



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI ÉMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1040/2021. számú ügyben
A tanköteles tanuló iskolából való kizárás fegyelmi büntetésének
kiszabásával és azonnali végrehajtásával összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-4980/2019., AJB-1191/2020.)

Előadó: dr. Bene Beáta

Érintett szervek:

- Mátészalkai Tankerületi Központ
- Képes Géza Általános Iskola Mátészalka

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1040/2021. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-4980/2019., AJB-1191/2020.)**

Előadó: dr. Bene Beáta

A vizsgálat megindítása

A vizsgálatomat egy gyermekvédelmi gyám kezdeményezte a gyámoltja ügyében, aki tanköteles korú és a panaszbeadvány benyújtásának időpontjában a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Központ Mátészalkai Gyermekotthonában nevelkedett. A gyermekvédelmi gyám beszámolt arról, hogy a gyermek iskolája a mátészalkai Képes Géza Általános Iskola (a továbbiakban: Iskola) a tanköteles gyermeket fegyelmi büntetéssel kizárta az iskolából. Ezután a gyermek törvényes képviselőjeként jogorvoslati kérelemmel fordult a Mátészalkai Tankerületi Központoz (a továbbiakban: Tankerület). A gyám fellebbezését a Tankerület határozattal elutasította és döntését azonnal végrehajthatóvá nyilvánította. A gyám szerint az Iskola és a Tankerület megsértette a gyámolt gyermek oktatáshoz való jogát, mivel a fegyelmi döntés meghozatalakor nem vették figyelembe, hogy tanköteles korú volt, illetve az Iskola egy másik, új iskola megtalálásáig kifejezetten megtiltotta, hogy a tanuló az Iskolába belépjen.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével, illetve a jogbiztonság követelményével, az érintett gyermek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint az oktatáshoz való jogával összefüggő visszasság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A körülmények megalapozott megismerése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Tankerület igazgatójától kértem az ügyben tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- az oktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország 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) és (2) bekezdései];
- a gyermekek 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

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);

- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. A Tankerület igazgatója válaszában utalt arra, hogy meghallgatta az Iskola vezetőjét és a fegyelmi bizottság elnökét, amely alapján az alábbi tájékoztatást adta.

A gyermek 2018 szeptemberétől az Iskola tanulója volt, akinek a beilleszkedése az első napoktól nehezen ment, néhány hét után pedig a tanuló minden szabályt felrúgva szembefordult a tanáraival. A tanítási órákra nem ment be, vagy ha mégis, akkor kedve szerint felállt, a pedagógus utasításait figyelmen kívül hagyva, legtöbbször fennhangon szitkozódva kiment az osztályteremből.

Az Iskola vezetése próbálta a tanulóval megértetni, hogy a szabályok követése nélkül nem tudja majd teljesíteni a követelményeket. Minden terhére rótt cselekményt letagadott, az osztálytársait fenyegette, a pedagógusokat és az intézmény vezetését is hazugsággal vádolta. A tanuló magatartásáról az intézményvezető-helyettes rendszeresen tájékoztatta a gyermekvédelmi gyámot. A tanuló előbb osztályfőnöki figyelmeztetést kapott a tanítási órákon tanúsított fegyelmezetlen, tanulótársaival agresszív viselkedése és a tanáraival szembeni tiszteletlen magatartása miatt. Amikor súlyos verekedést kezdeményezett, akkor osztályfőnöki megrovásban részesült. Később a tanítási órák folyamatos zavarása és az agresszív viselkedése miatt igazgatói megrovásban részesült.

A kapott válasz szerint a fegyelmi eljárás alapját a 2019. április 29-én történtek jelentették, amikor a tanítási órán történt rendbontást követően az intézményvezető számon kérte a tanulót. A tanuló azonban a számonkérés után engedély nélkül elhagyta a helyiséget, majd üvöltve a földszintre rohant. A portásoktól követelte, hogy engedjék ki az épületből, különben betöri az ajtót. Az intézményvezető-helyettes azonnal hívta a gyermekvédelmi gyámot, akinek a javaslatára mentőt hívtak a dühöngő gyerekekhez.¹ Az igazgató szerint a tanuló folyamatos rendbontásaival, agresszív szóbeli és fizikai viselkedésével a kötelezettségeit vétkesen és súlyosan megszegte, amely az iskolában folyó nevelő-oktató munkát veszélyeztette. Magatartása olyan szinten tekintélyromboló lett, amivel több, a hasonló magatartásra fogékony gyermek magatartása is negatív irányba változott.

