

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2021. (III. 17.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdése „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról, és az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Horváth Attila, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Salamon László és dr. Szívós Mária alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdésének „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti” fordulata alaptörvény-ellenes, ezért azt 2021. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A szülő – tárgyév május 25. napjáig benyújtott – kérelme alapján a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, a Kormány rendeletében kijelölt szerv (a továbbiakban: felmentést engedélyező szerv) felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete indokolja. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki.”

2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az állam Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak garanciáit, hogy az óvoda javaslata alapján vagy más, alkalmas módon abban az esetben is lehetségessé váljon a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermek iskolaérettségi vizsgálatát követően a gyermek iskolakezdésének egy nevelési évvel történő elhalasztása, ha a szülő a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 45. § (2) bekezdése szerinti kérelem előterjesztését elmulasztja, vagy a kérelmet nem megfelelően terjeszti elő.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.

3. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak eljárásjogi garanciáit, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése szerinti eljárásokban az eljárást lezáró és a kérelemről érdemben döntő jogerős döntés a nevelési év, illetőleg a tanév kezdetét megelőzően akkor is minden esetben megszülessen, ha a szülő a felmentést engedélyező szerv döntésével szemben közigazgatási pert kezdeményez.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. § (2) bekezdése és 45. § (5) bekezdése szerinti, a jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció nem hagyható figyelmen kívül; a felmentést engedélyező szerv a kérelmet akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek legjobb érdekét.

5. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 3. § (9a) bekezdése, 8. § (2a) bekezdése, 21. § (9) bekezdése, 27. § (5) bekezdése, 44/B–44/C. §-ai, 45. § (2) bekezdése, 45. § (6)–(6f) bekezdései, valamint 84. § (9b) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény egésze, 32. §-a és 33. §-a, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 4. § 6a. pontja, 8. § (2b)–(2c) bekezdései, 9. § (9a) bekezdése, 23. § (9) bekezdése, 25. § (6) bekezdése, 35/B. § (3) bekezdése, 45. § (8) és (9) bekezdései, 67. § (1) és (8) bekezdései, 68. § (1) bekezdése, 70. § (2) bekezdés j) pontja, 80. § (3) bekezdése, 83. § (3) bekezdése, 90. § (1) bekezdése, 93/A–93/F. §-ai, 94. § (4g) és (4h) bekezdései, 99/J. §-a, valamint 99/K. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötvenhat országgyűlési képviselő (levelezési cím: 1055 Budapest, Kossuth tér 1–3.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján indítványozta a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) alaptörvény-ellenességének a megállapítását és visszamenőlegesen, a hatálybalépés napjára történő megsemmisítését. Az indítványozók kezdeményezték továbbá mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását amiatt, hogy az Országgyűlés nem tett eleget a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban foglalt alkotmánybírósági felhívásnak. Harmadsorban az indítványozók azt kérték, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság nem ad helyt a Módtv. egészének megsemmisítésére vonatkozó kérelemnek, úgy az egyes, megjelölt szakaszok tekintetében mondja ki azok megsemmisítését, illetve hatálybalépésének tilalmát. Az indítvány szerint a Módtv. egésze, illetőleg egyes rendelkezései sértik a B) cikk (1) bekezdését, a C) cikk (2) bekezdését, a VI. cikk (3) bekezdését, a IX. cikk (1) bekezdését, a XI. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, a XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdéseit, továbbá az Alaptörvény XXIV. cikke, illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdését, az alábbiak szerint.
- [2] 1.1. Az indítványozók álláspontja szerint a Módtv. egészével kapcsolatban megállapítható, hogy a rendelkezései nem felelnek meg a jogállamiság követelményének, mert sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő, a normavilágosság, valamint a jogbiztonság követelményét.
- [3] Az indítványozók a kellő felkészülési idő követelményének sérelmét több okból is megvalósulni látják. Egyrészt – bár a Módtv. többlépcsős hatálybaléptetési rendelkezéseket tartalmaz – általános hatályba léptetési időpontként a törvény kihirdetését (2019. július 18.) követő nyolcadik napot (2019. július 26. napját) jelöli meg, számos rendelkezése már 2019. szeptember 1-jén, a Módtv. hatálybalépését alig egy hónappal követő tanév kezdetén hatályba lépett. Tovább nehezíti a törvény rendelkezéseinek a megismerését és alkalmazását az indítvány szerint, hogy az érdemi rendelkezések végrehajtási rendeletben jelennek csak meg egy későbbi időpontban.
- [4] Különösen problematikusnak látják ezt az indítványozók amiatt, hogy a Módtv. alapvetően változtatja meg az óvodába járási kötelezettséget, az iskolaérettség megállapításának szabályait, az iskolalétesítés és iskolafenntartás szabályait, amely kérdések érintik a fenntartói jogokat és kötelezettségeket, a szülői jogokat és kötelezettségeket, valamint a gyermek, illetve a tanuló személyiségének fejlesztésével összefüggő feladatokat is. A normavilágosság követelménye az indítványozók szerint amiatt sérül, hogy a Módtv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelynek szövege nem felel meg a mindennapi élet átlagos fogalomhasználatának, és ebből követ-

kezően értelmezése tág jogalkalmazói mérlegelésre ad lehetőséget. A megfogalmazások az indítványozók véleménye szerint több helyen oly mértékben homályosak, hogy az már alaptörvény-ellenességet eredményez. A jogbiztonság követelményének sérelmét pedig az indítványozók azért vélik megvalósulni, mert az érintett jogterületek áttekinthetlenné, alkalmazhatatlanná váltak. A törvényi szintről alacsonyabb szintű szabályozásra váltás ugyanis álláspontjuk szerint azzal az eredménnyel jár, hogy a „kétszintű” jogalkotás miatt a jogalkalmazás és a jogértelmezés nehezebbé válik.

- [5] 1.2. Az indítványozók úgy vélik, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) módosításával bevezetett új rendelkezések célja, hogy az állam elsődleges szerepet kapjon a gyermek nevelése szempontjából kiemelkedően fontos kérdésekben, ami sérti a szülői jogokat, valamint a gyermek megfelelő fejlődéshez való jogát is. Az indítvány szerint nem vitatható ugyanis, hogy a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítása körében az államot terhelik kötelezettségek, azonban a felelősség elsődlegesen a szülőé. Ez következik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 26. cikk 3. pontjából, valamint a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 3. cikk 1. pontjából, 5. cikkéből, valamint a 9. cikk 1. és 2. pontjaiból is. A szülők és az állam közötti feladatmegosztást a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikke egyértelműsíti. Az indítványozók meglátása szerint elképzelhető, hogy egyes hátrányos vagy halmozottan hátrányos helyzetű családok esetén az intézményes fejlesztés szélesebb lehetőséget biztosíthat a gyermek viselkedésének fejlesztésére és szocializációjára, mint a szülői otthon, azonban semmiképp sem igazolt az, hogy a nem hátrányos helyzetű családok gyermekei esetén is erre a következtetésre lehet jutni. A szabályozás tehát fordított logikát képvisel, hiszen a szülő alaptörvényi jogaiból kiindulva nem azt kellene igazolnia, hogy ő alkalmas a gyermeke megfelelő nevelésére, hanem azon esetekben lenne indokolt és indokolható a szülői jogok korlátozása, ahol ténylegesen igazolt, hogy a szülő a gyermek jogaival és érdekeivel ellentétes módon eljárva nem tudja biztosítani részére a megfelelő nevelést és társadalmi beilleszkedést. Mindezen szempontokra figyelemmel az indítványozók a Módtv. egésze Alaptörvény XVI. cikkébe ütközését is állítják.
- [6] 1.3. Az egyes szakaszok alaptörvény-ellenességét az indítványozók az alábbi indokolás alapján állítják.
- [7] 1.3.1. Az Nkt. 84. § (9b) bekezdésének (amelyet a Módtv. 1. §-a állapított meg), valamint az indítványban megemlíteni nem kért, a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Btv.) 2. § (2a) bekezdésének az alaptörvény-ellenessége az indítvány szerint a jogállamiság B) cikk (1) bekezdésében foglalt követelményeinek és a hátrányos megkülönböztetés XV. cikk (2) bekezdésében meghatározott tilalmának sérelme miatt áll fent. A köznevelési intézmény és a fenntartó között a foglalkoztatás kérdéseiben ugyanis érdekellentét alakul ki, ami jogbizonytalanságot eredményez. Az indítványozók szerint a rendelkezés sérti a kellő felkészülési idő követelményét is, azonban erre vonatkozóan az indítvány érvelést nem tartalmaz. A rendelkezés továbbá indokolatlanul tesz különbséget a fenntartók és ennek eredményeképpen a szabályozási körből kimaradt intézményekben foglalkoztattak között, nem zárható ki ugyanis, hogy oly módon zárnak be önkormányzati, állami, nemzetiségi önkormányzati köznevelési intézményt, hogy annak munkáltatói tartozásai vannak, mely tartozásokat a Bérgarancia Alap nem fedez. A támadott rendelkezéssel megvalósított hátrányos megkülönböztetés egyúttal a XII. cikk (1) bekezdését is érinti, mivel fenntartótól függően eltérővé válik a munka ellenértékéhez való hozzájutás garanciája.
- [8] 1.3.2. Az Nkt.-nak az intézményvezetők felelősségével kapcsolatos 3. § (9a) bekezdése (amelyet a Módtv. 5. §-a állapított meg) az indítvány szerint sérti a jogállamiság B) cikk (1) bekezdésében foglalt követelményét, a bevezetéséhez szükséges kellő felkészülési idő hiánya, a normavilágosság követelményének sérelme, valamint a visszaható hatályú szabályozás miatt. A támadott rendelkezés az indítvány szerint sérti továbbá a IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságát, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Az indítványozók problémásnak tartják, hogy a rendelkezéshez nem kapcsolódik átmeneti rendelkezés, így alkalmazni lehet akkor is, ha a módosító törvénnyel megállapított előírásokat az intézmény vezetője a hatályba léptetés időpontja előtt szegte meg. A törvényszöveg továbbá (megítélésük szerint) oly mértékben általánosságban fogalmaz, amely önkényes értelmezésre ad lehetőséget. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét azért látják megvalósulni, mert a rendelkezésből az eljárás feltételei és menete nem állapíthatók meg. Az indítvány szerint a támadott rendelkezés ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával is, hiszen a tájékoztató tevékenység

korlátozása azt jelenti, hogy az intézmény vezetőjének meg kell szabnia minden foglalkoztatottra kiterjedően, mit mondhat a gyermekeknek. Ez nemcsak a tanórákra, hanem a szünetekre, szabadfoglalkozásokra is irányadó, ellehetetlenítve az intézményi pedagógiai tevékenységet.

- [9] 1.3.3. Az Nkt. 4. § (6a) pontjával összefüggésben [megállapította: a Módtv. 6. § (1) bekezdése] az indítványozók a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelményeinek megszegését sérelmezik. A fejlesztő pedagógiai ellátás új fogalom, amelynek megismeréséhez és a pedagógiai programok megfelelő kialakításához szükség lenne a kellő idő biztosítására. A normavilágosság követelményét sérti álláspontjuk szerint az is, hogy ezt a fogalmat csak a kötelező foglalkozásokra értelmezi a törvényszöveg, holott az iskolában működhet ilyen foglalkozás nem kötelező jelleggel is. Álláspontjuk szerint a foglalkozást tartalma szerint kell megítélni, nem pedig a szervezés jellege alapján.
- [10] 1.3.4. Az indítványozók a beadvány hangsúlyos elemeként az Nkt.-nak a kötelező óvodai foglalkozás alóli felmentés lehetőségének öt éves korról négy éves korra való leszállításával kapcsolatos 8. § (2) bekezdése, valamint a 8. § (2a)–(2c) bekezdése alaptörvény-ellenességét állítják [Módtv. 7. § (1) és (2) bekezdése]. Álláspontjuk szerint a hivatkozott jogszabályhelyek ellentétesek a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményével, mert nem felelnek meg a kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság követelményének, sértik a szülő XVI. cikk (2) bekezdésében foglalt nevelés megválasztásához fűződő jogát, továbbá a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Álláspontjuk szerint az új eljárás kidolgozása átgondolatlan, és sok gyakorlati problémát vet fel.
- [11] A támadott rendelkezés az indítvány szerint sérti a normavilágosság követelményét, hiszen az esetleges kérelem elbírálásánál a gyermek jogos érdekét kell szem előtt tartani, amely tág értelmezésre nyújt lehetőséget. Hasonló módon a gyermek sajátos helyzete igen sokféleképpen értelmezhető. Magát az eljárást is a tisztességes eljáráshoz való jogot sértőnek tartják, hiszen az egyházi és magánintézményekben a fenntartó dönt a szülői kérelemről, holott a gyermek még felvételre sem került az adott intézménybe. A fenntartó elsőfokú döntése elleni jogorvoslat álláspontjuk szerint nem biztosított. A legvitatottabb kérdés azonban az indítvány szerint az, hogy milyen mértékig korlátozhatja az állam a szülők neveléshez való jogát, vagyis hol húzódik a szülői felelősség határa, és hol kezdődik az állam felelőssége. Az indítványozók ennek meghatározásához iránymutatásként a XVI. cikk mellett felhívták az Alkotmánybíróság figyelmét a Gyermekjogi Egyezmény és az Alapjogi Charta vonatkozó rendelkezéseire, hivatkoztak továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlatára is. Lényeges változásnak tartják, hogy az óvodától és a lakóhelytől a törvény rendelkezései alapján megállapíthatatlan távolságra, egy, a későbbiek során a Kormány által kijelölt felmentést engedélyező szervhez kerül át az óvodába járással összefüggő szülői kérelem elbírálása.
- [12] Nem tisztázott továbbá, hogy a Kormány rendeletében kijelölt szerv milyen eljárás alapján fog dönteni, és az óvodavezető és a védőnő véleményének hiányában hogyan fogja ellenőrizni a kérelemben szereplő indokokat. Az új szabályozás korlátozza továbbá a kérelem benyújtásának lehetőségét, figyelmen kívül hagyva azt az esetet, amikor az óvodába járás megkezdése után keletkezik olyan körülmény, amely indokolná az óvodába járás alóli felmentést. Az indítványozók meglátása szerint ezenkívül a támadott rendelkezések korlátozzák a felmentést engedélyező szerv bizonyítási eljárását is, mivel meghatározzák, hogy szakértőként csak az óvodavezető, illetve a védőnő rendelhető ki. E szabályozás nem veszi figyelembe, hogy olyan gyermekről kell szakértői véleményt adni, aki még nem jár óvodába, így az óvodavezetőnek nem lehet ismerete az adott gyermekről. Nem rendelhető ki még a családvédelem, illetve a gyermekvédelem munkatársa sem. Az indítvány szerint a tisztességes (bíróági) eljáráshoz való jog sérelmét jelenti az a (2a) bekezdés második mondatában található rendelkezés, ami tiltja a bíróságnak a felmentést engedélyező szerv döntése megváltoztatását, indokolatlanul elhúzva ezzel az eljárást. Végezetül az indítványozók meglátása szerint az Nkt. 8. § (2) bekezdése azokat a feltételeket változtatta meg, amelyekre az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) a szülői jogok korlátozásával kapcsolatos arányossági követelményét alapította. A cél nem változott, a szülői jogok azonban további korlátozást szenvedtek el, a felmentés lehetősége pedig szűkült. A szabályozás nem biztosítja a szülő részére a döntés primátusát.
- [13] 1.3.5. Az Nkt.-nak az alternatív kerettanterv szabályaira vonatkozó 9. § (9a) bekezdésével és az Nkt. 99/K. §-ával összefüggésben [Módtv. 8. § és 30. § (2) bekezdése] az indítványozók a B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelménye, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és a normavilágosság követelménye, valamint a XV. cikkben foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmét állították. A támadott rendelkezések gyöke-

resen változtatják meg az alternatív iskolák helyzetét, amelyek arra kaptak felhatalmazást, hogy az általuk elkészített iskolai kerettantervben meghatározzák az iskolában oktatott tananyagot és követelményeket, valamint az állami vizsgákra történő felkészítést. Az új rendelkezések alapján szükség lehet az eddig alkalmazott kerettanterv teljes átdolgozására. Erre a feladatra az Nkt. 99/K. §-a egy évet biztosít, súlyos jogkövetkezményekkel összekapcsolva a határidő elmulasztását. A hivatkozott jogszabályhelyek lehetetlenné teszik, hogy az alternatív iskolák sajátos pedagógiai módszereikkel oktassanak, megszüntetve ezzel alternatíviskola-jellegüket. Az indítványozók beadványukban rámutattak, a normavilágosság követelménye azáltal sérül, hogy a tantárgyak két félévre bontásának követelménye nincs összhangban az Nkt. 5. § (5) bekezdésében leírtakkal, amely szerint a kerettantervek tartalmazzák az egyes tantárgyak témaköreit, tartalmát, a tantárgyak egy vagy két évfolyamra vonatkozó követelményeit. Az általános szabályok nem követelik meg a tananyag két félévre történő bontását, az alternatív iskolákra vonatkozó szabályok tehát diszkriminatívak az általános szabályokhoz képest. A tananyag tartalmának, ezen belül két félévre való lebontásának, illetőleg a kerettanterv tantárgyi struktúrájától legfeljebb 30 százalékból történő eltérésének követelménye nincs összhangban a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet mellékleteivel. Az Nkt. 99/K. § (2) bekezdése alapján ráadásul a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő működési engedélyezési eljárásban is alkalmazni kell az Nkt. 9. § (9a) bekezdésében foglaltakat, amit az indítványozók részben a visszaható hatály tilalmaként, részben a kellő felkészülési idő követelménye sérelmeként értékelnek, hiszen a kérelem benyújtásakor a fenntartó még nem ismerhette az új követelményrendszert.

- [14] 1.3.6. Az indítvány az Nkt.-nak a megszűnő oktatási intézményekbe járó tanulók elhelyezésével kapcsolatos 21. § (9) bekezdésével összefüggésben [Módtv. 9. § (2) bekezdése] a XI. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt művelődéshez való jog, a B) cikk (1) bekezdése szerinti visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma és a kellő felkészülési idő követelménye sérelmének a megállapítását kéri. Problémásnak tartja, hogy a módosítás csak abban az esetben kötelezi a köznevelési feladatot ellátó hatóságot a nevelési-oktatási intézmény kijelölésére, amennyiben a nyilvántartásból való törlésre a hatóság intézkedése alapján került sor súlyos, vagy az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során megállapított szakmai jogszabálysértés miatt. Ez a megoldás az indítványozók szerint azzal a következménnyel járhat, hogy ellátatlanul maradnak olyan gyermekek, akik az óvodai nevelésben való kötelező részvételt teljesítik, illetve akik tankötelesek. A köznevelésről szóló törvényben előírt feladatok végrehajtásában ugyanis nem állami, nem önkormányzati intézmények is részt vehetnek. A rendelkezés a visszamenőleges hatályú szabályozás tilalmába is ütközik az indítványozók szerint, hiszen azt a folyamatban lévő eljárásokban is érvényesíteni kell, továbbá sérti a kellő felkészülési idő követelményét is, mert a változásra sem a hatóság, sem az intézmények, sem pedig az érintett gyermek és szülei nem készülhettek fel.
- [15] 1.3.7. Az Nkt. 23. § (9) bekezdése (Módtv. 10. §) az indítványozók álláspontja szerint amiatt sérti a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményét és a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert a támadott rendelkezés különbséget tesz az intézményfenntartók között az oktatás nemzetiségi jellege, illetőleg a lakosság szám alapján, a „tanulók előre tervezhető létszáma” kritérium pedig önkényes értelmezésre ad lehetőséget.
- [16] 1.3.8. Az indítvány szerint az Nkt. 25. § (6) bekezdése [Módtv. 11. § (1) bekezdése] is sérti a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményét. Az Nkt. alapján nem állapítható meg ugyanis, hogy mit kell szociális szolgáltatáson érteni és milyen munkakör az iskolai szociális segítő. Ez a szabályozás azért is okoz problémát és értelmezési nehézséget, mivel nem állapítható a hivatkozott jogszabályhely kapcsolata az Nkt. 59. § (3) bekezdésében meghatározott intézményi kártérítési felelősségi szabályokkal.
- [17] 1.3.9. Az Nkt. 27. § (5) bekezdése (Módtv. 12. §) az indítványozók meglátása szerint sérti a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelményét. A támadott rendelkezés újrafogalmazza a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő tanulóknak szervezett foglalkozásokat, bevezetve a fejlesztő pedagógiai ellátást, hozzárendelve e foglalkozásokhoz a fejlesztő pedagógus alkalmazását. E rendelkezés végrehajtásához azonban nem áll rendelkezésre kellő idő, hiszen már a 2019. évben induló tanév során is az új rendelkezések szerint kellett megszervezni ezeket a foglalkozásokat, méghozzá fejlesztő pedagógus bevonásával. Álláspontjuk szerint ezzel az intézkedéssel a jogalkotó nem tett maradéktalanul eleget a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban foglaltaknak.

- [18] 1.3.10. Az Nkt. 35/B. § (3) bekezdése (Módtv. 13. §) a fakultatív hitoktatásban, illetőleg a hit- és erkölcsstanoktatásban közreműködők foglalkoztatásának szabályait érinti az egyházi jogi személyek, illetőleg a bevett egyházak körében. A hivatkozott jogszabályhely tekintetében az indítványozók ugyancsak a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő hiányát sérelmezik, mert meglátásuk szerint a tanév megkezdéséig nem áll rendelkezésre kellő idő a szükséges igazolások beszerzésére.
- [19] 1.3.11. Az indítványozók véleménye szerint az Nkt. 26/A. alcímében (44/B. § és 44/C. §) foglaltak (Módtv. 16. §) sértik a VI. cikk (3) bekezdése szerinti információs önrendelkezéshez való jogot, mivel olyan adatkezeléshez adnak felhatalmazást, amelyek tekintetében nem érvényesülnek az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos előírások. A hivatkozott rendelkezésekből nem állapítható meg ugyanis, hogy a Magyar Diáksport Szövetség, valamint a Tempus Közalapítvány milyen módon és célból kezeli a törvényben szereplő – részben szenzitív – adatokat. Az indítvány szerint a törvényi szabályozás nem tartalmaz semmilyen garanciális elemet, nem határozza meg az adatkezelés valóságos célját és értelmét.
- [20] 1.3.12. Az Nkt. – tankötelezettség kezdetével kapcsolatos – 45. § (2) bekezdésével összefüggésben [Módtv. 17. § (1) bekezdése] az indítványozók megvalósulni látták a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményének sérelmét a kellő felkészülési idő hiánya miatt. Álláspontjuk szerint a rendelkezés következtében sérül továbbá a gyermek XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt megfelelő fejlődéshez való joga, a szülők XVI. cikk (2) bekezdése szerinti neveléshez fűződő joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, az alábbiak szerint.
- [21] A hivatkozott rendelkezés értelmében 2020. január 1. napjától már nem az óvoda vezetője, illetve meghatározott esetben a szakértői bizottság dönt a tankötelezettségről, hanem a törvény erejénél fogva meghatározott időpontban beáll a tankötelezettség azzal, hogy kivételesen a felmentést engedélyező szerv, az Oktatási Hivatal hozzájárulhat e kötelezettség kezdetének „eltolásához”. Ezzel összefüggésben megszűnik a települési önkormányzat jegyzőjének és a köznevelési feladatot ellátó hatóságnak a nyilvántartási kötelezettsége, így a kötelező felvételi feladatokat ellátó óvoda, illetve általános iskola értesítésének kötelezettsége.
- [22] 2020. január 1. napjától az óvodai neveléssel és tankötelezettséggel összefüggő adatokat az Oktatási Hivatalnak küldi meg a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást kezelő szerv. A változás érinti az adott korba lépő gyermekeket és szülőket, az óvodavezetőket, az Oktatási Hivatalt, a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást kezelő szerveket, valamint az általános iskolákat. A rendelkezésre álló idő alatt kell átszervezni a teljes nyilvántartási és értesítési rendszert, az ehhez biztosított időszak az új rendelkezések megismeréséhez, a feladatok átadásához azonban nem biztosít kellő felkészülési időt.
- [23] A változás döntően a szülőket érinti, hiszen a korábbi gyakorlat alapján az óvodavezetővel történő egyeztetés eredményeképpen lehetőségük nyílt arra, hogy a gyermekük a hetedik életévében váljon tankötelessé. Kivételesen ugyan, de lehetőség volt arra is, hogy a szakértői bizottság javaslata alapján a tankötelezettség kezdő időpontja a nyolcadik életévre tolódjon. Ez utóbbi lehetőség teljes egészében megszűnt, míg a tankötelezettség idejének a hetedik életévre történő halasztása átkerült a felmentést engedélyező szerv döntési jogkörébe. Ebből következően a gyermek megfelelő fejlődésének a megítélése immáron nem pedagógiai szakmai kérdés, hanem egyszerű hatósági ügy. Ráadásul a szülői kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő merev, nem léphető túl akkor sem, ha az óvodai nevelés idejének meghosszabbítására később bekövetkezett ok miatt lenne szükség. Az indítvány szerint nem egyértelmű továbbá az sem, hogy a felmentést engedélyező szerv milyen információk alapján fog döntést hozni a kérelemről, hogyan ellenőrzi annak hitelességét. Az indítványozók meglátása szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérül azáltal is, hogy a kifogásolt rendelkezés szűkíti a felmentést engedélyező szerv bizonyítási lehetőségeit, korlátozva a szakértő kirendelésének eseteit. Sem az óvodavezető, sem a gyermekorvos nem hallgatható meg annak eldöntéséhez, hogy a gyermek iskolaérett-e, vagy sem. Az indítványozók aggályként fogalmazták meg, hogy az átmeneti rendelkezések hiányának következményeként a 2020-ban hatodik életévüket betöltött gyerekek egy részét az óvodai „középsős” csoportból egyenesen az iskolapadba kényszeríti a jogszabály. Ezek a gyerekek a szabályozás értelmében nem fejezhetik ezért be az óvodai nevelési tervüket sem, mintegy „átugorva” az iskolára felkészítő utolsó évet. Álláspontjuk szerint a törvény indokolásával ellentétben a gyermek érdekeit nem az szolgálja, ha minél előbb megkezdí az iskolai tanulmányait, hanem az, ha iskolaéretten kezdi meg azt.
- [24] 1.3.13. Az Nkt. 45. § (6)–(6f) bekezdése, valamint 99/J. §-a [Módtv. 17. § (3) és (4) bekezdései, valamint 30. § (1) bekezdése] megszüntetik a magántanulói jogviszonyt, és helyébe az egyéni munkarendben történő tanulást

lép. A rendelkezések hatálybalépésének ideje 2019. szeptember 1. napja, a Módtv. azonban nem jelöli meg a döntésre jogosult szervet, illetve az eljárásának menetét és következményeit sem. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (5)–(6) bekezdései az iskola igazgatójának a mérlegelési jogkörébe adták annak eldöntését, hogy a tanulmányok magántanulóként történő teljesítését engedélyezi-e. Az Nkt. 45. § (5) bekezdése e megoldással szakít, és a köznevelés rendszerén kívülre viszi a magántanulói intézmény helyébe lépő egyéni munkarend engedélyezését.

- [25] Problémásnak látják az indítványozók ezenkívül azt is, hogy a felmentést engedélyező szervnek csupán bizonyítási lehetősége van, kötelezettsége nincs. Az eljárás elhúzódásához vezet továbbá, hogy a felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg. Az indítványozók álláspontja szerint a szülőt a gyermek nevelése terén megillető elsőbbség akkor érvényesül, ha a döntés joga őt illeti meg azzal, hogy számára a megfelelő szakértelemmel rendelkező személyek segítséget nyújtanak. Arra szükség van, hogy a gyermek legfőbb érdekével ellentétes döntés korrigálásához biztosítva legyen az állami beavatkozás lehetősége, ez azonban nem előzheti meg a szülői döntést. A hivatkozott jogszabályhelyben foglalt rendelkezések az indítványozók álláspontja szerint a fenti okokból nem felelnek meg a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság követelményének, sértik továbbá a gyermek XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt megfelelő fejlődéshez való jogát, a szülők XVI. cikk (2) bekezdése szerinti neveléshez fűződő jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogot is.
- [26] 1.3.14. Az indítvány szerint az Nkt. 45. § (8) és (9) bekezdései [Módtv. 17. § (5) bekezdése] sem felelnek meg a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság követelményének, sértik továbbá a VI. cikk (3) bekezdése szerinti információs önrendelkezéshez való jogot. A támadott rendelkezések 2020. január 1. napjától alapvetően megváltoztatják a köznevelés rendszerében tárolt adatok gyűjtésének, kezelésének és továbbításának rendjét. A gyermek lakóhelye szerint illetékes jegyző, illetve a köznevelési feladatokat ellátó hatóság helyébe lép – a törvényszöveg szerint – a hivatal, illetőleg a felmentést engedélyező szerv. A rendelkezések az indítványozók álláspontja szerint nehezen értelmezhetőek, az eljárás kidolgozatlan.
- [27] 1.3.15. Az indítványozók szerint a vezetői megbízatás gyakorlatát megváltoztató, és 2019. szeptember 1. napján hatályba lépett Nkt. 67. § (1) és (8) bekezdése, az Nkt. 68. § (1) bekezdése, a 70. § (1) bekezdés *j*) pontja, az Nkt. 83. § (4) bekezdése [Módtv. 22. §, 33. § (1) bekezdés *d*)–*g*) pontjai] sértik a B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelményét, a visszamenőleges hatályú jogalkotás, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, a VI. cikk (3) bekezdésében foglalt információs önrendelkezéshez való jogot, továbbá a IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságát. Ennek okait a következőkben látják. A részletszabályokat tartalmazó kormányrendelet megjelenéséig nem lehet megállapítani, hogy mely feltételek szükségesek az intézményvezetői megbízáshoz. Intézményvezetői megbízások benyújtására azonban az év során bármikor sor kerülhet, a már benyújtott és el nem bírált pályázatok mögül ezért eltűnik a jogi szabályozás. Aggályosnak tartják továbbá, hogy a pályázati eljárással kapcsolatosan kialakult szakmai vélemény megismerésére a jövőben nem lesz lehetőség, illetve azt, hogy a korábban hatályos rendelkezésből kiemelték azt a kötelezettséget, miszerint a tankerületi központ által fenntartott intézmények vezetőinek a megbízása előtt le kellett folytatni a véleményezési eljárást.
- [28] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozók tévesen jelölték meg az Nkt. 70. § (1) bekezdés *j*) pontját, valamint az Nkt. 83. § (4) bekezdését, ezen jogszabályhelyeket a Módtv. ugyanis nem változtatta meg. Az indítványozók által megjelölt Módtv. 33. § (1) bekezdés *f*) és *g*) pontjai az Nkt. 70. § (2) bekezdés *j*) pontját, valamint az Nkt. 83. § (3) bekezdés *e*) pontját érintették, az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben az elemében tartalma szerint bírálta el, és az indítványozók által megjelölt Módtv. rendelkezésekhez kapcsolódó Nkt.-szakaszokat vont a vizsgálat körébe.
- [29] 1.3.16. Az Nkt. 80. § (3) bekezdése (Módtv. 23. §) az indítvány szerint a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményébe ütközik azáltal, hogy nem egyértelmű, milyen nyilvántartást jelöl az „Onytv.”, ezt a rövidítést ugyanis az Nkt. nem tartalmazza.
- [30] 1.3.17. Az Nkt. – Magyarország területén külföldi nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló – 90. § (1) bekezdésével összefüggésben (Módtv. 26. §) az indítványozók ugyancsak a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményének sérelmét állítják, álláspontjuk szerint nem derül ki ugyanis a Módtv. rendel-

kezéseiből, hogy mely szerv milyen eljárás keretében jogosult megállapítani az Alaptörvényben foglaltakkal való összeütközést.

- [31] 1.3.18. Az Nkt. 94. § (4g) és (4h) bekezdései [Módtv. 28. § (3) és (6) bekezdései] tekintetében az indítványozók úgy látják, hogy azok nincsenek összhangban az Alkotmánybíróságnak a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban foglalt, és a 10/2019. (III. 23.) AB határozatban megerősített iránymutatásával, ezért a jogállamiság B) cikk (1) bekezdése szerinti követelményébe ütköznek.
- [32] 1.3.19. Az Nkt. – tankönyvellátással összefüggő – 51/A. alcíme vonatkozásában (Nkt. 93/A–93/F. §, Módtv. 27. §) a XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint a B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményének sérelmét vélik megvalósulni, az utóbbit a kellő felkészülési idő és a normavilágosság követelmények sérelme miatt, az alábbiak szerint. Az Nkt. 93/A. §-a számos olyan kérdésről nem rendelkezik, amelyek a korábbi szabályozásban megtalálhatóak voltak. Az Nkt. 93/B. §-a döntő módon megváltoztatta a tankönyvvé nyilvánítási eljárásban résztvevő jogosultak körét. A könyvkiadást folytató jogi személy részvételi jogosultságának korlátozása megvalósítja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mert a korábban hatályban volt szabályozással ellentétben már könyvkiadást folytató jogi személyek csak abban az esetben vehetnek részt az eljárásban, ha az oktatásért felelős miniszter nyilvános felhívása alapján erre lehetőségük nyílik. Az Nkt. 93/C. §-a a tankönyvjegyzék vezetéséről és összetételéről rendelkezik, miközben elmarad annak elrendelése, hogy a tankönyvekről jegyzéket kell készíteni. Ugyanakkor a támadott rendelkezés a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik, mivel rendelkezései szerint nincs szükség a tankönyvjegyzékre történő felvételre, ha bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye az oktatásért felelős miniszter által közzétett nyilvános felhívásra készít tankönyvet.
- [33] A normavilágosság követelményébe ütközik az indítvány szerint az Nkt. 93/D. § (3) bekezdése, mivel annak a kijelölt testületnek ad feladatot, amelynek létrehozásáról a tankönyvellátással kapcsolatos új rendelkezések nem intézkednek. A 93/E. § (3) bekezdés a) pontja – hasonlóan a b) és c) pontokhoz – a normavilágosság követelményét sérti. Az indítványozók meglátása szerint követhetetlen és számonkérhetetlen elvárás fogalmaz meg a támadott jogszabályi rendelkezés, nem mérhető ugyanis a tankönyvellátás leggazdaságosabb megvalósítása. A normavilágosság követelményét sérti továbbá az Nkt. 93/F. §-a is, mert a rendelkezés oka fogyottá válik, ha a tankönyvért nem kell ellenszolgáltatást nyújtani.
- [34] 1.3.20. A Módtv. 32. és 33. §-ával összefüggésben az indítványozók a B) cikk (1) bekezdése szerinti normavilágosság követelményének sérelmét állítják. Ezen jogszabályhelyek véleményük szerint olyan érdemi rendelkezéseket tartalmaznak, amelyeknek meg kellett volna jelenniük a Módtv. fő szövegében annak érdekében, hogy érdemi megvitatásuk megtörténhessen a parlamenti vita szakaszában.
- [35] Összességében az indítványozók meggyőződése szerint az oktatási rendszer ilyen módon történő átalakítása nem az ország érdekeit szolgálja. A közoktatás rendszerében korábban érvényesülő feladatmegosztás elve álláspontjuk szerint megdőlni látszik, és a rendelkezések alapvetően ellentétesek az Alaptörvény C) cikkében megfogalmazott elvekkel is.
- [36] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az emberi erőforrások miniszterét. Az Alkotmánybíróság megkeresésére nem a miniszter, hanem a köznevelésért felelős államtitkár válaszolt.
- [37] Az illetékes államtitkár az indítvánnyal összefüggésben – általánosságban – az alábbi állásfoglalást adta: az indítvány elsődlegesen politikai célokat szolgál, tulajdonképpen jogalkotásra hívva fel az Alkotmánybíróságot azáltal, hogy az állami beavatkozás határának kijelölésére szólítja fel. Az indítványozók számos esetben köznevelési-szakmai megfontolásokra hivatkoznak alkotmányjogi érvelés helyett, továbbá beadványuk számos szakmai, jogi tévedést tartalmaz. Az állásfoglalás szerint a túlterjeszkedés tilalma miatt a teljes Módtv. megsemmisítésének lehetősége nem áll fent, mivel a törvény számos rendelkezéséhez nem fűztek indokolást a képviselők.
- [38] A felkészülési idő hiányával kapcsolatban az államtitkár rögzíti, hogy a jogalkotó valamennyi rendelkezés tekintetében külön-külön mérlegelte a kellő felkészülési idő mértékét, erre is tekintettel állapította meg differenciáltan a hatálybalépés időpontját 2019. július 26. napja és 2021. szeptember 1. napja között. A legrövidebb felkészülési idővel, 2019. július 26. napján azon rendelkezések léptek hatályba, amelyek túlnyomó része már a következő tanév során alkalmazandó. A hatályba lépett rendelkezések megismerésére a jogalkotó kellő időt,

másfél hónapot biztosított, alkalmazásuk pedig nem igényelt olyan előkészületeket, amelyek ez idő alatt ne lettek volna teljesíthetők. Az államtitkár álláspontja szerint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályainak a végrehajtási szabályok is maradéktalanul megfelelnek.

- [39] Az indítványozók normavilágossággal kapcsolatos kifogásai tekintetében az államtitkár jelezte, hogy a korábbi túlszabályozottsággal való szándékolt törvényhozói szakítás a deregulációs törekvésekbe illeszkedik. A jogbiztonság követelményével kapcsolatban megfogalmazott indítványozói kifogásokkal összefüggésben az állásfoglalás rögzíti, hogy nincs olyan általános tilalom, amely alapján egy korábban törvényi szinten szabályozott kérdést tilos lenne alacsonyabb szintű jogszabályban rendezni. A Módtv. szabályozása kapcsán a szabályozás szintjét érintő kifogások nem megalapozottak, mivel az alapvető jogokat, azok korlátozását továbbra is törvényi szint mondja ki, a rendeleti szintű felhatalmazás a részletszabályok kimunkálására vonatkozik.
- [40] Az állásfoglalás a szülői jogokkal összefüggésben rögzíti, hogy a két jog egymásra tekintettel értelmezhető, hiszen a szülői jogok is végső soron a gyermek elsődleges érdekét kell, hogy szolgálják. A szülői jogok nem értelmezhetők a szülői kötelezettségek figyelmen kívül hagyásával. Az államtitkári válasz hangsúlyozza, hogy az óvodáztatási, iskoláztatási kötelezettség nem jár a gyermekek családi környezetből való kiragadásával, szülőktől való elválasztásával. Megjegyzi, hogy mind az óvodáztatási, mind a tankötelezettség későbbi életkorban való teljesítéséhez kapcsolódóan egyébként a jogszabályok garanciaként meghatározzák a döntéshozatalhoz kapcsolódó hatásköröket, az eljárás rendjét és a jogorvoslat lehetőségét. A szülői jogosultságok nem korlátlanok, a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga korlátozza azokat. A tankötelezettség előírása már a Ratio Educationis óta vitathatatlanul a gyermek érdekében történő állami fellépés elfogadott intézkedésének minősül. A szülőnek a nevelés megválasztásával kapcsolatos joga tehát nem egyenlő azzal, hogy ezáltal a gyermek egyáltalán ne vegyen részt intézményes nevelésben, oktatásban. Az államtitkár megerősíti, hogy a szülőknek a gyermekük taníttatására – a gyermek testi, lelki és szellemi fejlődése biztosítására – vonatkozó alkotmányos kötelezettsége a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető alkotmányos jogai védelmét szolgálja.
- [41] Az államtitkár azt is kiemeli, hogy a taníttatás kötelezettsége 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. Annak biztosítása, hogy a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon és az egyéb, az iskola által szervezett kötelező foglalkozásokon, a szülő kötelessége és felelőssége is. Ha a szülő – felróhatóságtól függetlenül – nem akarja, vagy nem képes elérni, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét, a gyermek védelmében állami beavatkozásnak is helye van.
- [42] Az államtitkárnak az egyes támadott jogszabályi rendelkezésekhez az indítvánnyal összefüggésben fűzött álláspontját az Alkotmánybíróság az egyes rendelkezések alkotmányosságának vizsgálatánál ismerteti.

II.

- [43] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„C) cikk (2) Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) 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.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonosságához való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[44] 2. A Módtv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § A Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény 2. §-a a következő (2a) bekezdéssel egészül ki:

(2a) Az (1) bekezdésben rögzített, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott, szokásos magyarországi munkavégzési hellyel rendelkező munkavállalók körébe tartoznak a megszűnt magán nevelési-oktatási intézmény munkavállalói is, a nevelési-oktatási intézmény fenntartójára törvény rendelkezése alapján átszállt, a munkavállalók elmaradt munkabérét érintő kötelezettségekkel összefüggésben.”

„32. § (1) Az Nkt.

1. 4. § 21. pontjában a »tíz óra« szövegrész helyébe a »tizennégy óra« szöveg,

2. 5. § (4) bekezdésében a »Nemzeti alaptanterv (a továbbiakban: Nat)« szövegrész helyébe a »Nat«,

3. 8. §

a) (1) bekezdésében a »tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény« szövegrész helyébe a »tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény, amely a gyermeket fokozatosan, de különösen az utolsó évében az iskolai nevelés-oktatásra készíti fel«,

b) (3) bekezdésében a »gyermekek fejlesztő, valamint« szövegrész helyébe a »gyermekek fejlesztő pedagógiai ellátását, valamint«,

4. 20. § (9) bekezdésében az »az országos és megyei szakértői bizottsági feladatok kivételével« szövegrész helyébe az »a szakértői bizottsági feladatok kivételével«,

5. 21. §

a) (2) bekezdésében az »alapítását« szövegrész helyébe a »nyilvántartásba vételét«, a »nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni« szövegrész helyébe a »kell kérelmezni«, a »bejelentést« szövegrész helyébe a »kérelmet«,

b) (3) bekezdés e) pontjában az »alapfeladatának« szövegrész helyébe a »feladatellátási helyenként az alapfeladatának«,

- c) (3) bekezdés *f*) pontjában a »gyermek, tanulólétszámot« szövegrész helyébe a »gyermek-, vagy tanulólétszámot alapfeladatonkénti és munkarendenkénti bontásban«,
- d) (4a) bekezdésében a »bejelentés« szövegrész helyébe a »kérelem«,
6. 27. § (13) bekezdésében az »– az iskolával kötött megállapodás alapján – az iskolában működő diáksport egyesület« szövegrész helyébe az »– az iskolával az iskolai sportköri tevékenység ellátására, sporttevékenység szervezésére kötött megállapodás alapján – a sportról szóló törvény szerinti sportszervezet«, valamint a »hetente legalább kétszer negyvenöt perc biztosítható« szövegrész helyébe a »hetente legalább kétszer negyvenöt percet kell biztosítani«,
7. 29. § (1) bekezdésében az »alapfokú művészetoktatás zeneművészeti ágában egy-három fős foglalkozás tartható – az előképző kivételével – a tanórai foglalkozások megszervezésére rendelkezésre álló órakeret terhére heti három órában, ha a tanuló részére a tanítási év átlagában – jogszabályban meghatározott időtartamban – legalább heti négy foglalkozás biztosított, ha ennél kevesebb foglalkozás biztosított, heti másfél órában« szövegrész helyébe az »alapfokú művészetoktatás zeneművészeti ágában a tehetséggondozás érdekében egy-három fős foglalkozás tartható«,
8. 41. §
- a) (7) bekezdés *d*) pontjában a »születési helye és ideje« szövegrész helyébe a »születési helye és ideje, társadalombiztosítási azonosító jele«, valamint a »veszélyeztetettségének feltárása« szövegrész helyébe a »veszélyeztetettségének megelőzése, feltárása«,
- b) (8) bekezdés *a*) pontjában az »egymás között,« szövegrész helyébe az »egymás között, továbbá gyermekpszichiátriai diagnózisának adatai a pedagógiai szakszolgálat és az egészségügyi szakellátó között,«,
9. 47. § (8) bekezdésében a »fejlesztő foglalkoztatásra« szövegrész helyébe a »fejlesztő pedagógiai ellátásra«, a »fejlesztő foglalkoztatás« szövegrész helyébe a »fejlesztő pedagógiai ellátás«,
10. 55. § (1) bekezdésében a »továbbá sajátos helyzete ezt indokolta teszi.« szövegrész helyébe a »továbbá sajátos helyzete ezt indokolta teszi. Ha a kérelem az összes tanórai foglalkozás alóli felmentésre irányul, akkor a 45. § (6) bekezdése szerinti eljárást kell lefolytatni.«,
11. 56/A. §-ában a »fejlesztő foglalkoztatásban« szövegrész helyébe a »fejlesztő pedagógiai ellátásban«,
12. 57. § (7) bekezdésében az »érettségi bizonyítványokról és« szövegrész helyébe az »érettségi bizonyítványokról az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Onytv.) 1. melléklet V. alcímében meghatározottak szerint, valamint«,
13. 61. § (4d) bekezdésében az »az 82. § (9)–(12) bekezdését kell alkalmazni« szövegrész helyébe az »a 82. § (9) bekezdését kell alkalmazni«,
14. 62. §
- a) (2) bekezdésében az »az első minősítés előtt kötelező« szövegrész helyébe az »a Pedagógus II. fokozat megszerzésére irányuló első minősítés előtt kötelező«,
- b) (3) bekezdésében a »Pedagógus IV. (a továbbiakban: Kutatótanár)« szövegrész helyébe a »Kutatótanár«,
- c) (6) bekezdésében a »legfeljebb heti két-két óra« szövegrész helyébe a »heti két-két óra«, valamint a »legfeljebb heti egy óra« szövegrész helyébe a »heti egy óra«,
15. 63. §
- a) (3) bekezdésében a »szabadidő-szervező munkakörökben« szövegrész helyébe a »szabadidő-szervező és pedagógiai asszisztens munkakörökben«,
- b) (3a) bekezdés *e*) pontjában az »az igazolvány kézbesítéséhez szükséges, a« szövegrész helyébe az »a (3b) bekezdés szerinti közreműködő intézmény«, továbbá a »lakcímtípust vagy a kézbesítési címet« szövegrész helyébe a »címet«,
- c) (3b) bekezdésében a »jogosult részére« szövegrész helyébe a »jogosult részére a közreműködő intézménybe«,
16. 64. § (2) bekezdésében a »jubileumi jutalomra« szövegrész helyébe a »jubileumi jutalomra, valamint a célfeladatra, céljuttatásra«,
17. 65. §
- a) (9) bekezdés *b*) pontjában a »pedagógus szakképzettséggel, szakképesítéssel« szövegrész helyébe a »pedagógus szakképzettséggel, óvónői szakképesítéssel«,
- b) (10) bekezdésében a »gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő« szövegrész helyébe a »gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő, pedagógiai felügyelő«,
18. 70. § (4) bekezdésében a »4. § 18. pontjában« szövegrész helyébe a »4. § 20. pontjában«,

19. 74. § (4) bekezdésében

a) a »köznevelési intézmény és a szakképzési centrum« szövegrész helyébe a »köznevelési intézmény, a szakképzési centrum és a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

b) a »tankerületi központot és a szakképzési centrumot« szövegrész helyébe a »tankerületi központ, a szakképzési centrumot és a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézményt«,

c) a »tankerületi központ vagy a szakképzési centrum« szövegrész helyébe a »tankerületi központ, a szakképzési centrum vagy a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

d) a »tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum« szövegrész helyébe a »tankerületi központ, a szakképzési centrum és a szakképzési centrumtól átvett köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

20. 76. §-ában a »valamint a szakképzési centrum fenntartója« szövegrész helyébe az »a szakképzési centrum fenntartója és a köznevelési intézményt fenntartó állami felsőoktatási intézmény«,

21. 78. § (8) bekezdésében a »háromévenként« szövegrész helyébe a »kétévenként«,

22. 87. § (3) bekezdésében az »intézményre« szövegrész helyébe az »intézményre, kivéve a rendészeti és katonai szakképző intézményeket«,

23. 89. § (3) bekezdésében az »a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló törvényben« szövegrészek helyébe az »az 51/A. alcímben«,

24. 90. § (9) bekezdésében a »menedékesek, valamint az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. §-ában és 15/A. §-ában meghatározott tranzitzióban tartózkodó gyermekek részére gyermekei részére« szövegrész helyébe a »menedékesek gyermekei, valamint az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. §-ában és 15/A. §-ában meghatározott tranzitzióban tartózkodó gyermekek részére«,

25. 94. § (2) bekezdés b) pontjában a »j) és l)« szövegrész helyébe a »j), l) és u)«,

26. 96. § (3e) bekezdésében a »kormányrendeletben« szövegrész helyébe az »a kormányzati igazgatásról szóló törvényben«,

27. 98. § (16) bekezdésében a »2019/2020. tanév« szövegrész helyébe a »2024/2025. tanév«,

28. 6. melléklet címében az »időkerete« szövegrész helyébe az »időkeretének felső határa« szöveg lép.

(2) Az Nkt.

a) 20. § (8) bekezdésében a »67. § (6)–(7) bekezdésében« szövegrész helyébe a »67. § (7) bekezdésében«,

b) 27. § (7) bekezdésében a »magántanulóként« szövegrészek helyébe az »egyéni munkarend keretében«,

c) 41. §

ca) (4) bekezdés e) pont ea) alpontjában az »a magántanulói jogállással« szövegrész helyébe az »az egyéni munkarenddel«,

cb) (7) bekezdés a) pontjában a »magántanulói jogállása« szövegrész helyébe az »egyéni munkarendje«,

d) 50. § (1) bekezdésében az »a magántanulót« szövegrész helyébe az »az egyéni munkarenddel rendelkezőt«,

e) 55. § (2) bekezdésében az »A magántanulót« szövegrész helyébe az »Az egyéni munkarenddel rendelkezőt«, az »a magántanulókra« szövegrész helyébe az »az egyéni munkarenddel rendelkezőkre«,

f) 62. § (4) bekezdésében az »az oktatásért felelős miniszter« szövegrész helyébe az »a hivatal«,

g) 91. §

ga) (1) bekezdésében a »magántanulóként« szövegrész helyébe az »egyéni munkarend alapján«,

gb) (3) bekezdésében a »magántanulóként« szövegrész helyébe az »egyéni munkarenddel rendelkezőként«,

h) 94. § (4) bekezdés m) pontjában a »pedagógus-ösztöndíj alapítását« szövegrész helyébe a »pedagógus-ösztöndíj igénybevételének feltételeit«,

i) 8. mellékletében az »osztályfőnöki/kollégiumban csoportvezetői« szövegrész helyébe az »osztályfőnöki, kollégiumban csoportvezetői, alapfokú művészeti iskolában tanszakvezetői«

szöveg lép.

(3) Az Nkt. 96. § (6) bekezdésében a »készségfejlesztő speciális szakiskolai nevelés-oktatáshoz és a fejlesztő iskolai oktatáshoz« szövegrész helyébe a »sajátos nevelési igényű tanulók neveléséhez-oktatásához«, valamint a »digitális ismerethordozók« szövegrész helyébe az »eszközök és digitális ismerethordozók« szöveg lép.

(4) Az Nkt. 80. § (1) bekezdésében a »szövegértési és a matematikai eszköztudás« szövegrész helyébe a »szövegértési, a matematikai és a természettudományos eszköztudás« szöveg lép.

33. § (1) Hatályát veszti az Nkt.

a) 38. § (7) bekezdésében a », valamint a 39. § (4) bekezdését« szövegrész,

b) 57. § (7) bekezdésében az »– a vizsgaszabályzatban meghatározottak szerint –« szövegrész,

c) 60. § (9) bekezdés *d)* pontja és (10) bekezdése,

d) 67. § (8) bekezdésében az », a vezetési programmal kapcsolatosan – e törvény alapján véleményezésre jogosultak által – kialakított vélemény és a vélemény kialakításával kapcsolatos szavazás eredménye« szövegrész,

e) 68. § (1) bekezdésében az »– az e törvényben foglalt szervezetek, közösségek, személyek és a fenntartó véleményének kikérésével –« szövegrész,

f) 70. § (2) bekezdés *j)* pontja,

g) 83. § (3) bekezdés *e)* pontja,

h) 90. § (9) bekezdésében az »– az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter egyetértésével –« szövegrész,

i) 90. § (11) bekezdés *a)* pont *ac)* alpontja,

j) 94. § (1) bekezdés *h)* pontjában az »a köznevelési feladatokat ellátó hatóságnak a nem a tankerületi központ által fenntartott intézmények működési engedélyezési eljárásával összefüggő, valamint a törvényességi ellenőrzésükkel kapcsolatos szakmai szabályokat,« szövegrész,

k) 94. § (1) bekezdés *l)* pontjában az », illetve a 82. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti engedély kiadásának, valamint az országos szakértői névjegyzékbe, az országos érettségi vizsgaelnöki névjegyzékbe történő felvétel részletes eljárási« szövegrész.

(2) Hatályát veszti az Nkt.

a) 31. § (2) bekezdés *d)* pontjában az »és a 83. § (3) bekezdés *e)* pontjában« szövegrész,

b) 36. § (4) bekezdés *e)* pontjában az »és a 83. § (3) bekezdés *e)* pontjában« szövegrész,

c) 67. §

ca) (1a) bekezdése,

cb) (4)–(6) bekezdése,

d) 98. § (18) bekezdése.

(3) Hatályát veszti az Nkt. 45. § (4) és (10) bekezdése.

(4) Hatályát veszti az Nkt. 93/F. § (1) bekezdés *b)* pontja, (3)–(5) bekezdése.”

[45] 3. Az Nkt. az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„3. § (9a) Ha – az óvoda kivételével – állami szerv vagy felsőoktatási intézmény által fenntartott nevelési-oktatási intézményben olyan nevelési-oktatási vagy tájékoztató tevékenység folytatására kerül sor, amely a köznevelési jogszabályok súlyos megsértése révén a gyermek, tanuló Alaptörvényben foglalt jogainak megsértését eredményezheti, amennyiben e törvény szerinti más jogi eszköz

a) nem vezetett eredményre vagy

b) nem áll rendelkezésre,

az oktatásért felelős miniszter, az intézményvezető megbízását vagy ahhoz adott egyetértését mérlegelési jogkörében a tevékenységről való tudomásszerzést követő egy éven belül visszavonhatja.”

„4. § 6a. fejlesztő pedagógiai ellátás: a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló tantárgyi felzárkóztatására és készségfejlesztésére irányuló kötelező foglalkozás,”

„8. § (2) A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt. A szülő – tárgyév május 25. napjáig benyújtott – kérelme alapján a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti, a Kormány rendeletében kijelölt szerv (a továbbiakban: felmentést engedélyező szerv) felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete indokolja. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki.

(2a) A (2) bekezdésben foglalt döntés ellen közigazgatási pert a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megindítani. A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg.

(2b) A bíróság legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül intézkedik a tárgyalási határnapnak a keresetlevél bírósághoz való érkezésétől számított harminc napon belüli időpontra történő kitűzéséről, kivéve, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek.

(2c) A (2a) bekezdés szerint indult perben egyesbíró jár el első fokon. Ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, az egyesbíró a perben a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. A tanács elé utalt ügyben utóbb egyesbíró nem járhat el.

(2d) A bíróság a keresetlevelet, a keresetlevél bírósághoz történő érkezésétől számított negyvenöt napon belül bírálja el, a határozatát ugyanezen határidőn belül írásba foglalja és a felek részére kézbesíti.

(2e) A perben nem lehet alkalmazni a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 148. §-a szerinti ítélezési szünetre vonatkozó rendelkezéseket.”

„9. § (9a) A (9) bekezdés alkalmazása során az alternatív kerettanterv csak akkor hagyható jóvá, ha megfelel a következő szempontoknak:

a) a Nat-ban meghatározott tananyag tartalmakat tanévenként két félévre bontva kell megjeleníteni a kerettantervekben, összhangban a tanulók félévenkénti értékelésével,

b) a Nat-ban foglalt műveltségi területek adaptálása során az iskolák közötti átjárhatóság és a továbbtanulás biztosítása érdekében az alternatív kerettanterv tantárgyi struktúrája legfeljebb harminc százalékban térhet el az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervben foglalt tantárgyi struktúrától.”

„21. § (9) Ha a köznevelési intézményt a (8) bekezdés g) pontja alapján törli a nyilvántartásból a köznevelési feladatokat ellátó hatóság, akkor a nyilvántartásból való törlésről hozott határozatában kijelöli azt a nevelési-oktatási intézményt, amely a törölt intézménnyel jogviszonyban álló gyermekek, tanköteles tanulók felvételét nem tagadhatja meg. Nem tanköteles tanuló esetében csak az érintett kérelmére kell kötelező felvételt biztosító intézményt kijelölni. Az intézményt úgy kell kijelölni, hogy a gyermek, a tanuló számára a kijelölt intézményben a nevelés, a nevelés-oktatás igénybevétele ne jelentsen aránytalan terhet. A köznevelési intézmény nyilvántartásból való törléséről szóló végleges határozatot a köznevelési feladatokat ellátó hatóság megküldi a területileg illetékes tankerületi központnak, szakképző iskola esetében az állami szakképzési és felnőttképzési szervnek, települési önkormányzatnak, a törvényben meghatározott feladataik ellátása érdekében. A jogutóddal megszűnő intézmény iratállományát a jogutód intézménynek kell átadni. A jogutód nélkül megszűnő intézmény esetén a fenntartó, a fenntartó jogutód nélküli megszűnése esetén az intézmény székhelye szerint illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóság számára kell átadni az iratállományt.”

„23. § (9) A nevelési-oktatási intézmény működéséhez szükséges engedély akkor adható ki, ha a nevelési-oktatási intézmény állandó saját székhellyel rendelkezik, továbbá legalább egy, a maximális létszám befogadására alkalmas óvodai csoport, kollégiumi csoport, továbbá az adott iskolatípusnak megfelelően valamennyi évfolyamra egy-egy iskolai osztály működtetésére alapították, és az ehhez szükséges – jogszabályban meghatározott – személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állnak, vagy újonnan induló nevelési-oktatási forma esetében felmenő rendszerben, fokozatosan megteremti. Ha nemzetiségi nevelés-oktatás esetén, valamint az ötezer főt meg nem haladó lakosság számú településen, a nevelés-oktatást igénybevevő gyermekek, tanulók előre tervezhető létszáma nem éri el az átlag osztály- vagy csoportlétszámot, akkor a maximális létszám befogadására alkalmas osztályteremre, csoportszobára vonatkozó feltétel helyett elegendő, ha az intézmény az átlaglétszám befogadására alkalmas helyiséggel rendelkezik.”

„25. § (6) A nevelési-oktatási intézményben nyújtott szociális szolgáltatás során eljáró óvodai és iskolai szociális segítő a gyermekkel, tanulóval közvetlenül foglalkozik, az egyéni szociális szolgáltatások megvalósításának ideje alatt a gyermek, tanuló felügyeletéről maga gondoskodik.”

„27. § (5) Az általános iskola és a középfokú iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret-különbözete terhére a tehetség kibontakoztatására, a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatására, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára, továbbá az első- negyedik évfolyamra járó tanulók eredményes felkészítésére szolgáló, differenciált fejlesztést

biztosító egy-három fős foglalkozásokat. A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára szervezett fejlesztő pedagógiai ellátás keretében a tanuló tantárgyi felzárkóztatását a nevelő-oktató munka szakaszának, illetve a tantárgynak megfelelő szakképzettségű pedagógus, készségfejlesztését pedig fejlesztő pedagógus végzi. Tehetséggondozásra és felzárkóztatásra osztályonként legalább további heti egy-egy óra biztosított az osztályok 6. mellékletben meghatározott időkerete felett.”

„35/B. § (3) Az egyházi jogi személy által foglalkoztatott, fakultatív hitoktatásban, illetve a bevett egyház és azok belső egyházi jogi személyei által foglalkoztatott, hit- és erkölcsoktatásban közreműködő személynek a 32. § (1) bekezdés *h*) pontjában meghatározott feltételeknek kell megfelelnie. A bevett egyház és azok belső egyházi jogi személyei által polgári jogi jogviszony keretében foglalkoztatott hit- és erkölcsoktatóknak meg kell felelnie a 66. § (1) bekezdés *b*) pontjában előírt feltételeknek, amely tény a polgári jogi jogviszony létesítésekor az érintett személy hatósági bizonyítvánnyal igazolja.”

„26/A. A tanulói edzettség mérésével és a külföldi tanulmányúttal kapcsolatosan kezelt adatok

44/B. § (1) A tanulók fizikai állapotának és edzettségének mérési adatait tartalmazó informatikai alapú diagnosztikus értékelő rendszert, a Nemzeti Egységes Tanulói Fittségi Tesztet (a továbbiakban: NETFIT) a tanulók egészségi állapotának nyomon követése céljából a Magyar Diáksport Szövetség működteti.

(2) A NETFIT – mérési azonosító alkalmazásával – a tanuló következő személyes adatait tartalmazza:

- a) mérési azonosító,
- b) születési év és hónap,
- c) nem,
- d) decimális életkor,
- e) sajátos nevelési igényre vonatkozó adat,
- f) évfolyam,
- g) az iskola feladatellátási helye,
- h) a fizikai fittségi mérés eredményei.

(3) A nyilvántartás adatai az első adatfelvételtől számított tíz évig kezelhetők.

(4) A fizikai fittségi mérés eredményeit a mérést végző pedagógus – mérésben érintett tanulónként, mérési azonosító alkalmazásával – rögzíti és feltölti a NETFIT-be. A fizikai fittségi mérés tanulót érintő eredményeit a tanuló és a szülő a tanuló mérési azonosítójának felhasználásával megismerheti.

44/C. § (1) A központi költségvetésből vagy európai uniós forrásból megszervezett külföldi tanulmányút finanszírozásának biztosítása és a felhasználás ellenőrzése céljából a Tempus Közalapítvány informatikai alapú nyilvántartást vezet (a továbbiakban: tanulmányutak nyilvántartása).

(2) A tanulmányutak nyilvántartása az alábbi adatokat tartalmazza:

- a) a tanuló nevét,
- b) a tanuló oktatási azonosító számát,
- c) a tanuló anyja születési nevét,
- d) a tanuló születési helyét és idejét,
- e) a tanuló állampolgárságát,
- f) a tanuló nemét,
- g) a tanuló nevelési-oktatási intézményének nevét, oktatási azonosító számát,
- h) a tanuló tanulói jogviszonyát megalapozó köznevelési alapfeladatot,
- i) a tanulónevelés-oktatásának helyét,
- j) a tanuló évfolyamát,
- k) azt, hogy a tanuló hányadik évfolyamon, mely országban vett részt külföldi tanulmányúton,
- l) kiskorú tanuló esetén a külföldi tanulmányúthoz történő szülői hozzájárulási nyilatkozatot,
- m) a tanuló nyelvi szintjét igazoló iskolai ajánlást,
- n) a választott külföldi fogadó intézmény, gazdálkodó szervezet nevét,
- o) az utasbiztosítás szerződésszámát,
- p) a támogatói szerződés számát,
- q) egyéni pályázat esetén a tanuló fizetési számlaszámát.
- r) a tanuló sajátos nevelési igényére vonatkozó adatokat.

(3) A (2) bekezdés a)–f) pontjában meghatározott adatokat a központi költségvetésből vagy európai uniós forrásból megszervezett külföldi tanulmányút finanszírozásának biztosítása és a felhasználás ellenőrzése céljából a Tempus Közalapítvány a KIR részére továbbítja.

(4) A külföldi tanulmányútra irányuló egyéni pályázat esetén a (2) bekezdés a)–b) és g)–r) pontjában szereplő adatokat a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő, csoportos pályázat esetén a (2) bekezdés a)–b) és g)–p) és r) pontjában szereplő adatokat a nevelési-oktatási intézmény szolgáltatja a Tempus Közalapítvány számára.

(5) A nyilvántartás adatai az adatfelvételtől a tanulói jogviszony megszűnéséig kezelhetők.”

„45. § (2) A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik. A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik. A szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. A szülő kérelmét az iskolakezdés évében január 15-éig nyújthatja be a felmentést engedélyező szervhez. Ha az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, akkor csak szakértői bizottság rendelhető ki. Ha a szakértői bizottság a szülői kérelem benyújtására nyitva álló határidő előtt a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben történő részvételét javasolja, a szülői kérelem benyújtására nincs szükség. Ha a gyermek az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget korábban eléri, a felmentést engedélyező szerv a szülő kérelmére engedélyezheti, hogy a gyermek hatéves kora előtt megkezdje tankötelezettségének teljesítését. A bíróság eljárására alkalmazni kell a (6b)–(6f) bekezdésében foglaltakat.”

„45. § (6) A felmentést engedélyező szerv dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének egyéni munkarend keretében tehet eleget. Az eljárás során a felmentést engedélyező szerv megkeresheti a gyámhatóságot, a gyermekjóléti szolgálatot, az iskolaigazgatót, gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő tanuló esetén a gyermekvédelmi gyámot. Az eljárásban a függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról.

(6a) Ha az egyéni munkarendben tanuló neki felróható okból két alkalommal nem jelenik meg az osztályozó vizsgán, vagy két alkalommal nem teljesíti a tanulmányi követelményeket, az iskola igazgatója értesíti a felmentést engedélyező szervet, és a tanuló a következő félévtől csak iskolába járással teljesítheti a tankötelezettségét.

(6b) A (2) és (6) bekezdésben foglalt döntés ellen közigazgatási pert a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megindítani. A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg.

(6c) A bíróság legkésőbb a keresetlevélnek a bírósághoz való érkezését követő nyolc napon belül intézkedik a tárgyalási határnapnak a keresetlevél bírósághoz való érkezésétől számított harminc napon belüli időpontra történő kitűzéséről, kivéve, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek.

(6d) A perben egyesbíró jár el első fokon. Ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, az egyesbíró a perben a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. A tanács elé utalt ügyben utóbb egyesbíró nem járhat el.

(6e) A bíróság a keresetlevelet, a keresetlevél bírósághoz történő érkezésétől számított negyvenöt napon belül bírálja el, a határozatát ugyanezen határidőn belül írásba foglalja és a felek részére kézbesíti.

(6f) A perben nem lehet alkalmazni a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 148. §-a szerinti ítélezési szünetre vonatkozó rendelkezéseket.”

„45. § (8) A hivatal gondoskodik az óvodai nevelésben részvételre kötelezettek és a tankötelesek nyilvántartásáról, a nyilvántartásból adatot közöl a területileg illetékes kötelező felvételt biztosító óvodák, iskolák fenntartói számára. A felmentést engedélyező szerv hivatalból, valamint a hivatal jelzése alapján elrendeli és felügyeli az óvodába járási kötelezettség és a tankötelezettség teljesítését.”

„80. § (3) Az országos méréshez, értékeléshez központilag elkészített, mérési azonosítóval ellátott dokumentum alkalmazható, amelyen nem szerepelhet olyan adat, amelyből a kitöltő tanuló azonosítható. A tanulói teljesítmény mérése, értékelése céljából az országos mérés, értékelés során keletkezett, a tanulók teljesítményének értékelésével kapcsolatos adatok feldolgozhatók, és e célból a mérési azonosítóval ellátott dokumentumok átadhatók a hivatal részére. A hivatal az átadott adatokat az Onyvtv. szerint, az annak 1. melléklet VI. alcímében meghatározott informatikai rendszerben kezeli.”

„90. § (1) Magyarország területén külföldi nevelési-oktatási intézmény akkor működhet, akkor adhat ki külföldi bizonyítványt, ha abban az államban, ahonnan származik, az intézményt nevelési-oktatási intézménynek,

az általa kiadott bizonyítványt pedig az ilyen nevelési-oktatási intézménynek megfelelő bizonyítványnak jogszerűen elismerik, és az elismerést hitelt érdemlően bizonyították, feltéve, hogy az intézmény működése nem ellentétes az Alaptörvényben foglaltakkal. E rendelkezéseket a nemzetközi iskolák tekintetében is alkalmazni kell azzal az eltéréssel, hogy az elismerést az intézményt akkreditáló nemzetközi szervezetnek kell kiadnia. A külföldi nevelési-oktatási intézményt az oktatásért felelős miniszter – az intézmény fenntartójának kérelme alapján – nyilvántartásba veszi és engedélyezi a működését. Ha az intézményt akkreditáló nemzetközi szervezet csak már működő intézmény számára ad ki elismerést, a nemzetközi óvoda, iskola számára ideiglenes működési engedély adható, amelynek feltétele az intézményt akkreditáló nemzetközi szervezet által az akkreditációs eljárás megindításáról szóló igazolás kiállítása.”

„51/A. A tankönyvellátás

93/A. § (1) Ezen alcím rendelkezéseit kell alkalmazni

a) a Magyarország területén működő iskolákban, ide nem értve az oktatásért felelős miniszter engedélye alapján a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet oktatási programja alapján folyó oktatást megvalósító iskolákban,

b) a (2) és (3) bekezdésben meghatározott feladatok végrehajtásában közreműködőkre, természetes és jogi személyekre.

(2) A tankönyvellátás állami feladat. A tankönyvellátás rendszerének működtetéséért az oktatásért felelős miniszter felelős.

(3) Az oktatásért felelős miniszter az iskolában alkalmazott tankönyvek

a) tankönyvvé nyilvánításával és a tankönyvjegyzékre történő felvételével kapcsolatos feladatait a hivatal által,

b) fejlesztésével és kiadásával kapcsolatos feladatokat az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv működtetésével,

c) előállításával, valamint az iskolai tankönyvrendelés lebonyolításával kapcsolatos feladatokat a Kormány rendeletében kijelölt, az állam százszázalékos tulajdonában álló, nonprofit gazdasági társaság (a továbbiakban: könyvtárellátó) közreműködésével

látja el.

93/B. § (1) A könyv, a szótár, a szöveggyűjtemény, az atlasz, a kislexikon, a munkatankönyv, a munkafüzet, a feladatgyűjtemény, a digitális tananyag és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozó, feladathordozó – az e törvényben és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott eljárásban – tankönyvvé nyilvánítható.

(2) A tankönyvvé nyilvánításról és a tankönyvvé nyilvánítás megszüntetéséről a hivatal, a szakképzési tankönyvek tekintetében a szakképesítésért felelős miniszter dönt. A szakképesítésért felelős miniszter ezt a jogát az irányművelet alatt álló államigazgatási szervre vagy a miniszterrel kötött megállapodás alapján a hivatalra átruházhatja.

(3) Tankönyvvé nyilvánítási kérelmet

a) közismereti tankönyv vonatkozásában

aa) az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv,

ab) a 93/D. § (2) bekezdése szerinti nyilvános felhívás alapján az oktatásért felelős miniszter által kiválasztott könyv esetén a könyvkiadást folytató jogi személy,

ac) bevett egyház, vagy annak belső egyházi jogi személye,

b) szakképzési tankönyv vonatkozásában

ba) könyvkiadást folytató jogi személy,

bb) bevett egyház, vagy annak belső egyházi jogi személye nyújthat be.

(4) A tankönyvvé nyilvánítási eljárásban az ügyintézési határidő három hónap.

(5) A tankönyvvé nyilvánítási eljárásban az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról.

93/C. § (1) A tankönyvjegyzéket a hivatal vezeti. A hivatal

a) a 93/B. § (3) bekezdésben meghatározottak kérelme, vagy

b) a szakképesítésért felelős miniszter döntése

alapján veszi fel a tankönyvet a tankönyvjegyzékre. Ha az eljárásban szakértői vélemény beszerzése szükséges, akkor az a Kormány rendeletében kijelölt testülettől kérhető.

(2) A digitális tananyag a tankönyvjegyzékre tartós tankönyvként nem vehető fel.

(3) A tankönyvjegyzék

a) bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában a Nat szerint jóváhagyott kerettantervi tantárgyanként, b) szakképzési tankönyv esetén szakképzési kerettantervi tantárgyanként, modulonként, témakörönként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat.

(4) A (3) bekezdésben foglaltakat nem kell alkalmazni a szótár, a szöveggyűjtemény, a feladatgyűjtemény, az atlasz, a kislexikon, a munkafüzet, a digitális tananyag és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozó, feladathordozó és az idegen nyelvi tankönyvek tekintetében, továbbá akkor, ha bevett egyház, vagy annak belső egyházi jogi személye az oktatásért felelős miniszter által közzétett nyilvános felhívására készít tankönyvet.

93/D. § (1) Az oktatásért felelős miniszter által, a közismereti tankönyvekre és az oktatásért felelős miniszter mint szakképesítésért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképzésekre vonatkozó szakképzési tankönyvekre kiterjedően elkészített tankönyvfejlesztési terv végrehajtásában az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv közreműködik, ennek keretében

a) elkészíti az új fejlesztésű tankönyvek engedélyezett szerkesztett elektronikus kiadványát, és

b) kiadói feladatokat lát el.

(2) Nyilvános felhívást tehet közzé

a) az oktatásért felelős miniszter a Kormány által rendeletben kijelölt testület véleményének kikérésével közismereti tankönyv fejlesztésére, nemzetiségi nevelést-oktatást érintő közismereti tankönyv esetén az Országos Nemzetiségi Tanács egyetértésével,

b) a szakképesítésért felelős miniszter szakképzési tankönyv fejlesztésére.

(3) Az oktatásért felelős miniszter által közzétett nyilvános felhívás eredményeképpen elkészített, és a Kormány által kijelölt testület véleményének kikérését követően kiválasztott könyvekre vonatkozóan – kérelemre, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott, a tankönyvvé nyilvánítási eljárásra vonatkozó tartalmi és formai követelmények teljesülése esetén – a hivatal lefolytatja a tankönyvvé nyilvánítási eljárást.

93/E. § (1) Az iskola az iskolai tankönyvrendelés keretében a Nat szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz kizárólag a tankönyvjegyzéken szereplő tankönyvek közül választhat.

(2) A tankönyvek országos megrendelését, beszerzését és az iskolák számára történő eljuttatásának megszervezését, a tankönyvek vételárának beszedését az állam a könyvtárellátó útján látja el. A könyvtárellátó végzi el az állami tankönyvfejlesztésért és -kiadásért felelős szerv által kiadott tankönyvek engedélyezett sokszorosítását, valamint e tankönyvekkel kapcsolatos készletraktározási és kereskedelmi feladatokat.

(3) A könyvtárellátó

a) a tankönyvellátás során úgy köteles eljárni, hogy azzal országos szinten a tankönyvellátás leggazdaságosabb megvalósítását biztosítsa,

b) biztosítja, hogy a tanuló legfeljebb a tankönyvjegyzékben feltüntetett legmagasabb fogyasztói áron (a továbbiakban: iskolai terjesztési ár) jusson hozzá a tankönyvhöz azzal, hogy az iskolai terjesztési ár tartalmazza az általános forgalmi adó összegét is,

c) gondoskodik arról, hogy az iskolában alkalmazott tankönyvek az iskola tanulói részére az egész tanév során megvásárolhatók legyenek.

(4) A könyvtárellátónak nem lehet vezető tisztségviselője, felügyelőbizottsági tagja, könyvvizsgálója az a személy, aki

a) más tankönyvkiadással, -terjesztéssel foglalkozó természetes személy, vagy jogi személy vezetője, munkavállalója, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény szerinti hozzátartozója,

b) az a) pontban meghatározott szervezetben tagsági jogokat megtestesítő vagyoni joggal rendelkezik, vagy részt vesz az ügyvezetésében, felügyelő bizottságában.

(5) Az iskola a tankönyveket – jogszabályban meghatározottak szerint, elektronikus formában – a könyvtárellátó felületén keresztül rendeli meg. A könyvtárellátó számára az iskola a tankönyvrendeléssel kapcsolatos, alábbi személyes adatokat adja át:

a) a tanuló neve,

b) a tanuló oktatási azonosító száma,

c) a tanuló törvényes képviselőjének neve,

d) a törvényes képviselő vagy a nagykorú tanuló lakcíme,

- e) a tanuló iskolájának neve, OM azonosítója,
- f) a tanuló évfolyamának, osztályának megjelölése,
- g) a tanuló részére az iskolai tankönyvellátás keretében megrendelt, megvásárolt tankönyvek címe,
- h) a tanuló nemzetiségének megjelölése, amennyiben a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló jogszabályban meghatározott nyilatkozattal vesz részt a nemzetiségi nevelés-oktatásban.

(6) Az iskola átadja a könyvtárellátónak a tankönyvek tanulóra, évfolyamra, tantárgyra lebontott címlistáját.

(7) Az (5) és (6) bekezdés alapján átadott személyes adatokat a könyvtárellátó kizárólag a tankönyvjegyzékben meghatározott áron történő tankönyvvásárláshoz való jogosultság megállapítása céljából kezeli.

93/F. § (1) A központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni

a) a térítésmentes tankönyvek, valamint

b) a (4) bekezdésben meghatározott tankönyvek

iskolai beszerzéséhez (a továbbiakban: ingyenes iskolai tankönyvellátás) biztosított állami támogatás (a továbbiakban: tankönyvtámogatás) fedezetét.

(2) A tankönyvtámogatás felhasználható

a) a tanulói tankönyvvásárlás költségeinek átvállalására és csökkentésére, továbbá az iskolai tankönyvrendelés teljesítésére, valamint

b) ha az iskolában a nevelő és oktató munkához részben vagy egészben nem alkalmaznak tankönyvet, készségfejlesztő iskolai nevelés-oktatáshoz és a fejlesztő nevelés-oktatáshoz a pedagógiai programban foglaltak megvalósítását szolgáló, a tankönyvjegyzéken nem szereplő könyvek, munkafüzetek, feladatlapok, digitális ismerethordozók beszerzésére, a szakmai munkaközösség és az iskolai szülői szervezet egyetértésével.

(3) A tankönyvtámogatás összegét – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározottak szerint – az iskola fenntartója útján kell eljuttatni az iskolához.

(4) Az ingyenes iskolai tankönyvellátással nem érintett iskolai évfolyamokon, továbbá az (1) bekezdés b) pontja tekintetében az iskolai tankönyvrendelésnek biztosítania kell, hogy – az iskolától történő tankönyvkölcsönzés, napköziben, tanulószobában elhelyezett tankönyvek igénybevétele, használt tankönyvek biztosítása, illetve tankönyvek megvásárlásához nyújtott pénzbeli támogatás útján – a nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő minden olyan tanuló részére, aki

a) tartósan beteg,

b) a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrumzavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd,

c) három vagy több kiskorú, illetve eltartott gyermeket nevelő családban él,

d) nagykorú, és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult,

e) rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül, vagy

f) a gyermekvédelmi gondoskodás keretében nevelésbe vett vagy utógondozói ellátásban részesül

a tankönyvek ingyenesen álljanak rendelkezésre (a továbbiakban: normatív kedvezmény). A nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben ideiglenes hatállyal elhelyezett tanuló után nem vehető igénybe a normatív kedvezmény.

(5) A normatív kedvezményre való jogosultság szempontjából az érintett személyt a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény II. Fejezete alapján kell tartósan beteg, súlyosan fogyatékos, három- vagy többgyermekes családban élő, nagykorú és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosultnak – kivéve, ha az iskoláztatási támogatásra való jogosultság a legmagasabb életkor elérése miatt szűnt meg – minősíteni."

„94. § (4) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy [...]

g) az intézményvezetői megbízás iskolai végzettséggel, szakképzettséggel kapcsolatos és egyéb részletes feltételeit, a pedagógusok előmeneteli rendszerét, az egyes fokozatokba történő besoroláshoz szükséges követelményeket, a minősítő vizsgát és a minősítési eljárást lefolytató bizottság működését, a szakmai kritériumokra vonatkozó részletes rendelkezéseket, a minősítő vizsga és a minősítési eljárások során adható minősítések feltételeit, a minősítésekhez kapcsolódó fokozatokhoz és ezen belül az egyes fizetési kategóriákhoz tartozó illetményt, az illetményeltérítés alapjául szolgáló kompetencia- és teljesítményalapú értékelési rendszert, valamint az ágazati, szakmai sajátosságokra tekintettel a 8. mellékletben meghatározott keretek között az illetménypótlék, az intézmény vezetői részére járó további pótlék, a munkavégzés sajátos körülményeire tekintettel

az e törvényben meghatározottaknál magasabb mértékű pótlék, keresetkiegészítés és a jutalom megállapításának részletes szabályait, a megismételt minősítő vizsga és minősítési eljárások költségét, valamint a minősítési-, megújítási díj mértékét, befizetésének szabályait, a neveléssel-oktatással lekötött munkaidő számítása szempontjából egyes intézménytípusokban alapul veendő egy tanóra, foglalkozás időtartamát, a kollégiumi nevelőtanárral által a neveléssel-oktatással lekötött munkaidejében ellátható, az iskolai vagy kollégiumi foglalkozáson részt nem vevő tanulók folyamatos pedagógiai felügyeletébe tartozó egyes feladatokat, a nevelési-oktatási intézményekben elrendelhető rendkívüli munkavégzés, ügyelet és készenlét elrendelésének feltételeit, az ügyelet és az ügyelet alatt elrendelt munkavégzés díjazását is magában foglaló átalánydíjazás megállapításának szabályait és mértékét, a nevelés-oktatást előkészítő, nevelés-oktatással összefüggő egyéb feladatok körét, az eseti helyettesítésnek minősülő helyettesítést, az alkotói szabadság igénybevételének részletes szabályait, a pedagógusok munkaideje beosztásának szabályait, a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazottak, valamint a gazdasági, ügyviteli, műszaki, kiegészítő és más, nem pedagógus-munkakörben alkalmazottak besorolásához szükséges követelményeket, a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek, tanulók szülei iskolai végzettséggel összefüggő önkéntes nyilatkozatának kérdéseit, valamint az igazgatótanács munkáltatói jogosítványait, [...] rendeletben állapítsa meg.”

„94. § (4h) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az egyéni munkarenddel kapcsolatosan eljáró, felmentést engedélyező szervet rendeletben jelölje ki.”

„99/J. § E törvénynek a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvénnyel megállapított

- a) 45. § (5) bekezdésének hatálybalépését megelőző napon magántanulói jogviszonyban álló tanuló magántanulói jogviszonyának egyéni munkarendre történő módosítását a Kormány által kijelölt hatóság a hatálybalépéstől számított egy éven belül felülvizsgálja,
- b) 62. § (4) bekezdését a hatálybalépését követően benyújtott kérelmekre kell alkalmazni.”

„99/K. § (1) A közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény hatálybalépését követő 1 éven belül a 9. § (10) bekezdése szerinti hálózat, szervezet, illetve fenntartó köteles felülvizsgálni a kerettantervet annak érdekében, hogy az megfeleljen a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvénnyel módosított 9. § (9a) bekezdésében foglaltaknak, és a kerettanterv módosításának jóváhagyását kérelmezni. Ennek elmulasztása esetén a működési engedélyt vissza kell vonni.

(2) A közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvénnyel módosított 9. § (9a) bekezdésében foglaltakat a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. évi LXX. törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő működési engedélyezési eljárásokban is alkalmazni kell. Ha az e bekezdésben foglaltak alapján a kerettanterv vagy a működési engedély iránti kérelem módosítása szükséges, akkor az ügy ügyintézési határideje 45 nappal meghosszabbodik.”

III.

- [46] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az Alkotmánybíróság „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját”. Az Alkotmánybíróság ezért mindenekelőtt megállapította, hogy az ötvenhat országgyűlési képviselő által benyújtott indítványt az Alaptörvény idézett rendelkezésének megfelelően, az eljárás kezdeményezésére jogosultak terjesztették elő.
- [47] Az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapozza meg.

- [48] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (1) bekezdés szerinti követelményeknek megfelelő indítványt – egyéb feltételek megléte mellett – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz.
- [49] 2.1. A kérelem megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Tartalmazza továbbá az indítvány az eljárás megindításának indokait, megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályt, illetve annak egyes rendelkezéseit és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit.
- [50] 2.2. Az indítvány a határozott kérelem követelményének azonban csak részben tesz eleget. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának megfelelően a kérelem akkor határozott, ha tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [51] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Módtv. egészének megsemmisítésére vonatkozó indítványi elem nem felel meg a határozott kérelem követelményének, ugyanis csupán általánosságban, konkrét rendelkezésekhez köthető, alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül állítja a felkészülési idő, a normavilágosság, a jogbiztonság és a szülői jogok sérelmét.
- [52] Az indítvány ugyancsak nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást az Nkt. 4. § 6a. pontjával, 8. § (2b)–(2c) bekezdéseivel, 23. § (9) bekezdésével, 25. § (6) bekezdésével, 35/B. § (3) bekezdésével, 45. § (8)–(9) bekezdéseivel, 67. § (1) és (8) bekezdésével, 68. § (1) bekezdésével, 70. § (2) bekezdés j) pontjával, 80. § (3) bekezdésével, 83. § (3) bekezdésével, 90. § (1) bekezdésével, 93/A–93/F. §-aival, 94. § (4g) és (4h) bekezdéseivel, a 99/J. §-ával, valamint a Módtv. 32. és 33. §-aival összefüggésben. Az Alkotmánybíróság éppen ezen indítványi elemek vizsgálatát az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [53] 2.3. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az Nkt. 67. § (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozók az alaptörvény-ellenességet egyebek között azért állították, mert „mindaddig, ameddig az érintett kormányrendelet meg nem jelenik”, nem lehet megállapítani, hogy mely feltételek szükségesek az intézményvezetői megbízáshoz. Az indítványozók állításával ellentétben azonban az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 196/2019. (VIII. 1.) Korm. rendelet 13. §-a 2019. szeptember 1-jei hatállyal rendelkezett az intézményvezetői kinevezés feltételéről, mely már az indítvány benyújtásakor is hatályban volt.
- [54] 3. Az indítványozók az Nkt. 9. § (9a) bekezdésével, valamint 99/K. §-ával összefüggésben három dolgot sérelmeztek. Egyrészt a kellő felkészülési idő hiányát, a jogszabályban biztosított egyéves határidő ugyanis meglátásuk szerint az alternatív iskolák esetében nem elegendő a kerettanterv elkészítésére. Másrészt diszkriminatívnak találják, hogy a tananyag két félévre bontását a jogalkotó csak az alternatív iskolák esetében követeli meg, harmadrészt pedig álláspontjuk szerint a visszaható hatály tilalmába ütközik azon rendelkezés, hogy az Nkt. 9. § (9a) bekezdését a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. A gyakorlatban az indítvány szerint ez azzal a következménnyel járhat, hogy egyes iskolák 2019. szeptember 1. napján nem kezdenek meg a működésüket. 2019. szeptember 18. napján érkezett beadványukban azonban ilyen intézményt nem jelöltek meg.
- [55] Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló 2019. évi CXII. törvénnyel többek között az Nkt. számos rendelkezését is módosította. A módosítás következtében az Nkt. 9. § (9a) bekezdése, valamint 99/K. §-a is jelentősen megváltozott 2020. január 1-jei hatállyal, az új rendelkezésből az egyéves határidő, valamint a tanterv két félévre bontásának kötelezettsége is kikerült.
- [56] Az Abtv. 64. § e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha annak érdemi vizsgálata során megállapítja – a 25–27. §-ban foglalt eljárások kivételével – a vizsgált jogszabály hatályvesztését. Az Nkt. 9. § (9a) bekezdésének, valamint 99/K. §-ának az indítványozók által sérelmezett tartalma a fentiek szerint hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezés, így annak az Alkotmánybíróság általi vizsgálata absztrakt utólagos normakontroll keretében már nem lehetséges, ezért az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemet visszautasította {hasonlóan: 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [24]}.
- [57] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatásköre kivételesen hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára is kiterjedhet, ha az konkrét ügyben még alkalmazandó. Az absztrakt utólagos normakontroll

roll-eljárásban már nem vizsgálható jogszabályi rendelkezés alkalmazása kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdések, alapjogsérelmek tehát az egyedi érintettség igazolása mellett az Abtv. 26. §-a és 27. §-a szerinti eljárásokban kezdeményezhetők. Hasonlóan, az egyedi ügyben történt alkalmazás esetén az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés lehetősége is rendelkezésre áll abban az esetben, ha a már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén konkrét – az Alaptörvényben biztosított – jog sérelme merül fel.

- [58] 4. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az indítványozóknak jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére nincs jogosultságuk. Az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható egyik lehetséges jogkövetkezményként szabályozza, így annak indítványozására az indítványozók nem jogosultak [az utólagos normakontroll-eljárásra: 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [20]]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor [figyelemmel részben az indítvánnyal támadott rendelkezésekre, a 9/2019. (III. 22.) AB határozat rendelkező részére, a Módtv. indokolására, valamint az államtitkár válaszára] jelen ügyben az indítványozók által állított okból nem látta indokát ezen jogkövetkezmény hivatalbóli alkalmazásának.

IV.

- [59] Az indítvány részben megalapozott.
- [60] Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi vizsgálatát megelőzően elsőként áttekintette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos korábbi, jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns gyakorlatát.
- [61] Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó elv a kellő felkészülési idő biztosítása, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E követelményt megismétli a Jat. 2. § (3) bekezdése is.
- [62] A kellő felkészülési idő Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettséget ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akarataik ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a szabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással [6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]; 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]]. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg [3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]]. Az Alkotmánybíróság hatásköre ennek megfelelően a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni [24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]].
- [63] Ugyancsak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből vezethető le a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatályú jogalkotásra vonatkozó gyakorlatát a 10/2018. (VII. 18.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65–66; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]]. A jogbiztonság teremt meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani [3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]].

A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]]. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régitől eltérően határozza meg.” (Indokolás [49]–[51])

V.

- [64] 1. Az Alaptörvény nagy hangsúlyt helyez a család intézményének védelmére. Már a Nemzeti Hitvallás is hitet tesz a család értéke mellett („[v]alljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet”), míg az L cikk rögzíti a család védelmét, a gyermekvállalás támogatását. A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény szerint a család Magyarország legfontosabb nemzeti erőforrása, olyan önálló közösség, amely erkölcsi alapokon nyugszik. A család, és a családban történő nevelkedés biztonságosabb minden más lehetőséghez képest, továbbá harmonikusan működő családok nélkül nincs jól működő társadalom. Az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. A XVI. cikk (1) bekezdése a gyermeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát deklarálja, a (2) bekezdés biztosítja a szülők számára a jogot a gyermeküknek adandó nevelés megválasztására, míg a (3) bekezdés értelmében a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, mely kötelezettség magában foglalja a gyermekük taníttatását is.
- [65] Az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött alkotmányozói indokolás szerint a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges „védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelezettsége elsődlegesen a szülőket (vagy a gyermek más törvényes képviselőit) illeti, illetve terheli. Ezzel összefüggésben a Javaslat a szülők jogaként határozza meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztását és egyben kötelezettségükkel teszi a kiskorú gyermekükről való gondoskodást, ideértve a tanköteles gyermekük taníttatását is.”
- [66] Az Alaptörvény XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdései egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll, a XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, melynek biztosítása a XVI. cikk (2) bekezdése értelmében elsődlegesen a szülők kötelezettsége. A szülők neveléshez való joga két irányból is korlátozott: egyfelől a gyermeküknek adandó nevelés megválasztása során a szülők nem élveznek korlátlan szabadságot, és a nevelés keretében kizárólag olyan döntések meghozatalát védi és támogatja az Alaptörvény, amely a gyermek legjobb érdekével összhangban áll, azaz a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok tartalmi korlátja a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdeke. Másfelől pedig a szülők neveléshez való jogának korlátja a XVI. cikk (3) bekezdése szerinti gondoskodási kötelezettség, mely magában foglalja a gyermek taníttatásának kötelezettségét is. A szülők nevelési jogának tartalmát az Alkotmánybíróság a 995/B/1990. AB határozatban akként határozta meg, 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.” (ABH 1993, 515, 527)
- [67] Miközben tehát az Alaptörvény maga is rögzíti a szülők neveléshez való jogát, egyben azt is elismeri, hogy a gyermek nevelésének nem csupán egyetlen helyes módja létezik, hanem a több, adott esetben egyaránt helyes nevelési módszer közül kell a szülőnek a gyermekére tekintettel választania. Ezen választási szabadság általános és abszolút korlátja ugyanakkor a gyermek taníttatásának kötelezettsége, mely vonatkozásban

az Alaptörvény nem biztosítja a szülők számára a választás lehetőségét a tanköteles, azaz a törvényben meghatározott életkort elért és iskolaérett gyermekek esetében. A tankötelezettség teljesítésének módja tekintetében azonban a szülők neveléshez való joga ugyancsak érvényesül: így különösen (a jogszabályi kereteken belül) megválaszthatják a gyermekük számára legjobbnak tartott oktatási intézményt, választhatnak az etika és a hit- és erkölcsstan oktatása között, vagy akár egyéni munkarendet kérelmezhetnek gyermekük számára.

- [68] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi egyebek között a gyermekeket is, akik (a nőkhöz, idősekhez és fogyatékossgal élőkhez hasonlóan) különleges gondoskodásra szorulnak és külön védelmet igényelnek. A részben a XV. cikk (5) bekezdésén, részben a XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló állami intézményvédelmi kötelezettség ugyanakkor csak másodlagos a szülő elsődleges kötelezettségéhez képest. Az állam feladata egyfelől a megfelelő intézményrendszer kialakítása és működtetése (ideértve a bölcsődei, óvodai, iskolai intézményeket éppúgy, mint a megfelelő egészségügyi ellátórendszert), másfelől a szülők gyermek legjobb érdekének megfelelő nevelési döntéseinek meghozatalához szükséges szakmai támogatás biztosítása (például a pedagógiai szakszolgálatok szakértői vizsgálatai és más hasonló intézmények révén), harmadfelől pedig annak biztosítása, hogy amennyiben a szülő egyedi esetekben elmulasztja a neveléshez való jogának gyakorlását, vagy azt nyilvánvalóan nem az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (3) bekezdése szerinti korlátokra tekintettel gyakorolja, a szülő helyébe lépve megtegye azokat az egyedi ügyekben szükséges intézkedéseket, melyek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a gyermek legjobb érdeke megfelelően érvényesüljön.
- [69] Mindezekkel összhangban az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy az Alaptörvény normaszöveg-javaslatának indokolása maga is kifejezetten elismeri a gyermek nevelése során a szülő jogainak elsődlegességét. A 995/B/1990. AB határozat mindezt akként rögzítette, hogy „ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelezettségeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállnia. Ez ad a jogalkotó államnak lehetőséget a törvényes beavatkozásra, és kötelezi az államot közvetlen helytállásra.” (ABH 1993, 515, 528) Mindez tehát azt jelenti, hogy az állam szerepe a gyermek nevelésére vonatkozó döntések meghozatalában csupán másodlagos jellegű: egyrészt a XV. cikk (5) bekezdése alapján köteles a szülőket segíteni a gyermek nevelése során, másrészt köteles a gyermek neveléséhez szükséges megfelelő intézményrendszert és ellátórendszert működtetni (melyek közül maga az Alaptörvény nevesíti a kötelező általános iskolai oktatást), harmadrészt pedig az állam fellépése konkrét, egyedi esetekben csak a szülők gyermek érdekeivel nyilvánvalóan ellentétes döntéseinek korrekciójára, illetőleg a gyermek nevelése szempontjából elengedhetetlenül fontos, a szülő részéről elmaradó döntések pótlására szorítkozhat.
- [70] 2. A szubszidiaritás elve értelmében az állam az egyén személyes autonómiájába tartozó kérdésekben a döntés lehetőségét nem vonhatja el az egyéntől. A gyermeknevelés feladata és felelőssége tehát elsődlegesen a szülőket terheli, az állam feladata pedig a szubszidiaritás elvének megfelelően részben a szülők támogatása-segítése, részben pedig a szülők nevelési tevékenységének korrekciója azokban az egyedi esetekben, ha az a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezet. Miközben a szubszidiaritás elve (és az Alaptörvény egyes, idézett rendelkezései) nem csupán felhatalmazzák, hanem kifejezetten kötelezik is az államot arra, hogy segítse a szülőket a gyermekük nevelése során, ezen állami szerepvállalás sem generálisan, sem pedig egyedi esetekben nem veheti át a szülőktől a nevelés jogát és felelősségét akkor, ha a szülők azt egyébként a gyermek legjobb érdekének megfelelően, az Alaptörvénnyel összhangban gyakorolják.
- [71] 3. Az Alkotmánybíróság korábban már több döntésében is hangsúlyozta, hogy „[a] szülőnek a nevelés megválasztásához való joga [az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerint a szülőknél joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést] – összefüggésben az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdésével (gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága) – azt jelenti, hogy a szülők gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak, tehát »[e]lsősorban a szülők (gondviselők) jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. A szülők választhatnak egészségügyi szolgáltatót, oktatási intézményt, ők dönthetnek arról, hogy milyen világnézeti nevelésben részesüljenek gyermekeik. Az egyes egészségügyi ellátások, a lehetséges alternatívák között is a szülők döntenek.« [39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464, 481]” (Abh., Indokolás [59]) Ugyanakkor „nem értelmezhető a szülő (2) bekezdésben biztosított nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól” (Abh., Indokolás [43]).

- [72] Az államnak a gyermek jogai védelme érdekében intézményvédelmi kötelezettsége áll fenn: „Az állam szerepe a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermekek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, létrehozza és működtesse a gyermekek védelmét biztosító intézményrendszer.” [114/2010. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2010, 579, 582] Ezen intézményvédelmi szerep ugyanakkor a gyermek jogai tekintetében csak kiegészítő jellegű: „a családi védelmet mint belső jogviszonyt kiegészíti (de adott esetben pótolja is) az – objektív intézményvédelmi kötelezettségből fakadó – állami (és a társadalmi) védelem.” (Abh., Indokolás [56])
- [73] Mindezeket az Alkotmánybíróság a 14/2014. (V. 13.) AB határozatban akként összegezte, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam. Az államnak – ebben a szerepkörében – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát aktív, tevőleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartással kell érvényre juttatnia (Indokolás [33]).
- [74] 4. Az Alkotmánybíróság a gyermek legjobb érdekével, illetőleg a szülők neveléshez való jogával, valamint az állami szerepvállalás terjedelmével kapcsolatosan utal a német irányadó bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatra is. A szülők neveléshez való jogához (*Erziehungsrecht*) kapcsolódik az állam nevelési feladata (*Erziehungsauftrag*), mely utóbbi elsősorban a nevelési jog gyakorlása feletti örökdéssel kapcsolatos feladatokat és hatásköröket takarja (BVerwG 6 B 65.07). A német szövetségi alkotmánybíróság, a *Bundesverfassungsgericht* korábban (a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatához hasonlóan) azt is elismerte, hogy a tankötelezettség intézménye a szülők nevelési jogának korlátját képezi (1 BvR 1358/09). Az irányadó német alkotmánybírósági gyakorlat szerint a *Grundgesetz* 6. cikk (2) bekezdéséből fakadóan a gyermek gondozása és nevelése a szülők természetes joga, azaz akik a gyermeknek életet adtak, természetesenül készek és kötelesek arra, hogy a gyermek ellátásáért és neveléséért felelősséget vállaljanak (BVerfGE 24, 150). Ezen szülői jogok ugyanakkor ún. „szolgáló emberi jogok”, amelyek a szülőt illetik ugyan meg, azonban azokat a szülők a gyermek érdekében kötelesek gyakorolni (BVerfGE 61, 372). Ennek megfelelően a német alkotmánybírósági gyakorlatból következően a szülői jogok elsősorban nem a szülő személyiségének szabad kibontakozását szolgálják, hanem a gyermek kibontakozásának garanciájaként érvényesülnek. A bajor szövetségi alkotmánybíróság a bajor alkotmány 129. cikk (1) bekezdése alapján pedig úgy foglalt állást, hogy bár a német szülők számára alanyi jogon biztosított az óvodai férőhely a gyermekük számára, azonban a szülők neveléshez való jogának elsőbbsége kizárja, hogy az állam óvodakötelezettséget vezessen be (BayVerfGHE 29, 191, 210). Az óvoda ugyanis nem kötelezettség, hanem a szülők nevelési kötelezettségeit támogató intézményrendszernek minősül (1 BvR 178/97).
- [75] Az irányadó német alkotmánybírósági gyakorlat szerint amikor valamely, a gyermek nevelésével kapcsolatos állami beavatkozás alkotmányosságáról kell döntenet, minden esetben a gyermek legjobb érdekét és az arányosság elvét kell szem előtt tartani, a jogalkotó pedig csak akkor avatkozhat be a szülő nevelési jogába általános tilalmakkal, amennyiben az egyedi intézkedések nem bizonyulnak elégségesnek (BVerfGE 7, 320). Mindez azt jelenti, hogy az általános iskolai nevelést megelőzően az államnak csak akkor kell beavatkoznia, amennyiben a szülő nevelési jogának gyakorlása konkrét, egyedi esetekben a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezet. Ennek megfelelően a német szövetségi alkotmánybírósági gyakorlat is irányadónak tartja a szülő neveléshez jogával való összefüggésben a szubsidiaritás elvét (1 BvR 205/58).
- [76] 5. Az Alkotmánybíróság végezetül azt is megjegyzi, hogy az Alaptörvény XVI. cikkének korábban említett értelmezése az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, Magyarországot is kötelező Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseivel is teljes mértékben összhangban áll. A Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie.” A 18. cikk (2) bekezdése pedig kifejezetten az állami szerepvállalás másodlagosságát hangsúlyozza akkor, amikor azt rögzíti, hogy „a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról”. Az Egyezmény 18. cikke [a szülők kötelezségeit és jogait tartalmazó 5. cikkel, valamint az állam kötelezségeit tartalmazó 3. cikk (2) bekezdésével és 27. cikkével együttesen] egyértelműen előírja, hogy a szülőké az elsődleges felelősség a gyermek legjobb érdekének biztosításában, az államnak pedig megfelelő lépéseket kell tennie

a szülők kötelességteljesítésükben való támogatása érdekében. Az állam ugyanakkor csak abban az esetben veheti át a szülő szerepét a gyermek jogainak és szükségleteinek biztosítása érdekében, ha a szülő nem képes eleget tenni ezen felelősségének.

VI.

- [77] Az Alkotmánybíróság elsőként az Nkt. 8. § (2) bekezdésével, valamint 8. § (2a)–(2c) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemet vizsgálta meg.
- [78] 1. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, majd azzal összhangban az Nkt. 2015. augusztus 31. napjáig hatályos rendelkezése hároméves kortól lehetővé tette az óvodai részvételt azzal, hogy abban az évben, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától napi négy órányi kötelező részvételt írt elő.
- [79] Az Nkt. 2015. szeptember 1. napjától kezdődően az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség korhatárát leszállította, napi négy órányi kötelező óvodai foglalkozáson való részvételt írva elő a harmadik életévét betöltött gyermekek számára is azzal, hogy a jegyző a szülők kérelmére – az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével – annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, felmentést adhatott a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete ezt indokolta.
- [80] A kötelező óvodai korhatár leszállítására, valamint a kötelező óvodai nevelés alóli felmentésre vonatkozó, 2015. szeptember 1. napjától hatályos szabályokat a jogalkotó a Módtv. elfogadásával két lépcsőben módosította.
- [81] Az Nkt. 2019. július 26. napjától hatályos rendelkezése [a Módtv. 7. § (1) bekezdése] a korábbi szabályozást annyiban változtatta meg, hogy a felmentés engedélyezésének korhatárát egy évvel leszállította, és annak az évnek az augusztus 31. napjáig tette immáron lehetővé, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti.
- [82] Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 8. § (2) bekezdése [a Módtv. 7. § (2) bekezdése] (a felmentés engedélyezésének korhatárát változatlanul hagyva) a felmentés engedélyezésére vonatkozó eljárásrendet változtatta meg, oly módon, hogy a szülő a tárgyév május 25. napjáig jogosult csak a kérelem benyújtására, a felmentés engedélyezéséről szóló döntést pedig a jegyző, illetőleg a fenntartó helyett a Kormány rendeletében kijelölt szerv hozza meg, az eljárásban szakértőként pedig csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki. Ugyancsak a Módtv. 7. § (2) bekezdése rögzítette a felmentés engedélyezésével kapcsolatos közigazgatási perre vonatkozó, 2020. január 1. napjától hatályos szabályokat [Nkt. 8. § (2a)–(2f) bekezdések]. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók alkotmányjogilag értékelhető indokolást kizárólag a Módtv. 7. § (2) bekezdésével összefüggésben terjesztettek elő, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság jelen eljárásban kizárólag ezen rendelkezések [azaz az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezései] alkotmányossági vizsgálatát végezhetette el.
- [83] Az indítvány az Nkt. rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét három okból állítja. Egyfelől az indítványozók úgy ítélték meg, hogy a felmentést engedélyező szerv eljárásrendjének kialakítására a törvény elfogadása és vonatkozó rendelkezésének hatálybalépése (2020. január 1. napja) közötti időszak elégtelen, ezáltal sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti kellő felkészülési idő követelménye. Másfelől az indítványozók álláspontja szerint az óvodai nevelés alóli felmentés lehetőségére vonatkozó korhatár leszállítása sérti a szülők Alaptörvény XVI. cikke szerinti neveléshez való jogát. Ezzel összefüggésben kérdésként fogalmazták meg, hol húzódik a szülői és az állami felelősség közötti határ. Harmadfelől pedig a felmentési kérelem elbírálására vonatkozó rendelkezések az indítvány szerint ellentétesek az Alaptörvény XVI. cikkével, illetőleg a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.
- [84] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozók Alaptörvény XVI. cikkének sérelmével kapcsolatos érveit vizsgálta meg.
- [85] Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelme érdekében a kötelező óvodai nevelésben való részvétel korhatárának felmentés nélküli leszállítására irányadó szabályozás a szülők neveléshez való jogának az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével összhangban álló, szükséges és arányos korlátozásának minősíthető-e.

- [86] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülői kötelezettségek között nevesíti a gyermek taníttatásáról való gondoskodást, azonban nem tartalmaz semmilyen előírást az óvodai nevelésre vonatkozóan. A kötelező óvodai nevelésre, illetőleg az ez alóli felmentések és kivételek rendszerére vonatkozó szabályozás ennek megfelelően teljes egészében törvényi alapokon nyugszik. Mindez önmagában is megerősíti {a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.)} tett megállapításokkal, így különösen a szubszidiaritás elvével összhangban}, hogy a tankötelezettség kezdetét megelőzően az államnak legfeljebb arra lehet joga, hogy kivételesen és kizárólag a gyermek legjobb érdekének biztosítása érdekében korlátozza a szülő neveléshez való jogát akkor, ha a szülő döntése és a gyermek legjobb érdeke egymással ellentétben állnak.
- [87] 2.1. Ahogyan arra az Abh. is rámutatott, az óvodai nevelés „általánosságban indokolt elsősorban a szocializáció, a majdani iskolai követelményekhez való alkalmazkodás, a társadalomba való beilleszkedés megkönnyítéséhez” (Indokolás [43]). A Módtv. indokolása is rögzíti, hogy „[társadalmi érdek és cél, hogy a 3., illetve 6. életév betöltésével a gyermekek minél nagyobb része kezdje meg az óvodai nevelésben illetve az iskolai oktatásban való részvételét. Különösen fontos ez az óvodában, mely fokozatosan, de különösen az utolsó évben az iskolai nevelés-oktatásra készít fel.” Tekintettel arra, hogy az óvodai nevelés intézménye hangsúlyosan az iskolai tanulmányok előkészítését, a közösségi beilleszkedést szolgálja, ezért az az intézkedés, mely annak előmozdítását szolgálja, hogy valamennyi gyermek az iskolai tanulmányainak megkezdése előtt részt vegyen óvodai nevelésben, alkotmányjogi értelemben szükséges eszköz a szülők gyermeküknek adandó nevelés megválasztásához való jogának korlátozásához.
- [88] 2.2. A korlátozás arányosságának vizsgálatakor (az Abh. megállapításaival egyezően) fokozottan figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy az Alaptörvény és a jogrendszer egésze rendkívül hangsúlyos szerepet biztosít a családnak. Ha a szülő elsődleges élethivatásának tekinti a gyermek nevelését, és szeretné, hogy a gyermek fejlődésének első időszakában teljes egészében a családban nevelkedjék, az erre vonatkozó joga csak erős alkotmányjogi indokkal korlátozható.
- [89] Az állami beavatkozás jogalapja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogának érvényesítése, ez pedig kizárólag az ő konkrét személyes viszonyaiban, az őt egyénileg és személyesen érintő kérdésekben (és nem pedig általános jelleggel) fordulhat elő. Az általános jogszabályi rendelkezéseknek ezért mindig lehetőséget kell biztosítaniuk az egyéni szempontok érvényesítésére, azaz az egyedi, a gyermek legjobb érdekét érvényre juttató döntések meghozatalára, mely alól csak az olyan nyilvánvalóan kivételes esetek jelenthetnek kivételt, mint az iskolai nevelés-oktatásra felkészítő utolsó óvodai év. Az állami beavatkozás arányosságának megítélésénél a gyermek személye, illetve egyéni körülményeinek figyelembevétele az alapvető jogok és az Alaptörvény értékrendszerének érvényesítéséhez nélkülözhetetlen.
- [90] A fentiekkel teljes összhangban az esetleges felmentés fontosságát az államtitkári válasz is hangsúlyozza. Rögzíti, hogy „minden gyermek esetében – akár hátrányos helyzetűnek minősül, akár nem – a szabályozásnak egységesen kell biztosítania az óvodáztatási kötelezettség teljesítésének a gyermek érdekét szolgáló betartását, az esetleges mentesítés lehetővé tételét”.
- [91] Az óvodai nevelés alkotmányos kereteit illetően egyértelmű jogi állásfoglalást teremtett az Abh., zsinórmértékül szolgálva jelen módosítás szükségességének és arányosságának vizsgálatánál is. Hangsúlyozta, hogy a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettség ENSZ-beli értelmezése szerint „a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban, de nem kizárólagosan a szülőkre hárul, ezért az állam is, és a társadalom is együttes felelősséget visel” (Abh., Indokolás [44]).
- [92] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam. Az Alaptörvény L cikk (2) bekezdése és XV. cikk (5) bekezdése alapján az államnak a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát aktív, tevéleges, támogató (nem pusztán passzív) magatartással kell érvényre juttatnia {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [93] Az Alkotmánybíróság az óvodai nevelés szükségességének (azaz a szülő neveléshez való joga korlátozása arányosságának) vizsgálata során az Abh.-ban e tekintetében lefektetett elveket követve megerősíti, hogy “[a] gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogai érvényesülése érdekében, testi és szellemi fejlődésének biztosításával, hangsúlyosan az iskolai tanulmányok előkészítését, a közösségi beilleszkedést szolgálja. Habár ez egy-egy szülő gyermeke nevelésének megválasztásához való jogát korlátozhatja – így a közösségi

nevelést egészében elutasító nevelési elveket valló, az óvodai nevelés kezdetét korainak tartó, vagy olyan szülő esetében, aki az adott nevelési intézmények helyett más keretek között képzelne el a gyermeke szocializálását –, a vázolt és az Óvodai nevelés országos alapprogramjában részletesen kifejtett célok elérése azonban szükségessé teszi az óvodai nevelést.” (Abh., Indokolás [40]) Az Alkotmánybíróság itt jegyzi meg, hogy az alapprogram szerint az óvodai nevelés alapelveit meghatározó olyan sarokkövek, mint a szeretetteljes gondoskodás és különleges védelem, a gyermeki személyiség teljes kibontakozásának elősegítése, mind olyan feladatok, amelyek családi környezetben biztosíthatók a legteljesebben, e körben az óvoda a szülők mellett csak kiegészítő szerepet kaphat.

- [94] Az óvodai nevelés utolsó évére vonatkozóan tehát az állam (az Abh. megállapításaival összhangban) jogosult (de még ekkor sem köteles) olyan, a kötelező óvodai nevelés alól kivételt (felmentést) nem engedélyező szabályozást alkotni, mely valamennyi gyermek számára kötelezővé teszi az óvodai nevelésben történő részvételt; az iskolai tanulmányokra való felkészülés biztosítását az Alkotmánybíróság olyan kivételes indokként ismerte el, mely még a felmentés lehetőségének teljes kizárása esetében is a szülők neveléshez való jogának arányos korlátozásának minősült.
- [95] Az Abh. az Nkt. korábban hatályos szabályozása arányosságának vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy „[a]z Nkt. korábban hatályos rendelkezése, bár a hároméves korhatárt főszabállyá teszi, alkalmazása alól kivételt enged: a szülő kérésére az ötödik életév betöltéséig széles körben lehetőséget ad a felmentésre. [...] A napi négy órás foglalkozás általánosságban indokolt elsősorban a szocializáció, a majdani iskolai követelményekhez való alkalmazkodás, a társadalomba való beilleszkedés megkönnyítéséhez. A szülő gyermekkel való foglalkozását, nevelési elveit nem gátolja, nem sérti, ellenkezőleg, kiegészíti a közösségben történő nevelés. Amennyiben pedig a gyermek különös érdeke, a családi körülmények indokolják, mód van a felmentésre.” (Abh., Indokolás [42]–[43])
- [96] Az Abh. a korábbi szabályozás arányosságát tehát két okból látta biztosítottnak. Egyrészt különös jelentőséget tulajdonított az iskolai nevelést megelőző, iskolára előkészítő évnak, amelyet a gyermekek megfelelő szocializációja céljából mindenképpen célszerű óvodai környezetben eltölteni. Ezt a megközelítést a Módtv. indokolása, illetőleg maga az Nkt. 8. § (1) bekezdése is kifejezetten megerősíti, amikor azt rögzíti, hogy az óvodai nevelés „különösen az utolsó évében az iskolai nevelés-oktatásra készít fel”. Másrészt az iskola-előkészítő évet megelőzően széles körű felmentési lehetőséget látott biztosítottnak azon gyermekek számára, akiknek legjobb érdekét bármely okból a családban történő nevelés szolgálja.
- [97] Jelen esetben a szabályozás ugyanakkor további egy évvel terjesztette ki a kötelező óvodai nevelés intézményét, kizárva a felmentés lehetőségét még azokban az esetekben is, amikor a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete ezt bármilyen okból indokolná. Az Nkt. 8. § (2) bekezdésének ezen módosítása az óvodai nevelés utolsó előtti évét a szabályozás (a felmentés engedélyezése) szempontjából az utolsó évvel tette azonossá, miközben maga a Módtv. indokolása és az Nkt. 8. § (1) bekezdése is kifejezetten azt rögzíti, hogy az általános iskolai tanulmányokra való felkészülés szempontjából az utolsó év tekinthető különösen fontosnak. A Módtv. indokolása ennek megfelelően semmilyen érvet nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen szakmai szempontok alapján határozott úgy a jogalkotó, hogy szükséges az óvodai nevelés alóli felmentésre vonatkozó életkori korlát leszállítása. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is utal, hogy az utolsó óvodai nevelési évre vonatkozó felmentési lehetőség kizárása már eddig is példa nélküli kivételnek minősült a magyar oktatási rendszerben: az Nkt. 45. § (5) bekezdése ugyanis a tanuló egyéni adottságára és sajátos helyzetére tekintettel az általános iskolai oktatás teljes időszakában lehetővé teszi az egyéni munkarend engedélyezését, és ezáltal a felmentést a rendszeres intézménylátogatás alól.
- [98] Az Alkotmánybíróság rámutat: az Nkt. 8. § (2) bekezdése szerinti felmentés minden esetben a gyermek jogos érdekének szem előtt tartásával, az óvodavezető, illetőleg a védőnő bevonásával megszülető, kizárólag szakmai szempontokat (a gyermek egyéni érdekeit, képességeit és körülményeit) figyelembe vevő döntés, melynek meghozatala során a hatóságoknak abból a vélelemből kell kiindulniuk, hogy a szülő által kért felmentés szolgálja a gyermek legjobb érdekét, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Ennek megfelelően a felmentés engedélyezésére vonatkozó életkori korlát leszállítása éppen azon gyermekeket, illetőleg szüleiket zárta el az óvodai nevelés alóli felmentés lehetőségétől, ahol a felmentés a gyermek körülményeire és képességeire tekintettel indokolt volt.
- [99] Az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára az Alkotmánybíróság megkeresésére kifejtette: „a szülői jogosultságok nem korlátlanok, a gyermekek egészséges fejlődéshez való joga korlátozza azokat [...]. A szülőnek a nevelés megválasztásával kapcsolatos joga tehát nem egyenlő azzal, hogy ezáltal

a gyermek egyáltalán ne vegyen részt intézményes nevelésben, oktatásban.” Maga az államtitkár is utal az Abh.-ra, mely szerint az Alaptörvény XVI. cikke „az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa” (Indokolás [27]). Az államtitkár utalt továbbá az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendeletre (a továbbiakban: Korm. rendelet), ami alapelveként fogalmazza meg, hogy a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, és ebben az óvodák kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek be.

- [100] A támadott jogszabályhely vonatkozásában az új szabályozás arányossága már nem igazolható a fenti indokokkal, a felmentés ugyanis már csak három- és négyéves kor között kérhető. A támadott rendelkezés nem támogatja tehát azt a családmodellt, amelyben a gyermek nevelését elsődlegesnek tartják, és egyik szülő a gyermekkel való foglalkozást – akár hivatásának – választja. Miközben kétségtelen tény, hogy az érintett gyermekek egy tekintélyes hányadát illetően társadalmi szempontból kiemelkedően fontos a korai óvodakezdés, elsősorban az esetleges problémák korai felismerése, másrészt a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása érdekében, ugyanakkor azonban a jogalkotónak biztosítania kell a lehetőséget arra is, hogy kivételes esetekben, amikor a gyermek és a család kellő gondossággal megvizsgált legjobb érdeke azt kívánja, a gyermek az óvodai nevelés utolsó évéig családi nevelésben részesüljön. Ezekben az esetekben a megfelelő családi nevelést követően ez a minimális közösségben töltött idő is kellően felkészíti a gyermeket az iskolai életre. Azáltal azonban, hogy a jogalkotó mérlegelést nem tűrően kizárta a felmentés lehetőségét a negyedik életévüket betöltött gyermekek óvodai nevelésével összefüggésben, a szabályozással egyrészt figyelmen kívül hagyta az egyes gyermekek egyedi életkörülményeit, sajátosságait, másrészt általános jelleggel fogalmazta meg azt az Alaptörvényből egyébként nem csupán le nem vezethető, hanem a XVI. cikk (2) bekezdésével kifejezetten ellentétes elvárás, hogy valamennyi gyermek esetében (egyéni képességeitől, személyes és családi körülményeitől függetlenül) kizárólag az óvodai nevelés szolgálhatja a gyermek legjobb érdekét már a gyermek négyéves korától kezdődően.
- [101] Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Nkt. korábban hatályos 8. § (2) bekezdése nem arra biztosította a szülők számára jogot, hogy gyermeküket minden esetben felmentsék a kötelező óvodai nevelés alól a gyermek ötéves koráig, hanem csupán arra, hogy a gyermek kötelező óvodai nevelés alóli felmentését kezdeményezzék, és a felmentés megadására kizárólag azokban az esetekben került sor, ahol a szülővel egyetértve az óvodavezető, illetőleg a védőnő ezt a gyermek egyedi körülményeire és képességeire tekintettel szakmailag indokoltnak tartotta. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a felmentés lehetőségére vonatkozó életkori korlát leszállítása valójában éppen azon gyermekeket és szüleiket érintette hátrányosan, akik esetében a gyermeket, illetőleg a gyermek egyedi körülményeit ismerő szakemberek úgy ítélték meg, hogy a gyermek számára kifejezetten előnyt jelent az óvodai nevelés alóli felmentés lehetősége, hiszen a többi gyermek számára az óvodai nevelésben való részvétel kötelezettsége korábban is változatlanul fennállt.
- [102] A jogalkotó ugyanakkor semmilyen módon nem indokolta meg, hogy ha a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, és ebben az óvodák kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek csak be (lásd az Óvodai nevelés országos alapprogramját, melyre az államtitkár is kifejezetten hivatkozott), egyes esetekben pedig a gyermek számára kifejezetten előnyös lehet a kötelező óvodai nevelés alóli felmentés, akkor a gyermekeket, illetőleg az ő nevelésükről elsősorban gondoskodni köteles szüleiket a jogalkotó miatt zárja el a gyermek számára adott egyedi esetben szakmailag is előnyös felmentés lehetőségének kezdeményezésétől. Különösen igaz ez azért, mert maga az Abh. is kifejezetten a „széles körű felmentési lehetőségre tekintettel” ítélte a korábbi szabályozást arányosnak (Indokolás [45]). Az Nkt. 8. § (2) bekezdése ráadásul az érintett gyermekek vonatkozásában nem egyszerűen csak szűkítette, hanem teljes mértékben kizárta a felmentés lehetőségét.
- [103] Az Nkt. korábban hatályos rendelkezései is az óvodai nevelés főszabályából indultak ki, és ahhoz képest mintegy kivételként tették lehetővé az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezését. Ezen kivétel szabály megszüntetése a negyedik életévüket betöltött, de az ötödik életévüket még be nem töltött gyermekek vonatkozásában azt a megdönthetetlen vélelmet állítja fel, hogy valamennyi gyermek számára, függetlenül a családi körülményeitől, sajátos helyzetétől, egyéni adottságaitól, kizárólag az óvodai nevelés biztosítja a megfelelő nevelést, mely megközelítés kifejezetten ellentétes az Alaptörvény általános értékrendjével és különösen a XVI. cikk (2) bekezdésével, miszerint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának biztosítására elsődlegesen a család (a szülők) kötelesek, az állam pedig csak másodlagos, kiegészítő szerepet játszik – mely alól kivételt csak az olyan egyértelműen meghatározott célok képeznek, mint például az iskolai tanulmányokra történő felkészítés az óvodai nevelés utolsó évében. Márpedig a szülők neveléshez való jogának az óvodai neveléssel

összefüggő állami korlátozása kizárólag abban az esetben fogadható el, ha az egyfelől az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően összhangban áll a gyermek legjobb érdekével, másfelől pedig csak azon esetekre korlátozódik, amikor vagy valamilyen feltétlenül érvényesítendő, kiemelten fontos cél (mint például az általános iskolai tanulmányokra felkészítő utolsó óvodai év), vagy pedig a szülő azon, a gyermek nevelésére vonatkozó döntésének korrekcióját szolgálja, mely nyilvánvalóan nem szolgálja a gyermek legjobb érdekét.

- [104] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint nem igazolható a szülők neveléshez való jogának azon korlátozása, mely további egy évvel leszállítja a kötelező óvodai nevelés alól adható felmentés korhatárát anélkül, hogy egyfelől megjelölne azt az alapvető jogot vagy alkotmányos értéket, melynek védelmét szolgálja a rendelkezés, másfelől pedig biztosítaná annak lehetőségét, hogy konkrét egyedi ügyekben az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően a gyermek legjobb érdekének alapulvételével születhessen döntés a kötelező óvodai nevelésben való részvétel kérdésében a negyedik életévüket már betöltött, ám ötödik életévüket még be nem töltött gyermekek esetében. Valamely Alaptörvényben biztosított jog alapvető jog vagy alkotmányos érték hiányában történő korlátozása pedig nem teljesíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelményeket, ekként az alaptörvény-ellenes.
- [105] 2.3. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdésének „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulata alaptörvény-ellenes, ezért azt a rendelkező részben foglaltak szerint, 2021. június 30-i hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alaptörvényből közvetlenül nem vezethető le olyan jogalkotási kötelezettség, mely alapján az óvodai nevelés utolsó évében (az ötödik életévüket betöltött gyermekek esetében) a felmentés engedélyezésének lehetősége nélkül kötelezővé kellene tenni az óvodai nevelésben való részvételt, ennek megfelelően az Nkt. 8. § (2) bekezdése az „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulat megsemmisítését követően összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ugyanakkor azonban az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt is megállapította, hogy az Nkt. korábban hatályos 8. § (2) bekezdése sem volt ellentétes az Alaptörvénnyel, mert a jogalkotó oly módon tette kötelezővé az óvodai nevelés utolsó évében való részvételt valamennyi gyermek számára, hogy ezzel egyidejűleg az óvodai nevelés megelőző időszakára vonatkozóan biztosította a széles körű felmentés lehetőségét.
- [106] Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza továbbá, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdése „annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek a negyedik életévét betölti,” fordulatának megsemmisítésével továbbra is érvényesül az óvodai részvétel kötelezettségének főszabálya, ekként a rendelkező rész szerinti megsemmisítés kizárólag a főszabály alól adható kivételek körét érinti, és nem változtat az óvodai nevelésben való részvétel általános kötelezettségén. A *pro futuro* megsemmisítésre tekintettel pedig az Alkotmánybíróság a jogalkotó számára kellő időt biztosít annak mérlegelésére, hogy a kötelező óvodai nevelés főszabálya mellett ki kívánja-e zárni az óvodai nevelés utolsó évében a kötelező óvodai nevelés alóli felmentés lehetőségét, lényegében a korábban hatályos szabályozásnak megfelelően, vagy pedig az Nkt. hatályban maradó 8. § (2) bekezdésének megfelelően az óvodai nevelés teljes időszaka alatt lehetővé teszi az egyedi felmentés engedélyezését azokban a kivételes esetekben, amikor a gyermek családi körülményei és sajátos helyzete ezt indokolják. Ezen két, az Alaptörvénnyel egyaránt összhangban álló megoldás közötti választás lehetősége a jogalkotó (és nem pedig az Alkotmánybíróság) feladata, ugyanakkor az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezésére (az Alaptörvényből következően és az Nkt. hatályban maradó rendelkezéseivel összhangban) továbbra is kizárólag a gyermek egészségi állapotára, családi körülményeire, képességeire, sajátos helyzetére, azaz a gyermek legjobb érdekére tekintettel kerülhet sor, mint amilyen például valamely egészségügyi vagy fejlődési probléma fennállása, vagy éppen külföldről történő hazaköltözés esetén a megfelelő magyarnyelv-tudás hiánya. Azokban az esetekben pedig, ahol a szülő nem kezdeményezi az óvodai nevelés alóli felmentést, a hatályos jogszabályoknak megfelelően, teljeskörűen érvényesül az óvodáztatási kötelezettség főszabálya.
- [107] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg. A jelen határozat IV. részében (Indokolás [59] és köv.) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben rögzített elvi tételek alapulvételével az Alkotmánybíróság megállapítja: a Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, a vizsgált rendelkezések pedig 2020. január 1. napján léptek hatályba. Figyelemmel arra, hogy a megváltozott eljárásrend kereteit a Módtv. már az alkalmazást megelőzően több mint 5 hónappal meghatározta, az alkalmazásra vonatkozó részletszabályok pedig 2020. január 1. napját megelőzően ugyancsak megalkotásra kerültek, ezért sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidege

nem állapítható meg. Mindez azt jelenti, hogy a vizsgált rendelkezések az indítványban foglalt okból nyilvánvalóan nem ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.

- [108] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítvány vonatkozó részének a felmentési eljárás engedélyezésére vonatkozó, a közigazgatási hatósági eljárást érintő elemét vizsgálta meg. A szabályozás az indítványozók szerint egyaránt sérti a XVI. cikket, illetőleg a XXVIII. cikk (1) bekezdését, az alábbiak szerint. Az új szabályozás korlátozza a kérelem benyújtásának lehetőségét (figyelmen kívül hagyva azt az esetet, amikor az óvodába járás megkezdése után keletkezik olyan körülmény, amely indokolná a felmentést), továbbá korlátozásra kerül a bizonyítási eljárás is, amikor meghatározásra kerül, hogy szakértőként csak az óvodavezető, illetve a védőnő rendelhető ki. Az indítvány kiemeli, hogy olyan gyermekről kell szakértői véleményt adni, aki még nem jár óvodába, így az óvodavezetőnek nem is lehet ismerete az adott gyermekről, ugyanakkor sem a családvédelem, sem pedig a gyermekvédelem munkatársai, sem pedig például a háziorvos nem rendelhetőek ki szakértőként.
- [109] Az államtitkár válasza az indítványozók érvelésének egyetlen elemére reagál: amennyiben az óvodával jogviszonyba került gyermek esetében merül fel olyan ok, amely megakadályozza vagy lehetetlenné teszi az óvodába járását, akkor az óvodából való távolmaradás igazolására kerülhet sor, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) rendelkezéseinek megfelelően.
- [110] 4.1. Az EMMI rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a nevelési-oktatási intézmény házirendjében kell szabályozni a gyermek, tanuló távolmaradásának, mulasztásának, késésének igazolására vonatkozó előírásokat. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy bár az Nkt. rendelkezése időben is korlátozza a szülői kérelem benyújtásának lehetőségét, az EMMI rendelet ugyanakkor az államtitkár válaszában megfelelően valóban biztosítja annak lehetőségét, hogy a gyermek átmenetileg ne vegyen részt óvodai nevelésben akkor, ha utóbb merül fel olyan körülmény, mely egyébként a gyermek óvodai nevelés alóli felmentését is indokolhatja. Az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően ugyanakkor jelen eljárásának keretei között kizárólag az Nkt. (és nem pedig más jogszabályok, így például az EMMI rendelet) alkotmányossági vizsgálatát végezheti el. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az óvodáztatás elmulasztásának esetére alkalmazandó utólagos igazolás intézményére tekintettel önmagában nem alaptörvény-ellenes az Nkt. 8. § (2) bekezdésének azon eleme, mely szerint a szülő a tárgyév május 25. napjáig nyújtja be a felmentési kérelmét.
- [111] 4.2. Az Alkotmánybíróságnak azt is meg kellett vizsgálnia, hogy a szakértők körére vonatkozó szabályozás, illetőleg a felmentést engedélyező szerv döntése bírósági megváltoztatására vonatkozó tilalom korlátozza-e az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti hatékony bírói jogvédelmet, és egyúttal sérti-e a szülők és a gyermek Alaptörvény XVI. cikke szerinti jogait.
- [112] 4.2.1. Az indítvány szakértők körére vonatkozó eleme a kötött bizonyítási rendszer kérdésével függ össze. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint „a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kialakítása során, amelynek végső soron összességében kell megfelelnie a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Nem csak a bizonyításra vonatkozó jogszabálynak, de azok tényleges alkalmazásának is összhangban kell állni a tisztességes eljáráshoz való joggal. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz olyan előírást, amely bizonytalan esetben a szabad bizonyítás eljárási alapelveinek megfelelő cselekmények végzésére kötelezné az eljáró hatóságokat és bíróságokat, mindenkor az adott eljárásra vonatkozó szabályok mondják meg az elvégezhető bizonyítási cselekmények, a befogadható bizonyítékok körét.” {3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [14]} Az Alkotmánybíróság korábban már azt is megállapította, hogy a jogalkotó nagy fokú szabadságot élvez a bizonyítási rendszer, a konkrét bizonyítási szabályok kialakítása során {3104/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [17]–[19]}. A jogalkotó által megalkotott bizonyítási rendszer akkor válik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével ellentétessé, ha sérti a hatékony bírói jogvédelem elvét mint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványát {5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [51]}.
- [113] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 62. § (1) bekezdése alapján, ha a felmentést engedélyező szerv döntéshozatalához nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítást folytat le. Ez egyben azt is jelenti, hogy a felmentést engedélyező szerv a szülő által

a kérelemmel egyidejűleg becsatolt melléklet és nyilatkozat értékelésével köteles meghozni a döntését, bizonyítás lefolytatására (szakértő kirendelésére) pedig akkor kerülhet sor, ha a szülő által becsatolt adatok nem elegendőek a megalapozott döntés meghozatalához (a kérelem elbírálásához). Abban az esetben tehát, ha a felmentést engedélyező szerv úgy ítéli meg, hogy a felmentési kérelem az Ákr. 41. § (1) bekezdése szerinti sommás eljárásban nem bírálható el, a hatóság a tényállástisztázási kötelezettsége körében köteles az óvodavezető, illetőleg a védőnő szakértőként történő kirendelésére, tekintettel arra, hogy az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezése minden esetben különleges ismereteket igénylő szakkérdés.

- [114] Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi, hogy az indítványozók állításával ellentétben a felmentési eljárásban olyan gyermek felmentése is kezdeményezhető, aki korábban már részt vett óvodai nevelésben, ekként ilyen esetekben az óvodavezető is alkalmas lehet annak a kérdésnek a megítélésére, hogy az óvodai nevelés alóli felmentés a gyermek egyéni körülményei alapján indokolt lehet-e. Óvodai nevelésben korábban részt nem vett gyermek esetében az óvodavezető szakértőként történő kirendelését pedig az Nkt. 8. § (2) bekezdése sem teszi kötelezővé, ilyen esetekben a felmentést engedélyező szervnek az Nkt. 8. § (2) bekezdésében ugyancsak nevesített védőnőt kell szakértőként kirendelnie. Ennek megfelelően megállapítható, hogy vagy az óvodavezető, vagy pedig a védőnő (illetőleg adott esetben akár mindkettő) a gyermek személyes ismerete alapján tud állást foglalni a felmentés engedélyezhetőségének kérdésében. Mindezen szempontokra tekintettel nem alaptörvényellenes az Nkt. 8. § (2) bekezdésének azon fordulata, mely a bizonyítás módját akként korlátozza, hogy „[h]a az eljárásban szakértőt kell meghallgatni, csak az óvodavezető vagy a védőnő rendelhető ki”.
- [115] 4.2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Nkt. 8. § (2) bekezdésének azon elemét vizsgálta meg, mely szerint a szülő kérelmére a Kormány rendeletében kijelölt, felmentést engedélyező szerv felmentheti a gyermeket az óvodai foglalkozáson való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, sajátos helyzete ezt indokolja. Az Alkotmánybíróság ismételten utal arra, hogy az Alaptörvény XVI. cikke alapján a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga olyan speciális alapjog, melynek kötelezettje elsődlegesen a család (a szülő), másodlagosan pedig (kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel) az állam {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az Óvodai nevelés országos alapprogramja is azt rögzíti, hogy a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, és ebben az óvodák csak kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek be. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az óvodai nevelés utolsó éve kivételével (amely, ahogyan arra a Módtv. indokolása is utal, „az iskolai nevelés-oktatásra készít fel”), az óvodai nevelésben történő részvételt az állam csak abban az esetben írhatja elő kötelező jelleggel a szülő akarásával szemben, ha igazolható, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdeke a gyermek családi körülményeire és sajátos helyzetére tekintettel az, hogy óvodai nevelésben vegyen részt, mert csak így biztosítható a gyermek megfelelő felkészülése az iskolai nevelés-oktatásra.
- [116] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Abban az esetben, ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az Alaptörvénnyel összhangban áll, az Alkotmánybíróságnak a hatályos jog kíméletének elvéből kiindulva nem kell megsemmisítenie a támadott jogszabályi rendelkezést, ugyanakkor az Abtv. 46. § (3) bekezdésének megfelelően biztosítania kell, hogy a norma alkalmazása minden esetben az Alaptörvénnyel összhangban álló eredményre vezessen.
- [117] Az Nkt. 8. § (2) bekezdésének nyelvtani értelmezése önmagában nem írja elő, hogy a gyermek óvodai nevelésben való részvétele tekintetében (az óvodai nevelés utolsó éve kivételével) a döntés meghozatala elsődlegesen a szülők lehetősége és felelőssége, melyet az állam csak abban az esetben korlátozhat, ha a szülők döntése ellentétes a gyermek mindenképp felett álló érdekével, hanem adott esetben úgy is értelmezhető lenne, hogy a felmentés engedélyezése kérdésében a szülő kérelmének benyújtását követően a felmentést engedélyező szerv teljes szabadságot élvez, a szülő szerepe pedig pusztán az eljárás megindításának jogára korlátozódik. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor visszautal a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.) tett megállapításaira, mely alapján azonban a szülők neveléshez való jogának elsődlegessége és a szülők ezen joguk gyakorlásával kapcsolatos döntése az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján mindaddig nem kérdőjelezhető meg, amíg az összhangban áll a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján alkotmányosan védett mindenképp felett álló érdekével. Ennek megfelelően az állam feladata a felmentés engedélyezése tekintetében nem a szülő döntési jogának átvétele, hanem a szülő döntésének szükség esetén történő korrekciója a gyermek

mindenek felett álló érdekére tekintettel azokban az esetekben, amikor a szülő gyermek nevelésével kapcsolatos döntése a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezetne.

- [118] Mindez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő a jogszabályoknak megfelelően terjeszti elő az óvodai nevelés alóli felmentési kérelmét, és ahhoz adott esetben a saját nyilatkozata mellett további, a gyermek képességeire, családi körülményeire, sajátos helyzetére vonatkozó dokumentációt is előterjeszt, úgy sem a szülő nyilatkozatát, sem pedig az esetleges mellékleteket a felmentést engedélyező szerv nem hagyhatja figyelmen kívül, hanem a kérelem értékelését elsődlegesen ezek alapján kell elvégeznie. Ennek megfelelően szakértő kirendelésére akkor kerülhet sor, ha a szülő nyilatkozata, valamint az azt adott esetben alátámasztó dokumentáció valamely okból nem elegendő a megalapozott döntés meghozatalához (a kérelem elbírálásához), a jogszerűen előterjesztett felmentési kérelmet pedig a gyermek neveléséért mögöttesen felelős állam nevében eljáró felmentést engedélyező szerv abban az esetben utasíthatja el, ha egyértelműen megállapítható, hogy a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő akaratával szemben valójában a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét, mely kérdés megítélése nem jog-, hanem szakkérdés. Az állam feladata ugyanis az óvodai nevelés alóli felmentés engedélyezése során nem lehet az, hogy a szülő helyébe lépve kizárólagosan döntsön a gyermek legjobb érdeke felől olyan nevelési kérdésekben, melyekben az Alaptörvény maga biztosítja a döntés szabadságát a szülő számára. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdésével összhangban, az állam intézményvédelmi kötelezettségéből is következően az államnak azt és csak azt kell biztosítania, hogy a gyermek óvodai nevelésben való részvételével kapcsolatosan a szülő akarata ne vezethessen a gyermek érdekével ellentétes eredményre.
- [119] Az Alkotmánybíróság éppen ezért az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdése szerinti, jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és adott esetben a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció nem hagyható figyelmen kívül; a felmentést engedélyező szerv pedig a kérelmet akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő akaratával szemben valójában a kérelem elutasítása és a gyermek óvodai nevelésben való kötelező részvétele szolgálja a gyermek legjobb érdekét. Az alkotmányos követelmény előírásával biztosítható, hogy a támadott rendelkezés az indítványban szereplő okból egyetlen esetben se vezessen az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, a gyermeket megillető jogosultságokkal, valamint a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságokkal ellentétes eredményre, hiszen a felmentést engedélyező szervnek a gyermek legjobb érdekét mint szakkérdést megvizsgált indokolt határozatban kell számot adnia arról, hogy adott esetben a felmentési kérelemnek a gyermek jogos érdekében szem előtt tartásával, a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülők kifejezett kérelme ellenére miért nem ad helyt.
- [120] Mindezen szempontokra, így különösen az alkotmányos követelmény előírására és a hatályos jog kíméletének elvére figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét nem találta megalapozottnak.

VII.

- [121] Az indítványozók a felkészülési idő követelménye, a gyermek megfelelő fejlődéshez való joga, a szülők neveléshez való joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt kérték megsemmisíteni az Nkt.-nak a tankötelezettség kezdetére vonatkozó 45. § (2) bekezdését.
- [122] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványi elem vizsgálata során elsőként ezúttal is az érintett jogszabályi környezetet tekintette át.
- [123] A 2020. január 1. napját megelőző szabályozás szerint a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, legkésőbb az azt követő évben tankötelessé vált. Az a gyermek, akinek esetében azt a szakértői bizottság javasolta, további egy nevelési évig az óvodában részesült nevelésben, és ezt követően vált csak tankötelessé. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (4) bekezdése szerint a tankötelezettségről a) az óvodavezető, b) ha a gyermek nem járt óvodába, iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság, illetve c) az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság döntött. Mindez azt jelentette, hogy a korábban hatályos szabályozás alapján, ha a szülő és az óvodavezető között véleménykülönbség volt abban a kérdésben, hogy a gyermek iskolaérett-e, minden esetben szakértői bizottság bevonására került sor, azaz a szakértői bizottság feladata valójában annak a kérdésnek az eldöntése volt, hogy a szülő helyesen ítélte-e meg úgy, hogy a gyermeke még nem iskolaérett.

- Azáltal pedig, hogy az iskolaérettséggel kapcsolatos eljárás nem formalizált közigazgatási hatósági eljárás volt, a gyermek legjobb érdekének maradéktalan figyelembevételével az óvodavezető közvetlenül is jelezhetette a szülő számára, ha úgy ítélte meg, hogy a gyermek még nem iskolaérett. Ez egyben azt is jelentette, hogy a szülő az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti jogának a gyermek legjobb érdeke alapulvételével történő gyakorlásához minden esetben megkapta a gyermeket ismerő óvodai intézmény szakmai támogatását is.
- [124] Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezése a fenti szabályozást több elemében megváltoztatta. Egyfelől, abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik életévét betölti, automatikusan iskolaéretté válik, kivéve, ha a szülő január 1. és január 15. napja között kérelmezi a felmentést engedélyező szervnél (az Oktatási Hivatalnál), hogy a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyen részt. Másfelől, a felmentés engedélyezésének kérdése az Ákr. szerint lefolytatandó, kérelemre induló közigazgatási hatósági eljárásá vált, mely eljárásban az óvoda immáron közvetlenül nem vesz részt. Ugyancsak említést érdemel, hogy a szülő a korábban hatályos rendelkezések alapján külön is kezdeményezhette az iskolaérettségi vizsgálatot, így ha kívánta, a nevelési tanácsadó bevonásával az állami szakemberek véleményére is támaszkodhatott az iskolaérettség megállapítása tekintetében, még mielőtt a konkrét beiskolázás ideje elérkezett volna. Ezeket a jogi lehetőségeket azonban a jogalkotó az új szabályozás bevezetésével egy időben indokolás nélkül megszüntette.
- [125] A minisztériumi állásfoglalás szerint az óvodaköteles, tanköteles gyermekek nyilvántartását ellátó állami szerv megváltoztatását indokoló jogalkotói cél annak biztosítása volt, hogy minden gyermek és minden tanköteles tanuló időben megkapja a számára szükséges fejlesztést.
- [126] Az államtitkári válasz szerint a jogalkotó is célul tűzte ki, hogy a gyermekek iskolaéretten kezdjék meg tanulmányaikat. Rögzíti, hogy az EMMI rendelet módosítása garanciális jelleggel kimondja, hogy a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskola lépcsőhöz szükséges szintet (21. §).
- [127] 2. Az Alkotmánybíróság az Nkt. 45. § (2) bekezdésével összefüggésben elsőként az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatos indítványi elemet vizsgálta meg. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság mindenekelőtt visszautal a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.) az Alaptörvénnyel, illetőleg az Alkotmánybíróság gyakorlatával kapcsolatos összefoglaló megállapításaira, melyeket az Nkt. 45. § (2) bekezdésének vizsgálata során is irányadónak tekint.
- [128] Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése értelmében „[a] szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.” Az Nkt. 45. § (2) bekezdése az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése alapján meghatározza azt az életkort, amelytől kezdődően a szülőket terheli a gyermekük taníttatásának kötelezettsége. Az Nkt. 45. § (2) bekezdésének első fordulata a tankötelezettség Alaptörvény által nevesített jogintézményének kezdetét határozza meg, amikor kimondja, hogy „[a] gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik. A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik.”
- [129] Tekintettel arra, hogy a tanév hagyományosan országosan egységesen szeptember elején kezdődik, a tankötelezettség életkor alapján történő meghatározása szükségképpen azt is jelenti, hogy a tankötelessé váló gyermekek között születési dátumuk alapján jelentős, akár 364 napos eltérés is lehet, mely a gyermekek fejlettségében („iskolaérettségében”) is megmutatkozik, a tényleges fejlődésbeli különbség pedig a koraszülött gyermekek esetében még ennél is számottevően nagyobb lehet. Éppen ezért teszi maga az Nkt. is lehetővé, hogy a gyermek a tankötelezettség főszabályához képest adott esetben további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyen részt.
- [130] A tankötelezettség megkezdése alóli felmentés szerepe ennek megfelelően éppen az, hogy biztosítható legyen, hogy a gyermek pontosan abban a tanévben kezdje meg általános iskolai tanulmányait, amikor az ahhoz szükséges életkort és az iskolaérettséget is eléri. A felmentés lehetőségének egy nevelési évre történő biztosítása éppen ezért önmagában nem kedvezmény szabály, hanem egy olyan kiegyenlítő rendelkezés, mely orvosolja a tanév országosan egységes kezdési időpontjából és a gyermekek eltérő születési időpontjából következően kialakuló egyenlőtlenségeket, és melynek létjogosultsága éppen ezért megkérdőjelezhetetlen.
- [131] Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján elsődlegesen a szülők joga és egyben kötelezettsége annak megítélése, hogy a gyermekük iskolaérettnek tekinthető-e, és ezáltal megkezdheti-e általános iskolai tanulmányait. A szülők ezen jogukat ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően, a gyermek legjobb érdekének figyelembevételével gyakorolhatják. Az állam mögöttes felelőssége pedig azt

jelenti, hogy azokban az esetekben, amikor a szülő bármely okból nem megfelelően ítéli meg a gyermeke iskolaérettségét, az állam által kiépített intézményrendszernek képesnek kell lennie arra, hogy indokolt esetben a szülő döntését korrigálja, ideértve nem csupán azokat az eseteket, amikor a szülő úgy ítéli meg, hogy a gyermeke még életkora ellenére nem iskolaérett, hanem azokat az eseteket is, amikor a szülő ugyan meg van győződve gyermeke iskolaérettségéről, ám tévesen méri fel gyermeke legjobb érdekét (vagy akár csak bármely okból elmulasztja az iskolaérettség kérdésében a nyilatkozattételt).

- [132] 3. A fentiekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam [14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]]. Az Alaptörvény XVI. cikke alapján a gyermek megfelelő fejlődésének biztosítása körében tehát az államot is terhelik kötelezettségek, azonban a felelősség elsődlegesen a szülőt érinti. Az Alaptörvény ezen rendelkezése összhangban van az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 26. cikk 3. pontjával is, miszerint a szülőket elsőbbségi jog illeti meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásában. A szülők és az állam közötti feladatmegosztást teszi egyértelművé a Gyermekjogi Egyezmény 5. cikke is, amely szerint az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek azt a felelősséget, jogát és kötelességét, hogy a gyermeknek az Egyezményben elismert jogai gyakorlásához, képességei fejlettségének megfelelően, iránymutatást és tanácsokat adjanak. Alapvetően a szülők feladata (joga és kötelessége) tehát a gyermeket veszélyeztető körülmények elhárítása, az államnak ott kell aktívan tevékenykednie, „védőhálót húznia”, ahol az egyes családok nem tudnak vagy nem akarnak bizonyos gondoskodást biztosítani.
- [133] A szülők és az állam gyermekkel kapcsolatos kötelezettségeiben tehát közös, hogy annak abszolút korlátja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának feltétlen érvényre juttatása, mely az állam esetében azonban egyaránt vonatkozik az egyes gyermekekkel kapcsolatos egyedi döntések meghozatalára, valamint a gyermekek nevelését és oktatását érintő jogszabályi környezet megalkotására.
- [134] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban egy ombudsmani indítvány nyomán már vizsgálta a tankötelezettség megállapítására vonatkozó szabályozás alkotmányosságát, és kimondta, hogy a gyermek XVI. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül fakadó joga, hogy akkor kezdhesse meg az iskolai tanulmányait, amikor az iskolaérettséget elérte. Rögzítette, hogy „[a] tankötelezettség beálltának a feltétele, hogy a gyermek elérje az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget, vagyis képes legyen megfelelni az iskolai követelményeknek. Ez nem csupán biológiai, hanem pszichikai érettséget is jelent, amelynek legfontosabb összetevője a szociális érettség: kialakul a gyermek feladattudata, munkaérettsége, az akaratlagos fegyelmen alapuló bevézés, emlékezés. [...] Mindezt a gyermekkel rendszeres kontaktust tartó szakképzett óvónő, ennek hiányában az iskolaérettségi vizsgálatot végző, pedagógusból és pszichológusból álló csoport állapítja meg.” (Abh., Indokolás [47])
- [135] Összegezve tehát, az iskolaérettség kapcsán a gyermeket megilleti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos jog, hogy iskolai tanulmányait iskolaéretté válását követően kezdje meg. Az Abh. értelmében az iskolaérettség mint szakkérdés megállapítása elsősorban a szülő joga. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának része azonban, hogy amennyiben a szülő tévedne az iskolaérettség tényét illetően, a gyermek egyéni fejlődésének vizsgálata során az őt egyedileg és közvetlenül ismerő szakemberek a szülőnek a gyermek iskolaérettségre vonatkozó nyilatkozatát – a gyermek érdekében – felülmérlegeljék.
- [136] 4. Az iskolaérettség kérdése tehát (ahogyan azt az Abh. is megállapította) egyedi, és esetenként szakmai mérlegelést is szükségessé tevő kérdés, nem pedig egy életkorhoz köthető, automatikusan bekövetkező képesség. Megállapításának objektív feltételrendszerét az Alaptörvény XVI. cikkével összhangban a Korm. rendelet VI. pontja határozza meg. A hivatkozott jogszabályhely hosszas felsorolásban rögzíti azokat a minimális fizikai követelményeket, pszichés és szociális készséget, amelyek együttes fennállása esetén állapítható meg egy gyermek iskolaérettsége. Ez az időpont a gyermekek eltérő fejlődési üteme miatt egyénenként változik. A gyermek iskolaérettségének vizsgálata során értékelni kell (a teljesség igénye nélkül) az alábbi szempontokat: megkezdődik-e a gyermek fogváltása; mozgása összerendezettebb-e, képes-e harmonikus finommozgásra; képes-e mozgását, viselkedését, testi szükségletei kielégítését szándékosan irányítani; fejlett a téri észlelése; megjelenik-e a tanulás alapját képező szándékos figyelem, és fokozatosan növekszik-e a figyelem tartalma és terjedelme; kialakulóban van-e az elemi fogalmi gondolkodása; érthetően és folyamatosan kommunikál-e; tisztán ejti-e a magán- és mássalhangzókat; rendelkezik-e elemi ismeretekkel önmagáról és környezetéről; tud-e szabályokhoz alkalmazkodni. Ezen feltételek egyfelől olyanok, amelyeket a gyermekét jól ismerő szülő is nagy valószínű-

séggel meg tud ítélni, másfelől pedig olyanok, amelyek megítélése a gyermek személyes ismerete nélkül nem lehetséges. Az Alkotmánybíróság megkeresésére a köznevelésért felelős államtitkár kiemelte: álláspontja szerint egyetlen gyermek sem kényszerül iskolapadba, ha nem éri el az ehhez szükséges fejlettséget. A válasz szerint az EMMI rendelet 21. §-a garanciális jelleggel kimondja, hogy a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskolába lépéshez szükséges szintet.

[137] Az Nkt. 45. § (2) bekezdése azokra az esetekre, amikor a szülő határidőben benyújtja a kérelmet a felmentést engedélyező szervhez, kellő, adott esetben bírósági eljárás keretében is érvényesíthető és kikényszeríthető garanciát tartalmaz annak érdekében, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően, az államtitkári válasszal és az EMMI rendelettel összhangban az iskolaérettség kérdésében, és ezáltal a gyermek általános iskolai tanulmányainak megkezdése kérdésében, a gyermek legjobb érdekének megfelelő döntés szülessen. A szabályozás lehetővé teszi, hogy a szülő a kérelem mellékleteként bármely, általa fontosnak tartott dokumentációt, így különösen az óvoda véleményét vagy éppen egészségügyi dokumentációt, becsatolhasson, melyet a felmentést engedélyező szervnek az Ákr. előírásainak megfelelően teljeskörűen értékelnie kell, és az értékelés eredményéről a hatóságnak indokolt határozatában számot kell adnia (ideértve azon eseteket is, amikor a dokumentáció valamely elemét nem ítéli relevánsnak a gyermek iskolaérettségének megítéléséhez). A szabályozás ugyancsak biztosítja, hogy azokban az indokolt esetekben, amikor a szülő által becsatolt dokumentáció nem elegendő a kérelem sommás eljárásban történő elbírálásához, a felmentést engedélyező szerv szakértői bizottságot rendeljen ki. Végezetül pedig, az Nkt. 45. § (6b)–(6f) bekezdése azt is megfelelően biztosítja, hogy amennyiben a felmentést engedélyező szerv a fenti kötelezettségeinek nem tesz eleget, a döntést a szülő közigazgatási perben vitassa. Mindezen szempontokra figyelemmel a megváltozott szabályozás összességében megfelelően biztosítja az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően a gyermek legjobb érdekének érvényesülését azokban az esetekben, amikor a szülő az Nkt. 45. § (2) bekezdésének megfelelően kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását. Az Alkotmánybíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdése az indítványozók által állított okból sem az Alaptörvény XVI. cikkét, sem pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdését nem sérti.

[138] 5. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is észlelte, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdése szerinti eljárás és az arra vonatkozó garanciarendszer kizárólag azokban az esetekben érvényesülhet, ha a szülő az iskolakezdés évében január 15. napjáig benyújtja a kérelmét a felmentést engedélyező szervhez, és a kérelem érdemi elbírálásra alkalmas. Azokban az esetekben, ha a szülő bármely okból a kérelem megfelelő benyújtását elmulasztja (akár a határidő elmulasztása miatt, akár a kérelem nagy fokú, az elbírálást lehetetlenné tevő hiányossága miatt, akár pedig azért, mert tévesen ítéli meg a gyermeke iskolaérettségének kérdését), a gyermek automatikusan, pusztán az életkoránál fogva megkezdi általános iskolai tanulmányait. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy már önmagában a kérelem (az Oktatási Hivatal mint felmentést engedélyező szerv honlapján elérhetővé tett adatlap) kitöltése és benyújtása is alapvető nehézséget jelenthet azon szülők számára, akik esetében nem áll rendelkezésre megfelelő számítógép, internet-hozzáférés és nyomtatási vagy ügyfélkapu-hozzáférési lehetőség. Az Alkotmánybíróság e körben azt sem hagyhatja továbbá figyelmen kívül, hogy a jogalkotó az EMMI rendelet azon rendelkezéseit is hatályon kívül helyezte, amelyek a szülők (és az óvoda) azon jogát rögzítették, hogy iskolaérettségi vizsgálat céljából közvetlenül a szakértői bizottsághoz forduljanak, és így a szakértői bizottság véleményének ismeretében dönthessenek arról, hogy a felmentést engedélyező szerv eljárását kezdeményezik-e.

[139] Az Alkotmánybíróság emlékeztet: az államot az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, a gyermek legjobb érdekének érvényesítése érdekében intézményvédelmi kötelezettség is terheli, mely kötelezettség {a jelen határozat V. részében (Indokolás [64] és köv.) tett megállapításoknak megfelelően} csak másodlagos a szülő elsődleges kötelezettségével szemben. Ezen másodlagos kötelezettség érvényesítése azonban éppen azokban az esetekben válik fokozottan szükségessé, amikor a szülő a gyermek nevelésével kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem a gyermek legjobb érdekének megfelelően gyakorolja.

[140] A Módtv. indokolása szerint az Nkt. vonatkozó rendelkezésének módosítására azért került sor, mert „[a] gyermek érdekét az szolgálja, hogy a megfelelő óvodai felkészítést követően minél előbb megkezdhesse iskolai tanulmányait és nagyobb eséllyel sajátítsa el az egyes pedagógiai szakaszok végére elvárt ismereteket, képességeket, kompetenciákat. Az új szabályozás szülői kérésre az indokolt esetekben biztosítja az iskola megkezdésének legfeljebb egy évvel történő elhalasztását és az erről való döntés jogát állami szervhez telepíti.” A gyermek legjobb érdekét azonban a Módtv. indokolásával szemben még azokban az esetekben sem az szol-

gálja, hogy minél előbb megkezdje általános iskolai tanulmányait, amikor a szülő nem vagy nem megfelelően gyakorolja az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdéséből fakadó kötelezettségeit. Ellenkezőleg, éppen ezekben az esetekben különösen fontos, hogy az állami intézményrendszer az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően biztosítsa a gyermek legjobb érdekének érvényesülését, és csak abban az esetben kezdhesse meg a gyermek az általános iskolai tanulmányait, ha valóban iskolaérettnek minősül.

- [141] Azáltal, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdése azt a főszabályt rögzíti, hogy „[a] gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik”, az iskolai tanulmányokra való érettség kérdését a jogalkotó szakkérdés helyett a gyermek születési időpontjához köthető ténykérdéssé minősítette át minden olyan esetben, ahol a szülő nem nyújtja be szabályszerűen (vagy egyáltalán nem nyújtja be) a felmentési kérelmet a felmentést engedélyező szervhez január 1. és január 15. napja között. Márpedig az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermeket nem kötelezettségként terheli, hogy hatéves korában megkezdje az általános iskolai tanulmányait, hanem éppen ellenkezőleg, az a jog illeti meg, hogy iskolai tanulmányait akkor kezdje meg, amikor iskolaérettnek tekinthető. Ennek értékelését a megváltozott szabályozás (szemben az Nkt. korábban hatályos rendelkezéseivel) immáron nem biztosítja.
- [142] Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (4) bekezdése kellő garanciát tartalmazott arra az esetre, hogy az állam szükség esetén akkor is korrigálja a gyermek legjobb érdekének szem előtt tartásával a szülő döntését, ha a tankötelezettség kezdetének elhalasztásáról a szülő bármely okból nem nyilatkozott. A rendelkezés értelmében ugyanis a tankötelezettség kezdetéről a) az óvoda vezetője; b) ha a gyermek nem járt óvodába, az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság; c) az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság döntött. Ez egyben azt is jelentette, hogy az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos rendelkezései egyértelműen biztosították, hogy csak a tankötelezettséghez szükséges életkort elért, és egyben iskolaérettnek tekinthető gyermekek kezdhessek meg általános iskolai tanulmányaikat, azáltal, hogy az Oktatási Hivatal nyilvántartásában is szereplő mintegy 2915 óvoda vezetője a gyermek személyes ismerete és képességei alapján ítélt meg, hogy a gyermek iskolaérettnek tekinthető-e vagy sem. Az Nkt. az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései ugyanakkor ilyen, az óvoda szerepével összemérhető garanciát kizárólag azokban az esetekben tartalmaznak, amikor a szülő az Nkt. 45. § (2) bekezdésének megfelelően, határidőben kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását.
- [143] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján ugyanakkor az állam azon gyermekek esetében is köteles biztosítani a nem megfelelő szülői döntések korrekcióját, mely gyermekek esetében a szülő (a gyermeke iskolaérettségének téves megítélése miatt, vagy éppen a határidő elmulasztása miatt) nem kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását, jöllehet a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdekét az adott esetben az általános iskolai tanulmányok megkezdésének elhalasztása szolgálja.
- [144] Ahogyan az Alkotmánybíróság már többször is utalt rá, az államot mögöttes felelősség terheli a tekintetben, hogy megfelelő eljárásrend kialakításával minden esetben biztosítsa annak lehetőségét, hogy amennyiben a szülő a gyermek legjobb érdekével ellentétes döntést hoz (vagy adott esetben elmulasztja a szükséges döntés meghozatalát), úgy az állami intézményrendszer gondoskodik a gyermek legjobb érdekének figyelembevételéről, mely az iskolaérettség kérdésében és az általános iskolai tanulmányok megkezdése kérdésében is fokozottan igaz. Azáltal azonban, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától kezdődően hatályos 45. § (2) bekezdése kizárólag azokban az esetekben teszi lehetővé a gyermek iskolaérettségének vizsgálatát, amikor a szülő azt kezdeményezi, az eljárásban a gyermeket közvetlenül és személyesen ismerő óvodák egyáltalán nem vesznek részt, a szülő pedig kizárólag abban az esetben kérheti a pedagógiai szakszolgálat állásfoglalását a gyermek iskolaérettségének kérdésében, ha a vizsgálat tárgya a gyermek sajátos nevelési igénye, a hatályos szabályozás ezen alapvető állami intézményvédelmi kötelezettségnek immáron nem képes eleget tenni akkor, amikor a szülő nem kezdeményezi a felmentést engedélyező szerv eljárását.
- [145] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [146] Miközben tehát nem alaptörvény-ellenes az Nkt. 45. § (2) bekezdése szerinti, a felmentést engedélyező szerv eljárásának kezdeményezésére és az eljárásra vonatkozó szabályozás azokban az esetekben, amikor a szülő határidőben, elbírálásra alkalmas formában és tartalommal benyújtja a kérelmét a felmentést engedélyező

szervhez, addig a szabályozás semmilyen intézményes garanciát nem biztosít azon gyermekek legjobb érdekének érvényesítésére, akiknek a szülei bármely okból nem kezdeményezik a felmentést engedélyező szerv eljárását, függetlenül attól, hogy ezen gyermekek egyébként iskolaérettek-e vagy sem.

- [147] Az Alkotmánybíróság éppen ezért hivatalból eljárva megállapította, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén alapuló intézményvédelmi kötelezettségből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak garanciáit, hogy az óvoda javaslata alapján vagy más, alkalmas módon abban az esetben is lehetőségessé váljon a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermek iskolaérettségi vizsgálatát követően a gyermek iskolakezdésének egy nevelési évvel történő elhalasztása, ha a szülő az Nkt. 45. § (2) bekezdése szerinti kérelem előterjesztését elmulasztja, vagy a kérelmet nem megfelelően terjeszti elő. Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.
- [148] 6. Az Alkotmánybíróság végezetül az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság ezúttal is visszautal a jelen határozat IV. részében (Indokolás [59] és köv.) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben tett megállapításaira, melyre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, a vizsgált rendelkezések pedig 2020. január 1. napján (több mint 5 hónappal később) léptek hatályba, ami egyben azt is jelenti, hogy jelen esetben a Módtv. támadott rendelkezésével összefüggésben sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidege nem állapítható meg. Mindez azt jelenti, hogy a vizsgált rendelkezések az indítványban foglalt okból nem ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.
- VIII.
- [149] Az Alkotmánybíróság következő lépésként az Nkt. egyéni munkarendet bevezető 45. § (6) bekezdése, valamint 99/J. §-a alkotmányossági vizsgálatát végezte el. Az indítványozók a kellő felkészülési idő, a normavilágosság követelménye, a gyermek megfelelő fejlődéshez való joga, a szülők neveléshez való joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog vélt sérelme okán kérték a hivatkozott jogszabályhelyek megsemmisítését.
- [150] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a támadott rendelkezéssel érintett jogszabályi környezetet tekintette át.
- [151] Az Nkt. korábban hatályos 45. § (5) bekezdése értelmében a szülő kérelmére magántanulóként volt teljesíthető a tankötelezettség, ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem volt hátrányos. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (6) bekezdése rendelkezett arról, hogy ebben a kérdésben az iskola igazgatója volt jogosult dönteni a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kötelező kikérése után.
- [152] Az Nkt. 2019. szeptember 1. napjától hatályos rendelkezései a magántanulói státusz helyett az egyéni munkarend intézményét vezették be a tankötelezettség teljesítése céljából határozott időre, arra az esetre, ha a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolja, és a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös. Az Nkt. 45. § (6) bekezdése szerint immáron az iskolaigazgató helyett a felmentést engedélyező szerv dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének egyéni munkarend keretében eleget tehet-e. Az eljárás során a felmentést engedélyező szerv megkeresheti a gyámhatóságot, a gyermekjóléti szolgálatot, az iskolaigazgatót, gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő tanuló esetén a gyermekvédelmi gyámot.
- [153] Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 196/2019. (VIII. 1.) Korm. rendelet 10. §-a pedig az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet módosításával az Oktatási Hivatalt jelölte ki az egyéni munkarend engedélyezésével kapcsolatos feladatok ellátására 2019. szeptember 1. napjától kezdődően.
- [154] A törvény indokolása a módosulással kapcsolatban rögzíti, hogy „[a] javaslat megszünteti a magántanulói jogállást, helyébe az engedélyező szerv által engedélyezett egyéni munkarendet lépteti. Eszerint az engedély akkor adható meg, ha ezt a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolja, és az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös.”
- [155] Az államtitkári állásfoglalás hangsúlyozza, az EMMI rendelet 75. §-ának új szabályozását a korábban hatályos normaszöveggel egybevetve megállapítható, hogy a magántanulói jogviszony és az egyéni munkarend szakmai tartalma lényegében ugyanaz (egyéni felkészülés, a szülő feladatai, az órák látogatásának lehetősége, a maga-

tartás és szorgalom értékelésének elmaradása stb.). Kifejti továbbá, hogy az Oktatási Hivatal az Ákr. szerinti hatósági eljárást folytatja le, ennek keretében tényállástisztázási kötelezettség terheli, a tanuló releváns körülményeit köteles pontosan feltárni, továbbá a hatóság dönti el, hogy a bizonyítás keretében ehhez milyen dokumentumokat kér be. A hatóság mérlegelésétől függ az is, hogy az adott esetben szükségesnek látja-e a személyes találkozást a tanulóval, illetve megkeresi-e a gyermekvédelmi és a gyámügyi szerveket.

- [156] 2. Az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásának V. részében (Indokolás [64] és köv.) már összegezte a XVI. cikkel kapcsolatos megközelítését, amit jelen pontban is irányadónak tekint, és rögzíti, hogy egy, az érintett a gyermekek és családok életét jelentős mértékben érintő módosítást akkor tekinthet az Alaptörvénnyel összhangban állónak, amennyiben az a gyermekek legjobb érdekét szolgálja. A XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó, a gyermekeket megillető alkotmányos jog továbbá, hogy az általános, valamennyi diákra kötelezően alkalmazandó szabályok mellett az oktatásban lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egyes, speciális élethelyzetben lévő, vagy az elvárttól eltérő ütemben fejlődő diákok személyes körülményei előtérbe kerülhessenek, és – amennyiben ez indokolt, meghatározott ideig – akár a tanórákon kívül sajátítsák el a tananyagot. Ezen jog garantálója pedig ebben az esetben is a szülő, akinek a XVI. cikk (2) bekezdése alapján joga és kötelessége, hogy a gyermekének leginkább megfelelő nevelést válassza. Erre az egyéni munkarend – szakmai tartalmát tekintve – megfelelően lehetőséget biztosít.
- [157] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a gyermekek legjobb érdeke akkor érvényesülhet a legteljesebben, ha egyéni ügyükben, a személyes élethelyzetükre vonatkozó döntések elsősorban a szülei, másodsorban pedig az őket és egyéni szükségleteiket legjobban ismerő személyek (jelen esetben mindenekelőtt az iskolaigazgató) véleményét figyelembe véve születnek meg.
- [158] Az egyéni munkarendről való döntést a támadott rendelkezés közigazgatási hatósági döntéssé alakítva az iskolaigazgatótól az Oktatási Hivatalhoz telepíti át. A döntés meghozatala ezzel szükségképpen a gyermektől fizikailag távolra kerül, amely egyben azt is jelenti, hogy a döntéshozók lényegesen kevésbé látnak rá a gyermek szükségleteire, és a döntés meghozatalára jogosult Oktatási Hivatal sem a gyermeket, sem az oktatási intézmény körülményeit nem ismeri közvetlenül. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy önmagában egy ügy közigazgatási hatósági ügygyé nyilvánítása nem vetheti fel az alaptörvény-ellenesség kérdését. Az Ákr. hatálya alá tartozó eljárások ugyanis az ügyfelet, valamint az eljárás résztvevőit is védő többletgarancia-rendszert tartalmaznak. Ezen garanciák egy része az Ákr.-ből (jogszerűség, szakszerűség, hatékonyság elve, ügyfélre vonatkozó alapelvek stb.), másik része magából az Alaptörvényből fakad (jogorvoslathoz való jog, részrehajlás nélküli, tisztességes, észszerű határidőn belüli ügyintézés elve stb.).
- [159] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezés annak nyelvtani értelmezése szerint azonban akként is értelmezhető, hogy az nem veszi a lehető legteljesebben figyelembe azt, hogy a szülő, a nevelési-oktatási intézményben a gyermekkel foglalkozó pedagógusok, valamint az iskolaigazgató ismerik a legjobban a gyermeket, hiszen a tanulói jogviszony fennállása alatt mindvégig közvetlen kapcsolatban állnak vele, és lehetőségük van arra, hogy a gyermeket érintő valamennyi körülmény figyelembevételével, a gyermek jövője szempontjából megfelelő döntést javasolják.
- [160] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a hatósági döntést alátámasztó biztosítékok jelen esetben csak akkor tudnak hatékonyan érvényesülni, vagyis akkor tudnak valóban többletgaranciát nyújtani egy tanuló számára, ha a felmentést engedélyező szerv magát a döntést az eset összes körülményeit mérlegelve, a gyermeket és az ő egyéni helyzetét ismerő személyek véleményét figyelembe véve (és nem pedig csupán egy kérelem formai elbírálásával) hozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a gyermekeket érintő eljárások során a fő cél a gyermek egyéni, személyes körülményeinek a lehető legteljesebb figyelembevétele, melynek keretében az Oktatási Hivatal mint felmentést engedélyező szerv Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a gyermek legjobb érdekének megfelelő döntés meghozatala. Az állam {jelen határozat indokolásának V. részében (Indokolás [64] és köv.) is ismertetett} intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan pedig a felmentést engedélyező szervet ez a kötelezettség abban az esetben is terheli, ha a szülő nem jár el kellő gondossággal az egyéni munkarend engedélyezése iránti kérelem és mellékleteinek benyújtása során.
- [161] Miként arra az államtitkár is utalt az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, az engedélyező hatóság az Nkt. 45. § (5) bekezdése szerinti feltételek fennálltát vizsgálja a tanulónál, azaz az egyéni adottságot, a sajátos helyzetet, illetve azt, hogy a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából a felmentés engedélyezése előnyös-e, mely feltételek vizsgálatának csak az egyik, azonban nem egyetlen eleme a kérelem és mellékleteinek értékelése.

- [162] Az Alkotmánybíróság a szabályozás alkotmányosságának megítélése tekintetében visszautal a jelen határozat indokolásának V. és VI. részében (Indokolás [64] és köv., Indokolás [77] és köv.) (az Alaptörvény XVI. cikkével és az óvodai nevelés alóli felmentéssel összefüggésben tett) megállapításaira. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XVI. cikke alapján a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga olyan speciális alapjog, melynek kötelezettje elsődlegesen a család (a szülő), és csak másodlagosan az állam {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}, miközben az Nkt. vonatkozó rendelkezése ebben az esetben is értelmezhető akként, hogy a felmentés engedélyezése kérdésében a szülő kérelmének benyújtását követően a felmentést engedélyező szerv teljes szabadságot élvez, a szülő szerepe pedig pusztán az eljárás megindításának jogára korlátozódik. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor visszautal a jelen határozat indokolásának V. részében (Indokolás [64] és köv.) tett megállapításaira, mely alapján azonban a szülők neveléshez való jogának elsődlegessége és a szülők ezen joguk gyakorlásával kapcsolatos döntése az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján mindaddig nem kérdőjelezhető meg, amíg az összhangban áll a gyermek mindenek felett álló érdekével. Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan ugyanakkor az eljárás keretei között a felmentést engedélyező szervnek azokra az esetekre is tekintettel kell lennie, amikor a szülő Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti jogának gyakorlása a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdekével ellentétes eredményre vezetne.
- [163] Mindez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő a jogszabályoknak megfelelően terjeszti elő a kérelmét, és ahhoz adott esetben a saját nyilatkozata mellett további, a gyermek képességeire, családi körülményeire, sajátos helyzetére vonatkozó dokumentációt is előterjeszt, úgy sem a szülő nyilatkozatát, sem pedig az esetleges mellékleteket a felmentést engedélyező szerv nem hagyhatja figyelmen kívül, hanem döntését ezek alapulvételével kell meghoznia. Abban az esetben pedig, amennyiben a felmentést engedélyező szerv a kérelem és annak mellékletei alapján nem rendelkezik valamennyi, a kérelem érdemi elbírálásához szükséges információval, az Nkt. 45. § (6) bekezdése szerinti megkeresések (ideértve különösen az iskolaigazgató megkeresését) nem mellőzhetőek.
- [164] Éppen ezért a felmentést engedélyező szerv abban az esetben utasíthatja el a szülő egyéni munkarend iránti kérelmét, ha igazolható, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke a gyermek egyéni adottsága, sajátos helyzete, fejlődése és tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése érdekében a szülő kérelmével szemben valójában éppen az, hogy tanulmányait ne egyéni munkarend keretében, hanem iskolába járással folytassa. Amennyiben pedig mindez a szülő által benyújtott kérelemből és mellékleteiből nem állapítható meg, a felmentést engedélyező szervnek a kérelem elbírálását megelőzően be kell szereznie az Nkt. 45. § (6) bekezdése szerinti szervek, illetőleg intézmények álláspontját.
- [165] Az Alkotmánybíróság ezért ebben az esetben is az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy az Nkt. 45. § (5) bekezdése szerinti, jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és adott esetben a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció nem hagyható figyelmen kívül; a felmentést engedélyező szerv pedig a kérelmet akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülő akaratával szemben valójában a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét. Az alkotmányos követelmény előírásával biztosítható, hogy a támadott rendelkezés az indítványban szereplő okból egyetlen esetben se vezessen az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, a gyermeket megillető jogosultságokkal, valamint a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságokkal ellentétes eredményre, hiszen a felmentést engedélyező szervnek a gyermek legjobb érdekét mint szakkérdést megvizsgált indokolt határozatban kell számot adnia arról, hogy adott esetben a felmentési kérelemnek a gyermek jogos érdekében szem előtt tartásával, a gyermek neveléséért elsődlegesen felelős szülők kifejezett kérelme ellenére miért nem ad helyt.
- [166] Mindezen szempontokra, így különösen az alkotmányos követelmény előírására és a hatályos jog kíméletének elvére figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét nem találta megalapozottnak.
- [167] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg, mellyel összefüggésben az Alkotmánybíróság visszautal a jelen határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [59] és köv.) az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével kapcsolatban tett megállapításaira. A Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, az Nkt. vonatkozó rendelkezései pedig 2019. szeptember 1. napján léptek hatályba. A hatálybalépést megelőzően a vonatkozó rendelkezésekhez kapcsolódó végrehajtási rendelet is megalkotásra került [az egyes köznevelési tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 20/2019. (VIII. 30.) EMMI rendelet]. Az Nkt. vonatkozó rendelkezéseit 2019. szeptember 1. napjától kell alkalmazni, míg az Nkt. 99/J. § a) pontja értelmében a 2019. szeptember 1.

napját megelőző napon magántanulói jogviszonyban álló tanulók magántanulói jogviszonyának egyéni munkarendre történő módosítását a Kormány által kijelölt hatóság a hatálybalépéstől számított egy éven belül vizsgálja felül. Mindez azt jelenti, hogy sem a jövőben benyújtandó egyéni munkarend iránti kérelmek, sem pedig a már korábban elbírált magántanulói jogviszonnyal kapcsolatos rendelkezések vonatkozásában nem állapítható meg sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidsége. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy a vizsgált rendelkezések az indítványban foglalt okból nyilvánvalóan nem ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az elemében elutasította.

IX.

- [168] 1. Az indítványozók mind az Nkt. 8. § (2a)–(2c) bekezdésével, mind pedig az Nkt. 45. § (6b)–(6f) bekezdésével összefüggésben azt állították, hogy azáltal, hogy a bíróság nem változtathatja meg a felmentést engedélyező szerv döntését, az eljárás elhúzódása miatt kevés esélye marad annak, hogy a nevelési év kezdő időpontjára az eljárások lezáruljanak, ekként a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenesek.
- [169] 1.1. Az Nkt. 8. § (2a)–(2c) bekezdése értelmében a felmentést engedélyező szerv döntése ellen a közigazgatási per a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül lehet megindítani. A perben tárgyalás tartására csak akkor nem kerül sor, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek. A perben főszabály szerint egyesbíró, az ügy különös bonyolultsága esetén pedig három hivatásos bíróból álló tanács jár el. A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg. Az indítvány formálisan a 8. § (2a)–(2c) bekezdését támadja, azonban indokolást csak a 8. § (2a) bekezdésének alaptörvény-ellenességére vonatkozóan tartalmaz, az Alkotmánybíróság éppen ezért kizárólag ezen rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát végezte el.
- [170] 1.2. Az Nkt. 45. § (6b)–(6f) bekezdése értelmében (az Nkt. 8. §-ával egyezően) a felmentést engedélyező szerv döntésével szemben közigazgatási per megindításának van helye, a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül. A bíróság a keresetlevelet a keresetlevél bíróságához történő érkezésétől számított negyvenöt napon belül bírálja el, főszabály szerint egyesbíróként eljárva (az ügy különös bonyolultsága esetén három hivatásos bíróból álló tanácsban). Az eljárásban csak abban az esetben mellőzhető a tárgyalás, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek. A felmentést engedélyező szerv döntését ugyanakkor a bíróság ebben az esetben sem változtathatja meg.
- [171] 2. Mind az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, mind pedig az Nkt. 45. § (6b) bekezdése szerint a bíróság felülvizsgálati eljárása során a felmentést engedélyező szerv határozatát kasszációs jogkörben hatályon kívül helyezheti. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy a hatékony bírói jogvédelem követelményével mint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványával mind a kasszáció, mind pedig a reformáció összhangban lehet {a jogorvoslatihoz való joggal összefüggésben hasonlóan: 3297/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alkotmánybíróság ebben a körben pedig arra is utal, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 97. § (4) bekezdése értelmében a bíróság döntésének nem csupán a rendelkező része, hanem az indokolása is kötelezi a hatóságot a megismételt eljárásban, ha a bíróság a közigazgatási cselekményt hatályon kívül helyezi. Mindez egyben azt is jelenti, hogy önmagában az a szabályozás, amely valamely eljárás esetében a közigazgatási határozat felülvizsgálatát végző bíróság számára nem teszi lehetővé a határozat megváltoztatását, azonban biztosítja a teljes körű tartalmi felülvizsgálat lehetőségét, nem ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével.
- [172] Az Alaptörvény XVI. cikke ugyanakkor a gyermek érdekeinek védelmét is előírja, melynek valamennyi, a gyermekeket közvetlenül érintő közigazgatási és peres eljárásban maradéktalanul érvényesülnie kell {a XVI. cikk és a XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsolatára lásd 3375/2018. (XII. 5.) AB határozat, különösen Indokolás [58]}. Az Alkotmánybíróság rámutat: egy, a bíróság útmutatásainak megfelelően megismételt eljárás megfelel a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó processzualis követelményeknek, ugyanakkor azonban az eljárás megismétlése szükségképpen annak elhúzódását jelenti, nem csupán a felmentést engedélyező szerv megismételt eljárására tekintettel, hanem azért is, mert ezt követően a megszülető határozattal szemben újabb jogorvoslatnak lehet helye, a felmentésről szóló jogerős döntés megszületéséig pedig a gyermek annak ellenére is köteles

az óvodai nevelésben részt venni [az Nkt. 8. § (2) bekezdése szerinti eljárás esetében], tankötelezettségét iskolába járással teljesíteni [az Nkt. 45. § (5) bekezdése szerinti eljárás esetében], továbbá tankötelezettségét megkezdeni [az Nkt. 45. § (2) bekezdése alapján], hogy adott esetben a gyermek érdekét a szülő kérelmének megfelelően a kérelem pozitív elbírálása szolgálja, és a kérelem jogerős elbírálására eljárási okokból nem kerülhet sor.

- [173] Az Alkotmánybíróság e körben külön is kiemeli, hogy a kérelem benyújtására az Nkt. 8. § (2) bekezdésének megfelelően május 25. napjáig, az Nkt. 45. § (5) bekezdésének megfelelően pedig június 15. napjáig van lehetőség. A felmentést engedélyező szerv a döntését az Ákr. 50. § (2) bekezdés c) pontja szerinti teljes eljárásban eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában hatvan nap alatt hozhatja meg, a szülő pedig a döntés közlésétől számított 15 napon belül indíthatja meg az általa sérelmesnek tartott döntéssel szembeni közigazgatási pert. Az Nkt. 8. § (2d) bekezdése, illetőleg 45. § (6e) bekezdése alapján a bíróság a keresetlevelet annak bírósághoz történő érkezésétől számított 45 napon belül bírálja el, azzal, hogy az ítélezési szünetre vonatkozó rendelkezések a perben nem alkalmazhatóak. Mindez azt jelenti, hogy már a jogalkotó által az egyes eljárási szakaszokra előírt határidők maradéktalan betartása esetén is kérdéses, hogy a jogerős bírói döntés megszületik-e az óvodai nevelési év, illetőleg a tanév kezdetéig, az pedig teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy a felmentésről szóló döntés hatályon kívül helyezése és a felmentést engedélyező szerv megismételt eljárása esetén a felmentésről szóló jogerős döntés az óvodai nevelési év, illetőleg a tanév kezdetéig még abban az esetben sem születik meg, ha a megismételt eljárásban a szülő és a gyermek számára egyébként kedvező döntés születik.
- [174] Márpedig a gyermek legjobb érdeke minimálisan azt a követelményt támasztja a jogalkotással és jogalkalmazással szemben is, hogy az óvodai felmentésről, a tankötelezettség megkezdéséről, illetőleg az egyéni munkarend engedélyezéséről szóló jogerős döntés az óvodai nevelési év, illetőleg a tanév kezdetét megelőzően minden esetben rendelkezésre álljon. Különösen igaz ez akkor, ha a felmentést engedélyező szervet az Ákr. rendelkezéseiből fakadóan már eleve terheli a tényállás teljes körű tisztázásának kötelezettsége, sommás eljárás lefolytatására pedig legfeljebb abban az esetben van lehetőség, ha a felmentést engedélyező szerv a szülő kérelmének szakértő bevonása nélkül helyt ad (mely esetben ugyanakkor a szülő nem is fog élni a bírósághoz fordulás lehetőségével, és ekként megismételt eljárásra sem kerülhet sor).
- [175] Az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése értelmében a felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg. A Kp. 90. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt csak akkor változtathatja meg, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető, és a megváltoztatást egyfokú közigazgatási eljárásban megvalósított közigazgatási cselekmény esetén (kivételekkel) a törvény lehetővé teszi. A 90. § (2) bekezdése értelmében a bíróság a közigazgatási cselekményt akkor is megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, és a megismételt eljárásban a közigazgatási szerv – azonos jogi vagy tényhelyzet alapján – a bíróság jogerős ítéletével ellentétes cselekményt tett. Mindez azt jelenti, hogy az Nkt. 8. § (2a) bekezdésének, illetőleg 45. § (6b) bekezdésének „A felmentést engedélyező szerv döntését a bíróság nem változtathatja meg.” fordulatának esetleges megsemmisítése sem eredményezné azt, hogy a bíróság megváltoztathatná a felmentést engedélyező szerv döntését, azaz a megsemmisítés eredményeként a bíróság kasszációs jogköre nem alakulna át reformatórius jogkörre. A megsemmisítés csupán azzal az eredménnyel járna, hogy a Kp. 90. § (2) bekezdésének megfelelően csak az esetleges megismételt eljárásban, és ekkor is kizárólag az ott rögzített feltételek teljesülése esetén válna lehetségessé a felmentést engedélyező szerv döntésének bíróság általi megváltoztatása.
- [176] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az Nkt. 8. § (2a) bekezdésével, illetőleg 45. § (6b) bekezdésével összefüggésben nem alaptörvény-ellenes az a szabályozás, amely a bíróság számára kizárólag kasszációs jogkört biztosít, amennyiben a jogalkotó megteremti azokat az eljárásjogi garanciákat, amelyek biztosítják, hogy még kasszációs jogkör esetén is az óvodai nevelési év, illetőleg tanév kezdetét megelőzően az eljárások minden esetben jogerősen lezáruljanak. Az alaptörvény-ellenességet ekként nem az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése, hanem kifejezetten az ezen rendelkezésekhez kapcsolódó szabályozási hiátus okozza, és csak ennek pótlásával, azaz jogalkotással tehető a vizsgált szabályozás alaptörvény-konformmá {hasonlóan például: 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [38]}.

[177] Az Alkotmánybíróság éppen ezért az indítványt ebben az elemében elutasította, és ugyanakkor hivatalból eljárva megállapította, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem teremtette meg annak eljárásjogi garanciáit, hogy az Nkt. 8. § (2a) bekezdése, illetőleg 45. § (6b) bekezdése szerinti eljárásokban az eljárást lezáró és a kérelemről érdemben döntő jogerős döntés a tanév (nevelési év) kezdetét megelőzően abban az esetben is minden esetben megszülessen, ha a szülő a felmentést engedélyező szerv döntésével szemben közigazgatási pert kezdeményez. Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tessen eleget.

X.

[178] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy összhangban áll-e az Alaptörvénnyel az Nkt. 84. § (9b) bekezdése. Az indítványozók a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság, valamint a XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme miatt vélték megvalósulni. Tekintettel arra, hogy az indítvány a jogbiztonság sérelmével összefüggésben alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmazott, továbbá a Btv. 2. § (2a) bekezdésének megsemmisítését az indítványozók egyébként sem kezdeményezték, az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttség elvének megfelelően kizárólag az Nkt. 84. § (9b) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben.

[179] 2. Az Nkt. 84. § (9b) bekezdése szerint „[a] magán köznevelési intézmény munkaviszonyból eredő olyan kötelezettségeiért, amelyek teljesítéséhez vagyona nem elégséges, a fenntartó kezesként felel. Ha a magán köznevelési intézmény jogutód nélkül szűnik meg, a munkaviszonyból származó, a munkavállalók elmaradt munkabérét és egyéb, munkáltatóval szemben fennálló követeléseit érintő jogok és kötelezettségek a megszűnés időpontjában a fenntartóra átszállnak.”

[180] Az Nkt. 2. § (3) bekezdés *b)* pontja szerint köznevelési intézményt *a)* az állam, valamint *b)* az Nkt. keretei között *ba)* a nemzetiségi önkormányzat, *bb)* az egyházi jogi személy, *bc)* a vallási egyesület vagy *bd)* más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Azt, hogy mi minősül magán köznevelési intézménynek, az Nkt. 4. § 16. pontja értelmezi, amely szerint magán köznevelési intézmény a 2. § (3) bekezdés *b)* pont *bc)* és *bd)* alpontjában meghatározott személy által, tehát vallási egyesület, valamint más személy vagy szervezet által fenntartott köznevelési intézmény.

[181] Az indítványozók a kérelmüket az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapították, amely az abban említett tulajdonságok alapján történő különbségtételt tiltja. A Nkt. által teremtett differenciálás azonban nem köthető egyetlen, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti tulajdonsághoz sem. Ebből következően a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát nem az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése, hanem (1) bekezdésébe foglalt általános jogegyenlőségi szabály alapján kell megítélni [lásd 6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [49]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [79]].

[182] 3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között [lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; az újabb gyakorlatból például: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]]. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor nem fogadható el, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes [lásd pl. 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]]. Hangsúlyozandó e körben, hogy a megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik [lásd pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]].

[183] Az Nkt. támadott rendelkezése az indítványozók szerint azért alaptörvény-ellenes, mert a magán köznevelési intézmények munkaviszonyból eredő kötelezettségei vonatkozásában rögzíti a fenntartó kezeskénti helytállási kötelezettségét, ilyen rendelkezést azonban azon köznevelési intézmények vonatkozásában, amelyek fenntartója az állam, nemzetiségi önkormányzat vagy egyházi jogi személy, nem ír elő. Az indítvány szerint nem zár-

ható ki, hogy oly módon zárnak be önkormányzati, állami, nemzetiségi önkormányzati vagy egyházi köznevelési intézményt, hogy annak munkáltatói tartozásai vannak, ezáltal pedig az érintett munkavállalók nem juthatnak hozzá a díjazásukhoz, márpedig a köznevelési intézmények a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben vannak, homogén csoportot képeznek.

- [184] Az Alkotmánybíróság rámutat: a Btv. 1. § (1) bekezdése értelmében bérgarancia-eljárásra a felszámolás vagy kényszertörlési eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetek esetében kerülhet sor. A Bérgarancia Alap azon gazdálkodó szervezetek esetében biztosítja a munkabérek kifizetését, melyekre állami garanciavállalás nem érvényesül. Az Nkt. támadott rendelkezéseiből következően a Bérgarancia Alap nem tartozik helytállásért az állam, a nemzetiségi önkormányzat, illetőleg az egyházi jogi személy mint fenntartó által működtetett köznevelési intézmények munkabér-kifizetéséért.
- [185] A köznevelési intézmények a szabályozás szempontjából homogén csoportot képeznek, és így egymással összehasonlítható helyzetben vannak. A szabályozás ugyanakkor csak látszólag tesz különbséget a magán köznevelési intézmények, illetőleg a magán köznevelési intézménynek nem minősülő intézmények fenntartói között, valójában azonban éppen azt célozza, hogy valamennyi köznevelési intézmény alkalmazottjának bérkifizetését (jogállásától függetlenül) azonos értékű garanciák biztosítsák. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 25. § (7) bekezdése értelmében, ha a nemzetiségi önkormányzat megszűnik, a fenntartói jogot a székhely szerinti fővárosi és megyei kormányhivatal köteles gyakorolni, azaz a fenntartói jogot közvetlenül az állam gyakorolja. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 29. § (2) bekezdése értelmében pedig az egyházi jogi személyek (bevett egyház, bejegyzett egyház, nyilvántartásba vett egyház) jogutód nélküli megszűnése esetén a vagyon a hitelezők követelésének kielégítése után az állam tulajdonába kerül, és közcélú tevékenységre kell fordítani. Mindez azt jelenti, hogy végső esetben az állam áll helyt az állam, a nemzetiségi önkormányzat és az egyházi jogi személy által fenntartott köznevelési intézmények alkalmazottainak béréért, míg a magán köznevelési intézmények esetében éppen a Btv. 2. § (2a) bekezdése teremti meg annak biztosítékát, hogy minden olyan köznevelési intézmény alkalmazottjának bérkifizetése biztosított legyen a fenntartó megszűnése esetére, amely esetében külön jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a munkabér kifizetéséért végső soron maga az állam tartozik felelősséggel. A szabályozás ekként az indítvány állításával szemben nem megkülönbözteti, hanem éppen a hasonló értékű garanciarendszer megteremtésével egymással azonos helyzetbe hozza az egyes köznevelési intézmények alkalmazottait. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az Nkt. támadott rendelkezése nem ellentétes a XV. cikk (1) bekezdésével.

XI.

- [186] 1. Az indítványozók az Nkt.-nak az intézményvezetők felelősségével kapcsolatos 3. § (9a) bekezdésének megsemmisítését a B) cikk (1) bekezdésében foglalt felkészülési idő hiánya, a normavilágosság követelménye, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a IX. cikk szerinti véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt kérték.
- [187] Az indítvány pusztán állítja a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a felkészülési idő követelményének sérelmét, alkotmányjogilag értékelhető indokolást azonban nem tartalmaz ezen alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben, ezért azt az Alkotmánybíróság jelen eljárásában nem vizsgálhatta. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal összefüggésben pedig az indítvány csupán idézi az Alkotmánybíróság 24/2015. (VII. 7.) AB határozatát, ám sem a jogorvoslathoz való jog sérelmét nem állítja, sem pedig indokolást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az Nkt. 3. § (9a) bekezdése miért ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [188] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Nkt. 3. § (9a) bekezdése sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát.
- [189] Az indítványozók e körben arra hivatkoztak, hogy átmeneti rendelkezés hiányában az előírás a hatályba léptetés előtti időpontokban megtörtént cselekményekre is alkalmazható, továbbá az intézményvezető megbízatása akár a megbízatását megelőzően történt esetek miatt is megszüntethető.
- [190] A támadott jogszabályi rendelkezés szerint „[h]a – az óvoda kivételével – állami szerv vagy felsőoktatási intézmény által fenntartott nevelési-oktatási intézményben olyan nevelési-oktatási vagy tájékoztató tevékenység folytatására kerül sor, amely a köznevelési jogszabályok súlyos megsértése révén a gyermek, tanuló Alaptör-

vényben foglalt jogainak megsértését eredményezheti, amennyiben e törvény szerinti más jogi eszköz a) nem vezetett eredményre vagy b) nem áll rendelkezésre, az oktatásért felelős miniszter, az intézményvezető megbízását vagy ahhoz adott egyetértését mérlegelési jogkörében a tevékenységről való tudomásszerzést követő egy éven belül visszavonhatja”.

- [191] A támadott jogszabályi rendelkezés nem lépett visszamenőlegesen hatályba, ezért csak az vethető fel, hogy a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokban idéz elő változást. Az Alkotmánybíróság a visszaható hatály tilalmába ütközést esetről esetre vizsgálja. Jelen esetben a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében volt vizsgálendő az Nkt. támadott rendelkezése kapcsán az, hogy e rendelkezés a hatálybalépését megelőzően elkövetett cselekményekhez – átmeneti szabályok nélkül – kapcsolhat-e további hátrányos jogkövetkezményt. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó követelmények értelmében nyilvánvalóan nem vonható ugyanis felelősségre egy intézményvezető olyan cselekményekért, amelyek a rendelkezés hatálybalépése előtt történtek.
- [192] Az Alkotmánybíróság vizsgálata során figyelemmel volt a Jat. a szabályozási átmenetről szóló rendelkezésére. A Jat. 15. § (1) bekezdése szerint a jogszabályi rendelkezéseket – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A Jat. tehát egyértelműen állást foglal abban a kérdésben, hogy amennyiben egy rendelkezés alkalmazására nem alkottak külön szabályt, akkor az abban foglaltakat nem lehet a korábban keletkezett tényekre és jogviszonyokra alkalmazni. Jelen ügyre vetítve ez azt jelenti, hogy a köznevelési intézmények vezetői törvény kifejezett rendelkezése hiányában nem vonhatók felelősségre a támadott jogszabályi rendelkezés hatálybalépését megelőzően történt eseményekért.
- [193] E megközelítést alkalmazva semmisítette meg a jogállamiság sérelme miatt az Alkotmánybíróság a szolgálati járandóság szüneteltetésére vonatkozó rendelkezéseket a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatában. Az Alkotmánybíróság megállapította: „A jogalkotó tehát azon az alapon nem vezethet be egy később megállapított ellátás igénybevitelének korlátozását eredményező szabályt, hogy a jogosult korábban jogsértő magatartást tanúsított. Erre csak úgy van lehetőség – a nem biztosítási jogviszonyon alapuló ellátás esetén – ha az ellátás megállapításakor a jogosult ismeri a számára megállapított juttatás folyósításának – ideértve a szüneteltetést is – szabályait. [...] Ezt a követelményt figyelmen kívül hagyó szabályozás ellentétes a jogállamiság elvével.” (Indokolás [118])
- [194] 3. Az Alkotmánybíróság azt is megjegyzi továbbá, hogy a vezetői megbízatás visszavonására a közalkalmazotti jogviszonyról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) szabályai is megfelelően irányadóak. A Kjt. 23. § (5) bekezdésének megfelelően a vezetői megbízás visszavonását a munkáltatói jogkör gyakorlójának a közalkalmazott kérelmére indokolnia kell, és az indokolásból a visszavonás okának világosan ki kell tűnnie, vita esetén pedig a visszavonás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania, mely adott esetben munkaügyi per tárgya is lehet.
- [195] Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során „[a] jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Az Nkt. 3. § (9a) bekezdésének az indítványozók általi azon értelmezése, miszerint egy vezetői megbízatás visszavonására olyan cselekmények esetén is sor kerülhet, amelyek megtörténtekor az érintett nem állt a köznevelési intézménnyel jogviszonyban, vagy ha állt is, nem volt vezetői megbízatása, illetőleg őt az adott cselekményért semminemű felelősség nem terhelte, nyilvánvalóan nincs összefüggésben az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésével.
- [196] 4. Az indítványozók a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmére tekintettel is állították.
- [197] A köznevelésért felelős államtitkár az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában hangsúlyozta, hogy a rendelkezés nem általánosságban tiltja a tájékoztatási tevékenységet, hanem arra az esetre helyez kilátásba szankciót, ha a megvalósult tájékoztatás köznevelési szabályt súlyosan sért, és más eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre, vagy nem áll rendelkezésre. Álláspontja szerint a szabályozás összhangban áll a véleménynyilvánítás szabadságával, amelynek korlátja a gyermek egészséges fejlődéshez való joga.

- [198] 4.1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az indítványozók magatartására vonatkozik-e az Alaptörvény IX. cikkének védelme; amennyiben igen, akkor pedig van-e olyan versengő érdek, amely az alapjog korlátozását igazolja.
- [199] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához”. Az Alaptörvény a véleménynyilvánítás szabadságát, azaz valamilyen gondolat megfogalmazását és másokkal való megosztását megjelenési formájára tekintet nélkül védi. Ebből következően nem csupán a hétköznapi értelemben vett szólás tartozik az alkotmányos védelem körébe, hanem minden olyan magatartás (jelkép használata, mozdulat stb.), amely információs tartalommal bír. Egy nevelési-oktatási intézményben folytatott tájékoztató-tevékenység a tanulók számára nyilvánvalóan értékelhető információs tartalommal bírhat, így ez a magatartás az Alaptörvény IX. cikkének védelmi körébe vonható.
- [200] 4.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a véleménynyilvánítási szabadsággal szemben felhozható-e olyan indok, amely ebben az esetben az alapjog korlátozását alkotmányosan igazolhatja.
- [201] A támadott rendelkezésben az Nkt. közvetetten a XVI. cikk (1) bekezdése intézményvédelmi oldalának szerez érvényt akkor, amikor a tanulók egészséges fejlődéséhez való alkotmányos jogainak védelme érdekében a köznevelési szabályokat súlyosan sértő tájékoztatás esetében lehetővé teszi az intézményvezető megbízatásának visszavonását, abban az esetben, ha más jogi eszköz nem vezetett eredményre, vagy nem állt rendelkezésre. A gyermeki jogok érvényre juttatása legitim cél alapjog korlátozásához. Az Alaptörvényből ugyanis nem következik, hogy ne lehetne korlátozni a véleménynyilvánítás szabadságát olyan esetekben, amikor a gyermekek Alaptörvényben foglalt jogai a köznevelési szabályos súlyos fokú megsértése esetén sérülnek.
- [202] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozás szükségességét a gyermeki jogok védelme, a gyermekek befolyástól mentes, objektív tájékoztatásának szükségessége megfelelően indokolja. A korlátozás nem tekinthető aránytalannak sem, mert a törvény kizárólag a köznevelési szabályok súlyos megsértése révén a gyermekek Alaptörvényben biztosított jogainak sérelme esetén és csak legutolsó eszközként, akkor eredményezheti az intézményvezető felmentését, ha más jogi eszköz nem vezetett eredményre, vagy nem állt rendelkezésre.
- [203] 5. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét is elutasította.

XII.

- [204] 1. Az indítványozók beadványukban kérték az Nkt. 21. § (9) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Álláspontjuk szerint a megszűnő oktatási intézménybe járó tanulók elhelyezésével kapcsolatos rendelkezés sérti a művelődéshez való jogot és a jogállamiság követelményét is, utóbbit a felkészülési idő hiánya, valamint a visszamenőleges jogalkotás okán.
- [205] Tekintettel arra, hogy az indítvány pusztán állítja a felkészülési idő követelményének sérelmét, ezt azonban alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem hozza összefüggésbe a támadott jogszabályhellyel, továbbá arra sem tér ki, hogy a szabályozás miért ütközik a visszaható hatály tilalmába, illetőleg a jogállamiság követelményébe, az Alkotmánybíróság jelen indítványi elemet kizárólag a művelődéshez való jog állított sérelmére tekintettel tudta vizsgálni. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése értelmében minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, míg a (2) bekezdés jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns eleme szerint Magyarország ezt a jogot ingyenes és kötelező alapfokú oktatással biztosítja.
- [206] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az érintett rendelkezés szabályozási környezetét vizsgálta meg. 2012 szeptemberét megelőzően köznevelési intézmény jogutód nélküli megszűnése esetén nem volt hatályban kijelölő határozatról rendelkező előírás, a szülők a jogszabály alapján kötelező felvételt biztosító intézményhez fordulhattak gyermekük elhelyezése érdekében. Az Nkt. 2012. szeptember 1-jei hatálybalépésével azonban már a köznevelési intézmény bármely okból történő megszűnése esetére kötelezettséggént írta elő a köznevelési feladatokat ellátó hatóság számára, hogy jelölje ki azt a nevelési-oktatási intézményt, amely a megszünt intézménnyel jogviszonyban álló gyermekek, tanulók felvételét nem tagadhatja meg. A Módtv.-vel hatályba léptetett szabály azonban ezt a kötelezettséget immáron csak arra az esetre írja elő a köznevelési feladatokat ellátó hatóság számára, ha a hatóság súlyos vagy az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során megállapított szakmai jogszabálysértés miatt rendeli el a nyilvántartásból való törlést. Az indítványozók szerint ez a megoldás

azzal a következménnyel járhat, hogy ellátatlanul maradnak olyan gyermekek, akik az óvodai nevelésben való kötelező részvételt teljesítik, illetve akik tankötelesek.

- [207] Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nkt. megfelelően biztosítja-e valamennyi óvodaköteles gyermek, valamint tanköteles diák más intézményben történő elhelyezését abban az esetben, ha az általuk látogatott intézmény jogutód nélkül szűnik meg, hiszen csak ebben az esetben merülhet fel az Alaptörvény XI. cikke sérelmének lehetősége.
- [208] A jogalkotó a szabályozás módosításához az alábbi indokolást fűzte. „A nyilvántartásból való törlés ellen felbuzdulni lehet, ám már a törléssel – és nem a megszűnés végleges kimondásával – egyidejűleg kell kijelölni azt a másik intézményt, amelynek a tanulókat fogadnia kell. Indokolatlan, hogy azokban az esetekben is legyen ilyen kötelezettsége a kormányhivataloknak, amikor a fenntartó saját döntése alapján szűnik meg az intézmény, amelyet a véleményezési jogok alapján a szülők kellő időben megismernek. A javaslat szerint az intézmény kijelölésre csak akkor kerül sor, amikor a kormányhivatal dönt a törlésről súlyos és ismétlődő jogszabálysértés miatt, továbbá csak a tanköteles tanulók vonatkozásában, a nem tanköteles tanulók számára történő intézménykijelölésre pedig nem minden esetben, hanem csak akkor kerülne sor, amennyiben ezt a már nem tanköteles tanuló kérelmezi.”
- [209] Ahogy arra az államtitkár által jegyzett válasz is rámutat, az Nkt. a támadott jogszabályhelyen kívül, a 30. fejezetben is foglalkozik az óvodai felvétel, valamint a tanulói jogviszony kezdetével. Az Nkt. 49. § (3) bekezdése szerint az óvoda köteles felvenni, átvenni azt a gyermeket, aki köteles óvodába járni, ha lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található, az Nkt. 50. § (6) bekezdése pedig rögzíti, hogy az általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, aki életvitelszerűen az általános iskola körzetében lakik. Mindezek alapján a nem állami fenntartású megszűnt intézmények tanulóinak is biztosítva van a lehetőség tanulmányaikat a körzeti intézményben folytatni. Ahogy az állásfoglalás is megjegyzi, az sem kizárt, hogy minderre ne a kötelező felvételt biztosító intézményben kerüljön sor, ez azonban független attól, hogy a kötelező felvételt biztosító intézmény az Nkt. vonatkozó rendelkezései alapján vagy a kijelölés alapján nyeri el ezen minőséget. Az előző évek tapasztalatai alapján az Nkt. 2019. július 26. napján hatályba lépett 21. § (9) bekezdése – a hatóság adminisztratív terheinek csökkentése mellett – abban az esetben hivatott a tanköteles gyermeket nevelő családok életét megkönnyíteni, amikor a köznevelési intézmény megszűnésének következményeire nincs módjuk megfelelően felkészülni. A nem tanköteles fiatalok pedig az indokolás szerint kérelemmel fordulhatnak a köznevelési feladatot ellátó hatósághoz a köznevelési intézmény kijelölése iránt.
- [210] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a támadott rendelkezéssel összefüggésben a művelődéshez való jog sérelme nem merül fel, mivel a tanköteles, illetve óvodaköteles gyermekek intézménylátogatása az Nkt. alapján megfelelően biztosított, az óvodaköteles, illetve tanköteles gyermekek egyetlen esetben sem maradnak oktatás nélkül. Az Nkt. 21. § (9) bekezdése vonatkozásában alaptörvény-ellenesség ezért nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványi elemet elutasította.

XIII.

- [211] Az indítványozók az Nkt. 27. § (5) bekezdését a kellő felkészülési idő követelményének sérelme miatt kérték megsemmisíteni, mely rendelkezés 2019. július 26. napján lépett hatályba. Meglátásuk szerint a rendelkezésben megjelölt új fogalom – a fejlesztő pedagógiai ellátás – okán elkerülhetetlen a nevelési-oktatási intézmények pedagógiai programjának átdolgozása, ehhez azonban álláspontjuk szerint az intézményeknek nem áll rendelkezésére kellő idő. Az indítvány szerint gondot jelenthet továbbá a készségfejlesztéshez szükséges fejlesztő pedagógusok alkalmazása.
- [212] 1. A 9/2019. (III. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint a 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, azonban hivatalból eljárva megállapította, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Nkt.-ban vagy más jogszabályban nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményes szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét.

- [213] Az Nkt. 27. § (5) bekezdése ezt követően kiegészült azzal a követelménnyel, miszerint „[a] beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára szervezett fejlesztő pedagógiai ellátás keretében a tanuló tantárgyi felzárkóztatását a nevelő-oktató munka szakaszának, illetve a tantárgynak megfelelő szakképzettségű pedagógus, készségfejlesztését pedig fejlesztő pedagógus végzi”.
- [214] A Módtv. indokolása szerint – összefüggésben a 9/2019. (III. 22.) AB határozattal – a támadott rendelkezés a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók fejlesztő pedagógiai ellátására vonatkozó szabályozásban egyértelművé teszi, hogy milyen keret terhére és kiknek a számára kell megszervezni a fejlesztéseket.
- [215] Az államtitkári válasz kifejti, a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban foglalt felhívásra az Nkt. és a vonatkozó végrehajtási rendeletek együttesen adják a választ. Az Nkt. bevezeti, valamint definiálja a fejlesztő pedagógiai ellátás fogalmát. Kimondja, hogy két alapvető tartalmi eleme a tantárgyi felzárkóztatás és a készségfejlesztés. Ez megalapozza azt, hogy az ellátás közös ügy, a tantárgyi felzárkóztatást segítő reguláris pedagógusé és a speciális tudású fejlesztő pedagógusé, aki a készségfejlesztés feladatát látja el. Rendeleti szintű végrehajtási szabályok rendelkeznek azonban például a vizsgáknál biztosított kedvezmények kiterjesztéséről, egyéni fejlesztési terv készítésének kötelezettségéről (az EMMI rendelet), a szóbeli érettségi vizsga meghosszabbításának lehetőségéről vagy a nyelvvizsga-egyenértékűségről [az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet]. A válasz rögzíti továbbá, hogy a módosítás a tantárgyi felzárkóztatást, illetve a készségfejlesztést végző pedagógusok szakképzettségére vonatkozó előírással egészítette ki a szabályozást, ami nem igényli a pedagógiai program átdolgozását.
- [216] 2. Az Alkotmánybíróság az indítványnak megfelelően a támadott rendelkezés alkotmányosságát a felkészülési idő Alaptörvényben megállapított követelménye tükrében vizsgálta. A kellő felkészülési idő követelményével összefüggésben az Alkotmánybíróság utal a jelen határozat indokolásának IV. részében (Indokolás [59] és köv.) tett összefoglaló megállapításokra, melyek alapulvételével az Nkt. 27. § (5) bekezdése állított alaptörvény-ellenesség tekintetében az alábbi következtetésekre jutott.
- [217] Jelen esetben a jogalkalmazóknak a támadott rendelkezés hatálybalépése (2019. július 26.) és kötelező alkalmazása (2019. szeptember 2.) között több mint egy hónap állt rendelkezésre arra, hogy a Módtv.-vel bevezetett új fogalmat, a fejlesztő pedagógiai ellátást pedagógiai programjukba illesszék, és szükség esetén fejlesztő pedagógusokat alkalmazzanak. Ezen időtartam (még ha adott esetben okozhatott is nehézséget a megfelelő képesítéssel rendelkező, kellő számú fejlesztő pedagógus alkalmazása) alkotmányjogi értelemben semmi esetre sem tekinthető olyan kirívóan rövid időnek, ami a B) cikk (1) bekezdése sérelmét felvetné, különös tekintettel arra a tényre, hogy a vizsgált szabályozás ezen eleme részben éppen az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség orvoslását célozta. Ráadásul a fentebb ismertetett 9/2019. (III. 22.) AB határozatból következően a támadott rendelkezésnek a tanév kezdetén történő alkalmazása mindenképpen az érintett beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók érdekében állt, a rendelkezés későbbi időpontban történő hatálybalépése ugyanis ezen tanulók fejlesztését akadályozta volna. Mivel pedig sem az indítványozók, sem pedig az államtitkár nem állapított meg olyan, az új rendelkezés alkalmazását akadályozó rendkívüli nehézséget, amely az érintett tanulók fejlesztése megkezdésének elhalasztását igazolná, az Alkotmánybíróság az Nkt. támadott 27. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

XIV.

- [218] 1. Az indítványozók az információs önrendelkezési jog vélt sérelme miatt kérték az Nkt. 44/B. és 44/C. §-ának megsemmisítését, mely az Nkt. „A tanulói edzettség mérésével és a külföldi tanulmányúttal kapcsolatosan kezelt adatok” alcímét képezi. Az indítványozók szerint nem meghatározott az adatkezelés célja és értelme, továbbá a módja sem egyértelmű. Tudomásuk szerint nem került sor továbbá előzetes konzultációra a jogszabály-előkészítési eljárás keretei között.
- [219] Tekintettel arra, hogy az indítványozók nem tértek ki arra, hogy az előzetes konzultáció esetleges elmaradása miképpen érinti a tanulók információs önrendelkezéshez való jogát, az Alkotmánybíróság alapjogi összefüggés hiányában ezen indítványi elemet nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság vizsgálata az indítványhoz kötöttség elvéből következően kizárólag arra terjedhetett ki, hogy az Nkt. Módtv.-vel beiktatott 44/B. és 44/C. §-a azok

értelmét és célját tekintve összhangban állnak-e az Alaptörvénnyel, az információs önrendelkezési jog tükrében.

- [220] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként ezúttal is a támadott jogszabályi környezetet tekintette át.
- [221] 2.1. Az Nkt. 44/B. §-a rögzíti, hogy a Magyar Diáksport Szövetség (a továbbiakban: MDSZ) a tanulók egészségi állapotának nyomon követése céljából működteti a tanulók fizikai állapotának és edzettségének mérési adatait tartalmazó informatikai alapú diagnosztikus értékelő rendszert, a Nemzeti Egységes Tanulói Fittségi Tesztet (a továbbiakban: NETFIT). A rendszer az Nkt. 44/B. § (2) bekezdésében felsorolt személyes adatokat anonim módon, mérési azonosító alkalmazásával tartalmazza, és azok az első feltöltéstől számított tíz évig kezelhetők. Az eredményeket a mérést végző pedagógus tölti fel a rendszerbe, amelyeket a tanuló és a szülő a mérési azonosító felhasználásával ismerhet meg.
- [222] Az EMMI rendelet 81. §-a már 2014. november 4. napjától meghatározza a tanulók fizikai fittségi mérésének rendszerét, valamint szabályozza annak tartalmi kereteit. A hivatkozott jogszabályhely szerint az iskola testnevelés tantárgyat tanító pedagógusa az országosan egységes mérési módszer és az annak alkalmazásához kifejlesztett eszközök alkalmazásával a nappali rendszerű iskolai oktatás rendje szerinti tanulók részvételével ellátja a fizikai fittség mérésével kapcsolatos feladatokat. A tanulók fizikai fittségi mérésének célja a tanulók egészsége megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása, és a tanulók egészségi állapotának nyomon követése a tanulók fizikai fittségi szintjének feltárásával. A fizikai fittségi mérés eredményeit a mérést végző pedagógus – a mérésben érintett tanulónként – rögzíti, és feltölti a NETFIT rendszerbe, amely egy informatikai alapú diagnosztikus értékelő rendszer. A rendszer automatikusan kiértékeli az eredményeket. A kijelölt pedagógusok az adatokat elemzik és meghatározzák az adott tanuló fizikai fittségi szintjének további fejlesztése szempontjából szükséges intézkedéseket. A fizikai fittségi mérés eredményeit az iskolának a tanuló mérési azonosítójának alkalmazásával fel kell tölteni a NETFIT rendszerbe, amelyben a tanulót érintő eredményekről a tanuló és a szülő a tanuló mérési azonosítójának felhasználásával kap tájékoztatást.
- [223] Az EMMI rendelet 81. §-a 2019. szeptember 1. napjától az Nkt. 44/B. §-ának beiktatásával pontosításra került. Míg a 2019. szeptember 1. napja előtt hatályos rendelkezés az iskola testnevelés tantárgyat tanító pedagógusát kötelezte a mérési adatok rögzítésére valamennyi nappali rendszerű iskolai oktatás rendje szerinti tanuló esetében, az új szabályozás pontosan meghatározza azt is, hogy ki felel az adatok rögzítéséért és elemzéséért a gyógytestnevelésben, strukturált mozgásfejlődésben részt vevő tanulók, valamint sajátos nevelési igényű tanuló esetében.
- [224] A fentiek alapján megállapítható, hogy az MDSZ által kidolgozott NETFIT rendszer keretében a köznevelési intézmények már több mint 5 éve rögzítik a tanulók fittségére vonatkozó adatokat anonim módon. A mérések és az adatok rögzítésének célja a tanulók egészsége megőrzésének, javításának, fenntartásának előmozdítása, és a tanulók egészségi állapotának nyomon követése a tanulók fizikai fittségi szintjének feltárásával.
- [225] 2.2. Az Nkt. 44/C. §-a nyelvi környezetben történő nyelvtanulás nyomon követésére a Tempus Közalapítványt hatalmazza fel, és egyúttal megteremti a tevékenység ellátásához szükséges adatkezelési feljogosítást, valamint a köznevelési intézménytől érkező, illetve oda irányuló adattovábbítás jogalapját. A támadott rendelkezés taxatív felsorolásban rögzíti a kezelt adatok körét; a tanulmányutak nyilvántartása tartalmazza a tanuló nevét, oktatási azonosító számát, anyja születési nevét, születési helyét és idejét, állampolgárságát, nemét, a tanuló nevelési-oktatási intézményének nevét, oktatási azonosító számát, a tanuló tanulói jogviszonyát megalapozó köznevelési alapfeladatot, a tanuló nevelés-oktatásának helyét, évfolyamát, azt, hogy a tanuló hányadik évfolyamon, mely országban vett részt külföldi tanulmányúton, kiskorú tanuló esetén a külföldi tanulmányúthoz történő szülői hozzájárulási nyilatkozatot, a tanuló nyelvi szintjét igazoló iskolai ajánlást, a választott külföldi fogadó intézmény, gazdálkodó szervezet nevét, az utasbiztosítás szerződésszámát, a támogatói szerződés számát, egyéni pályázat esetén a tanuló fizetési számlaszámát, valamint a tanuló sajátos nevelési igényére vonatkozó adatokat.
- [226] 3. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez”. A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog tartalmát az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) bontja ki. Az Infotv. személyes

adatok védelmével kapcsolatban megfogalmazott célja, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák. Az adatvédelem az élő természetes személlyel összefüggésbe hozható adatokra tejed ki. Az Infotv. 3. §-a szerint személyes adat nem pusztán maga az adat, hanem az abból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés is. Az Infotv. rendelkezései összhangban állnak az Alkotmánybíróság által kimunkált elvi alapokkal. A 11/2014. (IV. 4.) AB határozat rögzíti, hogy „[a] magánélet védelmének része a személyes adatok védelméhez való jog, amelyet az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése tartalmaz, és amelyet az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozattól kezdve »információs önrendelkezési jogként« fogott fel (ABH 1991, 40, 44–57). A »személyes adat« minden esetben az ember magán- és családi életéről szóló információ; így a jog lehetővé teszi az ember számára, hogy magán- és személyes életéről szóló információkkal kizárólag maga rendelkezzen: amiből következik, hogy korlátozása az alapjog-korlátozás feltételei szerint megengedett. Az önrendelkezés akkor lehetséges, ha minden ember maga dönti el, hogy saját magáról – magánéletéről (ami a saját élete) és családi életéről – milyen ismeretet oszt meg és kivel.” (Indokolás [55])

- [227] Az Infotv. 4. § (1)–(3) bekezdése szerint „[s]zemélyes adat kizárólag egyértelműen meghatározott, jogszerű célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek.”
- [228] Adatvédelem tehát egy természetes személlyel összefüggésbe hozható bármiféle ismeretre kiterjedhet, azzal, hogy a természetes személy és az adat között szükségképpen fennáll egy kapcsolat, amely az azonosítást lehetővé teszi. A személyes adat az adatkezelés során addig őrzi meg ezt a minőségét, amíg az adat és az alany közötti kapcsolat helyreállítható. A kapcsolat pedig csak akkor állítható helyre, ha az adatkezelő rendelkezik a helyreállításhoz szükséges technikai eszközökkel.
- [229] A minisztériumi állásfoglalás kifejti, hogy az Infotv. a mögöttes joganyagot képező Általános Adatvédelmi Rendelet [Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, a továbbiakban: GDPR] rendelkezéseivel összhangban lehetővé teszi a személyes adatok kezelésének törvényben történő elrendelését [Infotv. 5. § (1) bekezdés a) pont]. Az Nkt. szövege megfelel az Infotv. és a GDPR előírásainak, kijelölve az adatkezelő személyét és a kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját. Az adatkezelőt terhelik a további adatvédelmet, adatrendelkezést stb. biztosító, GDPR-ból és az Infotv.-ből eredő végrehajtási feladatok. Az Infotv. 5. § (5) bekezdése szerint pedig „[h]a a kötelező adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát törvény, helyi önkormányzat rendelete vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusa nem határozza meg, az adatkezelő az adatkezelés megkezdésétől legalább háromévente felülvizsgálja, hogy az általa, illetve a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adat kezelése az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges-e. Ezen felülvizsgálat körülményeit és eredményét az adatkezelő dokumentálja, e dokumentációt a felülvizsgálat elvégzését követő tíz évig megőrzi és azt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) kérésére a Hatóság rendelkezésére bocsátja”. Az államtitkári válasz kitér arra is, hogy előzetes adatvédelmi hatásvizsgálat lefolytatására a törvény előkészítése során sor került, továbbá a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal (a továbbiakban: NAIH) is több ízben egyeztettek.
- [230] 3.1. A 44/B. §-sal összefüggésben a Módtv. indokolása megállapítja: „A Javaslat rendezi a tanulók fizikai fitness mérésével kapcsolatos keletkező adatok anonim módon történő kezelésének rendjét.” Az indítvánnyal támasztott jogszabályi rendelkezés ugyanis előírja, hogy az eredményeket a mérésben érintett tanulónként, mérési azonosító alkalmazásával rögzítsék. A 44/B. § (2) bekezdése taxatív felsorolást tartalmaz a tanulók rögzített személyes adatairól, amelyek a következők: mérési azonosító, születési év és hónap, nem, decimális életkor, sajátos nevelési igényre vonatkozó adat, évfolyam, az iskola feladatellátási helye, valamint a fizikai fitness mérés eredményei. A tanulók neve nem szerepel a rögzített adatok között. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a támasztott rendelkezés a célhoz kötött adatkezelés követelményeinek megfelelő, kizárólag a tanulók egészségi állapotának nyomon követése céljából kezeli az ehhez elengedhetetlenül szükséges, az Nkt.-ban rögzített adatokat, a szükséges ideig. Az Nkt. tehát kijelöli az adatkezelő személyét,

a kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját, ahhoz csak a feltétlenül szükséges mennyiségű adatot kezel összhangban az Infotv. rendelkezéseivel, valamint a GDPR előírásaival. Az Alkotmánybíróság kiemeli, a kezelendő adatok között a tanulók neve nem szerepel, a rendszerben egy mérési azonosítóval szerepelnek, amely kizárólag a rögzítő tanár és a szülő előtt ismert, így az adataik – különös tekintettel a magas egyedszámra és az igen hasonló paraméterekre – nem hozhatók összefüggésbe a személyükkel, a szabályozás adatvédelmi megfelelőségét pedig a NAIH is megerősítette.

- [231] 3.2. Az Nkt. 44/C. §-ával összefüggésben az Alkotmánybíróság hasonló következtetésre jutott. Megállapítható, hogy a támadott rendelkezés a célhoz kötött adatkezelés követelményeinek megfelel, és az Nkt. vonatkozó rendelkezésének értelmében a Tempus Közalapítvány kizárólag a külföldi tanulmányút finanszírozásának biztosítása és a felhasználás ellenőrzése céljából kezeli az ehhez elengedhetetlenül szükséges, az Nkt.-ban rögzített adatokat, a szükséges ideig. Az Nkt. tehát kijelöli az adatkezelő személyét, a kezelendő adatok körét, az adatkezelés célját, ahhoz csak a feltétlenül szükséges mennyiségű adatot kezel összhangban az Infotv. rendelkezéseivel, valamint a GDPR előírásaival.
- [232] 4. Mivel tehát a támadott rendelkezésekkel összefüggésben a tanulók információs önrendelkezési jogának sérelme az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem merült fel, az indítványozóknak az Nkt. 44/B. és 44/C. §-ának megsemmisítésére vonatkozó petitumait elutasította.

XV.

- [233] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [234] Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1–4. pontjával és az azokhoz tartozó indokolással.
- [235] Különvéleményem kiindulópontja az, hogy az Abh. már megvizsgálta az iskolaérettséggel, illetőleg az azt elősegítő és szolgáló „óvodakötelezettséggel” kapcsolatosan azokat a kérdéseket, amelyek alapjogi összefüggésűek, és az Abh.-val akkor és most is egyetértettem, illetőleg egyetértetek.
- [236] Álláspontom szerint az új törvényi szabályozással módosított szóban forgó rendelkezések változásai az Abh. meghozatala óta szerzett tapasztalatokon nyugvó köznevelési ágazati jellegű kérdések, amelyek az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseiből levezethető szülői jogok sérelmét nem vetik fel, az alaptörvény-ellenesség szintjét sem érik el. Következésképpen a határozat rendelkező része 1. pontjában alkalmazott megsemmisítést, valamint az annak 2. és 3. rendelkező részi pontjában foglalt mulasztással előidézett alkotmány-ellenességet nem tudom elfogadni, a rendelkező rész 4. pontjában szereplő alkotmányos követelményt pedig szükségtelennek tartom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [237] A rendelkező rész 4. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapítását nem támogatom. Véleményem szerint az alkotmányos követelmény ebben a megfogalmazásban önmagában félreértelmezhető [mintha a gyermek iskolaérettsége tárgyában a végső döntést meghozni jogosult (szak)hatóságra nézve az eljárását kezdeményező szülői kérelemből egyfajta tartalmi, nem pusztán eljárási jellegű kötelezettség is keletkezne], a hozzá kapcsolódó indokolás pedig – az Abh.-ra történő hivatkozás mellett – félreértelmezi a kérdéskör kapcsán az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésében foglalt szülői jogokat.
- [238] Álláspontom szerint az iskolakezdés (iskolaérettség) időpontjával, illetve a vitás esetekben lefolytatandó szakhatósági eljárással kapcsolatos szabályozás kapcsán a XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített gyermeki jogoknak, a gyermek legjobb érdekének, nem pedig a (2) bekezdésében foglalt – a gyermeknek adandó nevelés megválasztásával összefüggő – szülői jogoknak van szerepe.
- [239] A szülőknek az Alaptörvény alapján joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. A XVI. cikk ezt rögzítő (2) bekezdése nagy fokú döntési szabadságot biztosít a szülők számára az általános nevelési irány megválasztását illetően, többek között, hogy gyermekük milyen típusú iskolai és – amennyiben az legalább részben kötelező – óvodai nevelésben részesüljön (önkormányzati vagy magán/egyházi fenntartású intézmény; világi vagy egyházi jellegű nevelés; hagyományos vagy alternatív módszereket alkalmazó intézmény; tudományos, művészeti, zenei, nyelvi, sport stb. irányultságú képzés stb.).
- [240] Ez a szabadság azonban nem terjed ki arra, hogy a szülők a gyermekük iskolaérettségének megállapítása kapcsán olyan (valódi) döntési pozícióban legyenek, amely a saját, szükségképpen nem feltétlenül elfogulatlan és tárgyilagos szubjektív álláspontjuk feltétlen érvényesülését eredményezi. Ilyen – alaptörvényi szinten is rögzített – döntési jogosultság a XVI. cikk (2) bekezdéséből nézetem szerint nem vezethető le. A döntés indokolása ennek ellenére az Abh.-ra hivatkozással több helyen is abból az alapállásból indul ki, mintha ezekben a kérdésekben a szülőknek a hatósági eljárás megindítására irányuló kérelem előterjesztésén túlmenően, valamiféle tényleges döntési jogosultsága származna az Alaptörvényből. Véleményem szerint ez téves megközelítés; és meggyőződésem, hogy ilyesfajta jogosultságra maga az Abh. sem utalt.
- [241] A fent említett álláspontot a döntés indokolása elsődlegesen az Abh. egyik, szövegszerűen is idézett mondatára alapítja {„[a]z iskolaérettség, mint szakkérdés eldöntése elsősorban, de nem kizárólagosan a szülő joga” (Abh., Indokolás [54])}. Ez a mondat ugyan valóban megjelenik az Abh. szövegében, ugyanakkor fontosnak tartom rögzíteni, hogy az Abh. kapcsolódó indokolási részei véleményem szerint egyáltalán nem az iskolaérettség tekintetében fennálló szülői döntési jogosultság levezethetőségét hivatottak alátámasztani. Ezzel éppen

ellentétesen, az Abh. Indokolásának [46]–[56] bekezdései – az akkor az ombudsman által támadott szabályozás alaptörvény-ellenessége elutasításának körében – éppen azt fejtik ki, hogy a szülő iskolaérettséggel kapcsolatos álláspontját (és az általa előterjesztett dokumentumokat, egyéb bizonyításokat) a hatóságnak ugyan be kell vonnia a vizsgálata körébe, de magának a gyermek iskolaérettségnek a mikénti megítélése mint szakkérdés eldöntése, a szakhatóság feladata; ez pedig nem sérti az Alaptörvényt.

- [242] A hatályos szabályzás koncepciója (megdönthető) törvényi vélelmekre épül, amik szerint: i) a gyermek legjobb érdekét az szolgálja, ha az iskola megkezdése előtt az erre való felkészítés érdekében bizonyos időt közösségben (óvodában) tölt; ii) a gyermekek hatéves korukban iskolaérettek; és iii) az szolgálja a gyermekek legjobb érdekét, ha az iskolai tanulmányok során megszerezhető ismereteket közösségben, intézményi, nem pedig otthoni környezetben (magántanulóként) sajátítják el. Az adott gyermeket kétségtelenül legjobban ismerő szülő abban hozhat döntést, hogy kezdeményezi-e a gyermeke esetében e vélelmek valamelyikének a megdöntését; ha azonban igen, arról már – mivel szakkérdés – nem ő dönt.
- [243] Indokolt esetben tehát a szülő azt kezdeményezheti, hogy a gyermek az „óvodakötelezettség” vagy az iskolába való „bejárás” kötelezettsége alól mentesüljön; vagy éppenséggel az iskolát a törvényben előírt életkornál későbbi időpontban kezdje meg. Ezekben a kérdésekben azonban nem a szülő, hanem az arra hatáskörrel rendelkező szakhatóság van (és volt korábban is) valódi döntési helyzetben; az eljárás pedig kizárólag a gyermek XVI. cikk (1) bekezdéséből levezethető legjobb érdekét, nem pedig a (2) bekezdésében írt szülői jogok érvényesülését hivatott szolgálni. A szabályozási koncepció alapján mind az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli mentesítés, mind az „évhalasztás”, mind pedig az otthontanulás kérdésében – a hatósági eljárás lefolytatását követően meghozott, bíróság által felülvizsgálható döntésével – (szak)hatóság dönt; a szülő pedig ezen eljárások kezdeményezésére jogosult. Nézetem szerint a szülők ezen joga is a gyermek legjobb érdekéből vezethető le; ennél szélesebb körű jogosultság pedig az iskolaérettség megállapításával kapcsolatban a szülő számára az Alaptörvény XVI. cikkének egyetlen rendelkezéséből sem következik, a (2) bekezdésében foglaltakból pedig különösen nem.
- [244] A kifejtettek okán nem értek tehát egyet a döntés indokolásának az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésének értelmezését túlságosan kiterjesztő megállapításaival különösképpen pedig a „[a]z iskolaérettség, mint szakkérdés eldöntése elsősorban, de nem kizárólagosan a szülő joga” mondat szerepeltetésével. Ezek, az alkotmányos követelmény szövegének szóhasználatával „kiegészülve”, álláspontom szerint nem zárják ki olyan értelmezés lehetőségét, amelynek értelmében a szülőknek az Alaptörvény erejénél fogva valamiféle jogosultságuk keletkezne arra, hogy az iskolaérettség kérdésében a szakhatóság az álláspontjuknak megfelelő döntést legyen köteles meghozni. Ez véleményem szerint egy olyan alkotmányos követelmény megállapítását jelentené, amely téves Alaptörvény-értelmezést rögzít. Amennyiben pedig az Alkotmánybíróság által most megállapított követelmény szövegét úgy értelmezzük, mint amely a hatóság „gondos” eljárására nézve állít mércét, úgy az nézetem szerint felesleges. Az, hogy az eljárás megindítása esetén a hatóság vizsgálatának a szülő által a gyermek iskolaérettségével (annak hiányával) összefüggésben előadott érvekre, bizonyítékokra, orvosi és szakértői dokumentációra stb. is ki kell terjednie, nem csak a vizsgált normából, de – amint arra több helyen maga a döntés indokolása is utal [lásd: Indokolás VI/4.2.1. pont (Indokolás [112] és köv.); VII/4. pont (Indokolás [136] és köv.); VIII/2. pont (Indokolás [156] és köv.); IX/2. pont (Indokolás [171] és köv.)] – a tényállás teljes körű tisztázására vonatkozó kötelezettségre és az ehhez kapcsolódó eljárási garanciákra vonatkozó előírásokon keresztül az Ákr.-ből is következik. A szülőknek az iskolaérettséggel kapcsolatos eljárásban indokolt és jogilag is védett szerepének szempontjait lényegében már az Abh. indokolásának [51]–[55] bekezdései is tartalmazzák (jóllehet, ezek a szempontok akkor még nem a jelenlegi, hanem korábban hatályos törvényi szabályozással összefüggésben kerültek rögzítésre).
- [245] Mindezekre tekintettel a rendelkező rész 4. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapítását nem támogatom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [246] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1–4. pontjaival, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.
- [247] 1. A többségi határozat rendelkező részének első pontja az Nkt. 8. § (2) bekezdésének az óvodáskorú gyermekek óvodai nevelés alóli felmentésének életkori korlátjára vonatkozó szövegrészét semmisíti meg.
- [248] Ahogy arra a többségi határozat is hivatkozik, az Alkotmánybíróság korábban az Abh.-ban az alapvető jogok biztosának indítványa alapján már vizsgálta az Nkt. 8. § (2) bekezdését, és nem találta alaptörvény-ellenesnek. Az Abh.-ban vizsgált rendelkezés azonban módosításra került. A módosítás folytán immár a gyermeknek csak 4 éves koráig kérhető felmentés a 3 éves kortól egyébként kötelező óvodai nevelés alól, szemben a korábbi 5 éves kort engedő szabályozással.
- [249] A többségi határozat az Abh.-t veszi vizsgálatá alapjául, így az arányosság vizsgálata körében az Abh.-ban tett megállapítások alapján jut arra a következtetésre, hogy míg a korábbi szabályozás megfelelt az arányosság követelményének, a jelenleg hatályos, támadott rendelkezés nem.
- [250] Az Abh. a korábbi szabályozást arra tekintettel tartotta arányosnak az elérni kívánt céllal, mert a hároméves korhatárt ugyan főszabállyá tette, azonban ötéves korig lehetőséget adott a felmentésre az óvodai nevelés alól. Az Abh. a korábbi szabályozás arányosságát tehát két okból látta biztosítottnak. Egyrészt különös jelentőséget tulajdonított az iskolai nevelést megelőző, iskolára előkészítő évnél, amelyet a gyermekek megfelelő szocializációja céljából mindenképpen célszerű óvodai környezetben eltölteni. Másrészt az iskola-előkészítő évet megelőzően széles körű felmentési lehetőséget látott biztosítottnak azon gyermekek számára, akiknek legjobb érdekét bármely okból a családban történő nevelés szolgálja.
- [251] A módosítás folytán azonban a kötelező óvodai nevelést a jogalkotó még egy évvel kiterjesztette, amivel a felmentési lehetőségeket is szűkítette, hiszen csak a 4 éves kor eléréséig kérhető a felmentés, így a szabályozás arányossága – a többségi határozat szerint – az Abh.-ban írtakkal már nem igazolható.
- [252] A problémát abban látom, hogy a mozaikos megsemmisítéssel teljesen kikerül az életkori korlát, ami egyes gyerekeknél azt eredményezheti – értelemszerűen a hatóság felmentést engedő határozata esetén –, hogy ezek az óvodai nevelés alól felmentett gyerekek teljesen kikerülnek az óvodai nevelésből, még az utolsó, a jogalkotó szándéka szerint az iskolára előkészítő évben sem fognak óvodába járni.
- [253] A Korm. rendelet 1. számú mellékletében a következőkben határozza meg az óvodai nevelés pedagógiai alapelveit. Ennek megfelelően a gyermeket – mint fejlődő személyiséget – szeretetteljes gondoskodás és különleges védelem illeti meg; a gyermek nevelése elsősorban a család joga és kötelessége, s ebben az óvodák kiegészítő, esetenként hátránycsökkentő szerepet töltenek be; az óvodai nevelésnek a gyermeki személyiség teljes kibontakozásának elősegítésére kell irányulnia, az emberi jogok és a gyermeket megillető jogok tiszteletben tartásával; oly módon, hogy minden gyermek egyenlő eséllyel részesülhessen színvonalas nevelésben.
- [254] Az alapelvekből is következik, hogy az óvodának alapvető feladata – azon túl, hogy a gyermek a saját életkori csoportjában jól érezze magát –, hogy segítse a gyermek testi és szellemi fejlődését, továbbá elősegítse az iskolai követelményekhez való alkalmazkodást, valamint a gyermekek között fennálló bármely hátrányok kiküszöbölését. (Szomorú tény, de vannak gyerekek, akik az óvodában látnak először színes ceruzákat.) Az óvodában ennek érdekében számos olyan lehetőséghez jut a gyermek, melyhez abban az esetben, ha kizárólag otthon nevelkedik, nem. Hiszen a leggondosabb szülő sem feltétlenül észleli vagy ismeri fel esetlegesen, hogy gyermeke bármely okból, akár azért, mert beilleszkedési nehézséggel küzd, akár azért, mert figyelemzavaros, esetleg beszédében mutatkoznak problémák, fejlesztésre szorul, míg az óvoda erre is alkalmas. Sőt a „problémák” felismerésén túl a megoldásban is segítséget nyújt, képességfejlesztő pedagógusok, csoportok közreműködésével, logopédus vagy más szakemberek bevonásával. A többségi határozat folytán az életkori korlát megsemmisítésével lehetnek olyan gyerekek, akik teljesen kimaradnak az óvodai nevelésből, és ennek folytán megtörténhet, hogy nem jutnak ahhoz a fejlesztéshez, ami akár az iskolakezdésig nemhogy javítható, de meg is szüntethető.
- [255] A fentieknek megfelelően álláspontom szerint a megsemmisítéssel az állam intézményvédelmi kötelezettsége és a szülők gyermek nevelésének megválasztásához fűződő Alaptörvényben biztosított joga, valamint különösen a gyermek mindenképp felett álló érdeke közötti egyensúly felbomlik. A megsemmisítés folytán tehát lehetnek, és bizonyosan lesznek is olyan gyerekek, akik nem kerülnek óvodába, így a jogalkotó által célzott és

meggyőződésem szerint a gyermek érdekét is legjobban szolgáló (különösen a hasonló korú gyermekek társágában realizálódó) szocializáció elmarad.

- [256] 2. Ugyancsak nem tudom támogatni a rendelkező rész 2. pontjában szereplő jogalkotói mulasztás megállapítását. A többségi határozat az állam intézményvédelmi kötelezettségéből vezeti le a jogszabályi garanciák hiányát a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermekekre vonatkozóan, két esetkört meghatározva; egyik, amikor is a szülő az iskolakezdés elhalasztására vonatkozó kérelem előterjesztését elmulasztja, a másik pedig amikor a szülő a kérelmet nem megfelelően terjeszti elő. A határozat szerint ilyen esetben a jogalkotónak lehetővé kell tennie, hogy az óvoda javaslata alapján vagy más, alkalmas módon elhalasztható legyen a nyilvánvalóan nem iskolaérett gyermek iskolaérettségi vizsgálatát követően a gyermek iskolakezdése.
- [257] Maga a többségi határozat is számos ponton hangsúlyozza a szülők Alaptörvényből is fakadó, elsődleges szerepét a gyermekek jogaival összefüggésben, melyhez képest az állam – objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó – szerepe csak kiegészítő jellegű. A szubszidiaritás elvének megfelelően az állam a döntés lehetőségét nem vonhatja el az egyéntől. A gyermekek nevelésére vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy az állam feladata a szülők támogatása, de a gyermeknevelés elsősorban szülői feladat. A többségi határozattal megállapított mulasztás célja és következménye ehhez a kiegészítő funkcióhoz képest az, hogy a szülőnek az – egyébként az indokolásban is többször hangsúlyozott – elsődleges szerepét mégis az állam vegye át. A mulasztás megfogalmazása tehát ellentmond a többségi határozat túlnyomó részében hangsúlyozott (szinte piederesztálra emelt) szülői jogok elsődleges szerepének, és az állam – a szülői jogokhoz képest egyébként – másodlagos szerepét tekinti mérvadónak abban az esetben, ha a szülő nem vagy nem kellő gondossággal eljárva nyújtja be az iskolakezdés elhalasztására vonatkozó kérelmet. Vagyis a többségi határozat abból indul ki, hogy a szülő esetlegesen téved gyermeke iskolaérettségét illetően, azt rosszul méri fel, ezért nem kéri a tankötelezettség elhalasztását; vagy elmulasztja a kellő gondosságot a tankötelezettség halasztására vonatkozó kérelem kitöltésekor.
- [258] Mindegyik megállapítást aggályosnak tartom. Az iskolaérettségre vonatkozó döntés meghozatalakor a szülő számos szempontot kell hogy figyelembe vegyen, hiszen az iskolaérettség sok tényező függvénye. Ilyen lehet például az érzelmi, értelmi érettség, a monotóniatűrés, a beszédértés, illetőleg beszédfejltség vagy az alkalmazkodóképesség. Azt gondolom, hogy a szülő az, aki a gyermekét legjobban ismeri, és ugyan nem objektíven, de képes megítélni, hogy bírja-e majd a gyermek az iskolába járással együtt járó kööttségeket. Fontos hangsúlyozni, hogy nem kell a szülőnek tisztában lennie a Korm. rendelet 1. mellékletének VI., „A fejlődés jellemzői az óvodáskor végére” alcím alatt felsorolt, általam már hivatkozott kritériumokkal, a halasztás iránti kérelem benyújtásához elegendő, ha bármely, általa fontosnak tartott okot, ténytet megjelöl. Erre vonatkozóan egyébként az Oktatási Hivatal honlapján közérthető tájékoztatót is talál, lásd https://www.oktatas.hu/kozneveles/tankotelezettseg/tankotelezettseg_halasztasa.
- [259] Vitásnak tartom ebből következően azt is, hogy a szülő ne boldogulna, vagy ne kaphatna segítséget a halasztási kérelem kitöltéséhez. Az online kitöltés esetén például a rendszerbe van építve a segítség: így a rendszer rögtön jelzi, ha a szülő valamely kötelezően kitöltendő mezőt elfelejtett volna kitölteni. Ezen felül a halasztási kérelmek kitöltésére és benyújtására vonatkozóan számos segítő szándékú írás lelhető fel az interneten is, például https://eduline.hu/kozoktatas/20210104_tankotelezettseg_halasztasa_kerelmek.
- [260] Megjegyzem, az iskolakezdés elhalasztására vonatkozó kérelem offline kitöltésében is segítséget kaphat a szülő, amennyiben számítógép vagy nyomtató, vagy egyik sem áll rendelkezésére, hiszen akár az óvoda, akár a településen levő kulturális intézmények, könyvtár, művelődési ház vagy akár a családsegítő szolgálat ebben segítséget nyújthatnak számára.
- [261] Meglehet, a „rontott” kérelmekről nincsenek statisztikai adatok, azonban az Oktatási Hivatal tájékoztatása szerint a 2021. január 15-i határidőig 16 442 kérelem érkezett be az Oktatási Hivatalhoz, február elsejéig 11 667 kérelem esetében hoztak döntést. A már lezárt ügyekben a kérelmek 97%-át az Oktatási Hivatal elfogadta. Lásd https://eduline.hu/kozoktatas/20210203_iskolahalasztas.
- [262] A fennmaradó kérelmeket az Oktatási Hivatal 1%-ban elutasította, és 2% volt azoknak a kérelmeknek az aránya, amelyek esetében „egyéb” (például a határidő lejárt miatt visszautasító) döntés született. Lásd https://eduline.hu/kozoktatas/20210208_iskolaerettsegi_visszajelzesek.
- [263] A már lezárt ügyek körülbelül 3%-át kitevő elenyésző szám arra enged következtetni, hogy a szülők meg tudtak birkózni a kérelem kitöltésének és benyújtásának nehézségeivel. Amennyiben pedig az Oktatási Hivatal döntésével nem értenek egyet, lehetőségük van jogorvoslatra. (Szintén az eduline.hu oldalon szerepel a 2020-as évre

vonatkozó adat: 2020-ban közel 11 000 kérelem érkezett az Oktatási Hivatalhoz, melynek 89%-át el is fogadták. Összesen 22 olyan eset volt, amikor is a szülők bírósághoz fordultak annak érdekében, hogy a gyermekük még egy évet az óvodában tölthessen.)

- [264] A fentieknek megfelelően a mulasztás megállapítását nem tartom indokoltnak.
- [265] 3. Az indítványozók az Nkt. 8. § (2a) bekezdését, valamint az Nkt. 45. § (6b) bekezdését azért tartották ellentétesnek a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, mert e rendelkezések kizárják, hogy a bíróság a felmentést engedélyező szerv döntését megváltoztassa, kizárólag arra van mód, hogy kasszációs jogkörben hatályon kívül helyezze a hatósági határozatot. Így viszont – az indítványozók szerint – az eljárás elhúzódása miatt kevés esélye marad annak, hogy a nevelési év kezdő időpontjára az eljárások lezáruljanak, ekként a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenesek. A többségi határozat e rendelkezésekkel összefüggésben is mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, az eljárási garanciák vélt hiányára hivatkozással, amivel nem értek egyet.
- [266] Álláspontom szerint miután a bíróság határozatának indokolásában irányt mutat a hatóságnak a határozata ismételt meghozatalához, nem evidens, hogy a felmentés tárgyában hozott újabb közigazgatási határozat meghozatala sok időt venne igénybe; illetőleg önmagában az, hogy esetleg elhúzódhat az eljárás, – ellenkező bírósági gyakorlat hiányában – nem igazolja a mulasztás megállapítását. Mind az Nkt. 8. § (2a)–(2e) bekezdése, mind a 45. § (6b)–(6f) bekezdése szoros határidőket határoznak meg a bíróság számára. A hatályos szabályozásnak megfelelően a bíróság – a hatályon kívül helyező – határozata indokolásában meghatározza azokat a szempontokat, melyeket az egyébként szigorú eljárási határidőkhöz kötött felmentést engedélyező szervnek a megismételt eljárás során figyelembe kell vennie; ami maga is az eljárás gyors befejezése irányába hat.
- [267] 4. A többségi határozat rendelkező része 4. pontjában alkotmányos követelményt is megfogalmaz az Nkt. 8. § (2) bekezdésével (óvodai nevelés alóli felmentés iránti kérelem) és 45. § (5) bekezdésével (egyéni munkarendre vonatkozó kérelem) összefüggésben, eszerint a jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem csak akkor utasítható el, ha megállapítható, hogy a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek mindenképp felett álló érdekét.
- [268] Az alkotmányos követelmény megállapításával sem értek egyet: egyrészt meggyőződésem, hogy a felmentést engedélyező szerv az alkotmányos követelmény nélkül is kellő körültekintéssel, a gyermek érdekét mérlegelve jár el, illetőleg – a rá irányadó jogszabályi rendelkezésekben megfogalmazott kötelezettségeiből is kifolyólag – kell hogy eljárjon. Erre kötelezi egyébként az Nkt. 8. § (2) bekezdésében foglalt „a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva” szövegrész is, ami lényegét tekintve éppen a gyermek mindenképp felett álló érdekének megfeleltethető.
- [269] Másrészt – bírósági gyakorlat hiányában – nem látom kellően igazolva azt, hogy a felmentést engedélyező szerv ne venné figyelembe a szülői nyilatkozatot és a szülő által csatolt dokumentumokat.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

- [270] A különvélemény 2., 3. és 4. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

[271] A különvélemény 1., 2. és 3. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

[272] A különvélemény 1., 3. és 4. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

[273] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. február 23.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1437/2019.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 43. számában.

