

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 17/2021. (V. 13.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdésének módosításával kapcsolatos, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Juhász Imre, dr. Salamon László és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Handó Tünde, dr. Juhász Miklós, dr. Sulyok Tamás és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy a jogalkotó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdésének módosításával egyidejűleg nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, melyek legalább a korábban hatályos szabályozással azonos szinten biztosítják, hogy az óvodai nevelésben történő részvétel maximális időtartamának egy nevelési évvel történő csökkentése ellenére a sajátos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket a normál tanrendű gyermekekkel integrált oktatásban teljesíthessék.

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

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

[1] 1. A személyesen saját nevében és kiskorú gyermeke törvényes képviselőjében is eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) és (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelési tankönyvellátásról szóló 2019. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 17. § (1) bekezdése, valamint az ezen bekezdés által módosított nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseinek, a XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseinek sérelmére hivatkozással. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerinti jogkörében eljárva a Fővárosi Törvényszék 9.K.701.218/2020/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességét is vizsgálja meg, ugyanis megítélése szerint az ítélet ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével és a XXVIII. cikk (1) bekezdésével.

[2] 1.1. Az indítványozó beadványában előadta, hogy sajátos nevelési igényű, 7. életévét 2020-ban betöltő gyermeke számára a Pedagógiai Szakszolgálat még 2017-ben szakértői véleményben kijelölte a megfelelő óvodát, amelynek felülvizsgálata a 2020/2021-es tanévben lett volna esedékes. Mindez az indítványozó álláspontja szerint azt jelenti, hogy a következő nevelési évben az indítványozó gyermeke a még 2020. január 1. napját megelőzően kiállított szakértői vélemény alapján a 2020/2021-es nevelési évben még a kijelölt óvodában maradhatott volna, és csak ezt követően vált volna tankötelessé. Az Nkt. 2020. január 1. napjáig hatályos 45. §

- (2) bekezdése még úgy rendelkezett, hogy a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betöltötte, legkésőbb az azt követő évben tankötelessé vált. Az a gyermek, akinek esetében azt a szakértői bizottság javasolta, további egy nevelési évig az óvodában részesült ellátásban, és csak ezt követően vált tankötelessé.
- [3] Az indítványozó előadta, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezése immáron nem teszi azt lehetővé, hogy gyermeke még egy további nevelési évig az óvodában maradjon. Álláspontja szerint gyermeke a tényleges állapotától függetlenül, a törvény erejénél fogva, pusztán az életkora alapján tankötelessé vált, még mielőtt valójában iskolaéretté válhatott volna. Még egy nevelési év az óvodában az indítványozó szerint rengeteget adhatott volna a gyermekének, sokat fejlődhetett, tanulhatott volna, de ettől a lehetőségtől a jogalkotó megfosztotta. Helyzetét tovább nehezíti, hogy a koronavírus-járvány miatt gyermeke a nevelési év második felében otthon volt, a szükséges fejlesztéseket nem kapta meg.
- [4] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt is előadta, hogy a Módtv. kihirdetését követően, de még a vonatkozó rendelkezés hatálybalépését megelőzően az óvoda kezdeményezte az indítványozó gyermekének felülvizsgálatát az illetékes szakszolgálatnál, a felülvizsgálatra azonban ténylegesen nem került sor. Az indítványozó éppen ezért a korábbi szakvélemény alapján kérte az Oktatási Hivataltól, hogy a gyermeke még egy nevelési évet tölthessen a kijelölt óvodában, melyet az Oktatási Hivatal végzésével arra hivatkozással utasított vissza, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése alapján a kérelem teljesítése a törvény alapján nem lehetséges. A végzéssel szemben az indítványozó a Fővárosi Törvényszéken keresetet terjesztett elő, azonban a bíróság 9.K.701.218/2020/4. számú ítéletével a keresetet elutasította. A bíróság szerint helytállóan állapította meg az Oktatási Hivatal, hogy „további egy nevelési évre nem adhat felmentést a tankötelezettség megkezdése alól, a 2020. január 01. napjától hatályos Nkt. keretei között”. A bíróság ítéletében azt is rögzítette, hogy amennyiben az indítványozó valóban rendelkezett volna olyan szakvéleménnyel, mely még a korábban hatályos szabályok alapján a gyermek részére a 2020/2021-es nevelési évre óvodai nevelésben való részvételre tett volna javaslatot, akkor az indítványozó gyermeke automatikusan, a felmentést engedélyező szerv külön engedélye nélkül óvodai nevelésben részesülhetett volna a 2020/2021-es nevelési évben. A Fővárosi Törvényszék ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy az indítványozó „tényállítással ellentétben a szakvélemény a kiskorú gyermek tankötelezettségének elhalasztására nem tett javaslatot, ilyen javaslatot nem fogalmazott meg”.
- [5] 1.2. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyben eredetileg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás lefolytatását indítványozta. Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése sérti a gyermeke és általában a fogyatékkal élő gyermekek jogait azáltal, hogy nem teszi számukra lehetővé, hogy még egy további évig óvodai nevelésben vegyenek részt, hanem a gyermek tényleges állapotától függetlenül, pusztán az életkora alapján automatikusan iskolaéretté válik. Az alkotmányjogi panasz szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseit, valamint a XVI. cikk (1)–(3) bekezdéseit, a panasz ugyanakkor indokolást a XV. cikk (1) bekezdése és a XVI. cikk (3) bekezdése vonatkozásában nem tartalmazott. Az indítvány ugyancsak állította az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmét is, indokolást azonban a XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben nem tartalmazott.
- [6] 1.3. Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtíkára felhívására megküldött indítványkiegészítésében az alkotmányjogi panaszeljárási jogalapjaként már az Abtv. 26. § (1) bekezdését is megjelölte, és a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot ismertetve további részletes indokolással egészítette ki beadványát a B) cikk (1) bekezdése, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdése, valamint a XVI. cikk (1) és (2) bekezdése tekintetében, hivatkozva az Alkotmánybíróság számos, az Alaptörvény hatálybalépését követően elfogadott határozatára. Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Nkt. 45. § (2) bekezdését módosító Módtv. 17. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét is állapítsa meg, és azt is semmisítse meg. Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az alábbi indokok alapján állítja.
- [7] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az indítványozó szerint elsősorban azért sérült, mert a támadott jogszabályi rendelkezés úgy lépett hatályba, hogy a felkészülésre nem állt rendelkezésre elegendő idő, ugyanis a szakértői bizottságok túlterheltsége miatt nem kerülhetett sor az indítványozó gyermekének vizsgálatára. Az indítványozó ugyancsak a B) cikk (1) bekezdése sérelmeként értékeli, hogy a Módtv. 17. §-ához fűzött általános indokolás semmilyen érdemi magyarázatot nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy miért került sor

a módosításra, továbbá a rendelkezés nem teljesíti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényből (a továbbiakban: Jat.) fakadó tartalmi követelményeket sem.

- [8] Az Alaptörvény XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdésének sérelmét az indítványozó azért állítja, mert azáltal, hogy a jogalkotó megfosztotta a fogyatékkal élő gyermekeket attól a kedvezményes lehetőségtől, hogy egy további évet töltsenek el óvodai nevelésben, egyfelől sérti az Alaptörvény azon rendelkezését, hogy a fogyatékkal élőket külön rendelkezésekkel kell segíteni, másfelől pedig azáltal, hogy a jogalkotó azonosan kezeli az egymással nem összehasonlítható helyzetben levő gyermekeket, hátrányos megkülönböztetést valósít meg a fogyatékkal élő gyermekek esetében. Ezzel összefüggésben az indítvány ismételt kiemeli, hogy a jogalkotó semmilyen indokot nem adott arra vonatkozóan, hogy miért törölte el a fogyatékkal élő gyermekek esetében a tankötelezettségre vonatkozó korábbi kedvezmény szabályt.
- [9] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdése sérelmét az alkotmányjogi panasz azért állítja, mert az Nkt. 45. § (2) bekezdése a nyilvánvalóan nem iskolaérett, fogyatékkal élő gyermekeket a felmentés lehetősége nélkül iskolaéretté nyilvánítja, a szülőktől pedig annak lehetőségét is elveszi, hogy kérelmezhesék azt, hogy a gyermekük további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehessen részt.
- [10] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerinti jogkörében eljárva a Fővárosi Törvényszék ítéletének alaptörvény-ellenességét is vizsgálja meg. Az alkotmányjogi panasz szerint az Oktatási Hivatal, illetőleg a Fővárosi Törvényszék félreértelmezték az indítványozó gyermekéről korábban készült szakvéleményt, továbbá jogellenesen, visszamenőlegesen alkalmazták az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdését az indítványozó által benyújtott kérelem elbírálása során, megsértve ezáltal az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az emberi erőforrások miniszterét. Az Alkotmánybíróság megkeresésére a köznevelésért felelős államtitkár válaszolt. A köznevelésért felelős államtitkár válaszában kiemelte: a sajátos nevelési igényű gyermekek esetében sem indokolt, hogy tankötelezettségüket a többi gyermekhez képest adott esetben egy évvel később kezdjék meg. A tankötelezettségüket megkezdő sajátos nevelési igényű gyermekeket ugyanakkor számos rendelkezés segíti: így például a helyi tanterv, a szakmai program esetükben az egyes évfolyamok követelményeinek teljesítéséhez egy tanítási évnél hosszabb időt is megjelölhet; az iskola igazgatója egyéni előrehaladású nevelést és oktatást engedélyezhet; a szakértői véleményben szereplő kedvezményeket engedélyezni kell a sajátos nevelési igényű tanuló számára; a sajátos nevelési igényű gyermekeket fejlesztésben kell részesíteni; léteznek kifejezetten sajátos nevelési igényű gyermekek nevelésére-oktatására szakosodott köznevelési intézmények; továbbá a fejlesztő-nevelő oktatás és az egyéni fejlesztés is a rendelkezésükre áll. Mindez azt jelenti, hogy a köznevelésért felelős államtitkár megítélése szerint minden sajátos nevelési igényre és a fogyatékoság bármely súlyossági fokára megoldást kínál a magyar köznevelési rendszer.
- [12] A köznevelésért felelős államtitkár válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a Módtv. rendelkezéseit csak a 2020. január 1. napját követően keletkezett jogi tényekre kell alkalmazni, visszamenőlegesen nem, így azon gyermekek esetében, akik 2019. december 31. napján valóban rendelkeztek szakértői véleménnyel, az Nkt. 2020. január 1. napján hatályba lépett módosítása nem alkalmazható.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„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.

[...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„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.

[...]

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

[14] 2. Az Nkt. alkotmányjogi panasszal érintett, 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése:

„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 kérelmére 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.”

III.

[15] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.

[16] 1.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyaránt megjelölte az Abtv. 26. § (1) bekezdését és a 26. § (2) bekezdését. Tekintettel arra, hogy az indítványozó ügyében bírósági eljárás volt folyamatban, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszként kezelte, és ekként bírálta el.

[17] 1.2. A Módtv. 17. § (1) bekezdése 2020. január 1. napjával módosította az Nkt. 45. § (2) bekezdését, oly módon, hogy a korábban hatályos szövegváltozat helyébe teljesen új rendelkezést léptetett, majd a Jat. 12. § (2) bekezdésének megfelelően hatályát veszítette. Az Abtv. 64. § e) pontja értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében hatályát veszített jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát is vizsgálhatja az Alkotmánybíróság. Tekintettel azonban arra, hogy a Módtv. 17. § (1) bekezdése kizárólag az Nkt. 45. § (2) bekezdését módosította, és semmilyen további rendelkezést nem tartalmaz, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt tartalma szerint bírálta el, és kizárólag az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése mint hatályos jogszabályi rendelkezés tekintetében folytatta le a vizsgálatát.

[18] 1.3. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó a Fővárosi

Törvényszék ítéletét 2020. május 7. napján vette át, míg indítványát 2020. május 21. napján, határidőben adta postára.

- [19] Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mert saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdését a Fővárosi Törvényszék ítéletének meghozatala során alkalmazta.
- [20] 1.4. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jognak, hanem állami intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségeket rögzítenek, melynek elsődleges címzettjei állami szervek {elsőként: 3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [44], legutóbb például: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is következetes, hogy a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén alapítható {lásd például: 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdéseinek sérelmét állító indítványi elemek egyáltalán nem, míg a B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elem kizárólag a kellő felkészülési idő követelményének állított sérelme tekintetében teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- [21] 1.5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – egyéb feltételek megléte mellett – abban az esetben fogadja be, amennyiben az határozott kérelmet tartalmaz. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja értelmében a kérelem akkor határozott, ha megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az e) pont értelmében pedig a kérelemnek egyértelmű indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetőleg bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése miért ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XVI. cikk (3) bekezdésével, ekként az alkotmányjogi panasz ezen elemei nem teljesítik a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti követelményét.
- [22] 1.6. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében, ha az alkalmazott jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással (ha a körülmények alapvetően nem változtak meg) nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a 9/2021. (III. 17.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) az Alkotmánybíróság már vizsgálta az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdésének Alaptörvénnyel való összhangját a XVI. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggésben, azonban vizsgálatát kifejezetten a felmentést engedélyező szerv eljárásával összefüggésben (és nem pedig a felmentés lehetséges terjedelmével mint anyagi jogi kérdéssel) folytatta le. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapítja, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz a XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseivel összefüggésben sem tekinthető ítélt dolognak (*res iudicata*).
- [23] 1.7. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt nem nyújtott be, panaszában csupán azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangját, ugyanis álláspontja szerint az Oktatási Hivatal végzése, illetőleg a Fővárosi Törvényszék ítélete ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ezt a hatáskörét minden esetben hivatalból gyakorolja {lásd például: 3261/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [18]}, és következetes gyakorlata szerint az Abtv. 28. §-ára való hivatkozás nem minősül önálló indítványi elemnek, így nem dönt külön e kérelem befogadása tárgyában {lásd például: 3079/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [10]}. Az alkotmányjogi panaszban a támadott bírói döntéssel kapcsolatosan megfogalmazott érvek alapján a tisztességes hatósági eljárással, illetőleg a tisztességes bírósági eljárással összefüggésben az Alkotmánybíróság nem látta indokát a Fővárosi Törvényszék ítélete Abtv. 28. § (2) bekezdése alapján történő vizsgálatának.

- [24] 2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyiknek a fennállása megalapozza a panasz befogadását {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [25] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével és XVI. cikk (1) bekezdésével összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése sérti-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetőleg biztosítja-e a sajátos nevelési igényű gyermekek legjobb érdekét azáltal, hogy megszüntette annak lehetőségét, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek indokolt esetben további egy nevelési évig az óvodában részesüljenek ellátásban.
- [26] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [27] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [28] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a XV. cikkel kapcsolatban kialakított gyakorlatát tekintette át.
- [29] Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdései a hátrányos megkülönböztetés tilalma két, szorosan összefüggő aspektusát jelentik. Amíg a XV. cikk (1) bekezdése „általános egyenlőségi szabályként” írja elő a törvény előtti egyenlőség követelményét, addig a (2) bekezdés az alapjogok tekintetében és egyúttal a védett tulajdonság alapján tett különbségtételt tiltja {lásd például: 3235/2020. (VII. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. A XV. cikk (4) bekezdése általánosságban az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás védelméről szól, melynek értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. A XV. cikk (5) bekezdése külön is kiemeli néhány konkrétan nevesített, különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportot (családok, gyermekek, nők, idősek és fogyatékkal élők) {lásd például: 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a XV. cikk (1)–(2) bekezdései az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaznak, ezzel szemben a (4) és (5) bekezdései az állam intézményvédelmi, szabályozási, intézkedési kötelezettségét rögzítik, melyek elsődleges címzettjei az állami szervek. Mindez egyben azt is jelenti, hogy ezen intézkedések meghozatala túlmutat az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó általános alapjog-védelmi kötelezettségen, és további intézkedések megtételének kötelezettségét is előírja az állam számára az esélyegyenlőség megteremtése érdekében {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [57]}. Ezen, az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésein alapuló intézkedési kötelezettség ugyanakkor alkotmányjogipanasz-eljárás keretében az érintettek részéről közvetlenül nem kényszeríthető ki {13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [31] A hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme nemcsak akkor állapítható meg, ha a szabályozás azonos csoporton belül vezet hátrányos megkülönböztetésre, hanem akkor is, ha eltérő csoportba tartozó személyeket kezel azonos módon. A kezelésnek ez a módja is hátrányos megkülönböztetéshez vezet ugyanis abban a sajátos értelemben, hogy a korlátozást az okozza, hogy a szabályozás nem reflektál az elkülönülő csoport megkülönböztető jegyeire, jóllehet az Alaptörvényre visszavezethető, hogy figyelemmel kellene lennie azokra {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]}. A diszkrimináció tilalma tehát azt követeli meg, hogy „a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” {3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]}. Az Alkotmánybíróság korábban már azt is megállapította, hogy „[h]a az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]}.
- [32] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekekre vonatkozó szabályozás tekintetében vizsgálhatja az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése állított sérelmét, az ugyanis valamely, az Alaptörvényben nevesített védett tulajdonsághoz, és egyben az Alaptörvényben biztosított alapvető joghoz [mindenekelőtt az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti azon joghoz, miszerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz] kapcsolódik.
- [33] 2. Az Alkotmánybíróság a XVI. cikkel kapcsolatos megközelítését az Abh.-ban az alábbiak szerint összegezte.

- [34] Az Alaptörvény XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdései egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek közép-pontjában 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 (Indokolás [59]). Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi egyebek között a gyermekeket is, akik (a nőkhöz, idősekhez és fogyatékosággal 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 vizsgálati 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 (Indokolás [61]).
- [35] 3. Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos rendelkezése 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 ellátásban, és ezt követően vált tankötelessé. Az Nkt. korábban hatályos 45. § (4) bekezdése szerint a tankötelettségéről az 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. Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdése arra is lehetőséget biztosított, hogy amennyiben a gyermek állapota, például valamely fogyatékosága azt indokolta, a szakértői bizottság további egy év óvodai nevelést határozzon meg a gyermek számára. A további egy éven keresztül az óvodai nevelésben történő részvétel ennek megfelelően az Nkt. rendelkezéseinek megfelelően kizárólag azokban az esetekben került engedélyezésre, amennyiben azt a gyermek legjobb érdeke egyértelműen indokolta, és erről minden esetben szakmai testület döntött. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a 2016/2017. nevelési évben 15, a 2017/2018. nevelési évben 19, a 2018/2019. nevelési évben 23, a 2019/2020. nevelési évben pedig 18 sajátos nevelési igényű gyermek vett részt óvodai nevelésben a többi gyermekhez képest egy évvel hosszabb időtartamban. Ezen sajátos nevelési igényű gyermekek esetében az óvodavezető, illetőleg a szakértői bizottság úgy ítélte meg, hogy számukra további egy év óvodai nevelés indokolt általános iskolai tanulmányaik megkezdése előtt.
- [36] A sajátos nevelési igényű gyermek különleges bánásmódot igényel [Nkt. 4. § 13. pont a) alpont]. Sajátos nevelési igényűnek azon gyermekek minősülnek, akik a szakértői bizottság véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), értelmi vagy beszéd-fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek (Nkt. 4. § 25. pont). Számos esetben koraszülött gyermekek is sajátos nevelési igényűnek minősülnek valamely, a koraszüléssel összefüggő okra tekintettel.
- [37] Az Nkt. 47. § (1) bekezdése értelmében a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulóknak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Ezen különleges bánásmód egyik eleme volt, hogy az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdése (az óvodavezető, illetőleg a szakértői bizottság indokolt állásfoglalása alapján) lehetővé tette számukra azt, hogy más gyermekekhez képest további egy nevelési évig vegyenek részt óvodai nevelésben.

- [38] 4. 2020. február 8. napját megelőzően a Sajátos nevelésű igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelésű igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet [a továbbiakban: 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet] tartalmazta a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelvét és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvét. A rendelet is kiemelte: „A sajátos nevelési igényű gyermek családi nevelését, a közösségbe való beilleszkedését elősegíti/elősegítheti a többi gyermekkel részben vagy egészben együtt történő integrált nevelése. Az együttnevelést vállaló intézmény többet vállal, magasabb értéket kínál a sajátos nevelési igényű gyermeknek, mint részvétet és védettséget.” [Lásd a 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet 1. melléklet 1.7. pontját.] A rendelet ugyancsak rögzíti, hogy: „A sajátos nevelési igényű tanulók eredményes szocializációját, iskolai pályafutását elősegítheti a nem sajátos nevelési igényű tanulókkal együtt történő – integrált – oktatásuk (teljes vagy részleges integrációjuk). Az együttnevelést megvalósító intézmény többet vállal, magasabb értéket kínál, mint részvétet és védettséget. Sikerkritériumnak a tanulók beilleszkedése, önmagához mért fejlődése, a többi tanulóval való együtt haladása tekinthető.” [Lásd a 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet 2. melléklet 1.5. pontját.] Ezen integráció sikerének előfeltétele ugyanakkor, hogy a tanuló már az óvodai nevelés során megkapja mindazt a szükséges fejlesztést, amely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az általános iskolai tanulmányait megkezdő sajátos nevelési igényű gyermek integrációja mind az intézmény, mind a sajátos nevelési igényű gyermek, mind pedig az intézmény többi tanulója szempontjából egyaránt sikeres lehessen.
- [39] 5. Az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése az előzőekben a tankötelezettség kezdetére vonatkozó, korábban hatályos szabályozást megváltoztatta, és immáron azt rögzíti, hogy abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik, azonban a szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. A köznevelésért felelős államtitkár az Alkotmánybíróság megkeresésére maga is elismerte, hogy a megváltozott szabályozás immáron nem teszi lehetővé azt, hogy a gyermekek a hatodik életévük betöltéséhez képest kivételes esetben akár további két éven át vegyenek részt óvodai nevelésben. Az államtitkári válasz azt is kiemelte, hogy a magyar köznevelési rendszer minden sajátos nevelési igényre és a fogyatékosság bármilyen súlyossági fokára kínál megoldást. A köznevelésért felelős államtitkár megítélése szerint az Nkt. 45. § (2) bekezdésén alapuló szabályozás nem hagyja figyelmen kívül a sajátos nevelési igényű gyermekek élethelyzetéből fakadó különbségeket sem, ugyanis a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet [a továbbiakban: 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet] 17. § (1) bekezdés *l*) pontja alapján a szakértői bizottság „az adott tanév szeptember 1. és január 15. napja közt elvégzett vizsgálatoknál az ötödik életévüket betöltött, de hat évesnél fiatalabb sajátos nevelési igényű vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek esetében javaslatot [teszt] a tankötelezettség teljesítésének következő tanévtől történő megkezdésére vagy további egy év óvodai nevelésre”. Ennek megfelelően a sajátos nevelési igényű gyermekek a felmentést engedélyező szerv eljárása nélkül, közvetlenül a szakértői bizottság javaslata alapján kezdenek meg általános iskolai tanulmányaikat egy évvel később. Abban az esetben, ha ilyen eljárás lefolytatására szeptember 1. napja és január 15. napja között nem kerül sor, annak sincs akadálya, hogy a felmentést engedélyező szerv az általános eljárásrendnek megfelelően határozzon arról, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek iskolaérettnek minősül-e és megkezdheti-e általános iskolai tanulmányait.
- [40] A 32/2012. (X. 8.) EMMI rendeletet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 5/2020. (I. 31.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdés *b*) pontja 2020. február 8. napjával hatályon kívül helyezte, és ettől az időponttól kezdődően a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve, illetőleg a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvei immáron nem kerültek jogszabályban rögzítésre, hanem közvetlenül az Oktatási Hivatal honlapjáról érhetőek el. Az irányelvek vonatkozó része a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált nevelésének és oktatásának célkitűzéseiről és szempontjairól ugyanakkor változatlan maradt. Ugyancsak nem történt változás a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésére, illetőleg általános iskolai oktatására vonatkozó szabályozásban (ideértve az intézményrendszerre vonatkozó szabályozást éppúgy, mint a nevelés-oktatás tartalmára és körülményeire vonatkozó szabályozást); ilyen változásra a köznevelésért felelős államtitkár sem utalt az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában. Ellenkezőleg, a köznevelésért felelős államtitkár éppen azt emelte ki, hogy a jogszabályváltozás vonatkozó része egy szakmailag nem megindokolható kedvezmény-szabály eltörlését valósította meg.

- [41] 6. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította: az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermeket nem kötelezettségként terheli, hogy hatéves korában megkezdje általános iskolai tanulmányait, hanem éppen ellenkezőleg, az a jog illeti meg, hogy iskolai tanulmányait akkor kezdje meg, amikor iskolaérettnek tekinthető (Indokolás [131]). Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése pedig külön is nevesíti különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportként (a gyermekek mellett) a fogyatékkal élőket. Az Alkotmánybíróság korábban már éppen a sajátos nevelési igényű gyermekek jogi helyzetével összefüggésben állapította meg, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését a XV. cikk (5) bekezdése kontextusában lehet értelmezni {9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [79]}.
- [42] Az Alkotmánybíróságnak jelen esetben azt kellett értékelnie, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdésének azon módosítása, mely immáron nem teszi lehetővé a tankötelezettség megkezdésének további egy nevelési évvel történő elhalasztását, alkotmányosan igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [43] 6.1. Az Nkt. 2020. január 1. napját megelőzően hatályos 45. § (2) bekezdése nem nevesítette kifejezetten a sajátos nevelési igényű gyermekeket oly módon, hogy kizárólag ezen gyermekek esetében lett volna lehetőség a tankötelezettség további egy nevelési évvel történő elhalasztására, ennek megfelelően a szabályozás elméletileg (ugyan csak az óvodavezető, illetőleg a szakértői bizottság döntése alapján, de) valamennyi gyermek számára lehetőséget biztosított a kedvezmény igénybevételére. A Központi Statisztikai Hivatal idézett adatai alapján azonban megállapítható, hogy a szabály alkalmazása a gyakorlatban elsősorban mégis a sajátos nevelési igényű gyermekek számára biztosított kedvezményt.
- [44] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése védelmet nyújt a rejtett vagy közvetett diszkriminációval szemben is. A közvetett diszkrimináció tilalmát sérti, ha egy látszólag általános jellegű és semleges jogszabályi rendelkezés vagy szabály végső soron a társadalomban gyakorta hátrányos különbségtétellel sújtott, az Alaptörvényben tételesen felsorolt, illetve velük döntő hasonlóságot mutató „egyéb helyzetben” lévő személyek kizárását, kirekesztését vagy valamely lehetőségtől való megfosztását eredményezi {9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [59]}. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalma kiterjed tehát azokra a közhatalmi intézkedésekre is, amelyek ugyan látszólag általános, semleges és mindenkire egyformán érvényes rendelkezést tartalmaznak, de eredményüket vagy hatásukat tekintve valójában mégis az alaptörvényi szabályban felsorolt tulajdonságú társadalmi csoportot sújtják további hátrányokkal.
- [45] 6.2. A Módtv. indokolása – az államtitkári állásfoglalással összhangban – az Nkt. vonatkozó rendelkezésének módosításával kapcsolatban rögzíti: „A javaslat a tankötelezettség megkezdését pontosítja. 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.” Az indokolás arra ugyanakkor semmilyen formában nem tér ki, hogy a jogalkotó miért szüntette meg az iskolakezdés további egy nevelési évvel történő elhalasztásának (kivételes) lehetőségét, és ugyancsak nem tér ki arra sem, hogy ez a módosítás a sajátos nevelési igényű gyermekek helyzetét mennyiben érintette. A köznevelésért felelős államtitkár ugyanakkor az Alkotmánybíróság megkeresésére úgy foglalt állást, hogy szakmailag nem megindokolható, hogy egy gyermek óvodai nevelése ilyen jelentős mértékben elhúzódjon.
- [46] 6.2.1. Azon gyermekek esetében, akik nem igényelnek különleges bánásmódot (és ekként nem minősülnek például sajátos nevelési igényű gyermeknek) alkotmányosan nem indokolható egy ilyen jellegű kedvezmény-szabály biztosításának szükségessége. Különösen igaz ez akkor, ha a szabályozás (figyelemmel az Abh.-ban foglalt megállapításokra is) egyébként biztosítja, hogy a gyermekek nem automatikusan az életkoruk alapján kezdjék meg általános iskolai tanulmányaikat, hanem csak akkor, ha valóban iskolaérettnek minősülnek.
- [47] Az Alkotmánybíróság ezen gyermekek iskolaérettségével kapcsolatosan visszautal az Abh.-ban tett megállapításaira, miszerint „[az] iskolaérettség kapcsán a gyermeket megilleti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos jog, hogy iskolai tanulmányait iskolaéretté válását követően kezdje meg. Ez az időpont a gyermekek eltérő fejlődési üteme miatt egyénenként változik. Az [...] iskolaérettség, mint szakkérdés megállapítása elsősorban a szülő joga.” (Indokolás [125]) A felmentést engedélyező szerv feladata annak vizsgálata, hogy a szülő helyesen ítélte-e meg gyermeke iskolaérettségének kérdését, azaz a gyermek megfelel-e az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet VI. pontjában rögzített minimá-

lis fizikai követelményeknek, illetve birtokolja-e azokat a pszichés és szociális készséget, amelyek együttes fennállása esetén egy gyermek iskolaérettsége megállapítható. A felmentést engedélyező szerv csak az általános közigazgatási rendtartás szerinti tényállástisztázási kötelezettségének megfelelő eljárásban hozhat a szülő kérelmével ellentétes döntést.

- [48] 6.2.2. Az Nkt. 15. § (2) bekezdése értelmében, ha a sajátos nevelési igényű gyermek súlyos és halmozottan fogyatékos, attól az évtől kezdődően, hogy tankötelessé válik, fejlesztő nevelés-oktatásban vesz részt. A fejlesztő nevelés-oktatást a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában saját intézményében külön erre a célra létrehozott csoportban, otthoni ellátás keretében vagy abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja. A fejlesztő nevelés-oktatást a sajátos nevelési igény típusának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatásával, a szülő igénye, a gyermek állapota és a szakértői bizottság fejlesztő foglalkozások heti óraszámára vonatkozó javaslatának figyelembevételével kell megszervezni. Ahogyan arra a köznevelésért felelős államtitkár is utalt, amennyiben a gyermek ilyen típusú ellátásra szorul, akkor jellemzően már az óvodai ellátást is ugyanilyen típusú intézmény keretei között veszi igénybe. Tekintettel arra, hogy a köznevelésért felelős államtitkár is utalt arra, hogy a magyar köznevelési rendszer minden sajátos nevelési igényre és a fogyatékoság bármilyen súlyossági fokára kínál megoldást, ezért alkotmányosan ugyancsak nem kifogásolható, ha a súlyos és halmozottan fogyatékos sajátos nevelési igényű gyermekek esetében a jogalkotó az óvodában eltöltendő további egy nevelési évig tartó nevelés helyett az általános iskolai tanulmányok folytatását helyezi előtérbe, amennyiben mind az óvodai nevelésben, mind az általános iskolai oktatásban rendelkezésre áll a sajátos nevelési igényű gyermekek oktatására-nevelésére vonatkozó intézményrendszer.
- [49] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 17. § (1) bekezdés *l)* pontja alapján ezen sajátos nevelési igényű gyermekek számára a jogalkotó azonos anyagi jogi tartalmú szabályozás mellett eljárási könnyítést biztosít: amennyiben a szakértői bizottság szeptember 1. és január 15. között elvégzett vizsgálat eredményeként javaslatot tesz további egy év óvodai nevelésre, úgy a szülőnek január 1. és január 15. napja között már nem szükséges kezdeményeznie a felmentést engedélyező szerv eljárását.
- [50] 6.2.3. Azon sajátos nevelési igényű gyermekek esetében, akik nem minősülnek súlyos és halmozottan fogyatékosnak, a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet 17. § (1) bekezdés *l)* pontja szerinti eljárási könnyítés ugyancsak rendelkezésre áll. Ezen gyermekek esetében azonban a további egy nevelési évig történő óvodai nevelés célja nem önmagában az általános iskolai tanulmányok megkezdésének elhalasztása volt; a tankötelezettség megkezdésének elhalasztása egyes esetekben kifejezetten azt a célt szolgálta, hogy a további egy nevelési éven keresztül történő nevelés felkészítse a gyermeket arra, hogy általános iskolai tanulmányait az egészséges gyermekekkel integráltan folytathassa. Ezen gyermekek számára a további egy nevelési éven át az óvodai nevelésben való részvétel annak megteremtését szolgálta, hogy már az általános iskolai tanulmányaik megkezdése során lehetőséget kapjanak arra, hogy a tanulóyaikat normál tanrendű általános iskolában, integrált oktatásban kezdhessék meg.
- [51] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Nkt. korábban hatályos 45. § (2) bekezdése nem arra biztosított a szülők számára jogot, hogy gyermeküket minden esetben további egy nevelési évvel felmentsék a tankötelezettség megkezdése alól, hanem csupán arra, hogy a felmentést adott esetben kezdeményezzék, és az alapján minden esetben a szakértői bizottság hozta meg a döntését a sajátos nevelési igényű gyermekek tankötelezettségének további egy évvel történő elhalasztásáról. A felmentés további egy nevelési évre vonatkozó engedélyezésére pedig a Központi Statisztikai Hivatal adataiból is következő módon kizárólag abban az esetben került sor, ha azt a szakértői bizottság a gyermek legjobb érdekére tekintettel szakmailag indokoltan tartotta. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a szabályozás megváltozása kifejezetten azon sajátos nevelési igényű gyermekeket és szüleiket érintette hátrányosan, akik esetében a szakértői bizottság kizárólag szakmai szempontok alapulvételével adott esetben úgy ítélte meg, hogy a gyermek egyedi adottságai alapján számára kifejezetten előny jelent a tankötelezettség további egy évvel történő elhalasztása, mert az óvodai nevelés a gyermek számára a konkrét esetben kedvezőbb oktatási-nevelési lehetőséget biztosít, az egyéb lehetőségek bármelyikénél, ily módon teremtve meg a gyermek integrált általános iskolai oktatásban való későbbi részvételének feltételeit.
- [52] Az Alkotmánybíróság a 9/2019. (III. 22.) AB határozatában megállapította: „Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem vezethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen

a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely [...] szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről.” (Indokolás [82]) Ezen megállapításokat az Alkotmánybíróság az óvodai neveléssel, illetőleg az általános iskolai tanulmányok megkezdésével kapcsolatos könnyítésekre is teljes mértékben irányadónak tekinti. A sajátos nevelési igényű gyermekeknek tehát nem ahhoz van joguk, hogy további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyenek részt, hanem ahhoz, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan olyan intézményrendszert működtessen, mely biztosítja számukra annak lehetőségét, hogy általános iskolai tanulmányaikat integráltan kezdhessék meg.

- [53] Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése elsősorban államcél fogalmaz meg {3001/2016. (I. 15.) AB határozat, Indokolás [44]}. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az államcélokkal összefüggésben is rögzítette már korábban, hogy a jogalkotó nem alkothat az adott államcélal ellentétes tartalmú, az államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy elnehezítő jogszabályokat. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó valamely, az Alaptörvényben nevesített államcél megvalósítása érdekében korábban intézkedéseket fogadott el, ezen intézkedések visszavonása esetén az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell vizsgálnia az intézkedés visszavonásának indokoltságát, illetőleg azt, hogy az intézkedés visszavonása az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el. Ezen szempontok vizsgálata során pedig az Alkotmánybíróságnak arra is tekintettel kell lennie, hogy az adott államcél megvalósulását a jogalkotó milyen további intézkedésekkel segítette elő adott esetben {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [65]}.
- [54] Az Nkt. 45. § (2) bekezdésének olyan tartalmú módosítása, mely megfosztja a sajátos nevelési igényű gyermekeket attól a lehetőségtől, hogy az általános iskolai tanulmányaik integrált formában történő megkezdése érdekében további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyenek részt, éppen ezért csak abban az esetben áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a jogalkotó ezen kedvezmény megszüntetésével egyidejűleg megteremti a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének olyan többletgaranciáit, amelyek legalább a további egy nevelési éven át óvodai nevelésben való részvétellel azonos mértékben képesek biztosítani annak lehetőségét, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek általános iskolai tanulmányait integráltan kezdhesse meg. A jogalkotó ugyanakkor ilyen további kedvezmény szabály megalkotásáról az Nkt. 45. § (2) bekezdésének módosításával egyidejűleg nem rendelkezett, és a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált általános iskolai oktatása érdekében a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet szerinti eljárási kedvezmény sem jelent az integrált oktatás lehetőségének megteremtésével összefüggésben hozható tényleges kedvezményt.
- [55] Mindez egyben pedig azt is jelenti, hogy a feltárt jogszabályi környezet, bár önmagában nem alaptörvény-ellenes, azonban valóban nincs összhangban az Alaptörvénnyel, ám az összhang hiányát nem az Nkt. 45. § (2) bekezdésének hatályos tartalma, hanem annak, illetőleg a jogrendszer egyéb szabályainak hiányossága okozza.
- [56] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy amennyiben a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának a teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [57] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel hivatalból eljárva megállapította, hogy a jogalkotó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdésének módosításával (a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésben történő részvétele maximális időtartamának egy nevelési évvel történő csökkentésével) egyidejűleg nem alkotta meg azokat a garanciális szabályokat, melyek legalább a korábban hatályos szabályozással azonos szinten biztosítják, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket a normál tanrendű gyermekekkel integrált oktatásban teljesíthessék. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a jogalkotó számára számos eszköz áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a korábbi szabályozással azonos értékű garanciarendszert alkosson, mely egyaránt történhet az óvodai nevelés maximális időtartama visszaállításával azon sajátos nevelési igényű gyermekek vonatkozásában, akik számára az integrált általános iskolai oktatás lehetősége valóban rendelkezésre áll; a megelőző óvodai nevelés során megvalósuló fejlesztés intenzitásának és hatékonyságának javításával (amennyiben ez lehetséges); azon sajátos nevelési igényű gyermekek esetében, akik pedig koraszülöttek is minősülnek, akár a terhesség időszakára vonatkozó számítási mód alapulvétele a születés tényleges időpontjának alapulvétele helyett. Az Alkotmánybíróság felhívja ezért az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2021. június 30. napjáig tegyen eleget.

- [58] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással teremthető meg az összhang az Alaptörvény és az Nkt. 45. § (2) bekezdése között, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány ezen elemét nem találta megalapozottnak.
- [59] 7. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése sérelmét állító panaszelemét vizsgálta meg. Az indítványozó érvelése szerint az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos 45. § (2) bekezdése azért sérti az indítványozó szülői jogait, mert a sajátos nevelési igényű gyermeket nevelő szülőnek immáron nincs lehetősége arra, hogy kezdeményezze a gyermeke további egy nevelési éven át óvodai nevelésben történő részvételét, még akkor sem, ha a gyermek állapota ezt indokolja.
- [60] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a szülő jogaival összefüggésben megállapította, hogy 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 (Indokolás [59]).
- [61] Jelen esetben az indítványozó a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok jogalkotó általi korlátozását éppen a gyermek általános iskolai taníttatásával összefüggő kötelezettséggel (az általános iskolai tanulmányok megkezdésének további halasztására vonatkozó kérelem benyújtásával) összefüggésben állítja. Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése alapján a szülő neveléshez való jogának korlátja a tanköteles gyermek taníttatásának kötelezettsége, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 21. §-a értelmében pedig a tankötelezettség megkezdésének feltétele, hogy a gyermek értelmi, lelki, szociális és testi fejlettségének állapota elérje az iskolába lépéshez szükséges szintet. Az Nkt. 45. § (2) bekezdése éppen az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdését hajtja végre akkor, amikor meghatározza azt az életkort, amelytől kezdődően a szülőket terheli a gyermekük taníttatásának kötelezettsége (Abh., Indokolás [118]). Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Nkt. 2020. január 1. napjától hatályos rendelkezése az indítványozó által állított okból nem ellentétes az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével.
- [62] 8. Az Alkotmánybíróság végezetül az indítványozók kellő felkészülési idő követelményének sérelmét állító érvét vizsgálta meg.
- [63] 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.
- [64] 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 akaratok ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, 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 cím-

zettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}.

- [65] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy az Nkt. 45. § (2) bekezdését módosító Módtv. kihirdetésére 2019. július 18. napján került sor, a vizsgált rendelkezés pedig 2020. január 1. napján (több mint 5 hónappal később) lépett hatályba, ami egyben azt is jelenti, hogy jelen esetben az Nkt. 2020. január 1. napján hatályba lépő 45. § (2) bekezdésével összefüggésben sem a felkészülési idő hiánya, sem pedig annak kirívó rövidsége nem állapítható meg. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a vizsgált rendelkezés az indítványban foglalt okból nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.

V.

- [66] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. április 13.

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. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [67] A határozat rendelkező részével és a döntés érdemét alátámasztó indokolás megállapításainak legtöbb elemével elvileg egyetértek.
- [68] A gyermekek fejlődése egyedi. Az azt támogató óvodai, iskolai nevelésre vonatkozó jogszabályok ún. főszabályai az átlagra, az átlagosként meghatározható gyermekek nevelési igényeire vonatkoznak. A gyermekek akár szélsőségesen egyedi fizikai, szellemi, művészeti stb. egyes képességekre vonatkozó fejlődése nemcsak gyorsabb lehet az átlagosnak minősítetténél, hanem lassabb is, ami nem jelenti azt, hogy az időgörbe egy későbbi pontján az ne érhetné utol, vagy léphetné túl az átlagost. Utóbbit számos, egy speciális területen kiemelkedőt alkotó tudós, művész, sportoló élettörténete is példázza.
- [69] A nem átlagos fejlődésű gyermekek közül az Nkt. szerinti megfogalmazással a speciális nevelési igényű tanulóknak, illetve azon gyermekeknek, akik számára a hosszabb, speciális fejlesztést is biztosító óvodai nevelés az átlagos gyermekek fejlettségi szintjének az elérését eredményezi, az Alaptörvény szerinti esélyegyenlőségét érinti, hogy a fejlődésükhöz szükséges hosszabb idő biztosításával, a matematikai átlaghoz képest később léphessenek be az iskolarendszerbe. Ez teszi, illetve teheti lehetővé, hogy a jogszabály által átlagosnak tekintett tanulókkal együtt, azonos esélyekkel, vagy legalább az elérhető legkisebb hátránnyal kezdhessék meg iskolai tanulmányaikat.
- [70] Meggyőződésem, hogy még a következő tanévet megelőzően meg kell alkotni azokat a garanciális szabályokat, melyek legalább a korábban hatályos szabályozással azonos szinten biztosítják, hogy az óvodai nevelésben történő részvétel maximális időtartamának egy nevelési évvel történő csökkentése ellenére a nem átlagos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket az általános iskolában teljesíthessék.
- [71] Határozott álláspontom szerint az Alkotmánybíróság tárgyi határozata a gyermekek lehető legszélesebb köre esélyegyenlőségének biztosítása érdekében született.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [72] A határozatot támogatom.
- [73] Kiemelten egyetértek a döntés indokolásának azon elvi megállapításával, miszerint ha a jogalkotó egy, az Alaptörvényben megfogalmazott államcél megvalósításához kapcsolódóan valamely jogot biztosít, úgy ezen jog a későbbiekben csak e jog biztosításával érvényesített államcél egyenértékűen szolgáló ellentételezés mellett vonható el.
- [74] Nézetem szerint ugyanakkor a rendelkező részben foglalt, szükségszerűen általánosan megfogalmazott mulasztás megállapításához kapcsolódóan a határozat indokolásának több, exemplikatíván felsorolt megoldási lehetőséget kellene tartalmaznia a mulasztás feloldására. Ugyanis az indokolásban említett megelőző óvodai nevelés során megvalósuló „intenzitás és hatékonyság” javítása nem kézzelfogható, és a jogalkotó számára nem kellően orientáló tartalmi magyarázat. Az pedig a mulasztás pótlásaként bizonyosan nem elfogadható alternatíva, hogy a korábbi szabályozással azonos értékű garanciaként a korábbi szabályozás – akár szűkített körben történő – visszaállítására kerüljön sor.
- [75] A jogalkotási mulasztás fogalmilag a jogalkotásnak az Alaptörvényből levezethető hiányosságát jelenti, ez pedig alapvetően kiegészítő szabályozás megalkotásával, nem pedig a mulasztással párosuló jogalkotás visszavonásával orvosolható. Ez utóbbi esetben ugyanis az alkotmánybíróági eljárás oldaláról nézve voltaképpen a szabályozás megsemmisítésének esete állna fenn.

- [76] Mindezek ellenére, bízva abban, hogy a jogalkotó a határozat indokolásának hiányossága ellenére is meg fogja találni az érintett kör védelmét szolgáló megfelelő garanciákat, tudom támogatni a jogalkotói mulasztást megállapító határozatot.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Szalay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] A többségi határozat érvelésével és következtetéseivel lényegileg egyetértek, ezért az indokolásban részletesen bemutatott gondolatmenethez e helyütt csak néhány megjegyzést fűznék.
- [78] Az Abtv. 46. §-a szerinti mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának – hivatalból történő – megállapításánál nagyobb az Alkotmánybíróság mérlegelési mozgástere, mint valamely tételes jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megítélésénél; különösen igaz ez, ha a mulasztást valamely államcélhoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségből vezeti le.
- [79] A többségi határozat utal a 9/2019. (III. 22.) AB határozatra, amely szerint: „Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem vezethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely [...] szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről.” Ezen megállapításokat a jelen ügyben hozott határozat az óvodai neveléssel, illetőleg az általános iskolai tanulmányok megkezdésével kapcsolatos könnyítésekre is irányadónak tekinti, ez alapján jut arra a következtetésre, hogy „a sajátos nevelési igényű gyermekeknek tehát nem ahhoz van joguk, hogy további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyenek részt, hanem ahhoz, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan olyan intézményrendszert működtessen, mely biztosítja számukra annak lehetőségét, hogy általános iskolai tanulmányaikat integráltan kezdhessék meg”.
- [80] A többségi határozat arra is felhívja a figyelmet, hogy a közelmúltban hozott Abh. megállapította: „az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermeket nem kötelezettségként terheli, hogy hatéves korában megkezdje általános iskolai tanulmányait, hanem éppen ellenkezőleg, az a jog illeti meg, hogy iskolai tanulmányait akkor kezdje meg, amikor iskolaérettnek tekinthető.” (Indokolás [132])
- [81] Azzal együtt, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből következő jogi szabályozás meghatározása nagyrészt pedagógiai szakmai és oktatáspolitikai szakkérdésnek tekinthető, a fenti két precedensre figyelemmel ezekből a rendelkezésekből levezethetőek a jelen határozat rendelkező részében foglalt alkotmányos mulasztást megalapozó elvárások.
- [82] Az Nkt. hatályos rendelkezései elviekben elismerik a gyermekek sokféleségét és azt, hogy vannak közöttük olyanok, akik a nevelés és oktatás során kiemelt figyelmet igényelnek. Ennek ellenére a tankötelezettség kezdetére vonatkozó szabályozás nem minden esetben igazodik kellően rugalmasan a gyermekek tényleges állapotához és érdekeihez. Azon sajátos nevelési igényű gyermekek számára, akik esetében erre reális lehetőség van, biztosítani kell, hogy megfelelő óvodai nevelés és felkészítés után integráltan kezdhessék meg az iskolai tanulmányaikat. A jogalkotónak külön figyelmet kell fordítania a koraszülött gyermekekre, hogy a tényleges születési időpontjuk miatt a tankötelezettség meghatározásával összefüggésben ne érje őket további hátrány.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [83] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjával, de nem tudom támogatni az 1. pontjában hivatalból való eljárás alapján megállapított alkotmányos mulasztást.
- [84] A határozat indokolásának IV/6. pontjában (Indokolás [41] és köv.) szereplő érvek álláspontom szerint nem elégségesek az alaptörvény-ellenesség megállapításához. Ezen túlmenően ezek a szakmai érvek ellentmondásosak is. A valószínűsíthetően lényeginek szánt indok szerint, amely nem tekinti alaptörvény-ellenesnek az általa felkért jogszabályi környezetet, mégis az Alaptörvénnyel összhanghiányosnak tartja azt a határozat indokolásának IV/6.2.3. pontjában (Indokolás [50] és köv.), a jogrendszer egyéb szabályainak hiányosságára tekintettel.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Juhász Miklós alkotmánybíró különvéleménye

- [85] 1. A határozat rendelkező részének 2. pontjában szereplő elutasítást támogatom, azonban az 1. pontjában foglalt mulasztás megállapításával és az ahhoz kapcsolódó indokolással nem értek egyet.
- [86] 2. A határozat a rendelkező részben és az indokolásban is a sajátos nevelési igényű gyermekek helyzetére fókuszál, azonban sem az Nkt. korábbi, sem a jelenlegi szabályozása nem igazítja a meghosszabbítás lehetőségét a sajátos nevelési igényhez, mérceként „egyszerűen” az iskolaérettséget tételezi.
- [87] A 2020. január 1. napja utáni szabályozás szerint az általános tankötelezettség teljesítésének a megkezdése abban az évben esedékes, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik életévét betölti, míg a korábbi rendelkezés biztosította mindenki – tehát nem csak a sajátos nevelési igényű gyermekek – számára, hogy csak egy évvel később kezdje el az általános iskolai tanulmányait. Azaz a korábbi szabályozásnak azon eleme szűnt meg, amely általánosságban lehetővé tette mindenki számára, hogy a szülők kérelmére egy évvel később kezdje meg a gyermek a tanulmányait. Úgy a korábbi, mint a jelenlegi szabályozás biztosítja azonban, hogy a szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vegyen részt, amennyiben nem iskolaérett.
- [88] A diszkriminációval érintett csoportképzést a határozat a sajátos nevelési igényű gyermekekkel kapcsolatos megkülönböztetés hiányával indokolja statisztikai adatokra hivatkozva. Az idézett adatokból azonban nem derül ki, hogy az óvodai nevelés első egyéves meghosszabbításában érintett gyermekek között mekkora volt a sajátos nevelési igényű gyermekek aránya, s közöttük azoké, akik esetében az integrált oktatásba történő bevezetés állapotuknál fogva kizárt, illetve voltak-e olyan, az óvodai nevelésben további egy évig részt vevő gyermekek, akik nem voltak sajátos nevelési igényűek. Álláspontom szerint ezek tisztázása elengedhetetlen lett volna ahhoz, hogy a diszkrimináció problémája egyáltalán felvethető legyen.
- [89] 3. A határozat egy sajátos „visszalépéstilalmi” érvelést alkalmaz, utalva az Alkotmánybíróság korábbi azon megállapítására, miszerint „az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely [...] szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről” [9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [82]].
- [90] Ezzel szemben egyrészt az államtitkári állásfoglalás azt rögzíti, hogy szakmailag nem megindokolható, hogy egy gyermek óvodai nevelése 8–9 éves koráig elhúzódjon. Vitatható tehát a 9/2019. (III. 22.) AB határozaton nyugvó visszalépéstilalmi teszt jelen ügyben való alkalmazhatósága, éppen a korlátozás szakmai indokoltsága miatt.

- [91] Másrészt nem hagyhatók figyelmen kívül az Nkt. azon rendelkezései sem, amelyek a sajátos nevelési igényű tanulók fejlesztését segítik elő (47. §), továbbá beilleszkedésüket támogató értékelési rendszerükre vonatkoznak (55., 56., 56/A. §). A sajátos nevelési igényű gyermekek által igényelt különleges bánásmód biztosítására tehát a jogalkotó az iskolába lépést követően is figyelmet fordít, amely helyzetük „valódi segítséget nyújtó könnyítésére” irányul.
- [92] Harmadrészt kétségesnek tartom, hogy az iskolaérettség korhatárával kapcsolatos pedagógiai-szakmai kérdés alkotmányossági szempontból értékelhető-e.
- [93] 4. A határozat a megállapított jogalkotói mulasztás megszüntetésére több lehetséges megoldást is vázol, köztük a megelőző óvodai nevelés során megvalósuló fejlesztés intenzitásának és hatékonyságának javítását. Ez azonban nem – de legalábbis biztosan nem elsődlegesen – jogalkotói feladat, így egyfelől a jogalkotó számára nem lehet világos a teljesítendő elvárás, másfelől az Alkotmánybíróság sem tudja megítélni azt, hogy a jogalkotó a feladatának eleget tett-e.

Budapest, 2021. április 13.

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

- [94] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. április 13.

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

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [95] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjában foglalt elutasítással, de a rendelkező rész 1. pontja szerinti mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítását nem tartom igazoltnak, ezért azt nem támogattam.
- [96] 1. Az Nkt. 45. § (2) bekezdése 2020. január 1-jét megelőzően sem kizárólag a sajátos nevelési igényű gyermekek számára biztosított többletjogot az óvodai nevelés maximális időtartamára, így az, hogy a jövőben nem két évvel, hanem egy évvel hosszabbítható meg az óvodai nevelés valamennyi gyermek esetén, véleményem szerint, önmagában nem igazolja a sajátos nevelési igényű gyermekekkel kapcsolatos jogi szabályozás hiányosságát, annak ellenére sem, hogy statisztikailag alátámaszthatóan általában e gyermekek esetében volt indokolt korábban a további két év óvodai nevelés biztosítása. A többségi határozat által megfogalmazott mulasztásból adódó jogalkotói elvárás, álláspontom szerint, olyan jogilag nehezen meghatározható szakmai kérdés, amelynek szükségességét az Alkotmánybíróság nem tudja megítélni.
- [97] A többségi határozatban kifejezésre juttatott, a sajátos nevelési igényű gyermekek fokozottabb védelme az Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt objektív állami intézményvédelmi kötelezettségből fakadó igény, ezért a határozat ezzel kapcsolatos érveit támogatom. A többségi határozat ugyanakkor nem igazolta a sajátos nevelési igényű gyermekek vonatkozásában a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességre vezető konkrét szabályozási hiányosságait, ezért szerintem elegendő lett volna mulasztás megállapítása helyett az állam e téren fennálló objektív intézményvédelmi kötelezettségére felhívni a figyelmet az indokolásban. Amennyiben a sajátos nevelési igényű gyermekek fokozottabb védelmét biztosító jogi szabályozás megléte mellett, annak tényleges, gyakorlati érvényesülésében mutatkozik hiányosság, és ez a többségi határozatban igazolható módon feltárára került volna, úgy véleményem szerint alkotmányos követelmény megfogalmazásának lett volna helye.

[98] 2. A többségi határozatnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben tett megállapításai szerint ítélt dolognak minősülnek, mert az Abh. az Alkotmánybíróság az Nkt. 45. § (2) bekezdését ezen alaptörvényi rendelkezés alapján már érdemben vizsgálta. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseit illetően a többségi határozat indokolásának III/1.6. pontja (Indokolás [22] és köv.) ugyan hangsúlyozza, hogy az Abh.-ban a testület az Nkt. 45. § (2) bekezdésének vizsgálatát kifejezetten a felmentést engedélyező szerv eljárásával összefüggésben (és nem pedig a felmentés lehetséges terjedelmével mint anyagi jogi kérdéssel) folytatta le, ezért az alkotmányjogi panaszt a XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseivel összefüggésben nem tekinti ítélt dolognak, azonban az Abh.-tól való megfelelő elhatárolás, álláspontom szerint, nem jelenik meg a határozat indokolásában. Ennek hiányában, megítélésem szerint, a fenti indítványi elem elbírálásánál nem lehetett volna kimondani azt, hogy az nem képez ítélt dolgot.

Budapest, 2021. április 13.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [99] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában hivatalból megállapított jogalkotói mulasztással; ezért a többségi határozathoz az Abtv. 66. § (2) bekezdésében biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom.
- [100] 1. Az Nkt. 3. § (6) bekezdése alapelveként rögzíti, hogy a köznevelés kiemelt feladata az iskolát megelőző kisgyermekkorú fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók speciális igényeinek figyelembevétele, egyéni képességeikhez igazodó, legeredményesebb fejlődésük elősegítése, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtése.
- [101] A többségi határozat szerint ezzel szemben a jogalkotó nem alkotta meg azokat a kedvezmény szabályokat, melyek kompenzálnák a tankötelezettség megkezdésének további egy évvel (vagyis összesen akár két évvel) való elhalasztása lehetőségének megszüntetését; illetőleg e kedvezmény megszüntetése csak akkor áll az Alaptörvénnyel összhangban a határozat szerint, ha a jogalkotó a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése során egyéb többletgaranciákat teremt annak érdekében, hogy általános iskolai tanulmányaikat integráltan kezdhesék meg, integrált oktatásban vehessenek részt.
- [102] Álláspontom szerint a többségi határozat indokolása nem igazolja meggyőzően a jogalkotói mulasztást, vagyis azt, hogy ne állnának rendelkezésre jelenleg is a sajátos nevelési igényű gyermekek számára különféle fejlesztések, illetve őket a sajátos helyzetük okán megillető kedvezmények. Önmagában egy egyébként szakmai álláspont szerint sem megalapozott kedvezmény megszüntetése a mulasztás megállapításához nem szolgál kellő indokul. Különösen fontos hangsúlyozni, hogy a jogalkotó szándéka szerint az óvodai nevelés utolsó éve már alapértelmezetten az iskolára való felkészülés jegyében kellene hogy teljen, minden gyermek számára egyaránt, nem csak a sajátos nevelési igényű gyermekek esetében. Nem igazolja a többségi határozat egyébként azt sem, hogy ne állnának rendelkezésre megfelelő kedvezmények ahhoz, hogy az a sajátos nevelési igényű gyermek, akinek az állapota lehetővé teszi, ne kaphatna olyan fejlesztést, melynek révén integrált oktatásban vehessen részt. Többek között a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve hangsúlyozza, hogy az integrált nevelésben részt vállaló óvodák igénybe vehetik az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmények, a pedagógiai szakszolgálati intézmények szolgáltatásait, az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat működtetésére kijelölt intézmények segítségét. (Az irányelv az Oktatási Hivatal honlapján érhető el.)
- [103] Véleményem szerint mind az Nkt., mind pedig a 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet alapján számos lehetőség van a gyermek állapotának felmérésére, majd ennek megfelelően akár a konduktív pedagógiai ellátás, terápia igénybe vételére mind az óvodai, mind az iskolai nevelés idején.
- [104] Összességében az Nkt. 45. § (2) bekezdésének módosításával a jogalkotó csupán a további egy év (tehát esetenként összesen akár két év) halasztás kedvezményét szüntette meg minden gyermek esetében, a sajátos nevelési igényű gyermekeket megillető más kedvezményeket egyebekben nem érintette. (Maga az indítványozó

is előadja panaszában, hogy a gyermeke számos terápián vett részt, és az ezeken való részvételt pedig csakis a vírushelyzet akadályozta, nem a lehetőségek hiánya.)

- [105] Megjegyzem, önmagában az, hogy egy gyermek egy évvel többet marad az óvodában, még korántsem garantálja automatikusan azt, hogy az állapotának megfelelő fejlesztésben részesül, a legtökéletesebb jogszabályi környezet mellett vagy dacára sem.
- [106] 2. A többségi határozat a jogalkotói mulasztást annak érdekében állapítja meg, hogy „a sajátos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket a normál tanrendű gyermekekkel integrált oktatásban teljesíthessék”.
- [107] A többségi határozattal szemben nem vagyok meggyőződve arról, hogy minden gyereknek integrált oktatásban kellene részt vennie, ha számára az állapotának megfelelő fejlesztés más intézményben biztosítva van; ugyanakkor a sajátos nevelési igényű gyermekek elől sincs elzárva az integrált nevelés, oktatás, sőt számukra a megfelelő terápiák, fejlesztések a „többségi” iskolákban is biztosítottak, illetőleg a tankötelezettségük teljesítése során számos kedvezményt vehetnek igénybe. (Maga az indítványozó is kiemeli, hogy gyermeke nem „normál” iskolában fogja a tankötelezettséget teljesíteni.) Az Alkotmánybíróság gyakorlata is hangsúlyosan mondta ki, hogy nem csak az sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, ha homogén csoportba tartozókat eltérően kezelnek, hanem az is, ha a különböző helyzetben levőket kezeli a jogalkotó azonosan. A diszkrimináció tilalma tehát egyfelől azt követeli meg, hogy a különbözőeket különbözően, másfelől azt, hogy az azonosakat azonos módon kezelje a jog: „az egyenlő bánásmód követelményéből az fakad, hogy a hasonló eseteket hasonlóan, míg a különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” {3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]}. Ennek megfelelően nem feltétlenül az a cél, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek mindenáron integrált oktatásba kerüljenek.
- [108] 3. A fenti indokok alapján a jogalkotói mulasztás hivatalbóli megállapítását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2021. április 13.

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

- [109] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. április 13.

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

Alkotmánybíróság ügyszám: IV/903/2020.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 88. számában.

