmel kell lenni a magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségét meghatározó rendelkezésekre. A magyar állampolgárságú gyermekek számára biztosított a szabad iskolaválasztás, a tankötelezettség teljesítése érdekében ugyanakkor az Nkt. 50. § (6) bekezdése meghatározza a kötelező felvételt biztosító iskolát is, vagyis az az iskola, amelynek felvételi körzetében a tanuló életvitelszerűen lakik, a gyermek felvételét nem tagadhatja meg.

Életvitelszerű ott lakás alatt az EMMI rendelet 22. § (6) bekezdése értelmében a tanulónak a kötelező felvételt biztosító iskola körzetében lévő a lakóhelyét, ennek hiányában a tartózkodási helyét értjük. Az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése szerint, ha a választott iskola igazgatója a felvételt elutasító döntést hoz, a szülő a gyermekét a döntés jogerőre emelkedését követő 5 napon belül köteles beírni a kötelező felvételt biztosító iskola 1. évfolyamára.

Ezt követően azt vizsgáltam, hogy a hatályos jogi szabályozás alapján jelenleg *mit értünk lakóhely, illetve tartózkodási hely alatt*. A Pnyt. 5. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a polgár lakóhelye annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. Továbbá a Pnyt. 5. § (3) bekezdése alapján a polgár tartózkodási helye pedig annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. Áttekintettem a törvény személyi hatályáról szóló 4. §-át, amely kimondja, hogy a törvény hatálya alá tartoznak többek között a Magyarország területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személyek, valamint az Szmt. hatálya alá tartozó személyek, amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat Magyarország területén gyakorolják. A Magyarország területén élő, a Pnyt. hatálya alá tartozó polgár 26. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés értelmében köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

A harmadik országbeli állampolgár szálláshelyét a Harmtv. 73. § (1) bekezdésében foglaltak alapján köteles az idegenrendészeti hatóságnak bejelenteni a vízum vagy tartózkodási engedély számának megadásával. Az előzőek alapján tehát a nem magyar állampolgárságú gyermekek *lakóhelyét, tartózkodási helyét* a Pnyt. alapján a járási hivatal, a lakóhelyként ugyan nem minősülő, de azzal azonos célt szolgáló *szálláshelyet* pedig az idegenrendészeti hatóság tartja nyilván. A nem magyar állampolgárságú gyermekek mind rendelkeznek életvitelszerűen ott lakásnak minősülő „helyel”, amely egyben meghatározza a kötelező felvételt biztosító iskolát.

Mindezek alapján az iskola felvételi körzetében „lakó”, azaz ott lakóhelyel, tartózkodási hellyel, illetve szálláshellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú gyermek felvételének megtagadása az iskolák részéről az Egyezmény, a hazánk által vállalt nemzetközi gyermekjogi kötelezettségek szempontjából álláspontom szerint súlyosan aggályos gyakorlatnak minősül.

Az Egyezmény 28. cikk 1. pontjában foglaltak teljesülése érdekében – mely szerint az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé teszik – elvárt gyakorlat, hogy önmagában azon tény alapján, hogy a gyermek az iskola felvételi körzetében él, az iskolák biztosítsák a kiskorú felvételét. Ennek hiányában sérül az érintett gyermekek legfőbb érdeke és oktatáshoz való joga.

4. A külföldi állampolgárságú gyermekek iskolába járási kötelezettsége és annak költségei

Az a nem magyar állampolgár, aki nem tartozik az Nkt. 92. § (1)-(6) bekezdésben foglaltak hatálya alá, az Nkt. 92. § (7) bekezdése értelmében – ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másképpen nem rendelkezik – *az óvodai, iskolai és kollégiumi ellátásért, továbbá a pedagógiai szakszolgálat igénybevételéért díjat fizet*. Ez a díj nem haladhatja meg a szakmai feladatra jutó folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát. A köznevelési intézmény vezetője a díjat a fenntartó által meghatározott szabályok alapján csökkentheti vagy elengedheti. Ezzel szorosan összefüggő esetkörét kívánt rendezni a jogalkotó az EMMI rendelet 185. § (1) bekezdésében, amikor előírta, hogy ha Magyarország területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú nem magyar állampolgár kéri a felvételét nevelési-oktatási intézménybe, a felvételtkor igazolnia kell, hogy a szülői felügyelettel kapcsolatos feladatokat ki látja el, továbbá hogy *az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről ki gondoskodik*.

A válaszadó szervek (iskolák, rendőrség, civil szervezetek) számos esetben azt jelezték, hogy találkoznak – különböző okokból – bejelentett lakóhellyel nem rendelkező, hazánkban tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekkel.

A fenti rendelkezések értelmében, aki nem tartozik a részletesen elemzett személyi körbe, Magyarországon nem tankötelezett, illetve amennyiben igénybe kívánja venni az oktatást, azt az oktatás költségeinek megfizetése mellett teheti meg. E követelmény teljesíthetősége érdekében pedig az iskolába való felvételi kérelemnél a kiskorúnak kell igazolnia azt, hogy ki biztosítja a tanulmányainak finanszírozását.

A hivatkozott rendelkezések alapján az átfogó ombudsmani vizsgálat keretében *két nagyobb kérdéskör áttekintése vált szükségessé*. Egyrészt az Nkt. jogosultsági körén kívül eső nem magyar állampolgárságú gyermekek *tankötelezettségének hiánya*, illetve az oktatás *igénybevételének költségvonzata*, másrészt a *kiskorú cselekvőképessége*.