A tanuló fegyelmi tárgyalását 2019. június 4-én tartották, amelyen részt vett a tanuló, a gyámja, a gyermekjogi képviselő, egy intézeti nevelő, az Iskola igazgatója, annak helyettese valamint a portás. A gyám a fegyelmi tárgyaláson elmondta, hogy gyámoltja rendszeresen jár pszichológushoz, rendszeresen foglalkozik vele az intézmény pszichológusa is, továbbá gyermekpszichiátriai ellátást is kap havonta, pszichiátriai gyógyszereket is szed. Tisztában vannak a problémákkal, ezért kezdeményezik a gondozási hely módosítását, ami azt jelenti, hogy a gyermek másik intézménybe fog elkerülni, de ez egy hosszabb folyamat.

Arról nem volt hivatalos tudomása az Iskolának, hogy a gyermek egy másik iskolában nem kezdte meg tanulmányait, hiszen a 2019/2020-as tanévben csupán a harmadik tanítási napon jelent meg az Iskolában. Az Iskola vezetője azért küldte el az Iskolából a tanulót, mert az intézményben való további tartózkodása veszélyeztette volna a többi tanuló testi épségét, biztonságát. A gyámnak nem sikerült másik iskolát találni a tanuló részére, ezért az Iskola igazgatója megkereste a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyíregyházi Járási Hivatalát, hogy jelöljön ki a tanulónak egy köznevelési intézményt, ahol a tankötelezettségét teljesítheti. A járási hivatal az új intézményt 2019. szeptember 12-én jelölte ki. Az új tanuló

¹ Az agresszív magatartása miatt korábban már több alkalommal előfordult, hogy az iskola mentőt hívott a gyerekekhez.

jogviszony létesítésére 2019. szeptember 18-án került sor, így az Iskola a tanulói jogviszonyát csak az új tanulói jogviszony létesítésének napján 2019. szeptember 18-án szüntette meg.

A Tankerület igazgatója válaszában hivatkozott az Nkt. 58. § (5) bekezdésére, amely kimondja, hogy a kizárás az iskolából, mint fegyelmi büntetés tanköteles tanuló esetében nem hajtható végre az új tanulói jogviszony, kollégiumi tagsági viszony létesítéséig. Az Nkt. 58. § (13) bekezdése ugyanakkor lehetőséget biztosít az iskolának arra, hogy ha a fegyelmi büntetés végrehajtásának elmaradása a többi tanuló jogait súlyosan sértené, más elháríthatatlan kárral, veszéllyel járna, akkor az elsőfokú határozat a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható.

Az Iskola igazgatója kifejtette, hogy az odajáró többi tanuló érdekeinek védelmében nem engedte be a tanulót, mert a folyamatos rendbontásaival, agresszív szóbeli és fizikai viselkedésével a kötelezettségeit vétkesen és súlyosan megszegte, amely már az iskolában folyó nevelő-oktató munkát, valamint a többi tanuló testi épségét is veszélyeztette.

2. A rendelkezésemre álló iratok alapján az ügyben feltárt körülmények:

A gyermeket a gyámhatóság 2018-ban vette nevelésbe. A **nevelésbe vételt elrendelő határozat** indokolása szerint a gyermeket korábban ideiglenesen a tiszadobi gyermekotthon egyik lakásotthonába helyezték el. E gyermekotthon nevelőjének nyilatkozata szerint *„a pedagógusok a gyermek tanulási nehézségeivel kapcsolatos segítséget megadják [...] folyamatos a kapcsolattartás a pedagógusokkal és a pszichológussal is. Szakértői vizsgálatának elvégzéséről nincs információja. 2018. május 28-ára van időpontja a gyermeknek gyermek pszichiátriára.”*

Az iskolai **fegyelmi tárgyalásról készült jegyzőkönyv** részletesen tartalmazza a tanulónak felrótt, szinte mindennaposá vált zavaró magatartását. Ezek közt szerepel, hogy elvette a kisebbek tárgyait, felszereléseit, az órákon zavarta a tanítást és társait, bántalmazta a társait, órákra nem készült fel, a felszerelése hiányos, dühkitörései vannak, cigarettázik, a tanárokkal szemben tiszteletlen. Szintén e jegyzőkönyvben foglaltak szerint a gyermek gyermekvédelmi gyámja tájékoztatja a fegyelmi bizottságot, hogy a *gyermek pszichológiai és pszichiátriai kezelés alatt áll és gyógyszereket is szed.*

Az Iskola 2019. június 6-án hozott **fegyelmi határozatával** a 2005-ben született tanköteles korú gyermeket az Nkt. 58. § (4) bekezdés f) pontja alapján *kizárta az iskolából*. A határozat szerint a tanuló 2019. április 29-én egy órai rendbontás miatt történt számonkérést követően a portához rohant, ahol *üvöltve kérte, hogy engedjék ki az épületből, különben betöri az üvegajtót*. Az igazgatóhelyettes ekkor hívta a gyámot telefonon, aki azt javasolta, hogy hívjanak a gyermekhez mentőt. A határozat rögzítette, hogy *„a tanuló rendbontásai, agresszív verbális és fizikai megnyilvánulásai, amelyekkel kötelezségeit vétkesen és súlyosan megszegi, mindennaposá váltak, ami már az intézményben folyó nevelő-oktató munkát is komolyan veszélyezteti”*. A határozat utalt arra is, hogy a tanulóval szemben az iskola korábban milyen fegyelmezési intézkedésekkel (pl. osztályfőnöki figyelmeztetés, igazgatói megrovás) élt.

A tanuló gyámja a fegyelmi határozattal szemben *jogorvoslattal* élt. A fellebbezésében arra hivatkozott, hogy *nem értesült a tanulóval szemben korábban kiszabott fegyelmi büntetésekről*, azokba a gyermek törvényes képviselőjeként nem vonták be. Az Iskola a fellebbezés felterjesztésével párhuzamosan tájékoztatta a fenntartót, hogy nem megalapozott a gyám fellebbezése, hiszen a fegyelmi eljárást szabályosan indították meg, arról a gyámot értesítették. *„Az osztályfőnöki és az igazgatói figyelmeztetést és megrovást nem fegyelmi eljárás keretében kapta a tanuló, így abba a törvényes képviselőt nem kellett bevonni.”*

A **Tankerület** a gyám fellebbezését 2019. augusztus 12-én kelt határozatával **elutasította**, egyben határozatában rögzítette, hogy *„a határozat a kézhezvételével véglegessé válik és azonnal végrehajtható, tekintettel arra, hogy a végrehajtás elmaradása a többi tanuló jogait súlyosan sértené.”* A határozat indokolásában foglaltak szerint a fegyelmi büntetés kiszabására *ismétlődő fegyelmi vétség* eredményeként került sor.

A tanítási év 2019. szeptember 3-án kezdődött. A gyermek lakóhelyéül szolgáló gyermekvédelmi központ feljegyzései szerint a gyermeket 2019. szeptember 5-én és 6-án reggel az Iskolába kísérték. Az iratokból nem derült ki, hogy a gyermek az első két tanítási napon miért nem volt iskolában. A gyermekfelügyelő feljegyzése szerint 2019. szeptember 5-én a gyermeket ő kísérte *az iskolába, de a portás nem engedte be a tanulót* az intézménybe. Ezt követően az Iskola igazgatója telefonon egyeztetett a gyámmal, és a gyermekfelügyelővel, majd a tanuló visszatért a gyermekotthonba. Másnap reggel az eset megismétlődött. 2019. szeptember 9-én (hétfőn) a gyermek már nem volt hajlandó elmenni az Iskolába, mivel oda úgyszemint engedik be. Ezt követően *a gyermekotthon vezetője* aznap levélben kérte a *gyermek gyámját*, hogy tegyen lépéseket *a gyermek tankötelezettségének teljesítése érdekében*.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata.

Mindebből következően a köznevelési feladatot ellátó iskolák, valamint fenntartóik közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek 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 érveléssel 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, idézheti a korábbi határozatban kidolgozott érveket, elveket. [...] A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. Az AB a korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében, foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapjogok tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában 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 alkotmánybírói 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*.

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, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Mindebből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

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

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő

minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Így a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom tagjai is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiség-fejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek jogainak érvényesülése érdekében.

III. Az ügy érdemében

1. Az iskolából való kizárás fegyelmi büntetés kiszabhatóságának korlátai kapcsán

Mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy a tanuló nem vitathatóan többször is megszegte a tanuló kötelességeiként nevesített magatartási szabályokat. A vizsgálat során ugyanakkor a központi kérdés annak tisztázása volt, hogy e magatartási szabályok megsértésekor az Iskola a tanulóval szemben *milyen módon* lépett fel: a magatartási szabályok megszegése többféle jogkövetkezményt vonhat maga után. Ha a tanuló súlyosan, vétkesen megszegi kötelességeit, akkor *fegyelmi eljárás indítható*. Amennyiben a magatartási szabályok megszegése nem jelentős, úgy annak következménye *fegyelmező intézkedések alkalmazása* lehet (ide tartoznak a különböző osztályfőnöki, szaktanári és igazgatói intők, figyelmeztetések, megrovások). A két alternatíva között azonban *érdemi különbség* van. A fegyelmi eljárás a törvényben részletesen szabályozott, míg a fegyelmező intézkedések formáit és alkalmazásának elveit az EMMI rendelet 5. § (1) bekezdés f) pontja alapján az iskola házirendje rögzíti.

Az Nkt. 58. § (3) bekezdése értelmében iskolai **fegyelmi eljárás megindításának három feltétele van**. Az első a *tanuló kötelességeinek vétkes és súlyos megszegése*. A tanulói kötelességeket az Nkt. 46. § (1) bekezdése felsorolásszerűen rögzíti, ide tartozik, hogy a tanuló megtartsa az iskolai tanórai, egyéb foglalkozások, az iskola helyiségei és az iskolához tartozó területek használati rendjét, a tanuló az iskola vezetői, pedagógusai, alkalmazottai, tanuló társai emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa, tiszteletet tanúsítson irántuk.

A *második és harmadik feltételt*, a *vétkesség és a súlyosság* fogalmát az Nkt. nem határozza meg. Mindezek alapján a *vétkesség fogalmára* más jogágak (pl. a büntetőjog, a polgári jog) szabályozásából következtethetünk. Vétkes kötelességszegésről jellemzően akkor beszélhetünk, *ha a tanuló nem úgy járt el, ahogyan az az adott helyzetben elvárható és tisztában volt magatartásának következményével*. Ennek két alakzata van: a gondatlanság vagy a szándékosság. A harmadik feltételként rögzített a kötelességek *súlyos megszegésének megítélése* pedig csak az eset egyedi körülményei alapján lehetséges.

Fontos kiemelni, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatása mindig *mérlegelhető* és csak akkor kötelező lefolytatni, ha maga ellen kéri a tanuló, vagy annak szülője.

Ha a tanuló a kötelességeit **vétkesen és súlyosan megszegi** az Nkt. 58. § (3) bekezdése értelmében *fegyelmi eljárás alapján, írásbeli határozattal fegyelmi büntetésben* részesíthető. Fegyelmi büntetésként adható megrovás, szigorú megrovás, meghatározott kedvezmények, juttatások csökkentése, megvonása, áthelyezés másik osztályba, tanuló-csoportba vagy iskolába, eltiltás az adott iskolában a tanév folytatásától vagy kizárás az iskolából. Az Nkt. 58. § (5) bekezdése alapján tanköteles tanulóval szemben is lehetőség van *az iskolából való kizárás fegyelmi büntetés meghozatalára*, amely azonban csak *rendkívüli vagy ismétlődő fegyelmi vétség esetén alkalmazható büntetési nem*.

Sem a rendkívüli, sem az ismétlődő fegyelmi vétség tartalma nem állapítható meg a jogszabályból: a jogalkotó szintén az iskolákra bízta e kérdés részleteinek meghatározását.

Mindezek ismeretében **elemeztem az első és másodfokú fegyelmi határozatot**, amely a tanulóval szemben *az iskolából való kizárás fegyelmi büntetést állapított meg*. A határozatok arra hivatkoztak, hogy a tanuló ismétlődő fegyelmi vétséget követett el. Ennek alátámasztásául az indokolás hivatkozott a tanuló korábbi kötelességszegéseire és az azokért három alkalommal kapott osztályfőnöki és igazgatói figyelmeztetésre, megrovásra. A tanuló gyámja a fellebbezésében arra hivatkozott, hogy őt a korábbi fegyelmi eljárásokba az Iskola nem vonta be, így vitatta a fegyelmi büntetést megelőző eljárás szabályosságát. Az Iskola igazgatója a gyámi fellebbezés és a fegyelmi eljárás iratainak Tankerülethez való megküldésekor kifejtett véleményében utalt arra, hogy az Iskola a tanulóval szemben korábban nem folytatott fegyelmi eljárást. Az osztályfőnöki figyelmeztetés, igazgatói megrovás alkalmazásával élt, amikor is a tanuló törvényes képviselőjének bevonására nincs szükség. A feltárt tényállás szerint a jogorvoslati kérelmet elbíráló Tankerület pedig határozatában rögzítette, hogy *„a fegyelmi bizottság jogszerűen járt el eljárása során a tekintetben, hogy ismétlődő fegyelmi vétség eredményeként került sor a fegyelmi büntetés megállapítására.”*

A feltárt tényállás és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések ismeretében *csak részben osztható az Iskola véleménye*, a Tankerület által kifejtettek pedig cáfolhatóak.

Álláspontom szerint *az Iskola a fegyelmi eljárást megelőző magatartási szabályok megsértésekor valóban nem folytatott fegyelmi eljárást, hiszen csupán az Iskola házi rendje szerinti fegyelmező intézkedéssel élt*. Helytálló, hogy ennek megállapításához nem szükséges a tanuló törvényes képviselőjének bevonása az eljárásba, elegendő csak a tájékoztatása. Mindebből következően *az Iskola a fegyelmi eljárást megelőzően, a tanuló által korábban megszegett magatartási szabályok miatt fegyelmi vétséget sem állapított meg. A tanulóval szemben tehát az iskolából kizárás fegyelmi büntetés alkalmazásának egyik feltétele, vagyis az ismétlődő fegyelmi vétség megvalósulása nem állt fenn.*

A tanköteles tanulóval szemben az iskolából való kizárás büntetés alkalmazásának *másik vagylagos feltétele*, hogy a tanuló által elkövetett fegyelmi vétségnek **rendkívülinek** kell lenni. E feltétel teljesülését *sem a fegyelmi bizottság, sem a Tankerület nem vizsgálta*, erre sem az elsőfokú fegyelmi határozat, sem a másodfokú határozat nem utal. Így az iskolából kizárás fegyelmi büntetés alapját **nem a rendkívüli vétség** megvalósítása jelentette.

Mindezek alapján a tanköteles tanuló kötelességszegése miatt kiszabott **iskolából kizárás fegyelmi büntetés alkalmazásának hiányoznak a jogszabályban előírt feltételei**, mivel jogi értelemben véve ismétlődő fegyelmi vétséget a tanuló nem valósított meg. A döntéshozó szervek **tévesen fegyelmi vétségként kezelték az iskolai házirend előírásai alapján adott fegyelmező intézkedéseket**, a Tankerület sem észlelte jogorvoslati eljárásában, hogy a tanulóval szemben korábban fegyelmi vétség megállapítására nem került sor.

Mindezek alapján megállapítom, hogy nem kellően alapos eljárásuk, téves jogszabályértelmezésük miatt a fegyelmi bizottság, az Iskola, illetve a Tankerület a jogbiztonság követelményével, továbbá – e jogellenes döntés végrehajtása kapcsán – az érintett tanuló oktatáshoz való jogával összefüggő súlyos visszássághoz okozott.

2. A gyermek iskolai viselkedéséhez, lemaradásához vezető okok feltáratlanságai

A nevelési-oktatási intézményben folytatott tanulói fegyelmi eljárás és a fegyelmi tárgyalás az EMMI rendelet 53. § (1) bekezdése értelmében *pedagógiai célokat szolgál*. Az ombudsmani gyakorlat szerint a fegyelmi eljárás vizsgálatkor éppen ezért **elengedhetetlen a fegyelmi vétség tényállása tisztázásának vizsgálata**. Alapvető fontosságú mozzanat ugyanis, hogy a fegyelmi büntetés megállapítója feltárta-e, hogy az adott gyermeknél a „kötelességszegő”

viselkedést pontosan mi váltotta ki, illetve e viselkedés észlelésekor a tanuló felügyeletére köteles pedagógus mit tett az elvárt magatartási követelmények betartása érdekében.

A fegyelmi tárgyaláson a **gyám hivatkozott** arra, hogy gyámoltja rendszeresen jár pszichológushoz, illetve *gyermekpszichiátriára és pszichiátriai gyógyszereket is szed* és arra, hogy a gyermek mentális problémái miatt kezdeményezi a gondozási hely megváltoztatását. A gyermek **nevelésbe vételét elrendelő határozat** pedig utalt a gyermek egy korábbi nevelőjének nyilatkozatára, miszerint a tiszadobi gyermekotthonnak *nincs tudomása a szakértői vizsgálat megtörténtéről, csak a gyermek pszichiátriára szóló vizsgálati időpontról értesültek*. A fegyelmi tárgyalásról készült jegyzőkönyvben **pedagógusok sora nyilatkozik arról, hogy a gyermeknek nincsen felszerelése, se füzet, se íróeszköze, a tanítási órákon egyáltalán nem képes figyelni, az órai munkája értékelhetetlen, egyszerűen fogalma sincs a tananyagáról.**

Az áttekintett jegyzőkönyv alapján **megállapítható az is, hogy a gyermek által kifejtett kötelességszegő cselekmények esetén az azokat kiváltó okot, okokat, így a gyermek mentális állapotát egyáltalán nem vették figyelembe**. Mindez egyben felveti azt, hogy a sorozatos kötelességszegő magatartás *megelőzése érdekében a gyermek megkapott-e minden segítséget*. Az Iskola részéről egyáltalán felmerült-e, hogy a gyermek vélhetően sajátos nevelési igényű, de legalábbis beilleszkedési, tanulási és magatartási zavarral küzd. Ha egy gyermeknek ilyen súlyos, ismétlődő gondja van a tanulással, az iskolai közösségbe való beilleszkedéssel, akkor az iskolának a gyermek érdekében intézkedési kötelezettsége keletkezik. Így sorozatos magatartási problémák esetén köteles *iskolapszichológust* bevonni² és kezdeményezheti a gyermek *szakértői bizottság* általi vizsgálatát³. A megkeresésemre adott **tankerületi tájékoztatás mindezen intézkedések megtételére nem tért ki**.

Hangsúlyoznom kell azt is, hogy a családjuktól megfosztott gyermekeknél a *családi kötődések és identitás elvesztése, az elhelyezés okozta bizonytalanság és törés akadályozhatja testi, szellemi és érzelmi fejlődésüket*.⁴ A fentiek kapcsán kiemelendő az AJB-860/2017. számon kiadott ombudsmani jelentésben hivatkozott azon *gyógypedagógiai alapelv is, miszerint „minden megnyilvánulás, így az agresszió is, maga nemében autentikus közlésként értelmezendő, így mindenképp követelmény, hogy a kiváltó okok, körülmények feltárására kell törekedni. Ennek kapcsán elvárható, hogy egy szakmai team keressen megoldásokat a feltárt okok, körülmények megelőzésére, elkerülésére. Az érintettet ezzel párhuzamosan támogatni kell a probléma felismerésében, a lehetséges megküzdési, feldolgozási, megoldási stratégia elsajátításában. Sokszor az is segít, ha az adott agressziót kiváltó helyzet érthetővé, beláthatóvá válik. Esetenként pszichológus, gyógypedagógiai végzettséggel is rendelkező szakember bevonása indokolt lehet. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy kiélezett helyzetben a kollégának azonnal kell reagálni, esetleges súlyosabb következményeket*

² Az EMMI rendelet 131. § (2) bekezdése alapján az iskolának és a kollégiumnak kiemelt figyelmet fordít a magatartási függőség és a szenvedélybetegség kialakulásához vezető szerek fogyasztásának, valamint a *nevelési-oktatási intézményben megjelenő bántalmazás és agresszió megelőzésére*, továbbá a gyógyult szenvedélybeteg és bántalmazott tanulók beilleszkedésének elősegítésére, ennek során indokolt esetben együttműködik az iskola-egészségügyi szolgálattal. Az EMMI rendelet 131. § (3)-(4) bekezdése szerint abban az esetben, ha a pedagógus a gyermek, a tanuló bántalmazását vagy *deviáns viselkedésformákat észlel*, az adott osztály vagy tanulócsoporthoz nevelésében, oktatásában közreműködők bevonásával *esetmegbeszélést kezdeményez, majd a pedagógusokkal közösen feltárja azokat a lehetséges okokat, amelyek a viselkedés sajátos formájához vezethettek. A konfliktusban érintett gyermekek, tanulók az iskolapszichológus kiemelt segítségével részesülnek. Ha az érintett gyermek, tanuló vagy a tanulók csoportja vonatkozásában a viselkedési problémák ismétlődő jellegűek, az intézmény vezetője értesíti óvodás gyermek esetén az óvodapszichológust, tanuló esetén az iskolapszichológust, és egyúttal meghatározza azt az időpontot, amikor a gyermek, a tanuló köteles a pszichológus tanácsadásán részt venni*.

³ Az Nkt. 47. § (1) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.

⁴ Kézikönyv a Gyermejközi Egyezmény alkalmazásához 2007, 202. oldal.

elkerülni. Felelősséggel tartoznak a többi gondozottért is, akik az agresszió elszenvedői lehetnek. Egy-egy konkrét helyzetben nehéz a méltányosságot mérlegelni. Ezért fontos a rendszerszintű, átfogó támogató-kooperáló szemlélet érvényesítése.”

A vizsgált ügyben kérdéses az is, hogy ha a pedagógusok szerint a gyermeknek nem volt iskolai felszerelése, sem füzetei, sem írószerei, akkor az Iskola miért nem fordult azonnal a gyermekvédelmi gyámhoz, mint a gyermek törvényes képviselőjéhez, illetve a gyermek nevelését biztosító gyermekotthonhoz, amikor mindezen feltételek hiányát észlelte.

Álláspontom szerint az Iskolának egy halmozottan hátrányos helyzetű⁵ nevelésbe vett, családjából kiemelt gyermek esetén fokozott gondossággal kell eljárnia, döntései és eljárása során az érintett gyermek legjobb érdekeire szükséges figyelemmel lennie.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a tanuló segítése körében az Iskola nem tett meg minden tőle elvárható intézkedést, a fegyelmi tárgyaláson sem tárta fel a kötelességszegés vonatkozásában teljeskörűen a tényállást, nem értékelte a kiváltó okokat. E mulasztások pedig önmagukban alkalmasak arra, hogy az érintett, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszasságot okozzanak.

3. A kizárás fegyelmi büntetés tanköteles tanulóval szembeni végrehajthatósága és új iskola keresése kapcsán

Az Nkt. 58. § (13) bekezdése kimondja, hogy *végrehajtani csak végleges fegyelmi határozatot lehet. Ha a végrehajtás elmaradása a többi tanuló jogait súlyosan sértené vagy más elháríthatatlan kárral, veszéllyel járna, az elsőfokú határozat azonnal végrehajtható.* Az Nkt. 53. § (5) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy *megszűnik a tanulói jogviszony a kizárás az iskolából fegyelmi határozat véglegessé válásának napján.* Az Nkt. 58. § (5) bekezdés utolsó mondata értelmében azonban *a kizárás tanköteles tanulóval szemben nem hajtható végre addig, amíg egy másik iskolában tanulói jogviszonya nem jön létre.*

A feltárt tényállás szerint a Tankerület a gyermekvédelmi gyám fellebbezését 2019. augusztus 12-én kelt határozatával elutasította. A határozatában rögzítette, hogy *„a határozat a kézhezvételével véglegessé válik és azonnal végrehajtható, tekintettel arra, hogy a végrehajtás elmaradása a többi tanuló jogait súlyosan sértené.”* A másodfokú határozatot a gyermekvédelmi szakszolgálat 2019. augusztus 21-én vette át, vagyis az a tanuló, illetve annak törvényes képviselője felé a közléssel, az átvétel napján véglegessé vált.

Főszabály szerint a végleges fegyelmi határozatot lehet végrehajtani, és a véglegessé váláshoz kapcsolódnak jogkövetkezmények, így a tanulói jogviszony megszűnése, annak időpontja. Az előzőeken túl azonban *tanköteles korú tanuló iskolából kizárás fegyelmi büntetésének végrehajtásakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy ez a fegyelmi büntetés nem hajtható végre addig, amíg egy másik iskolában tanulói jogviszony nem jön létre.* E rendelkezés egyben *garanciája* az Nkt. 45. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségnek, amely szerint **minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni.** A tankötelezettség pedig az Nkt. 45. § (3) bekezdése szerint annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti.

Az egyedi ügyben érintett gyermek a fegyelmi büntetés kiszabásának időpontjában a *14. életévét még nem töltötte be.* Az előzőekből az következik, hogy **az iskolából kizárás büntetés tanköteles tanulóval szemben való alkalmazásakor a döntés azonnali végrehajtását a köznevelési rendelkezések nem teszik lehetővé.** A fegyelmi büntetést kiszabó iskolában a tanuló jogviszonya csak akkor szüntethető meg, ha a tanuló egy másik iskolával már jogviszonyt létesített. Ez utóbbi feltételre maga az Iskola igazgatója is hivatkozott: *a tanuló jogviszonyát ugyanis a nyilvántartási rendszerükben nem is szüntették*

⁵ A Gyvt. 67/A. (2) bekezdés b) pontja alapján halmozottan hátrányos helyzetű a nevelésbe vett gyermek.

meg, hanem csak akkor, mikor a tanuló beiratkozott az új iskolába. E magyarázat azonban súlyosan aggályos: ha egy tanuló egy iskolával tanulói jogviszonyban áll, akkor a tanulói jogviszony alapján nem csak a nyilvántartásban kell a tanulói státuszát fenntartani, hanem **a tanuló számára biztosítani kell a jogviszonyból eredő jogokat és a kötelességek teljesítésének lehetőségét, így a tanuló tényleges iskolába járását is.** Ez utóbbi kapcsán azonban mind a gyermekvédelmi gyám, mind a megkeresett szervek egyértelműen úgy nyilatkoztak, valamint az iratok is azt támasztják alá, hogy **a gyermek az iskolába nem léphetett be.**

A fegyelmi határozat azonnali, tanköteles tanulóval szembeni végrehajtásáról szóló tankerületi döntés – azontúl, hogy maga az iskolából kizáró fegyelmi büntetés megállapítása is jogszerűtlen volt – figyelmen kívül hagyta a jogszabályi garanciákat.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az ügyben meghozott jogszerűtlen döntés a jobbiztonság követelményét sértette, a következményeként pedig az érintett tanuló ténylegesen több, mint három hétig nem juthatott hozzá semmilyen oktatáshoz (azaz nem járhatott iskolába), így pedig a tanuló oktatáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okozott.

A vizsgálatom nyomán az intézkedéseim megfogalmazása során figyelemmel voltam arra, hogy az érintett gyermek tanulói jogviszonya időközben az Iskolában megszűnt.

Összegzés

A jelentésben vizsgált esetben panaszos tanköteles gyermekét magatartása miatt az Iskola fegyelmi büntetéssel kizárta az iskolából. A kizárára – a vonatkozó szabályok szerint – akkor van lehetőség, ha a fegyelmi vétség *rendkívüli vagy ismétlődő.* *Az ügyben az Iskola a fegyelmi vétség ismétlődésére hivatkozott, amely jogi értelemben téves megállapításon alapult, hiszen a tanulóval szemben az Iskola korábban nem állapított meg fegyelmi vétséget, hanem csak fegyelmezési intézkedéssel élt. A vétség rendkívüliségét pedig nem vizsgálta.* Különösen aggályosnak találtam, hogy a családjából kiemelt gyermek esetén az Iskola nem járt el fokozott gondossággal, *a fegyelmi tárgyaláson nem tárta fel a kötelességszegés vonatkozásában teljeskörűen a tényállást, nem értékelte a kiváltó okokat,* a gyermek mentális állapotát egyáltalán nem vette figyelembe. **Mindezen túl sem az Iskola, sem a fenntartó nem vette figyelembe a gyermek tanköteles életkorát, aki a vizsgált időszakban a 14. életévét még nem töltötte be.** Ebből következően vele szemben **az iskolából kizárás azonnali végrehajtását a köznevelési rendelkezések nem teszik lehetővé.**

Ugyancsak súlyosan aggályos, ha egy tanuló jogviszonya az iskolai nyilvántartások szerint fennáll, azonban a tanuló számára az intézmény nem biztosítja a jogviszonyból eredő jogokat és a kötelességeket, így a tanuló tényleges iskolába járását is. Ez utóbbi kapcsán azonban mind a gyermekvédelmi gyám, mind a megkeresett szervek egyértelműen úgy nyilatkoztak – valamint az iratok is azt támasztják alá –, hogy a gyermek az iskolába nem léphetett be.

Az egyedi ügyben benyújtott *gyámi panasz a fegyelmi eljárás jogszerűtlenségének vizsgálatát kérte,* ennek ellenére hangsúlyozni szeretném, hogy amennyiben **egy gyermeknek súlyos, ismétlődő gondja van a tanulással, az iskolai közösségbe való beilleszkedéssel, akkor az iskoláknak a gyermek érdekében intézkedési kötelezettsége keletkezik,** amely nem a fegyelmi intézkedések alkalmazását, vagy adott esetben a fegyelmi eljárás lefolytatását jelenti. Az érintett tanuló és tanulótársai oktatáshoz való jogának érvényesülése érdekében szükséges a tanuló megsegítése, mely *az okok feltárásával és így a megfelelő szakmai válaszok, megoldások segítségével történhet,* melyhez az iskola *pszichológus szakember bevonását,* illetve adott esetben a gyermek *szakértői bizottsági vizsgálatát* is kezdeményezheti. A vizsgált ügyben mindezek, vagyis a gyermeket támogató szakmai lépések tekintetében – a rendelkezésre bocsátott iratok alapján – nem kaptunk válaszokat. A jelentés alapjául szolgált események – álláspontom szerint – az állami gondoskodásban

nevelkedő tanulót megillető, a gyermeki jogokra érzékeny intézményi figyelem hiánya miatt következhetett be.

Intézkedéseim

A jelentésemben a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeli bekövetkezésének megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a mátészalkai Képes Géza Általános Iskola igazgatójánál, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a tanköteles korú tanulók fegyelmi büntetésével kapcsolatos jogszabályi rendelkezések teljes körű betartására;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Mátészalkai Tankerületi Központ igazgatójánál, mint a fegyelmi ügyekben eljáró másodfokú szervnél, hogy a jövőben fokozott figyelemmel járjon el a jogorvoslati kérelmek elbírálásakor és jutassa érvényre a fegyelmi eljárást és büntetéseket meghatározó garanciális rendelkezéseket.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos