



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1042/2021. számú ügyben
Az általános iskola első osztályába való felvétellel összefüggésben
(Előzmény ügy: AJB-2830/2019., 1789/2020)

Előadó: dr. Bene Beáta

Érintett szervek:

- Csontváry Kosztka Tivadar Általános Iskola
- Külső-Pesti Tankerületi Központ
- Klebelsberg Központ
- Emberi Erőforrások Minisztériuma

2021.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1042/2021. számú ügyben
(Előzményi ügy: AJB-2830/2019., AJB-1789/2020.)**

A vizsgálat megindítása

Egy édesanya a Külső-Pesti Tankerületi Központ (a továbbiakban: Tankerület) beiskolázási gyakorlatát sérelmező panaszbeadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amely miatt a beiskolázási konferenciát követően a választott iskolában elutasították a gyermeke felvételét. A panaszos utalt arra az iskolai felvétel kapcsán, hogy a gyermeket a különélő édesapával váltottan, két külön háztartásban nevelik, ezért a gyermek állandó lakóhelye az édesapa Pest megyei címével, a gyermek tartózkodási helye ugyanakkor az ő fővárosi címével egyezik meg.

Az édesanya a választott iskola döntésének ismeretében jogorvoslati kérelemmel fordult a Tankerülethez, ahol egy olyan iskolát javasoltak a gyermeke számára, amelybe nem kívánták beírni a gyermeküket. A tartózkodási hely szerinti iskola (Csontváry Kosztka Tivadar Általános Iskola) igazgatója pedig a Tankerület igazgatójának utasítása miatt *„nem volt abban a helyzetben”*, hogy a gyermeket – noha ez az iskola volt a kötelező felvételt biztosító iskola – felvehesse. A szülő különösen aggályosnak tartotta, hogy *„a Tankerület igazgatója a hatalmával visszaélve ad utasítást az általa fenntartott iskolák vezetőinek, hogy mely gyermekeket és milyen szempontok szerint vehetnek fel tanulójuknak”*.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével, az oktatáshoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A körülmények megalapozott megismerése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Tankerület igazgatójától, majd a Klebelsberg Központ elnökétől, végül pedig az EMMI köznevelésért felelős államtitkárától kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- az oktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország 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 szülő neveléshez való joga: *„A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”* (Alaptörvény XVI. cikk (2)-(3) bekezdés);
- a jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (7) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban Nkt.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.);
- az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet;
- Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet;
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. A Tankerület igazgatója válaszában az alábbiakat hozta a tudomásomra.

Budapest XVIII. kerületében a 2019/2020-as tanév tekintetében az előzetes adatok alapján 1321 kisgyermek érte el a tanköteles kort, a korábbi évek tendenciája alapján e létszámból 900-950 elsős diák beiratkozására számítottak. *A várható nagy létszámú beiratkozás miatt az igazgató azt kérte az iskolák vezetőitől, hogy elsősorban a körzetükbe lakó gyermekeket vegyék fel, ha pedig szabad férőhelyük marad, akkor élvezzenek prioritást a kerületben, majd következőként a tankerület területén lakó gyermekek.* Ha pedig ezen felül is marad helyük, akkor azt betölthetik az agglomerációból érkező tanulóval. Az igazgató a problémát többek közt abban látta, hogy csak Gyálról 400 fő tanul a XVIII. kerület iskoláiban, emiatt konténer tantermeket kell bérelni, a gyáli iskolák pedig eközben kiüresednek. Mindez úgy lehetséges, hogy a gyáli szülők ideiglenes vagy állandó lakcímet létesítenek a kerületben, de életvitelszerűen nem a kerületi címen laknak. A lakcím így álláspontja szerint csak arra szolgál, hogy a szülők tanulói jogviszonyt létesíthessenek a kerületi iskolában.

A beiskolázási konferencia szükségessége kapcsán hangsúlyozta, hogy az iskolák biztosítják a szülők számára az iskolaválasztást. A Tankerület minden évben január végén és február elején tart külön szülői fórumot a leendő elsős tanulók szüleinek a beiratkozásról és a teendőikről. A fórumon részt vesznek az adott kerület intézményvezetői, leendő első osztályos tanítók és a napközis nevelők. Bevett gyakorlat, hogy a beiratkozás előtt mindent átbeszélnek az intézményvezetőkkel, összhangban *a Klebelsberg Központ által korábban kiadott, az érintett tanév vonatkozásban is irányadó központi tájékoztatóban foglalt rendelkezésekkel.* A beiratkozási időszakot követően pedig **„a kerület intézményvezetői a tankerületi központtal együtt egy értekezlet keretében egyeztetik a felvett és elutasított tanulókat.”**

Az igazgató szerint a cél az, hogy a tankötelessé váló gyermekek nevét tartalmazó listán szereplő valamennyi gyermek vonatkozásában áttekinthessék, hogy a beiratkozás megtörtént-e, vagy rendelkeznek-e arra vonatkozó információval, hogy a gyermek máshol kezdi meg tanulmányait, esetleg szakértői véleményre vár, illetve még egy évig óvodai nevelésben részesül.

2. A Tankerület igazgatójának válaszában foglaltakra tekintettel megkereséssel fordultam a **Klebelsberg Központ** (a továbbiakban: Központ) **elnökéhez.**

Az elnök válaszában kifejtette, hogy az 1/2019. (II. 28.) számú *középirányítói ajánlását* (a továbbiakban: *Ajánlás*) *a saját szervezeti és működési szabályzata* 5. § (2)

bekezdés d) pontja alapján adta ki. A Központ a tankerületi központok részére ennek értelmében többek között középírányítási eszközöket adhat ki, így ajánlást, mint *a tankerületi központok egységes feladatellátását segítő módszertani kiadványt és dokumentumot.* A dokumentum kiadására minden tanév általános iskolai beiratkozási időszakát megelőzően sor kerül. Az ajánlásban ismertetett eljárásrend egységessé teheti a tankerületi központok és a köznevelési intézmények gyakorlatát, biztosítva a beiratkozás folyamatának egységességét.

A Központ elnöke válaszában hivatkozott az általános iskolai felvételi eljárás szabályait meghatározó jogszabályokra, így a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 50-51. §-aira, valamint a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 21-25. §-aira. Kiemelte, hogy az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdésén foglaltak ellenére a szülők az általános iskolai beiratkozásakor az iskolaválasztási lehetőségükkel élve több intézménybe is benyújtják a jelentkezést, de tanulói jogviszonyt a gyermek csak egyetlen oktatási-nevelési intézményben létesíthet.

A gyakorlatban előfordul, hogy a szülő által preferált, választott intézményben a gyermeket nem tudják felvenni, mert kötelező felvételt biztosító intézményként a körzeti gyermekek felvételét követően további kérelmek teljesítésére helyhiány miatt nincs mód. Az elnök szerint, ha az iskolaválasztás jogának gyakorlásában a szülőt azzal az információval tudja segíteni az iskola és a fenntartó is, hogy a szülő által esetleg még elfogadható, ámde nem kötelező felvételt biztosító iskolák közül melyik tud még további felvételi kérelmeket teljesíteni, akkor *ezzel megkönnyítik a szülő iskolaválasztásához való jogának gyakorlását.* Mindezt kér a szülőktől az iskolai beiratkozásakor a szülő számára elfogadható több iskola megjelölését is. Az elnök szerint a beiratkozás időpontját követő tankerületi igazgatói értekezletek *a fenti folyamat zökkenőmentes lebonyolítását* segítik elő: semmi esetre nem jelentik azt, hogy a tankerületi központ igazgatója döntene az iskola igazgatóinak hatáskörébe tartozó kérdésekről. Ezeknek az **értekezleteknek a szerepe** ugyanis az tankerületi központon belül több olyan, a beiratkozással kapcsolatos kérdés, **probléma (például kettős beiratkozások) közös, a fenntartó által koordinált egyeztetésekkel való megoldása.** A fenntartónak emellett az Nkt. 83. § (2) bekezdés d) pontja alapján előírt kötelezettsége, hogy az indítható osztályok, csoportok számát meghatározza, amelyhez konstruktív, ugyanakkor objektív eszköz a fentebbi értekeztet megtartása az érintett intézményvezetőkkel közösen.

A megkeresés során rákérdeztem, hogy az iskolák, a tankerületek kötelezhetik-e arra a szülőket, hogy gyermekük iskolába való jelentkezésekor megosszák az általuk preferált iskolák sorrendjét elsőként egy adott iskolával, ahová a jelentkezési kérelmet benyújtják, majd a döntési folyamat során a beiskolázási értekezleten jelenlévő tankerületi munkatársakkal majd végső soron az összes szóba jövő iskola vezetőjével. A Központ elnöke válaszában elsőként hivatkozott az Alaptörvény XI. cikkére, a *művelődéshez való jogra.* *Ez az alapjog véleménye szerint egyben biztosítja a szabad iskolaválasztást is, amelyhez „a kötelező felvételt biztosító iskolába iratkozás lehetőségét az állam biztosítja”.* A szülő (törvényes képviselő) maga dönti el, hogy kíván-e élni a kötelező felvételt biztosító iskolába történő beíratással, avagy olyan intézményt választ, amely nem szükségszerűen és kötelezően tudja biztosítani a tanköteles korú gyermek felvételét. *A szülő által meghatározott, preferált intézményi sorrend megosztása az iskolával, iskolákkal nem kötelező. Az intézményeknek azonban szükségük lehet azon információra, hogy a szülők még mely intézménybe nyújtották be a kérelmüket, ugyanis az Nkt. 51. § (1) bekezdése alapján a még teljesíthető felvételi kérelmeket ennek függvényében tudják érdemben elbírálni.*

Az elnök rendelkezésemre bocsátotta az **Ajánlást**, ennek IV. pontja tartalmazza a *„Beiratkozást követő feladatokat”.* Az Ajánlás szerint a beiratkozást követően a *„tankerületi központ igazgatói értekezletének összehívása javasolt, amelynek keretén belül az intézményvezetők tájékoztatják a tankerületi igazgatót a felvételre, elutasításra és sorsolásra javasolt gyermekekről. Tankerületi igazgatói értekeztet összehívása: Az intézményvezetők*

tájékoztatják a tankerületi igazgatót a felvételre, elutasításra és sorsolásra javasolt tanulókról.” A tankerületi igazgató egyéb feladata mellett pedig „kiszűri az esetlegesen az általa vezetett tankerületi központ több intézményébe is beiratkozó gyermekeket”.

3. A Központ elnökének válaszában foglaltak ismeretében **az Emberi Erőforrások Minisztériuma köznevelésért felelős államtitkárához** fordultam kérdésekkel, az államtitkár válaszait a kérdésekkel egységes szerkezetben ismertetem.

3.1. A tankerületi központok fenntartásában működő általános iskolák 2019/2020. tanév első évfolyamaira történő beiratkozás eljárásrendjére vonatkozó 1/2019. (II. 28.) számú középírányítói ajánlás és a tankerületi gyakorlat szerint a tankerületi központ igazgatói értekezletén az intézményvezetők tájékoztatják a tankerületi igazgatót a felvételre, elutasításra és sorsolásra javasolt gyermekekről. Mennyiben befolyásolja álláspontja szerint az igazgatói értekezleten a gyermekek felvételével kapcsolatosan adott tájékoztatás az Nkt. 50. § (1) bekezdésében rögzített **iskolai igazgatói döntési hatáskört**, miszerint az iskola igazgatója dönt a tanuló felvételéről? Ha a szülő több iskolát is megjelöl gyermeke számára, akkor a tankerület által összehívott igazgatói értekezlet e körülményt hogyan értékeli, mi alapján, ki dönt, ad javaslatot arra, hogy a gyermeket melyik iskola vegye fel, utasítsa el, a felvételére sorsolással kerüljön sor?

Az **államtitkár válaszában** hangsúlyozta, hogy az első évfolyamra történő beiratkozás során a tankerületi központok Nkt. 50-53. §-ai, valamint az EMMI rendelet 21-23. §-ai alapján járnak el. Az intézménybe való felvételtől az intézményvezető dönt. A tankerületi igazgatói döntésre jogorvoslati kérelmek helyt adásakor kerül sor, valamint a beiratkozás előtt kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az általános iskolák a honlapjukon jelenítsék meg a felvételi körzetére vonatkozó információkat. A tanulók felvétele kapcsán kifejtette, hogy „Az általános iskola kötelessége felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, aki életvitelszerűen az általános iskola körzetében lakik (a továbbiakban: kötelező felvételt biztosító iskola)”. Ebben az esetben a kötelező felvételt biztosító iskola kötelessége felvenni a gyermeket akkor is, ha a felvett tanulók létszáma eléri az egy osztályba beíráható maximális létszámot.

Az Nkt. 72. § (2) bekezdése szerint a szülő élhet a nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának jogával. A benyújtott jelentkezést az intézmény vezetője érdemben köteles elbírálni, és írásban közli döntését. Az intézmény által hozott döntés ellen jogorvoslattal lehet élni. A kérelem tekintetében a fenntartó tankerület jár el, és hoz másodfokú döntést a hatályos jogszabályok betartásával. Az említett tankerületi igazgatói értekezlet álláspontja szerint nem az intézményvezetők hatáskörét vonja el, hanem a beiratkozási folyamat gördülékenységét hivatott elősegíteni. A többes beiratkozás esetében koordináló egyeztetéseket végez a vezetőkkel, figyelembe véve az Nkt. által előírt indítható osztályok, csoportok számát.

3.2. Az Nkt. 51. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha az általános iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után *további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, a további felvételi kérelmek teljesítésénél előnyben kell részesíteni* a hátrányos helyzetű gyermekeket, tanulókat. A további felvételi kérelmekről az intézmény *pedagógiai programjában foglaltak* szerint kell dönteni. Az Nkt. 51. § (2) bekezdése szerint *a további felvételi lehetőségről* szóló tájékoztatót a helyben szokásos módon – legalább tizenöt nappal a felvételi, átvételi kérelmek benyújtására rendelkezésre álló időszak első napja előtt – **nyilvánosságra kell hozni**. Az EMMI rendelet 24. § (5) bekezdése értelmében, ha az iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles először a hátrányos helyzetű tanulók kérelmét teljesíteni. A hátrányos helyzetű tanulók felvétele után a további felvételi kérelmek elbírálásánál előnyben kell részesíteni azokat a jelentkezőket, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye vagy telephelye, feladatellátási helye található. Az EMMI rendelet 24. § (6) bekezdése azt is rögzíti, hogy ha az általános iskola – a megadott sorrend szerint – az összes felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az érintett csoportba tartozók között

sorsolás útján dönt. A sorsolásra a felvételi, átvételi kérelmet benyújtókat meg kell hívni. A sorsolás lebonyolítás részletes szabályait a *házirendben* kell meghatározni. A hátrányos helyzetű és a sajátos nevelési igényű tanulók felvételi, átvételi kérelmének teljesítése után sorsolás nélkül is felvehető az a tanuló, akinek ezt **különleges helyzete indokolja**.

Az idézett jogszabályi rendelkezések kapcsán két szempontból kértem az államtitkár válaszát. Egyrészt annak az *ellentmondásnak feloldását, miszerint az Nkt. a további felvételi helyek betöltésének módjaként a pedagógiai programot jelöli meg, míg az EMMI rendelet a további férőhelyek betöltését sorsoláshoz köti*. Másrészt a fenti kötelező jogszabályi rendelkezéseknek az *Ajánlásban megfogalmazottakkal való összhangja kapcsán kértem a tárcsa álláspontját*, mivel az Ajánlás egyáltalán nem utal az iskolák pedagógiai programjára, és arra sem, hogy az iskoláknak nyilvánosságra kellene hozni a további férőhelyek betöltésére vonatkozó tájékoztatójukat.