4.1 Az Egyezmény 28. cikk 1. a), b) és e) pontja egyértelműen rögzíti, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából *az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik*. Emellett előmozdítják a középfokú oktatás különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik. Továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetén pénzügyi segítségnyújtásra, valamint az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére. E követelményekkel szinte azonos rendelkezéseket tartalmaz a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 13. cikkének 2. a) és b) pontja.¹³

Az Egyezményben ismertetett és az Nkt. 92. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezések között ellentmondás látható. Az Egyezmény idézett rendelkezése – állampolgárságától és egyéb feltételektől függetlenül – ugyanis *valamennyi* gyermek számára biztosítja az alapfokú oktatás kötelezettségét és ingyenességét, hasonló rendelkezéseket ír elő a középfokú oktatás tekintetében is. Az előzőek értelmében *az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről való gondoskodásról szóló nyilatkozatnak* nincs relevanciája. *Követelmény, hogy minden nem magyar állampolgárságú gyereknek, aki jogszerűen tartózkodik a befogadó országban, hozzá kell férnie a közoktatáshoz.*¹⁴

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az Nkt. a nem magyar állampolgárságú gyermekek esetében sem a kötelező iskoláztatást, sem annak ingyenességét nem biztosítja teljes körűen, hiszen mind a tankötelezettséget, mind annak ingyenességet a szülő kilencven napot meghaladó tartózkodási engedélyéhez, illetve az elismerési kérelem benyújtásához köti, ami ugyancsak visszásságot okoz az érintett gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben.

4.2 *E tárgykörben vizsgálatom másik irányát képezte a nem magyar állampolgárságú gyermek nyilatkozattételre való felhívásával kapcsolatos szabályozás.* Az EMMI rendelet 185. § (1) bekezdése alapján, a Magyarország területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező, kiskorú nem magyar állampolgár kéri a felvételét nevelési-oktatási intézménybe, akkor a felvételkor több feltételt is igazolnia kell. Nyilatkoznia kell, hogy ki látja el a szülői felügyelettel kapcsolatos feladatokat és ki gondoskodik az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről.

Az NMJ tvr. 15. § (1) bekezdése kimondja, hogy a külföldi állampolgár és a hontalan jogképességére és cselekvőképességére, továbbá személyi és vagyoni jogaira, valamint kötelezettségeire – ha jogszabály másképpen nem rendelkezik – ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, mint a belföldiekre.

¹³ Az NMJ tvr. 13. Cikk 2. pontja alapján a részes államok elismerik, hogy e jog teljes megvalósítása érdekében az elemi oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé kell tenni; a középfokú oktatást annak különböző formáiban, ideértve a műszaki és szakmai középfokú oktatást is, minden megfelelő eszközzel általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján.

¹⁴ Az európai uniós összehasonlítóval kapcsolatban lásd Simon Mária: A bevándorló gyerekek iskolai integrációja Európában. Új Pedagógia Szemle, 2005. <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00094/2005-07-vt-Simon-Bevandorlo.html>

Az NMJ tvr. 64. § (1) és (2) bekezdése alapján csak a fél perbeli jog- és cselekvőképességére mondja ki, hogy személyes joga irányadó. Mindezek alapján a nem magyar állampolgárságú gyermek iskolai felvételekor reá *a magyar jog alkalmazandó*.

Áttekintettem a *cselekvőképességre vonatkozó magyar szabályokat*. A Ptk. 2:8. § (1)-(2) bekezdései értelmében minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. Korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú a Ptk. 2:11. – 2:12. § alapján, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen. A korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatának érvényességéhez szükséges a törvényes képviselőjének hozzájárulása. Cselekvőképtelen pedig az a kiskorú a Ptk. 2:13. – 2:14. §-ai alapján, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be, az ő jognyilatkozata semmis, nevében a törvényes képviselője jár el. Kiskorú gyermek pedig a Ptk. 4:146. § (1) bekezdése alapján szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll. A Ptk. 4:225. § (1) bekezdése értelmében tulajdonképpen bármely szervezet és bárki köteles értesíteni a gyámhatóságot, ha hivatalos eljárása során tudomást szerez arról, hogy valamely kiskorú részére gyámot kell rendelni.

Figyelemmel voltam arra is, hogy az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése értelmében a tanköteles korba lépő gyermeket a *szülő* köteles beíratni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára. Továbbá, ha a választott iskola igazgatója a gyermek felvételét elutasítja, a *szülő* a gyermeket a döntés jogerőre emelkedését követő öt napon belül köteles beíratni a kötelező felvételt biztosító iskola első évfolyamára.

Mindezek alapján álláspontom szerint az iskolai felvételi kérelem előterjesztésére nem magyar állampolgárok esetében is a szülő, ennek hiányában a gyermek törvényes képviselője (például a gyám) jogosult és nem a kiskorú gyermek, akinek jognyilatkozata – életkorától függően – vagy semmis, vagy ahhoz törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges.

Ha tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú kéri a felvételét az iskolába, a *törvényes képviselőjére jogosult személy tisztázandó*, hiszen a kiskorú iskolai felvételét az alapfokú iskolába a szülő, ennek hiányában a törvényes képviselő kérelmezi, míg a középfokú iskolába való felvételnél is szükség van – a korlátozottan cselekvőképes gyermek nyilatkozata mellett – a szülői nyilatkozatra. Ha a felvételi kérelmet önmagában a kiskorú terjeszti elő, akkor az iskolának a kiskorú szülő felügyeletének hiányában gyám kirendelését kell kezdeményeznie.

5. A külföldi tanulmányok magyarországi folytatása, interkulturális programok

A *KLIK felmérése alapján* a hazai iskolákba a nem magyar állampolgárságú tanulók esetében jellemzően *nincs kialakított gyakorlat a tanuló felvételére, tudásának felmérésére, illetve magyar nyelvoktatására*. Előfordult az, hogy a fogadó intézmény felmérte a tanuló ismereteit vagy osztályozóvizsga jellegű feladatsort töltöttek ki, esetleg más magyar iskola bizonyítványa alapján sorolták osztályba. Volt, ahol szociális munkás bevonásával mérték fel a gyermek tudásszintjét, majd segítettek a felzárkóztatásban, de arra is volt példa, hogy tudásszintjének felmérése nélkül életkoruknak megfelelő egyéni haladást biztosítottak számára. Több tankerület jelezte, hogy a tanuló magyar nyelvtudásának szintjét felméri, ennek megfelelően biztosítják a magyar nyelv tanulását, ha szükséges, akkor külön órák keretében, korrepetálással, felzárkóztatással segítik a nyelv elsajátítását. Volt tankerület, ahol a külön magyar nyelvórákat a szülők finanszírozták, és egy éves haladékokat kaptak a tanulók a magyar és történelem tantárgyi tudás elsajátítására.

A nem magyar állampolgárságú tanulók magyar iskolába való illeszkedését elősegítő oktatási program alkalmazását érintő kérdésekre a tankerületektől olyan válaszok érkeztek, amely szerint – néhány megye kivételével – az iskoláknak jellemzően nincs ilyen programjuk.

A külföldön megkezdett és befejezetlen tanulmányok az Nkt. 92. § (9)-(10) bekezdése értelmében a magyar köznevelés iskolarendszerében folytathatók, a tanulmányok beszámításáról, továbbá a tanuló felvételéről *az iskola igazgatója dönt*. Ha a beszámítás kérdésében az iskola igazgatója nem tud dönteni, beszerzi az oktatásért felelős miniszter, szakképzés esetén a szakképesítésért felelős miniszter véleményét. Az EMMI rendelet 185. § (3) bekezdése szerint, ha az iskolai tanulmányok folytatását a magyar nyelv ismeretének hiánya vagy a külföldi és a magyar iskola követelményrendszere közötti eltérés gátolja, akkor az iskola igazgatója – a szülő egyetértésével – az évfolyam megismétlését engedélyezheti úgy, hogy a tanuló csak felzárkóztató foglalkozásokon és nyelvórákon vesz részt. A foglalkozások idejét, az annak keretében oktatott ismeretek körét, az ismeretek elsajátításáról történő számadás módját az igazgató állapítja meg.

A nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tanulmányai folytatásának elősegítését szolgálják az Nkt. 92. § (8) bekezdésében foglaltak is, amely alapján *a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához az oktatásért felelős miniszter nevelési-oktatási programokat ad ki*. Az Oktatási Minisztérium által még 2004-ben kiadott irányelvre a köznevelésért felelős szaktárca hívta fel a figyelmet. Az irányelv a külföldi állampolgár tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai neveléséről és iskolai neveléséről-oktatásáról szól, amelyet még a Kötv. 110. § (8) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján adtak ki. Az irányelv értelmében az az iskola, amely a külföldi állampolgár tanulók nevelésének-oktatásának megszervezésére az irányelv mellékletében foglaltakat alkalmazza, az megvalósítja az interkulturális program szerinti nevelést, illetve oktatást.

Az irányelvben foglaltak szerint az interkulturális program megszervezésének *feltétele, hogy az iskola legalább egy magyar, mint idegen nyelv szakos pedagógust foglalkoztasson, aki az előírt kötelező óraszámát – együttműködési megállapodás alapján – több iskolában is teljesítheti*. Az e feladatra alkalmazott pedagógus bére egy iskolába telepítve vagy több iskolában együttesen jelenhet meg. *Ilyen szakos pedagógus hiányában olyan tanítói vagy magyar nyelv és irodalom szakos tanári végzettséggel rendelkező pedagógus is taníthat, aki részt vett legkevesebb 90 órás magyar, mint idegen nyelv tanítására szervezett akkreditált tanári továbbképzésben*. Ahol a feltételek adóttak, *a külföldi állampolgár tanulók anyanyelvének és kultúrájának tanítására utazó vagy óraadó pedagógus alkalmazható*. Az irányelv értelmében a külföldi állampolgár tanuló évfolyamba és osztályba sorolásáról az iskola igazgatója a tanuló meglévő iskolai dokumentumai és a tanulóval folytatott *személyes beszélgetés* alapján, *a magyar, mint idegen nyelv szakos tanár és az osztályfőnök véleményének kikérése mellett dönt*. Az interkulturális program szerint működőnek minősül a külföldi állampolgár tanulók anyanyelvét tanítási nyelvként alkalmazó iskola is, ha a pedagógiai programját – a két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelvének kiadásáról szóló 26/1997. (VII. 10.) MKM rendeletben, vagy – a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendeletben foglaltak szerint dolgozza ki. Az irányelv szerint a külföldi állampolgár tanuló *felmenthető a tantárgyi értékelések írásbeli eljárásai alól*, ha azt a magyar, mint idegen nyelv szakos tanár indokoltnak tartja.

A tankerületek válasza alapján kirajzolódó gyakorlat és az a vonatkozó jogszabályok, valamint a szaktárca által kiadott irányelv áttekintését követően az állapítható meg, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához kiadott irányelvet, az abban foglalt szakmai iránymutatást az iskolák jelentős része nem ismeri. Továbbá – *személyi és tárgyi feltételek hiányában – jelenleg is csak néhány iskolában biztosítanak a nem magyar állampolgárságú tanulók számára a tanulmányaik folytatását biztosító külön interkulturális vagy más hasonló tartalmú programot, segítik elő külön beilleszkedésüket*.

6. A tankötelezettség teljesítése és elmulasztásának következményei

A megkeresett szervek válaszaikban jelezték, hogy amennyiben a nem magyar állampolgárságú gyermekek járnak iskolába, de onnan igazolatlanul hiányoznak, nincs eszköz, amivel a szülőket szabálytartásra lehetne ösztönözni.

A szülők nem részesülnek iskoláztatási támogatásban, így az az meg sem vonható tőlük. Abban az esetben pedig, ha ellenük eljárást indítanak, akkor a szülők a hatóság illetékességi területéről *könnyen és gyorsan ismeretlen helyre költözhetnek.* A rendőrség válaszában problémaként vetette fel, hogy a nem magyar állampolgárságú szülők sok esetben *személyes jogukra hivatkoznak,* vagyis arra, hogy gyermekük az anyaország szerinti iskola magántanulója, azonban *igazolást erről nem tudnak bemutatni.*

Mindezen gyakorlati tapasztalatok és jelzések alapján szükségesnek tartottam áttekinteni a tankötelezettség elmulasztásával, megszegésével kapcsolatos jogkövetkezményekre vonatkozó szabályokat, mind hazai, mind a magyar állampolgárok gyermekeinek külföldi iskolába járására vonatkozóan, a nyilvántartásba vételtől kezdve a gyermekjóléti szolgálatokra, gyámhatóságokra, szabálysértési hatóságokra és a rendőrségi intézkedésekre vonatkozó előírásokig.

Kiemelendő, hogy Magyarországon – az Nkt. 45. § (1)-(3) és (7) bekezdései szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. A tankötelezettség az Nkt. alapján általános iskolában, középfokú iskolában, Köznevelési Hídprogram keretében, valamint fejlesztő nevelés-oktatásban teljesíthető. A tankötelezettség kezdete a gyermek 6 éves korától annak a tanévnek a végéig tart, amelyben betölti a 16 életévét, a sajátos nevelési igényű tanulók tankötelezettsége pedig meghosszabbítható annak a tanítási évnél a végéig, amelyben a huszonharmadik életévét betölti.

A kormányhivatal illetékes járási hivatala az Nkt. 45. § (8)-(9) bekezdései alapján gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról, amelyből rendszeresen adatot közöl az állami intézményfenntartó központ, és tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője számára, továbbá hivatalból elrendeli és felügyeli a tankötelezettség teljesítését. Ugyancsak a járási hivatal hatáskörébe tartozik a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztásával kapcsolatos feladatok ellátása.

Az EMMI rendelet 51. §-a alapján, ha a tanuló a tanítási óráról és egyéb foglalkozásról, valamint a kollégiumi foglalkozásról távol marad, mulasztását igazolnia kell. Ha a tanuló távolmaradását nem igazolják, a mulasztás igazolatlan. Az iskola a szülőt köteles értesíteni a *tanköteles* tanuló első alkalommal történő igazolatlan mulasztásakor, továbbá abban az esetben is, ha a *nem tanköteles kiskorú* tanuló igazolatlan mulasztása a 10 órát eléri. Ha az iskola értesítése eredménytelen maradt, és a tanuló ismételen igazolatlanul mulaszt, az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét.

Ha a tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a *10 tanítási órát* vagy egyéb foglalkozást, az iskola igazgatója értesíti tanuló esetén a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot, tanköteles tanuló esetén a gyermekjóléti szolgálatot. Az értesítést követően a gyermekjóléti szolgálat az iskola bevonásával haladéktalanul intézkedési tervet készít, amelyben a mulasztás okának feltárására figyelemmel meghatározza a gyermeket, a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetésével, a tanulói tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos, továbbá a tanuló érdekeit szolgáló feladatokat.

Akkor, ha az igazolatlan mulasztás egy tanítási évben eléri a *30 tanítási órát,* az iskola erről tájékoztatja a szabálysértési hatóságot, ismételen tájékoztatja a gyermekjóléti szolgálatot, amely közreműködik a tanuló szülőjének az értesítésében. A tanköteles tanuló további igazolatlan mulasztása esetén, ha a mulasztás mértéke egy tanítási évben eléri a *50 tanítási órát,* az iskola igazgatója haladéktalanul értesíti a tanuló tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot.

A Cst. 15. §-a alapján, ha a tanköteles, vagy a tankötelezettsége megszűnését követően nevelési-oktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének jelzése alapján a gyámhatóság először az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott 10. kötelező tanórai foglalkozás után felhívja a jogosultat *a családi pótlék megszüntetésével kapcsolatos szabályokra*. Ha azonban az adott tanítási évben a tanuló igazolatlanul mulasztott óráinak száma eléri az 50-et, a gyámhatóság – a jelzés beérkezésétől számított 8 napon belül – *kezdeményezi a fővárosi és megyei kormányhivatalnál az ellátás szüneteltetését*. A Gyvt. 68/A. § (1) bekezdése alapján továbbá a gyámhatóság a családi pótlék szüneteltetésének kezdeményezése mellett elrendeli *a 16. életévét be nem töltött, védelembe vétel hatálya alatt nem álló gyermeknek a védelembe vételét*.

A tankötelezettség megszegése miatt a szülővel vagy törvényes képviselővel szemben *szabálysértési eljárás megindítására is sor kerülhet*. Az Sztv. 247. §-ában foglaltak szerint abban az esetben, ha a szülő vagy törvényes képviselő a gyermeket kellő időben az iskolába nem írhatja be, vagy akinek a szülői felügyelete vagy gyámsága alatt álló gyermeke ugyanabban a tanévben az iskolai kötelező tanórai foglalkozásokról igazolatlanul harminc tanítási órát (EMMI rendelet 51. § (6) bekezdés b) pontja) és egyéb foglalkozást vagy annál többet mulaszt.

Az iskolai tanítási órák és egyéb foglalkozások igazolatlan mulasztása mindezeket túl *évfolyamismélteléshez is vezethet*. Abban az esetben, ha a tanulónak – az ideiglenes vendégtanulói jogviszony időtartamának kivételével – egy tanítási évben az igazolt és igazolatlan mulasztása együttesen eléri a jogszabályban iskolatípusonként meghatározott mértéket, és emiatt a tanuló teljesítménye tanítási év közben nem volt érdemjeggyel értékelhető, és a tanítási év végén sem minősíthető (kivéve, ha a nevelőtestület engedélyezi, hogy osztályozóvizsgát tegyen).

A tankötelezettség teljesítése érdekében a jogalkotó az Rtv. 34/A. §-ában a rendőrséget intézkedési joggal ruházta fel a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben. A rendőr – a nevelési-oktatási intézménnyel történt előzetes egyeztetést követően – a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérelheti a 14. életévét be nem töltött tanulót, aki tanítási napon tanítási óráról, vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozásról nagykorú kísérete nélkül távol marad, és a távolmaradását nem tudja hitelt érdemlően igazolni, amely tekintetében elfogadható a nevelési-oktatási intézmény, az orvos, a szülő, a törvényes képviselője által kiállított írásbeli igazolás. A rendőri eljárás részletes szabályait a 22/2012. (XII. 21.) ORFK utasítás határozza meg.

A fentiek vizsgálatát követően *áttekintetem azon szabályokat is, amelyek a magyar állampolgárságú tanulók külföldön való tankötelezettségének teljesítésével kapcsolatosak, mivel a magyar tanulók tankötelezettségüket Magyarországon kívül is teljesíthetik*.

Erre az Nkt. 91. § (1) bekezdése ad lehetőséget, amely szerint a magyar állampolgárságú tanulók engedély nélkül folytathatnak tanulmányokat külföldön és tankötelezettségüket külföldi nevelési-oktatási intézményben is teljesíthetik. Az Nkt. 91. § (2) bekezdése alapján a tanköteles tanuló tanulmányainak külföldön történő folytatását – a tanköteles gyermek nyilvántartása céljából – be kell jelenteni a lakóhely, ennek hiányában a tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalnak, vagy ha a tanuló már hazai iskolába beiratkozott, az iskola igazgatójának.

Az EMMI rendelet 23. § (8) bekezdése alapján az iskolába felvett gyermeket, tanulót – beleértve a magántanulót is – az iskola tartja nyilván. Az iskola nyilvántartásában marad az a tanköteles tanuló, aki iskolai tanulmányait külföldön folytatja. Továbbá az EMMI rendelet 95. § (1) és (7) bekezdésében foglaltak szerint az iskolába felvett tanulók iskolai nyilvántartására beírási naplót kell vezetni, amelyben szerepeltetni kell azokat a tanulókat is, akik tankötelezettségüket külföldön teljesítik.

Lényeges kiemelni ennek kapcsán azt is, hogy a *külföldi tanulmányok alatt a tanuló magyarországi tanulói jogviszonya az Nkt. 91. § (3) bekezdése szerint főszabályként szünetel*, kivéve, ha a tanuló tanulmányait magántanulóként Magyarországon folytatja.

Hasonló eljárás érvényesül a 2015. szeptember 1-jétől bevezetett, 3. életévüket betöltött gyermekek *óvodai nevelésben való kötelező részvételének külföldi teljesítésével* összefüggésben is. Az EMMI rendelet 20. § (2) bekezdése alapján a napi négy órában óvodai nevelésre kötelezett gyermek szülője, ha gyermeke az óvodakötelezettségét külföldön teljesíti, köteles arról a beiratkozás idejének utolsó határnapját követő tizenöt napon belül írásban értesíteni a gyermek lakóhelye, annak hiányában tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt. A napi négy órában óvodai nevelésre kötelezett, az óvodával jogviszonyban álló gyermek szülője, ha gyermeke az óvodakötelezettségét a jövőben külföldön teljesíti, előzetesen köteles értesíteni a gyermek lakóhelye, annak hiányában tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt.

A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz minden olyan szabályozási hiányosság, amely nyomán a jogrendszer nem nyújt kellő garanciát arra, hogy a szülő, illetve – a szülő gondoskodásának hiányában – az állam biztosítsa valamennyi gyermek számára oktatáshoz való hozzáférhetőségét.

Megállapítom, hogy amennyiben a magyar tanuló tankötelezettségének külföldön tesz eleget, akkor elegendő azt a járási hivatalnak vagy az iskola igazgatójának bejelenteni. Önmagában e bejelentés alapján pedig mentesül a szülő gyermeke hazai tankötelezettségének teljesítése alól, még hozzá anélkül, hogy ténylegesen igazolnia (pl. iskolalátogatási igazolás, magántanulói státusz) kellene az iskolai tanulmányok folytatását. Ezzel *a laza, bejelentéshez kötött eljárással* azonban – ahogyan azt a válaszadó szervek is felvetették – nem követhető nyomon a magyar gyermekek tankötelezettségének tényleges teljesítése sem.

A feltárt tényállás alapján voltaképp hasonló eljárásra hivatkoznak a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező román állampolgárságú tanulók szülei is *a személyes joguk alapján*. Mindez azért is különösen aggályos, mert az ismert jogalkalmazási tapasztalatok szerint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok, illetve a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárok esetében a felsorolt jogkövetkezmények nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazhatóak hatékonyan. Még abban az esetben is, ha a szülők jogszerűen is tartózkodnak (pl. vállalnak munkát) külföldön, a gyermekek tankötelezettségének teljesítése az anyaország hatóságai számára láthatatlanná válik, következésképp nem tud eleget tenni objektív intézményvédelmi kötelezettségének.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatályos szabályozás okán kialakult jogi helyzet a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek, valamint a külföldön tartózkodó magyar gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, a pusztán bejelentéshez kötött eljárás ugyanis kiüresíti, ellehetetleníti a jog érvényesülésének biztosítását.

7. A nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége és a gyermekvédelem

A tankötelezettség teljesítésének elmulasztása szorosan összefügg a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának érvényesülésével: ha az iskolába járásból, az oktatásban való részvételből való tartós kiesés súlyosan akadályozza a gyermek fejlődését, negatívan befolyásolja későbbi sorsát. Az ilyen gyermek pedig a magyar jogi terminológia alapján veszélyeztetett. A *veszélyeztetettség* fogalmát a Gyvt. 5. n) pontja határozza meg, ennek minősül a gyermek vagy más személy által tanúsított olyan magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi, erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése határozza meg a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó *feladatellátókat*, vagyis közismertebb nevükön *a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagokat*.

A Gyvt. jelzőrendszeri tagként nevesíti pl. az egészségügyi szolgáltatást nyújtókat, a köznevelési intézményeket és a rendőrséget. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a jelzőrendszeri tagoknak *jelzési és együttműködési kötelezettsége van*. A jelzőrendszeri tagok kötelesek jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

A Gyvt. 17. § (2) bekezdése értelmében pedig a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.

A Gyvt. *hatálya kiterjed* a Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – a letelepedett, bevándorolt, illetve befogadott jogállású, továbbá a magyar hatóságok által menekültként, oltalmazottként, illetve hontalanként elismert gyermekekre, fiatal felnőttekre és szüleire. A törvény hatálya kiterjed továbbá az Szmtv. szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyre, amennyiben az ellátás igénylésének időpontjában az Szmtv.-ben meghatározottak szerint a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogát Magyarország területén gyakorolja, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkezik.

Emellett a Gyvt. 4. § (1) bekezdése alapján a törvény hatálya alá tartozik a menedékjogról szóló törvény szerinti tizennyolcadik életévét be nem töltött, menedékjogi kérelmet benyújtó külföldi gyermek, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, amíg ilyen személy felügyelete alá kerül, feltéve, hogy az illető gyermek kiskorúságát a menekültügyi hatóság megállapította.

A Gyvt. 4. § (3) bekezdése szerint a törvény szerint kell eljárni a Magyarország területén tartózkodó, nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy a gyám kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.

A fentiekből következően a Gyvt. hatálya alá nem tartozó, nem magyar állampolgár gyermekek jogainak védelme érdekében hatósági intézkedésekre kizárólag akkor van lehetőség, ha azok elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.

A Gyvt. 4. § (1) bekezdése rendelkezik a törvény hatálya alá tartozó gyermekekről. *A rendelkezésemre álló adatok és információk szerint – elsősorban a déli megyékben – a gyermekjóléti szolgálatok a szabad mozgás és tartózkodás jogával és bejelentett lakcímmel nem rendelkező, gyermeket nevelő családokat, ha az itt-tartózkodásukról tudomást szereznek, és a gyermek veszélyeztetettsége felmerül a gyermekjóléti alapellátás keretében akkor is gondozzák, ha az ideiglenes hatályú elhelyezés esetükben nem indokolt.*

Ha a Magyarországon életvitelszerűen tartózkodó, tankötelezettség elmulasztására visszavezethetően veszélyhelyzetben lévő gyermekről a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók, illetve a gyámhatóságok tudomást szereznek, akkor a gyermek védelme érdekében a jogszabályi keretek között az intézkedéseket megteszik. *Az intézkedések eredménytelensége azonban a rendelkezésemre álló információk, a megismert esetek és gyakorlat alapján nem vezethető vissza az eljáró hatóságok mulasztására, így e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszasság nem állapítható meg.*

A Gyvt. 39. § (1) bekezdése értelmében a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

A Gyvt. 39. § (2) bekezdése határozza meg *a gyermekjóléti szolgáltatás feladatait* a gyermek testi, lelki egészségének, családban való nevelésének elősegítése érdekében.

E feladatok közé tartozik a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatásokhoz való hozzájutás segítése és a szabadidős programok szervezése is.

A Gyvt. 39. § (3) bekezdés a) és b) pontja továbbá azt is rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében – egyebek mellett – a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben, a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése.

Az NM rendelet 14. § (1) bekezdése szerint a gyermekjóléti szolgálatnak olyan *észlelő- és jelzőrendszerrel kell működtetnie*, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben való felismerését. Ennek keretében a gyermekjóléti szolgálat figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek életkörülményeit és szociális helyzetét, gyermekjóléti és egyéb szociális ellátások iránti szükségletét, továbbá a gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét. Az NM rendelet 14/B. §-a alapján iskolai szociális munka keretében a gyermekjóléti szolgálat a nevelési-oktatási intézménybe járó gyermeknek, a gyermek családjának és a nevelési-oktatási intézmény pedagógusainak nyújt támogatást.

A Gyvt. 2016. január 1-jén hatályba lépő módosítása szerint a gyermekjóléti szolgáltatás a családsegítéssel egy szolgáltató, gyermekjóléti szolgálat keretében működtethető. A gyermekjóléti szolgálat látja el a Gyvt. 39. § (1)-(2) bekezdés szerinti gyermekjóléti szolgáltatási feladatokat, valamint a családsegítés Szt. 64. § (4) bekezdése szerinti feladatait. A gyermekjóléti szolgálatot a települési önkormányzat működteti, a szolgálat pedig szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez.

Tevékenységi körében a Gyvt. 39. §-ában és az Szt. 64. § (4) bekezdésében foglaltakon túl, a Gyvt. 40. § (2) bekezdés a), b) és e) pontja alapján folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a településen élő gyermekek szociális helyzetét, veszélyeztetettségét, meghallgatja továbbá a gyermek panaszát, és annak orvoslása érdekében megteszi a szükséges intézkedést, segíti a nevelési-oktatási intézmény gyermekvédelmi feladatának ellátását.

A Gyvt. 40/A. § (1) bekezdésében foglaltak alapján 2016. január 1-jétől a járasszékhelyek kötelesek család- és gyermekjóléti központokat (a továbbiakban: gyermekjóléti központ) működtetni. A gyermekjóléti központ a gyermekjóléti szolgálatnak a Gyvt. 39. §, a 40. § (2) bekezdése és az Szt. 64. § (4) bekezdése szerinti általános szolgáltatási feladatain túl a gyermek igényeinek és szükségleteinek megfelelő önálló egyéni és csoportos speciális szolgáltatásokat, programokat nyújt.

Ennek keretében utcai és lakótelepi szociális munkát, gyermekvédelmi jelzőrendszeri készenléti szolgálatot, jogi tájékoztatásnyújtást és pszichológiai tanácsadást, családkonzultációt, családterápiát, családi döntéshozó konferenciát biztosít.

A Gyvt. 40/A. § (2) bekezdése alapján a gyermekjóléti központ látja el a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedésekhez kapcsolódó, a gyermekek védelmére irányuló tevékenységet.

A gyermekjóléti szolgáltatást úgy kell szervezni, hogy az – szükség esetén – kiterjedjen a településen vagy településrészen élő valamennyi gyermekre. Az NM rendelet 6. § (1) és (5) bekezdés alapján gyermekjóléti szolgálat szervezési feladatai körében gondoskodik a szabadidős programoknak, gyermekvédelmi feladatokat ellátó személyek, intézmények együttműködésének szervezéséről. Az NM rendelet 12. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint a gyermek számára olyan szabadidős programokat kell szervezni, amelyek a családban jelentkező nevelési problémák és hiányosságok káros hatásainak enyhítését célozzák, illetve megszervezése a rossz szociális helyzetben lévő szülőnek aránytalan nehézséget okozna. A (2) bekezdés a gyermekjóléti szolgálatot hatalmazza fel annak kezdeményezésére, hogy a köznevelési intézmények, az ifjúsággal foglalkozó szociális és kulturális intézmények, valamint a civil szervezetek szervezzenek a felsorolt célokat szolgáló programokat. A NM rendelet 12. § (3) bekezdés alapján a gyermek részvételének elősegítésére a gyermekjóléti szolgálat nyilvántartást vezet a településen rendelkezésre álló, szabadidős programokat nyújtó szervezetekről, és felkéri őket, hogy nyújtsanak tájékoztatást programjaikról, amelyekről értesíti a gyermekeket, a szülőket (törvényes képviselőket), az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelősöket. Az NM rendelet 13. §-a alapján a gyermekjóléti szolgálat a hivatalos ügyek intézésében való közreműködés során segítséget nyújt a gyermeknek, illetve a szülőnek ügyeik hatékony intézéséhez, tájékoztatja a gyermeket, illetve a szülőt az igénybe vehető jogi képviselet lehetőségéről.

Mindebből következően a Gyvt. hatálya alá tartozó gyermekek és családjuk a gyermekjóléti szolgálatok fent idézett szolgáltatásainak teljes körű igénybevételére jogosultak.

Álláspontom szerint az Egyezmény 3. cikkében deklarált, a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve csak akkor érvényesülhet maradéktalanul, ha a gyermekjóléti szolgálatok egyes, a gyermek családjában való nevelkedését segítő, továbbá a veszélyeztetettsége megelőzésére irányuló szolgáltatásait a hazánkban tartózkodó gyermekek és családjaik – állampolgárságuktól és itt-tartózkodásuk jogcímétől függetlenül – igénybe vehetik.

Ilyen szolgáltatások lehetnek különösen a gyermek veszélyeztetettségének időben való felismerése érdekében a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékony együttműködése, a gyermekek szociális helyzetének figyelemmel kísérése, a gyermek panaszának meghallgatása és annak orvoslása érdekében a szükséges intézkedések megtétele, jogi tájékoztatásnyújtás, a hivatalos ügyek intézésében való közreműködés során segítség nyújtása.

Megállapítom, hogy a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításának hiányában a Magyarországon átmenetileg tartózkodó nem magyar állampolgár gyermekek tekintetében fennáll a gondoskodáshoz és védelemhez való jogukkal összefüggő visszásság, a jogsérelem közvetlen veszélye, továbbá sérülhet a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve. Rá kell ugyanis mutatnom arra, hogy az eleve sérülékeny csoportot jelentő, számos esetben a magyar nyelvet nem vagy csak gyengén ismerő, Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek közül – a kísérő nélküli kiskorúakat leszámítva – azok a gyerekek vannak a legkiszolgáltatottabb helyzetben, akiknek, akik szüleinek a tartózkodási jogi státusza rendezetlen, illegálisan vagy csak részben legálisan élnek hazánkban. Kétségtelen, hogy számos esetben a gyermekjóléti szolgáltatók, a hatóságok, illetve a rendőrség által sem követhető a mozgásuk vagy tartózkodásuk, így a tankötelezettségük, az oktatáshoz – valamint más, elemi közszolgáltatásokhoz – való hozzáférésük a gyakorlatban ténylegesen ellehetetlenül. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az államnak, az állami szerveknek a gyermekek alapvető jogai és a legfőbb érdekeik védelme érdekében ne kellene minden olyan jogalkotást (világos szabályok és következmények), illetve jogalkalmazást (következetesség, széles körű, idegen nyelvű tájékoztatás, különleges segítség, bánásmód) érintő intézkedést megtennie, amelyek révén ezek a gyerekek nem tűnnek el teljesen, nem válnak láthatatlanná Magyarországon.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- a) kezdeményezze Nkt. 92. § (5) bekezdésében foglalt, a nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének kezdetére vonatkozó rendelkezés megfelelő módosítását a tartózkodási engedély, illetve a gyermek tankötelezettsége kezdetének a szülő tartózkodási engedélyéhez kötése tekintetében, a Szmt.-ben és a Harmtv.-ben foglalt feltételekkel való összhang megteremtésének érdekében,
- b) vizsgálja felül a Magyarországon a szabad mozgás jogával rendelkező, látszólag a három hónapon belüli tartózkodás jogával élő, de ténylegesen munkavállalási céllal érkező, nem magyar állampolgárok gyermekeinek tankötelezettségére vonatkozó szabályokat, figyelemmel a gyermekek oktatáshoz fűződő jogára,
- c) vizsgálja felül és ennek nyomán fontolja meg az EMMI rendelet 185. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés módosítását a Magyarországon területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú nyilatkozatai tekintetében a jelentésben foglaltak mentén;

2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- a) fontolja meg a nem magyar állampolgárságú, de Magyarországon tartózkodó tanköteles életkorú gyermek tekintetében az ingyenes oktatáshoz való hozzáférés biztosítását külön törvényi feltétek meghatározása nélkül, valamint teremtse meg a tanulók külföldön való tankötelezettségének tényleges teljesítésének igazolásával kapcsolatos garanciákat;
- b) kezdeményezze a gyermekjóléti szolgálatok számára egy olyan módszertani útmutató kidolgozását, amely révén hatékonyan segíthető a nem magyar állampolgárságú állampolgárságú gyermekek és családjaik gondozásával kapcsolatos feladatok ellátása, nevesíthető továbbá azoknak a szolgáltatásoknak köre is, amelyeket a Gyvt. hatálya alá nem tartozó gyermekek és családjaik is igénybe vehetnek,
- c) vizsgálja meg egy olyan szorosabb szakmai együttműködési mechanizmus, illetve közös program kialakítását a szomszédos országok – így különösen Románia és Ausztria – társmisztériumaival, valamint oktatási hatóságaival, amely révén az információáramlás hatékonysága a tankötelezettség teljesítésével összefüggésben tovább javítható;
- d) tekintse át, hogy az Oktatási Minisztérium által még 2004-ben kiadott szakmai irányelv aktualizálása szükséges-e a hazai és az uniós jogban az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások, a legújabb módszerek, tapasztalatok és jó gyakorlatok mentén és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának az oktatáshoz való jogot érintő záró észrevételei fényében.

3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökénél*, hogy

- a) tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fenntartása alá tartozó oktatási-nevelési intézmények gyakorlata során következetesen a felvételi körzetükben élő nem magyar állampolgárságú gyermek felvételét minden esetben biztosítsák,
- b) biztosítsa, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, illetve iskolai nevelés-oktatásához kiadott irányelvet az iskolák megismerjék és a fenntartó szükség esetén biztosítsa a nem magyar állampolgárságú tanulók felzárkóztatásához és integrálásához az szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

Melléklet
Köznevelési intézményekben a nem magyar, illetve kettős állampolgárságú tanulók száma
2014/2015 tanévben¹⁵

ország	óvoda	általános iskola	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközépiskola	összesen
Románia	556	1.550	129	10	493	420	3.158
Németország	215	525	11		361	43	1.155
Kína	307	537	7		203	60	1.114
Szlovákia	142	234	36	6	200	255	873
USA	161	486	2	1	193	22	865
Szerbia	57	208	27	3	344	139	778
Ukrajna	47	267	40		109	176	639
Nagy-	178	289			83	3	553
Vietnám	128	292			101	29	550
Olaszország	93	245	2		83	16	439
Franciaország	112	235			80	9	436
Ausztria	47	125	2		77	20	271
Oroszország	65	107	4		48	15	239
Kanada	45	110			43	5	203
Hollandia	35	117	4		36	10	202
Szíria	50	101	4		23	6	184
Afganisztán	12	86	30	1	29	16	174
Törökország	42	82	1		32	14	171
Japán	35	99			18	5	157
Mongólia	29	50	5		18	23	125
Izrael	35	54	1		28	3	121
Horvátország	17	40	2		30	10	99
Koszovó	25	60	3		7	2	97
Lengyelország	36	43			10	8	97
Spanyolország	24	51			16	2	93
Svájc	17	58			14	3	92
Belgium	21	47	2		19	1	90
Bulgária	11	36	1		25	6	79
Korea	17	36			19	4	76
Szlovénia	6	62			6	2	76
Görögország	15	37	1	1	18		72
Egyiptom	22	36			9	3	70
Svédország	13	39			10	4	66
Írország	35	22			6	1	64
Ausztrália	12	27			15	2	56
Albánia	15	29	1		7		52
India	33	18				1	52

¹⁵ A táblázatban azon országok Magyarországon tanulójának száma látható, amelynek tanulói száma a tanévben meghaladta az 50 főt, összesen 13.638 főt, további 96 országból pedig 1.014 gyermek tanult hazánkban