Az **államtitkár** kiemelte, hogy az Nkt. 51. § (1) bekezdésében, és az EMMI rendelet 24. § (6) bekezdésében foglaltak egymás kiegészítői. Az intézmények a pedagógiai programban meghatározzák a felvétel és az átvétel – Nkt. keretei közötti – helyi szabályait, a házirendben a tanulók felvételének elveit (beiskolázás, sorrend, sorsolás). A Központ által kiadott Ajánlás valóban nem utal az iskolák pedagógiai programjára, és arra sem, hogy az iskolának nyilvánosságra kell hozni a további férőhelyek betöltésére vonatkozó tájékoztatót, mert ezeket az intézménynek kell *a hatályos jogszabályi keretek között szabályozni*.

3.3. Az Ajánlás értelmében a Tankerület igazgatójának a feladata többek között *a több iskolába is beíratott gyermekek kiszűrése*. Vajon alkalmas-e az előírás a többes jelentkezések, beiratkozások kiszűrésére, hiszen a szülők nemcsak állami fenntartású iskolákba kérhetik gyermekeik felvételét, valamint a beiratkozás ellenőrzésére a jogszabályok külön eljárásrendet írnak elő.

Az **államtitkár válaszában** kifejtette, hogy fenntartótól függetlenül minden hazánkban bejegyzett, a magyar oktatási rendszer szerint működő köznevelési intézmény az Nkt. és a kapcsolódó jogszabályai alapján szervezi meg az általános iskolai felvételt. A tankötelezettség megállapítását az EMMI rendelet 23. §-a tartalmazza. Az állami fenntartású intézmények a KRÉTA (Köznevelési Regisztrációs és Tanulmányi Alaprendszer) rendszert használják emellett az elektronikus adatnyilvántartásra. A KRÉTA e-Ügyintézés felületen a 2019/2020-as tanévben a szülők elektronikusan is tudták a beiskolázást intézni. A KRÉTA milliós hálózati kérés teljesítésére alkalmas, több szolgáltatást elégít ki a szülő, pedagógus, intézményvezető, fenntartó számára, így a beiratkozásakor kiszűri a többes jelentkezéseket is.

3.4. Az iskolák, illetve a tankerületek kérhetik-e a szülőket arra, hogy *a gyermekük iskolába való jelentkezésekor megosszák az általuk preferált iskolák sorrendjét*. elsőként az adott iskolával, ahová a jelentkezési kérelmet benyújtják, majd a döntési folyamat során a beiskolázási értekezleten jelenlévő tankerületi munkatársakkal, végül az összes szóba jövő iskola vezetőjével – hivatkozva, hogy ezáltal segítik gyermekeik beiskolázását?

Az **államtitkár válaszában** jelezte, hogy e kérdéssel összefüggésben a Klebelsberg Központ részletes tájékoztatást adott az ombudsmani megkeresésre adott válaszában.

3.5. Az Nkt. 37. § (3) bekezdés b) pontja alapján a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. Várható-e *független és pártatlan eljárás attól a fenntartótól a jogorvoslati kérelem elbírálásakor, amely fenntartó az elsőfokú döntés meghozatalának körülményeiben maga is részt vett?*

Az **államtitkár** szerint a tanuló az általános iskola első évfolyamára történő felvételéről az igazgató dönt, a fenntartó az elsőfokú döntésben nem vesz részt.

3.6. Ha egy iskola észleli, hogy a szülő csak azért létesít *új tartózkodási helyet gyermeke számára*, hogy ezáltal az általa kiválasztott iskola felvételi körzetébe tartozzon a

gyermek, milyen eszközök állnak az intézményvezető rendelkezésére a helyzet jogszerű megoldására?

Az **államtitkár válaszában** hivatkozott az Nkt. 50. § (6) bekezdésére és az EMMI rendelet 22. § (6) bekezdésére, amely alapján életvitelszerű ott lakásnak minősül, ha a tanulónak a kötelező felvételt biztosító *iskola körzetében van a lakóhelye, ennek hiányában a tartózkodási helye*. Utalt a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény azon pontjára, amelyek meghatározzák a lakóhely és a tartózkodási hely fogalmát.

3.7. Végül arra irányult a kérdésem, hogy az általános iskolai tanulói jogviszony létrehozását megelőző eljárás *átláthatóbbá tehető-e*, egy olyan – a középiskolai felvételi eljárás rangsorolásához hasonló – központi rendszerrel, amely a szülői jelentkezési kérelmek és a törvényi szempontrendszer alapján automatikusan besorolja a tanulókat az iskolához – figyelemmel arra, hogy az általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető?

Az **államtitkári** válasz szerint az általános iskolai beiratkozás jogszabályi előírások alapján történik. Ezt minden intézménynek fenntartótól függetlenül figyelembe kell venni, így az általános iskolai tanulói jogviszony létrehozása jelenleg megfelelően szabályozva van.

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. Hatásköröm megállapításánál figyelemmel voltam arra, hogy a panaszos jogorvoslati jogát kimerítette.

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 teszteket.

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 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, 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, XVI. cikk (1) bekezdésében, XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 57. § (5) 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 alkotmánybírósági 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. A tisztességes eljárás érvényesülése kapcsán érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is 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 Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb 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. Egy jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására. A jogbiztonság nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) határozatában hivatkozik a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek elválasztására, mely biztosítékul szolgál arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában megállapította, **hogy a törvényi szabályozás kizárja, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát**. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra,

hogyan az „állami szervektől származó jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések [...] sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét.” Ezen informális irányítási eszközök bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban képesek befolyásolni a címzettek magatartását az állami szerv autoritása alapján, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. *Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatának megfelelően ezen irányítási aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok magatartását, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.*

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető alapfokú oktatással biztosítja. Az előzőek szerint az állam feladata olyan intézményrendszer kialakítása és működtetése, amely mindenki számára szavatolja az oktatáshoz való jog érvényesülését, és egyben biztosítja a kötelező oktatásban való részvételt. Ez utóbbi követelményhez az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülőkre nézve fogalmaz meg kötelezettséget, miszerint kötelesek **kiskorú gyermekükről gondoskodni, amely magában foglalja gyermekük taníttatását.**

Az Alkotmánybíróság a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy a szülőnek a nevelés megválasztásához való joga az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján azt jelenti, hogy a szülők gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak, tehát elsősorban a szülők jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. E szülői jog lényeges tartalma, hogy a szülők **maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket.** Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be. **A neveléshez való jog azonban nem választható el sem a tankötelezettségtől, sem pedig az államnak a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban betöltött szerepétől.** A taníttatás kötelezettsége egyrészt eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátját jelenti: a szülő eldöntheti, milyen taníttatásban részesíti tanköteles kiskorú gyermekét, de nem választhatja azt, hogy egyáltalán nem taníttatja őt, ez ugyanis ellentétes lenne az Alaptörvényben írtakkal. Továbbá, bár elsősorban a szülő joga eldönteni, hogy milyen nevelési modellt követ, és ennek részeként milyen nevelési elvekkel, eszközökkel biztosítja, hogy a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon – és az egyéb, az iskola által szervezett, kötelező foglalkozásokon –, ennek biztosítása egyben kötelessége és felelőssége is. Az Nkt. 72. § (1) bekezdése alapján így a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, illetve a saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek – ha nem cselekvőképtelen – 14. életévének betöltésétől a szülő e jogát gyermekével közösen gyakorolhatja. Az állam feladata meghatározni a teljesítéséhez szükséges feltételrendszert, az iskolarendszert, így az ingyenes alapfokú és középfokú oktatást, illetve az iskolák alapítását, illetve fenntartását.

Fontos hangsúlyozni a vizsgált ügy szempontjából azt is, hogy az oktatáshoz való jog szabadságjogi jellegéből adódóan nem korlátozhatatlan alapjog, amennyiben a korlátozás szükséges, és az az elérni kívánt céllal arányos is, akkor nem valósul meg jogsérelem.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, **a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket**. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

4. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. **A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát**. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

IV. Az ügy érdemében

1. A vizsgálat előzményei

Figyelemmel arra, hogy a 2017/2018-as tanév tekintetében a Tankerület eljárása és gyakorlata kapcsán hivatali elődöm már folytatott vizsgálatot, amelynek tapasztalatait az *AJB-1016/2018.* számon jelentésben összegezte, és az oktatás rendszerének egyik legfontosabb bemeneti körülménye ezúttal is alapkérdés, szükségesnek láttam a probléma ismételt alapos feltárását.

A 2018-as jelentés a feltárt gyakorlat nyomán alapjogi visszasságot állapított meg és ennek nyomán kezdeményezte a Külső-Pesti Tankerületi Központ igazgatójánál a soron kívüli intézkedéseket a feltárt jogsértő gyakorlat megszüntetésére. A kifogásolt gyakorlat szerint az igazgatók egymás között döntöttek az iskolájukba felvenni kívánt, vagy felvenni nem kívánt gyermekekről, e gyermekek más iskolába való átirányításáról, e gyakorlat alapjául szolgáló szülői nyilatkozattétel megszüntetéséről. A jelentésben foglaltakkal a Tankerület igazgatója nem értett egyet, a köznevelésért felelős Emberi Erőforrások Minisztériuma állásfoglalása azonban az ügyben az ombudsmani jelentés tartalmát erősítette meg.

A hivatkozott jelentésben a hivatali elődöm felkérte a Központ elnökét, hogy folytasson le átfogó országos vizsgálatot és ennek alapján intézkedjen a jelentésben feltárt törvénysértő, a jogbiztonság követelményével ellentétes, alapjogilag aggályos gyakorlat felszámolásáról. Válaszában a Központ elnöke arról adott tájékoztatást, hogy a jelentésben megfogalmazott egyedi ügyben a jogsértés megszüntetésére a Tankerületet még a 2017/2018-as tanév beíratási időszakában felhívta az ott érintett iskola vezetőjének figyelmét. Egyben tájékoztatást nyújtott arról is, hogy minden tanév beiskolázási időszakát megelőzően eljárásrendet készítenek a tankerületi központok fenntartásában működő általános iskolák első

évfolyamaira történő beiratkozásra vonatkozóan. Az eljárásrend egységessé teszi a tankerületi központok gyakorlatát, biztosítva ezáltal azt, hogy a beiratkozás folyamata során törvénysértő, a jogbiztonság követelményével ellentétes intézkedés, gyakorlat alkalmazására ne kerülhessen sor. *Az általa hivatkozott eljárásrendet akkor nem bocsátotta a Hivatalunk rendelkezésére.*

2. A kötelező felvételt biztosító iskola szerepe

Az iskolai tanulói jogviszony az Nkt. 50. § (1) bekezdése szerint **jelentkezéssel történik és a tanuló felvételével** vagy az átvételével jön létre, amelyről **az iskola igazgatója dönt**. Az Nkt. 50. § (6) bekezdése kimondja, hogy „*Az általános iskola kötelessége felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, aki életvitelszerűen az általános iskola körzetében lakik (a továbbiakban: **kötelező felvételt biztosító iskola**). Ha a településen több általános iskola működik, az egyes általános iskolai körzetet úgy kell meghatározni, hogy kialakíthatóvá váljon a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletes aránya a nevelési-oktatási intézményekben.*”

A kötelező felvételt biztosító iskolának az a funkciója, hogy **ha a gyermeket, a szülő által választott iskola nem veszi fel, legyen olyan iskola, amely nem utasíthatja vissza a tanköteles gyermek felvételét, így biztosítva a gyermek tankötelezettségét**. A kötelező felvételt biztosító iskola a felvételi körzetében lakó gyermek felvételét akkor sem utasíthatja el, ha az az iskolai osztályra megállapított maximális osztálylétszám átlépésével járna. Mindebből az is következik, hogy a kötelező felvételt biztosító iskola tekintetében nem, hanem csak a választott iskola vonatkozásában értelmezhető a helyhiány abban az esetben, amikor a választott iskola a felvételi kötelezettségének teljesítése után (a fennmaradt üres férőhelyekre) további felvételi, átvételi kérelmeket is tud teljesíteni, de e jelentkezők száma meghaladja az üres férőhelyek számát.

Mindezekre figyelemmel garanciális jelentősége van annak, hogy a szülők, törvényes képviselők meg tudják találni azt az iskolát, amely nem utasíthatja vissza egy gyermek felvételét. Ahhoz pedig, hogy az iskola részéről az adott körzetbe tartozó gyermek felvétele ne legyen kétséges, arra van szükség, hogy **a kötelező felvételt biztosító iskolára vonatkozó jogi rendelkezés egyértelmű legyen**. A panaszos beadványában arra utalt, hogy éppen **ez a követelmény nem teljesül** speciális élethelyzetük miatt. Az esetükben ugyanis a szülők külön élnek, de közös szülői felügyelettel rendelkeznek és a gyermeküket **váltott gondoskodásban** nevelik mindkettőjük háztartásában, így a gyermek jogszerűen rendelkezik mind lakóhellyel, mind tartózkodási hellyel. Esetükben a gyermekük mindkét lakcímén azonos időt tölt: nem állapítható meg tehát, hogy melyik lakcím minősül lakóhelynek, és melyik tartózkodási helynek. Egyben hivatkozott arra is, hogy az utóbbi időben meglehetősen elterjedt a különélő szülők között a gyermek nevelésének váltakozó módja, továbbá adott esetben a személyes jogoknak, érdekeknek (pl. egészségügyi ellátás területi igénybevétele), valamint közérdeknek megfelelően a lakcímnnyilvántartásba szükséges bejegyeztetése.

Mindez alapján ismert, hogy **számos család kényszerül átmenetileg, lakóhelyétől eltérő helyre költözni**, másutt munkát vállalni, és korábbi lakóhelyük megőrzése mellett **létesítenek tartózkodási helyet a tényleges életvitelük helye szerinti településen**.

A szülő egyben hivatkozott arra is, hogy a választott iskola döntésének kézhezvételét követően felvette a kapcsolatot a gyermek *állandó lakóhelye szerinti körzetes általános iskolával*. Itt azonban azt a tájékoztatást kapta, hogy az iskola a „*gyermeket nem keresi*”, nyilvántartásukban nem szerepel, *hiszen tartózkodási helye alapján nem ők a kötelező felvételt biztosító intézmény*. *A vizsgálat során feltárt tényállás szerint pedig a tartózkodási hely szerinti iskola a szülő jelentkezési kérelmét elsőként elhárította.*

Mindezek ismeretében vizsgáltam az Nkt. 50. § (6) bekezdésében meghatározott **életvitelszerű lakás** tartalmát. Az EMMI rendelet 22. § (6) bekezdése alapján az Nkt. 50. §

(6) bekezdése alkalmazásában életvitelszerű ott lakásnak minősül, ha a tanulónak a kötelező felvételt biztosító iskola körzetében van a lakóhelye, ennek hiányában a tartózkodási helye.

A lakóhely és a tartózkodási hely fogalmát az Nytv. 5. § (2)-(3) bekezdése rögzíti az alábbiak szerint. „A polgár lakóhelye: annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbeljelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. A polgár tartózkodási helye: annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.”

Az előző rendelkezések ismeretében **kötelező felvételt biztosító iskolát az dönti el, hogy hol a gyermek lakóhelye vagy ennek hiányában a tartózkodási helye.** A gyermek lakóhelye az, ahol él, a tartózkodási helye pedig az, ahol lakóhelye elhagyásának szándéka nélkül hosszabb ideig tartózkodik, ez az esetek többségében egyértelmű.

A jogi szempontból releváns probléma akkor keletkezik, ha egy gyermeknek egyszerre lakóhelye és tartózkodási helye is van. Ilyenkor **több alternatív lehetőség is felmerülhet, hogy melyik cím határozza meg a kötelező felvételt biztosító iskolát.** Csak az iskola körzetében lévő lakóhely, függetlenül a tartózkodási helytől, vagy csak a tartózkodási hely, függetlenül a lakóhelytől, hisz az Nytv. szerint ténylegesen ott tartózkodik gyermek. További lehetőség a kettő lakcímmel rendelkező gyermek esetén *kettő kötelező felvételt biztosító iskola is lehet* és a két iskola között az lesz a kötelező felvételt biztosító iskola, amelynek *a szülő nyilatkozata szerint a felvételi körzetében van gyermek lakcímei közül az otthonuk.*

A panaszbeadvány szerint a tartózkodási hely szerinti iskola igazgatója arra hivatkozott, hogy az iskola által kapott tanköteles gyerekek listájában¹ az érintett gyermek neve nem szerepelt, ezért nem is „keresték”. Mindez azonban visszavezethető az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdésére, amely értelmében **a szülő a meghatározott időpontban gyermekét köteles beíratni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára.**

A fenti értelmezési bizonytalanság fennállását erősíti meg a 2020/2021. tanév beiratkozását megelőzően az iskolák honlapján, országos szinten a járványhelyzet miatt megjelent a szülőknek adott tájékoztató. Eszerint:

„Minden olyan tanuló 2020. április 28-án automatikusan felvételre kerül a lakóhelye, tartózkodási helye szerinti körzetes általános iskolába, aki nem nyert felvételt az első szakaszban, illetve nem adta be a jelentkezését más általános iskolába. Ebben a szakaszban szükséges megerősíteni azon gyermekek jelentkezését, akiket a szülők/törvényes képviselők a lakóhely szerinti körzetes általános iskolába szeretnének beíratni. Tájékoztatásul jelezzük, hogy a gyermek automatikus felvétele a lakóhelye alapján körzetes általános iskolában létesül az emberi erőforrások minisztere 7/2020. (III. 25.) EMMI határozata 2. d) pontja szerint. Amennyiben Ön a lakóhelyétől eltérő tartózkodási helye szerinti körzetes általános iskolába kívánja beíratni a gyermekét, kérem, hogy vegye fel a kapcsolatot az érintett általános iskolával.” Az idézett tájékoztató szöveg értelmezéséből kitűnik, hogy az első vastagon szedett szövegrész szerint a felvétel automatikus, mind a lakóhely, mind a tartózkodási hely szerint. A második kiemelés már csak a lakóhely szerinti gyermek felvételét jelenti, a tartózkodási hely esetén a szülő külön eljárása szükséges.

¹ 2020. január 1-jétől az Nkt. 45. § (8) bekezdés, valamint az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 15/F. § értelmében az Oktatási Hivatal vezeti az óvodai nevelésben részvételre kötelezettek és a tankötelesek nyilvántartását. Az Nkt. 45. § (8) bekezdésében meghatározottak szerint az Oktatási Hivatal közöl adatokat a kötelező felvételt biztosító óvodák és iskolák fenntartói számára. *A tankötelesek nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat az egyedi panasz beadásának időpontjában a köznevelési feladatokat ellátó hatóság (fővárosi és megyei kormányhivatal) látta el.*

Időközben a **jogalkotó 2020. szeptember 1-jétől változtatott az életvitelszerű lakásra vonatkozó rendelkezéseken** az általános iskola tekintetében, amely csökkentheti a szülők által a jobb iskolának vélt iskola körzetébe való, de a valóságban életvitelszerű ott lakással nem járó átjelentkezések számát. Az EMMI rendelet 22. §-a eszerint további (7)-(8) bekezdéssel egészült ki, amely értelmében az életvitelszerű ott lakásnak minősül, ha a tanuló a kötelező felvételt biztosító iskola körzetében található **ingatlant otthonául használja**, és az ilyen ingatlan a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásában a tanuló **lakóhelyeként vagy tartózkodási helyeként** az iskolai beiratkozás első határnapját **megelőző három hónapnál régebb** óta szerepel.

Mindezek alapján tehát világossá vált, hogy a több lakcímmel (lakóhellyel és tartózkodási hellyel) is rendelkező gyermekek esetén a kötelező felvételt biztosító iskola megállapítására vonatkozó szabályozás és gyakorlat problémás, amire a jogalkotó időközben igyekezett megoldást találni.

Ezzel együtt a szülőtől függ a kötelező felvételt biztosító iskola megállapíthatósága, ugyanis csak az ő nyilatkozata alapján állapítható meg, hogy a gyermek melyik lakcímét használja otthonául. Minderre enged következtetni ugyanis az EMMI rendelet 22. § (7) bekezdésében foglalt **együttes feltétel szövegszerű megfogalmazása**. A két feltétel közül **a második vagylagos feltételt fogalmaz meg, vagyis „ha a gyermek az ingatlant otthonául használja és az a tanuló lakóhelyeként vagy tartózkodási helyeként” szerepel**. Az EMMI rendelet 22. § (6) bekezdésének rendelkezése szerint azonban életvitelszerű ott lakásnak az minősül, ha a tanulónak a kötelező felvételt biztosító iskola körzetében van a lakóhelye, ennek hiányában a tartózkodási helye. Ha ezt a megfogalmazást nézzük, akkor ez **egy kögens felsorolás, amelyből, ha az első feltétel nem teljesül, akkor a második feltételt kell figyelembe venni**. Jellemzően a gyermekek nagytöbbségének van lakóhelye, így eszerint ha van lakóhely, akkor a tartózkodási hely figyelembevételére nem is kerülhetne sor. A gyakorlatban a szülők többsége éppen azért létesít a lakóhely mellett tartózkodási helyet, hogy arra tekintettel vegyék fel a gyermekét az iskolába. Az iskolák pedig jellemzően ez alapján fel is vették a gyermekeket, ezzel pedig egyes iskolák zsúfolttá válnak, mások meg kiüresednek.

A mindenkori jogalkotó kompetenciája és felelőssége annak megállapítása, hogy – az alternatívák szakmai, szakmapolitikai mérlegelését követően – milyen módon, feltételek meghatározásával szabályoz egy jogintézményt. A jogszabály megalkotása, illetve módosítása során ugyanakkor alkotmányossági követelmény, hogy az egyértelmű és kiszámítható legyen a jogalanyokra nézve, különösen, ha az a jogalanyok széles körének jogi helyzetét érinti.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a kötelező felvételt biztosító iskola megállapíthatósága tekintetében alkalmazandó jogszabály ellentmondó rendelkezéseket tartalmaz; a vizsgált rendelkezések az iskolák, a tankötelesek nyilvántartását vezető hivatal, a tankerületek és a szülők számára sem kiszámítható, mindez pedig a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A tankerületek az iskolák felvételi körzetének és az indítható osztályok számának megállapításakor nem rendelkezhetnek kellő információval, a tankötelesek nyilvántartásának listája nem fedi le az egyes iskolák tekintetében a tankötelesek körét, ezért azok nem értesülnek a körzetükbe tartozó gyermekek teljes köréről. A szülők szempontjából is bizonytalan helyzet keletkezik, mivel a lakcímek szerint egyik vagy mindkét iskola felé nyilatkozniuk kell. Mindez a bizonytalanság a gyakorlatban oda vezethet, hogy egy tanköteles gyermek akár meg sem kezdi az általános iskolát, mivel az ellenőrzéshez szükséges információk adott időben nem érnek össze. Ki kell emelni, hogy a közös szülői felügyeletet gyakorló, különélő szülők gyermekei, akik szüleiknél jogszerűen váltott gondoskodásban nevelkednek – mint a jelent ügyben is – mindkét lakcímüket otthonukként használják. Nem az iskolák feladata a szülők közti esetleges vita eldöntése, hogy melyik lakcím a gyermek otthona. Emiatt azonban a gyermeket sem érheti hátrány, ez esetben is egyértelmű

rendelkezés szükséges a kötelező felvételt biztosító iskola megállapíthatósága tekintetében, amelyet az újabb jogszabály-módosítás sem biztosít.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a bizonytalan jogi szabályozás miatt kialakult helyzet, illetve a fenntartók és az oktatási intézmények erre épülő bizonytalan jogalkalmazása, jogértelmezése a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

3. Az általános iskolai felvétel rendje kapcsán

3.1 A panaszos utalt a Külső-Pesti Tankerületi Központ által a leendő első osztályos tanulók szülei részére szervezett **tájékoztató szülői értekezleten** elmondottakra. Itt azt az információt kapta, hogy a beiratkozási időszak után az **beiskolázási konferencián** a kerület valamennyi intézményvezetője, a tankerület képviselői összeülnek, valamennyi a nyilvántartásban szereplő iskolaköteles gyermeket egyenként a választott, végső soron pedig a kötelező felvételt biztosító intézményben elhelyezik. A tájékoztató szülői értekezleten a tankerületi központ képviselője a gyermeküket nem körzetes iskolába íratni kívánó szülők részére pedig javasolta az esetleges túljelentkezés miatt a választott intézménybe történő beiratkozásnál a formanyomtatványon *további három intézmény megjelölését*. A panaszos gyermekét egyik választott iskolába sem vették fel, így a Tankerülethez fordult, ahol azt javasolták neki, hogy nyújtson be jogorvoslati kérelmet az általa választott iskola elutasító döntése ellen és kérje, hogy a tankerületi központ jelöljön ki felvételt biztosító intézményt.

A panaszbeadványban előadottak kapcsán elsőként **az iskolai jogviszony létrejöttére** vonatkozó szabályokat tekintetem át. Az iskolai tanulói jogviszony az Nkt. 50. § (1) bekezdése szerint **jelentkezéssel történik és a tanuló felvételével** vagy az átvételével **jön létre**, amelyről **az iskola igazgatója dönt**. Az Nkt. 51. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha az általános iskola a **felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi**, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, a további felvételi kérelmek teljesítésénél **előnyben kell részesíteni a hátrányos helyzetű gyermekeket**, tanulókat. A további felvételi kérelmekről az intézmény **pedagógiai programjában foglaltak szerint kell dönten**i. Az Nkt. 51. § (2) bekezdése ezentúl azt is rögzíti, hogy a további felvételi lehetőségről szóló **tájékoztatót** a helyben szokásos módon – legalább tizenöt nappal a felvételi, átvételi kérelmek benyújtására rendelkezésre álló időszak első napja előtt – **nyilvánosságra kell hozni**.

Az általános iskolai felvétel szabályait az EMMI rendelet részletezi tovább. Az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése alapján az adott évben tanköteles korba lépő gyermeket **a szülő** április 1-je és április 30-a között – a kormányhivatal által közleményben vagy hirdetményben közzétett időpontban – **köteles beírni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára**. Amennyiben a választott iskola a gyermek felvételét elutasító **döntést hoz, a szülő a gyermekét a döntés jogerőre emelkedését követő 5 napon belül köteles beírni a kötelező felvételt biztosító iskola első évfolyamára**. Az EMMI rendelet 24. § (5)-(7) bekezdése további rendelkezéseket fogalmaz meg. Kimondja, hogy ha az általános iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles *először a hátrányos helyzetű tanulók kérelmét teljesíteni* a jogszabályban meghatározott arányok figyelembevételével. *A további felvételi lehetőségről szóló tájékoztatót a helyben szokásos módon – legalább tizenöt nappal a felvételi, átvételi kérelmek benyújtására rendelkezésre álló időszak első napja előtt – nyilvánosságra kell hozni*.

A hátrányos helyzetű tanulók közül előnyben kell részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen vagy kerületben van, ahol az iskola székhelye vagy telephelye, feladatellátási helye található. *A hátrányos helyzetű tanulók felvétele után a további felvételi kérelmek elbírálásánál előnyben kell részesíteni azokat a jelentkezőket, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye vagy telephelye, feladatellátási helye található.*

Ha az általános iskola az összes felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, akkor az érintett csoportba tartozók között **sorsolás** útján dönt. A sorsolásra a felvételi, átvételi kérelmet benyújtókat meg kell hívni. A sorsolás lebonyolításának részletes szabályait **a házirendben kell meghatározni**. A hátrányos helyzetű és a sajátos nevelési igényű tanulók felvételi, átvételi kérelmének teljesítése után **sorsolás nélkül is felvehető** az a tanuló, akinek ezt különleges helyzete indokolja. Különleges helyzetnek minősül, ha *a tanuló szülője, testvére tartósan beteg, fogyatékkal élő, testvére az adott intézmény tanulója, vagy munkáltatói igazolás alapján szülőjének munkahelye az iskola körzetében található, vagy az iskola a lakóhelyétől, ennek hiányában tartózkodási helyétől egy kilométeren belül található.*

A feltárt gyakorlat szerint a szülő benyújtja a jelentkezési kérelmet a választott iskola igazgatójához, amelyhez csatolt egy nyilatkozatot, további iskolákat nevesítve abban. Az Nkt. 50. § (1) bekezdése alapján hangsúlyozom, hogy a gyermek iskolába való jelentkezésének jogalapja **kizárólag a szülő által az adott iskolához benyújtott jelentkezés lehet**, vagyis az **iskola igazgatójának döntési hatásköre csak az általa vezetett iskolába benyújtott jelentkezés elbírálására** terjed ki, más iskola tekintetében a gyermek rendes általános iskolai felvételre vonatkozó eljárásban sem ő, sem más szerv nem jogosult döntésre.

Mindezek után jogosan merül fel a kérdés, hogy **ha a gyermek nem kerül felvételre a jelentkezési lapon megjelölt iskolába, akkor ki és milyen hatáskörében hoz döntést a gyermek felvételéről a nyilatkozaton nevesített további iskolák esetében.**

Az Ajánlás nem tartalmaz a nyilatkozat benyújtására vonatkozó előírást, a Központ elnökének válasza szerint azonban ismert volt a gyakorlat, sőt a nyilatkozaton további iskolák megnevezésének a funkciója, hogy elősegítse a szülők számára a gyermek iskola választását.

Álláspontom szerint figyelemmel az Nkt. 50. § (1) bekezdésére *a szabad férőhelyek vonatkozásában a gyermekek felvétele kapcsán az iskola igazgatója csak a hozzá benyújtott jelentkezésről jogosult dönteni a jogszabályok alapján megalkotott pedagógiai programjában foglaltak szerint.* Ha egy csoportba tartozó jelentkezők száma meghaladja a szabad férőhelyeket, akkor az ő felvételükről az iskola házirendjében szabályozott sorsolással szükséges döntést hozni, kivéve a különleges helyzetű gyermekek esetén. A szülő azonban **a nyilatkozaton nevesített iskolák igazgatóihoz nem nyújt be jelentkezési kérelmet**, ezért önmagában a nyilatkozat jogilag nem értékelhető az ott nevesített iskolák tekintetében jelentkezésnek, mivel annak sem a címzettje, sem pedig a későbbi elbírálási rendje nem ismert.

A fentiek mellett figyelemmel voltam az Ajánlás kibocsátásának körülményeire is, amely jogi státusára nézve az **AJB-539/2020. számú jelentésben** kifejtettekre kell utalnom. A közhatalmi szervek jogviszonyokat irányító cselekményei jogi aktusokként határozhatók meg, melyek célja a címzettek magatartásának befolyásolása, jogszerű eljárásának biztosítása. Ezen **közjogi jellegű irányítási eszközök egyrészt tehát segítik az állam hatékony és jogszerű működését, másrészt azonban az állami szervek autoritása által képesek a címzettek magatartását döntő mértékben befolyásolni, akár a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel szemben is**, így kiemelt alkotmányos garanciákat igényelnek.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá több ízben a jogszabályok és a belső szervezetszabályozó jogi normák elhatárolására, mely annak alkotmányos biztosítéka, hogy utóbbiak semmiképp ne vehessék át a jogalkotás funkcióját. Az Alkotmánybíróság szerint a pszeudonormák, azaz azon *jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság elvét.* A **pszeudonormákat a jogszerűen kiadott belső szervezetszabályozó eszközöktől az különbözteti meg, hogy megalkotásukra nincsen legitim jögalap, másrészt kibocsátásuk sérti a normatív aktusok megalkotására vonatkozó garanciális rendelkezéseket.** Az irányító (fenntartó) szerv által kiadott pszeudonormában foglalt normatív jogértelmezés alkalmas arra, hogy megtévessze a címzetteket, akik annak tartalmát kötelező előírásként követik, ezzel

„erodálva” a jogbiztonság követelményét. Az alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően ezen irányítási aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok magatartását, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.

Mindazon belső szabályzatok, utasítások tehát, melyek a címzettek nézve normatív tartalommal bírnak, alkalmasak arra, hogy az azt kibocsátó közhatalmi szerv autoritása alapján a jogi szabályozást lerontsák, mivel a címzettek a szankciótól való félelemből kifolyólag a jogszabályokkal szemben is az irányító szerv jogi iránymutatását tartásuk követendőnek. Kiemelt jelentőséggel bír tehát az állami intézményrendszerben a belső szervezetszabályozási eszközök használatának pontos jogi szabályozása.

Az a gyakorlat, hogy az általános iskola első osztályába való jelentkezéskor a szülőktől olyan nyilatkozatot kérnek, amely szerint az első helyen megjelölt iskolán kívül mely további iskolákat tekint még elfogadhatónak, a jogbiztonság követelményébe ütközik, mivel a nyilatkozatról döntő szerv, személy ismeretlen, és a megjelölt iskolák tekintetében a döntéshozatali eljárás rendezetlen. Áttekintve a Jat. és a Központ jogállását meghatározó rendelkezéseket, a Központ elnökének véleményével szemben megállapítom azt is, hogy az Ajánlás olyan pszeudonorma,² melynek kiadása nélkülözi a közjogi szervezetszabályozási eszközökre vonatkozó jogalkotási követelményeket, és tartalmában alkalmas arra, hogy megtévessze a címzetteket, akik annak tartalmát kötelező előírásként követik, sértve ezzel a jogbiztonság követelményét.

Az AJB-1016/2018. számú jelentés megállapította, hogy a jogállamiság elvével és a szülő neveléshez való jogával összefüggő visszásságot okoz az a feltárt gyakorlat, amely szerint az iskolák a szülőktől nyilatkozatot kérnek arról, hogy gyermekük számára melyik iskolát tartják még elfogadhatónak. Hasonlóképpen aggályos, és az információs önrendelkezési jog sérelmét idézheti elő a feltárt gyakorlat azon eleme is, hogy a kerület iskoláinak igazgatói a szülői nyilatkozatra figyelemmel, vagy akár azt figyelmen kívül hagyva egymás között „szétosztják” az iskolákba jelentkező gyermekek felvételét és ennek során a gyermekekre vonatkozó személyes – adott esetben különleges – adatokat is megoszthatnak egymás között.

Mindezen jogi álláspontot fenntartva megállapítom, hogy az Ajánlás kiadása miatt kialakult helyzet alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozzon. A jelen ügyben vizsgált Ajánlás jövőbeni alkalmazásával összefüggésben intézkedést nem teszek, tekintettel arra, hogy azt a Központ a 2020/2021-es tanévre való beiratkozásával összefüggésben adta ki, tehát annak alkalmazhatósága csak az adott tanévre való beiratkozás kapcsán volt értelmezhető.

3.2 A Tankerületnek a szülő jogorvoslati kérelméről való döntésével összefüggésben

A feltárt tényállás szerint a panaszos szülő a választott iskola elutasító döntésével szemben a Tankerülethez benyújtott jogorvoslati kérelmében a gyermeke felvételét az elsőként megjelölt iskolába kérte, illetőleg a beiratkozás során az erre kapott formanyomtatványon megjelölt további három intézmény valamelyikébe. Egyben kérte a Tankerület tájékoztatását arról, hogy mely intézmény minősül a kötelező felvételt biztosító iskolának az ő esetükben.

A Tankerület a szülő jogorvoslati kérelmét a választott iskola tekintetében elutasította, a kérelemben foglalt további három megjelölt intézménybe való felvételtől, illetve annak elutasításáról pedig nem rendelkezett. A Tankerület a szülő kifejezett kérése ellenére sem adott tájékoztatást a gyermek kötelező felvételi iskolájáról, hanem a tankötelezettség

² Az Alkotmánybírósága 60/1992. (XI. 17) AB határozat határozatában leszögezi, hogy a **pszeudonormák**, azaz azon „jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a [...] jogállamiság alkotmányos követelményét.”

teljesítési helyéül egy olyan iskola első osztályát javasolta, amely a gyermek tekintetében választott iskolaként sem jelent meg és nem is minősült kötelező felvételt biztosító iskolának.

A szülő panaszbeadványában egyben tájékoztatott arról is, hogy a körzeti iskola képviselője arra hivatkozott, hogy a Tankerület „nem engedélyezte” számára a gyermek felvételét, egyebekben sajnálatát és tehetetlenségét fejezte ki a fenntartó utasítását illetően.

Álláspontom kialakításánál figyelemmel voltam a felvételi döntés meghozataláról rendelkező törvényi és rendeleti szabályokra, amelyek a felmerült kérdés tekintetében **egyértelműen fogalmazzak. Az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése alapján, ha a gyermeket a választott iskola nem veszi fel, akkor a szülő köteles a gyermekét beíratni a kötelező felvételt biztosító iskolába.** Ha a szülő olyan iskolába, mint választott iskolába kívánja gyermekét beíratni, amely egyben kötelező felvételt biztosító iskola, akkor **a szülő iskolaválasztási joga csak annyiban érvényesülhet, amennyiben a kötelező felvételt biztosító iskolában szabad férőhely van.** A kötelező felvételt biztosító iskolának pedig éppen az a lényege, hogy a **körzetébe tartozó gyermekek felvételét** „végső lehetőségként” **biztosítani kell**, akár a férőhelyének túllépésével is a tankötelezettsége teljesítése okán.

A vizsgálat feltárta, hogy a Tankerület vizsgált határozatában a szülő kérelmét elbírálta annyiban, hogy a választott iskola elutasító döntését helyben hagyta, mivel a szülő által választott iskola szabad férőhellyel nem rendelkezett. A Tankerület ugyanakkor a gyermek érdekében és külön a szülő kérése ellenére nem hívta fel a figyelmét a kötelező felvételes iskolába való beíratás kötelezettségére, és arra sem, hogy melyik a kötelező felvételt biztosító iskola, hanem ehelyett egy további választható iskolát ajánlott fel. Egyébiránt a kötelező felvételt biztosító iskola a Tankerület gyakorlatának ismeretében ugyancsak hivatkozott felvételi akadályokra.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Tankerület gyakorlatával, jelen ügyben e gyakorlaton alapuló döntésével, illetve mulasztásával a gyermek iskolába való beíratását jogsértő módon akadályozta, ezzel pedig a jogbiztonság követelményével, a panaszos szülő tisztességes eljáráshoz, illetve jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

3.3 A Tankerületi igazgatói értekezlet kapcsán

Az Ajánlás IV. pontjában foglaltak szerint *„A beiratkozást követően, tankerületi központ igazgatói értekezletének összehívása javasolt, amelynek keretén belül az intézményvezetők tájékoztatják a tankerületi igazgatót a felvételre, elutasításra és sorsolásra javasolt gyermekekről.”* A Tankerület igazgatója szerint bevett gyakorlat, hogy **a beiratkozás előtt mindent átbeszélnek az intézményvezetőkkel**, összhangban a Központ Ajánlásában foglalt rendelkezésekkel. A beiratkozási időszak után pedig *„a kerület intézményvezetői a tankerületi központtal együtt egy értekezlet keretében egyeztetik a felvett és elutasított tanulókat.”*

Kérdésként merül fel, hogy ki dönt akkor, ha az elsőként választott iskola elutasítja a jelentkezést és a szülő *további iskolát jelölt* meg a nyilatkozatban. A választott iskola vezetője a nem az általa vezetett iskolába való jelentkezésekről nem dönthet, a nyilatkozatban megjelölt iskola vezetők pedig a szülőtől közvetlenül nem értesülnek arról, hogy alternatívaként a szülő az iskolájukat is választani kívánja a gyermeke számára.

A Tankerület által ismertett gyakorlat és a szülő által előadott körülmények alapján úgy tűnik, hogy a választott iskolába és a nyilatkozatokban megjelölt további iskolába való felvételtől valójában **a Tankerületi igazgatói értekezleten születik döntés. Tehát e fórumon dől el az, hogy melyik gyermeket melyik iskolába lehet felvenni. Ezen az értekezleten pedig jelen van mind a Tankerület vezetője, mind az összes iskolaigazgató.**

A jelen ügyben feltárt gyakorlattal azonos körülmények kapcsán az **AJB-1016/2018. számú jelentésben** hivatali elődöm visszásságot állapított meg. *Figyelemmel arra, hogy a korábbi jelentést követően a gyakorlat nem változott, szükséges a kérdést szélesebb nézőpontban tovább vizsgálni különösen a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog*

szempontjából. Az egyedi kérelmekről ugyanis **formálisan** az adott iskola igazgatója dönt, a döntéshozatali folyamatban ugyanakkor közreműködik az iskola fenntartója is, aki egyben az iskola döntésével szemben benyújtott szülői kérelem elbírálására jogosult szerv.

Az előzőek figyelembevételével vizsgáltam a jogorvoslati kérelem elbírálását meghatározó szabályokat. Az Nkt. 38. § (1) bekezdése értelmében a fenntartó a szülői jogorvoslati kérelmet a kérelmet elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja, vagy a döntést megsemmisítheti, és a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja. Az Nkt. 38. § (3) bekezdése alapján *a jogorvoslati kérelem elbírálása során a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közzétételére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.*

Utaltom kell arra, hogy a közigazgatási eljárásjogban a **pártatlanság elvének** legáltalánosabb kifejeződése **a részrehajlás nélküli ügyintézéshez való jog**, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikk (1) bekezdése is kimond. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a tisztességes ügyintézéshez való jog egyik fontos szelvényjogaként határozza meg mindenkinek azt a jogát, *hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül intézzék.*

A részrehajlás, azaz a jogszabályok által relevánsnak tekintett szempontok mellett egyéb tényezők figyelembevétele a jogszabályi rendelkezések által felállított szabályoktól való eltérést eredményezi. Így ha azonos tényállások mellett nem azonos döntések születnek, az több alkotmányos elvet is sért, mivel a jogállamiság és a törvény előtti egyenlőség elvének a metszéspontjában jelenik meg az eljárásjogban a pártatlanság kívánalma. A pártatlanság biztosítása során az ügyintéző személyes pártatlansága mellett szükséges a szervezet pártatlanságát intézményi szinten biztosítani. Az ügy elintézésében résztvevők lehetséges körét ugyanakkor nem pusztán a formalizált, meghatározott eljárási pozíciók (szakhatóság, jogsegély alapján eljáró hatóság) szabják meg. Elképzelhetőek **olyan informális kapcsolatok, amelyek szintén az ügy elintézésében való részvételt eredményezik, így például az ügyről folytatott informális konzultációk révén.**³

Megállapítható, hogy a nem hatóságként eljáró **fenntartó eljárására** az Nkt. a jogorvoslati kérelem elbírálásának szabályaként az Ákr. egyes rendelkezéseit jelöli meg, ezek között azonban nem szerepelnek az Ákr. alapelveire, valamint alapvető szabályaira vonatkozó rendelkezések, így formálisan a részrehajlás nélküli ügyintézés követelménye sem.

Álláspontom szerint ez azonban **nem jelentheti azt, hogy kvázi hatóságként, az iskola által hozott döntés jogorvoslati fórumaként eljáró szerv eljárása során ne lenne alapvető jogállami követelmény a részrehajlás nélküli ügyintézés.**

Az Nkt. szülői jogorvoslati kérelem elbírálására vonatkozó szabályai tehát hiányosnak tekinthetők abból a szempontból, hogy azok a fenntartók számára tételesen nem írják elő követelményként a pártatlan eljárást biztosító szabályokat.

Mindezek alapján megállapítom, hogy ez a szabályozásbeli hiányosság önmagában is alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozzon.

Jogállamban nem elfogadható az a megoldás, hogy egy, a fenntartó közreműködésével meghozott döntést a fenntartó saját maga bírálhatja felül a későbbi jogorvoslati eljárás során, egy ilyen helyzetben ugyanis a fenntartótól pártatlan eljárás eleve nem várható.

Mindezek alapján megállapítom azt is, hogy a fenntartó által folytatott, a vizsgált egyedi ügyben is tapasztalt azon gyakorlat, amikor a gyermekek első osztályba való felvételét megelőzően a felvételi döntés meghozatalában személyes egyeztetéssel önmaga is részt vesz, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a jogorvoslati eljárásba való joggal összefüggő visszásság lehetőségét veti fel. Különösen aggályos a fenntartói egyeztetés, ha a döntéssel szemben a

³ Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez; 10. Kizárás, az Ákr. 22-23. §-ához

szülő jogorvoslati kérelmet nyújt be annak elbírálására egyébként hatáskörrel rendelkező fenntartóhoz.

Az intézkedéseim megfogalmazása során figyelemmel voltam arra, hogy az érintett gyermek tanulói jogviszonya időközben a kötelező felvételt biztosító iskolával létrejött.

Intézkedéseim

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

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *javasolom* az emberi erőforrások miniszterének, hogy
 - a) módosítsa a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet előírásait, illetve tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a lakóhely és a tartózkodási hely fogalma kapcsán egyértelműen megállapítható legyen a kötelező felvételi iskola, figyelemmel a különélő szülők gyermekeinek váltott gondoskodásban történő nevelésére is;
 - b) az igazságügyi miniszterrel együttműködésben tekintse át a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénynek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényre utaló szabályait és vizsgálja meg, hogy szükséges-e azok kiegészítése annak érdekében, hogy a szülői kérelem fenntartói elbírálása során a tételes jogi szabályok mellett érvényesüljenek az alapvető jogelvek;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy – a Klebelsberg Központ útján, – a jogszabályoknak megfelelően biztosítsa a tanulók iskolai beiratkozását a kötelező felvételt biztosító iskolákba és szüntesse meg a vizsgálatban feltárt jogszabályi követelményekkel ellentétes gyakorlatot;
- 3) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Klebelsberg Központ elnökénél, hogy a jövőben a belső normaalkotó tevékenysége teljeskörűen feleljen meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, illetve az irányadó köznevelési jogszabályok előírásainak, ezen belül a Klebelsberg Központ hatáskörét meghatározó rendelkezéseknek.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos