

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 20/2022. (X. 13.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseiből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli felmentés mindig csak az adott óvodai nevelési évre szólhat. A felmentésre vonatkozó kérelem annak az évnek az április 15. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti, első alkalommal vagy (korábbi felmentési kérelem esetén) ismételten is előterjeszthető; a felmentésre vonatkozó kérelem nem utasítható el érdemi vizsgálat nélkül, formai okból akkor, ha a szülő a felmentési kérelmét első alkalommal csak annak az évnek az április 15. napjáig terjeszti elő, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 8. § (2) bekezdésének második mondatában szereplő „újabb” fordulat alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Győri Törvényszék (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 1.K.700.638/2022. számú, oktatási ügyben hozott közigazgatási határozat megváltoztatására irányuló közigazgatási perben az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2021. július 1. napjától hatályos 8. § (2) bekezdésének második mondatában szereplő „újabb” fordulat alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a támadott jogszabályhely egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmát.
- [2] 1.1. A Győri Törvényszék előtt folyamatban lévő alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze. Az alapügy felperesének gyermeke 2021. március 11. napján töltötte be a harmadik életévét, ezért a szülők – az Nkt. 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak eleget téve – a 2021/2022. nevelési évre beíratták a helyi óvodába. Mivel a gyermek az óvodába nem tudott beilleszkedni, 2022. április 13. napján a felperes édesapa a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Soproni Járási Hivatalához (az alapügy alperese, a továbbiakban: Kormányhivatal) intézett kérelmében kérte a gyermek óvodai foglalkozásokon való részvétel alóli felmentését a 2022/2023. nevelési évre. A Kormányhivatal a GY-06/03/496-3/2022. számú végzésével a felperes kérelmét visszautasította. Döntésében az Nkt. 8. § (2) bekezdése második mondatára hivatkozott, amely szerint abban a nevelési évben,

melyben a gyermek a negyedik életévét betölti, kizárólag „újabb” kérelem benyújtása esetén vizsgálható érdemben a felmentés lehetősége. Tekintettel arra, hogy a felperes első alkalommal kérte gyermeke óvodai nevelés alóli felmentését, tehát korábban ilyen kérelmet nem nyújtott be, a Kormányhivatal jogértelmezése szerint hiányzik a kérelem érdemi elbírálásának objektív feltétele, ezért azt az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 46. § (1) bekezdése alapján visszautasította.

- [3] Az alapügy felperese a döntéssel szemben kereseti kérelmet nyújtott be a Győri Törvényszékhez, amelyben elsődlegesen a Kormányhivatal végzésének megsemmisítését, másodlagosan az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte az Nkt. 8. § (2) bekezdése második mondatának „újabb” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt. A Kormányhivatal védiratában a felperes kereseti kérelmének elutasítását kérte.
- [4] 2. Az indítványozó beadványában rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése szerinti neveléshez való jog legfontosabb alkotmányos korlátja a XVI. cikk (1) bekezdése alapján a gyermek legjobb érdeke. A szülő neveléshez való jogához képest az állam intézményvédelmi kötelezettsége csak másodlagos, és a szülő neveléshez való joga csak alkotmányos indokkal korlátozható. Ilyen alkotmányos indok lehet például a gyermek legjobb érdekének védelme érdekében az óvodai nevelés alóli felmentés kizárása az iskola-előkészítő évben, a gyermek szocializációja, a társadalomba való beilleszkedés és az iskolára való felkészülés érdekében. Ezért az olyan intézkedés, amely alkotmányos indok nélkül kizárja a korábbi évekre a felmentés lehetőségét, sérti a szülő neveléshez való jogát, és nem biztosítja a gyermek legjobb érdekének megfelelő nevelést.
- [5] Az indítvány szerint a jelenleg hatályos szabályozás értelmében a szülő csak akkor kérheti a gyermeke óvodai nevelés alól felmentését a gyermek negyedik életévére vonatkozóan, ha korábban, tehát a gyermek harmadik életévére is terjesztett elő ilyen kérelmet. Korábban benyújtott kérelem hiányában a negyedik életévre vonatkozóan objektív, formai okból kizárja a jogszabály annak érdemi vizsgálatát, hogy a gyermek legjobb érdekét a felmentés vagy az óvodai nevelésben való részvétel szolgálja. Az „újabb” kérelem fordulat beiktatásának semmilyen indokát nem tartalmazza a módosításhoz fűzött miniszteri indoklás, ezért az indítványozó megállapítása szerint nem megállapítható, hogy mi az az alkotmányos indok, amely az ilyen tartalmú módosítást indokolja, illetve mi az a gyermek szempontjából védendő érdek, amely korlátozza a felmentés iránti kérelem előterjesztésének lehetőségét a negyedik életévre.
- [6] Rámutatott arra is az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság által korábban megfelelőnek talált normaszöveg általánosan – mindenféle formai korlát nélkül – biztosította az iskola-előkészítő évet megelőző időszakra a felmentés lehetőségét, ha a gyermek legjobb érdekét bármely okból a családban történő nevelés szolgálja. Az indítványozó szerint nem mellőzhető a szakmai szempontú vizsgálata annak, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgálja-e a felmentés, a jelenlegi szabályozás azonban objektív, formai okból zárja ki az érdemi vizsgálat lehetőségét az említett tényállás esetén.
- [7] Az indítványozó álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás alkotmányos indok nélkül korlátozza a szülőknek az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésében biztosított neveléshez való jogát, anélkül, hogy ennek a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti joga érdekében bármilyen objektív, észszerű alapja lenne.
- [8] 3. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt a jogszabály megalkotásáért felelős minisztérium vezetője az Igazságügyi Minisztériummal egyetértésben az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján megküldte az üggyel kapcsolatos álláspontját, amelyben kifejtette, hogy a támadott rendelkezés nem sérti az Alaptörvény XVI. cikk (1), valamint (2) bekezdésében foglaltakat, továbbá az „újabb” fordulat megsemmisítése a normavilágosság és egyben a jogbiztonság követelményét súlyosan sértő jogszabályi környezet előállítását eredményezné.
- [9] A miniszter az állásfoglalásban rögzíti, hogy az Nkt. támadott, 2021. július 1. napjától hatályos rendelkezése az Alkotmánybíróság által megfogalmazott elvárásoknak eleget tesz, ugyanis megteremtette annak lehetőségét, hogy különös méltánylást érdemlő esetben, az óvodakötelezettség alóli felmentésre irányuló kérelem annak az évnek az augusztus 31. napjáig is benyújtható legyen, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti.
- [10] Az Nkt. 8. § (2) bekezdésében az „újabb” fordulat a jogalkotói szándék szerint arra utal, hogy nem lehet egy kérelemben két tanévre (tehát a gyermek 3 és 4 éves korára is) felmentést kérni az óvodai nevelésben való részvétel alól. A kérelmeket évente kell benyújtani, hogy megvizsgálható legyen, hogy az előző kérelem óta eltelt időben volt-e olyan változás, amely a felmentést megalapozottá vagy éppen megalapozatlanná teszi. Az Nkt. érintett bekezdésének miniszteri indoklása szerint „[a] módosítás megteremti annak lehetőségét is, hogy különös méltánylást érdemlő esetben, az óvodakötelezettség alóli felmentésre irányuló kérelem annak

az évnek az augusztus 31. napjáig is benyújtható legyen, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti.” A miniszter szerint megállapítható tehát, hogy az idézett indokolásban az „újabb” kifejezés nem szerepel, ebből következően – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére – azt is jelenti a normaszöveg, hogy ha a szülő a gyermek negyedik életévében nem nyújtott be kérelmet, utóbb viszont a gyermek ötödik életévében mégis kérelmet nyújt be, akkor az újabb fordulat úgy értelmezendő, hogy a korábbi kérelem benyújtásának hiánya a kérelem elutasítását nem alapozhatja meg.

- [11] A miniszter az ügy vonatkozásában azt is jelezte, hogy az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség alapelvei követelményének megfelelően, a hatóság nem alkalmazhatja automatikusan a visszautasítás eszközét. A Gyermek jogairól szóló New York-i Egyezmény 3. cikk 1. pontjában foglaltak szerint „[a] szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.” A döntéshozónak tehát az eljárás során a gyermek legjobb érdekét szem előtt tartva kell döntést hoznia.
- [12] Az állásfoglalás rögzíti, hogy mindezekon felül alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályoknak megfelelően előterjesztett kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és a szülő által a kérelem mellékleteként becsatolt dokumentáció sem hagyható figyelmen kívül, továbbá a felmentést engedélyező szerv a kérelmet csak akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek legjobb érdekét. A kormányhivatalnak ezen tényezők vizsgálata – az eset összes körülményeinek figyelembevétele mellett – törvény szerinti kötelessége. A fenti szempontok vizsgálatának kizárása nem életszerű és nem tükrözi a jogalkotói szándékot sem.

II.

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

„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.”

„XVI. cikk (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.”

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

- [14] 2. Az Nkt. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„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 április 15. 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, különös méltánylást érdemlő esetben, újabb kérelem alapján annak az évnek az augusztus 31. napjáig, amelyben a gyermek az ötödik 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, továbbá tartós gyógykezelés alatt álló gyermek esetében az Eütv. 89. §-a szerinti általános járóbeteg-szakellátásban, vagy az Eütv. 91. §-a szerinti általános fekvőbeteg-szakellátásban részt vevő szakorvos rendelhető ki. Tartós gyógykezelés alatt álló gyermek esetében a kérelem a tárgyév április 15. napja után is benyújtható. Az eljárás időtartama ötven nap.”

III.

- [15] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [16] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi

rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által benyújtott indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

- [17] A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítványozó kezdeményezte a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenességének megállapítását, továbbá alkalmazásának kizárását {legutóbb például: 3191/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [18] 2. Az Nkt. 8. § (2) bekezdésének 2021. július 1. napját megelőzően hatályos szövegének Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság a 9/2021. (III. 17.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek ítélte a rendelkezést, mert a jogalkotó a korábbi szabályozással ellentétben az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli felmentés lehetőségét kizárólag három- és négyéves kor között tette lehetővé, míg korábban a felmentés négy- és ötéves kor között, az iskolára felkészítő évet megelőzően is kérelmezhető volt.
- [19] Az Nkt. indítvánnyal támadott, jelenleg hatályos 8. § (2) bekezdése az óvodai foglalkozásokon való részvétel szabályait 2021. július 1. napjától akként rendezi, hogy a felmentést engedélyező szerv a gyermek családi körülményei, illetve sajátos helyzete alapján a gyermek három- és négyéves kora között a szülő kérelme alapján, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva felmentheti az óvodai foglalkozáson való részvétel alól. A gyermek négy- és ötéves kora között a felmentésre különös méltánylást érdemlő esetben, újabb kérelem alapján van lehetőség.
- [20] Az indítvány (és az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal érvelése) szerint a hatályos szabályozás értelmében a szülő csak akkor kérheti a gyermeke óvodai nevelés alóli felmentését a gyermek negyedik életévére vonatkozóan, ha korábban, tehát a gyermek harmadik életévére is terjesztett elő kérelmet. Ilyen kérelem hiányában a jogszabály a negyedik életévre vonatkozóan objektív, formai okból kizárja annak érdemi vizsgálatát, hogy a gyermek legjobb érdekét a felmentés vagy az óvodai nevelésben való részvétel szolgálja. Az indítványozó álláspontja szerint a hatályos szabályozás alkotmányos indok nélkül korlátozza a szülő neveléshez való jogát anélkül, hogy ennek bármilyen észszerű alapja lenne.
- [21] 3. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdése – különös tekintettel a jogszabályszövegben szereplő „újabb” fordulatra – összhangban áll-e az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdésével, vagyis kellőképpen figyelembe veszi-e a gyermek legjobb érdekét, illetve nem korlátozza-e szükségtelenül a szülők nevelési jogát, figyelemmel arra a jogértelmezésre, amelyet az indítványozó (és az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal döntésének indokolásában) előterjesztett.
- [22] 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. 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” (Abh., Indokolás [66]). Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tehát speciális szerkezetű és többpólusú: jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam.

- [23] 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. Ebben külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be” (ABH 1993, 515, 527). 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” (Abh., Indokolás [66]–[67]).
- [24] Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy amennyiben „[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” (Abh., Indokolás [88]). „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” (Abh., Indokolás [89]).
- [25] Az Alkotmánybíróság az óvodai nevelés szükségességének (azaz a szülő neveléshez való joga korlátozása arányosságának) vizsgálata során az Abh.-ban az óvodai nevelés szükségessége mellett foglalt állást a gyermek Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogai érvényesülése érdekében akkor is, ha az egy-egy szülő gyermeke nevelésének megválasztásához való jogát korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy bár az esetek döntő többségében az óvodai nevelés szolgálja a gyermekek legjobb érdekét 4 és 5 éves koruk között is, azonban előfordulhatnak olyan egyedi élethelyzetek ebben az életkorban, amelyek a családi környezetben történő nevelést indokolják. A felmentésre azonban kizárólag a gyermek egészségi állapotára, családi körülményeire, képességeire, sajátos helyzetére, azaz a gyermek legjobb érdekére tekintettel kerülhet sor. Az Abh. azonban azt is rögzítette, hogy az óvodai nevelés utolsó évére vonatkozóan az állam 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 ugyanis az Alkotmánybíróság olyan kivételes indokként ismerte el, mely még a felmentés lehetőségének teljes kizárása esetében is a szülők neveléshez való jogának arányos korlátozásának minősült (Abh., Indokolás [94]).
- [26] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján, figyelemmel az Abh. idézett megállapításaira tehát a XVI. cikk sérelmét eredményezné az a szabályozás, amelynek egyetlen lehetséges értelmezési módja szerint a négy- és ötéves kor közötti gyermekek óvodai felmentését a jogalkotó teljes mértékben kizárná azon gyermekek esetében, akik szülei a gyermek három- és négyéves kora közötti időszakra felmentési kérelmet nem nyújtottak be az illetékes hatósághoz. Az Alkotmánybíróságnak ezért a továbbiakban azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésnek valóban az-e az egyetlen lehetséges értelmezése, amelyet az indítványozó (illetőleg döntésének indokolásában az alperes Kormányhivatal) állított.
- [27] 4. Az Nkt. megalkotásáért felelős miniszter álláspontja szerint a hatályos normaszöveg az Alkotmánybíróság által megfogalmazott elvárásoknak eleget tesz. Az Nkt. 8. § (2) bekezdésében az „újabb” fordulat a jogalkotói szándék szerint pusztán arra utal, hogy nem lehet egy kérelemben két tanévre (tehát a gyermek 3 és 4 éves korára is) felmentést kérni az óvodai nevelésben való részvétel alól. A kérelmeket évente kell benyújtani, hogy megvizsgálható legyen, hogy az előző kérelem óta eltelt időben volt-e olyan változás, amely a felmentést megalapozottá, vagy éppen megalapozatlanná teszi, ezen értelmezést támasztja alá az érintett bekezdés miniszteri indokolása is. Az állásfoglalás szerint ez szükségképpen azt jelenti, hogy amennyiben a szülő a gyermek negyedik életévében nem nyújtott be kérelmet, utóbb viszont a gyermek ötödik életévében mégis kérelmet nyújt be, akkor az újabb fordulat úgy értelmezendő, hogy a korábbi kérelem benyújtásának hiánya a kérelem elutasítását nem alapozhatja meg. A miniszter hangsúlyozza azt is, hogy az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség

alapelvi követelményének megfelelően a hatóság nem alkalmazhatja automatikusan a visszautasítás eszközét. A döntéshozónak az eljárás során a gyermek legjobb érdekét szem előtt tartva kell döntést hoznia. A felmentést engedélyező szerv a kérelmet kizárólag akkor utasíthatja el, ha megállapítható, hogy – a becsatolt iratokat is figyelembe véve – a kérelem elutasítása szolgálja a gyermek legjobb érdekét. A kormányhivatalnak ezen tényezők vizsgálata – az eset összes körülményeinek figyelembevételével – törvény szerinti kötelessége. A fenti szempontok vizsgálatának kizárása éppen ezért a miniszter álláspontja szerint nem életszerű és nem tükrözi a jogalkotói szándékot sem.

- [28] 5. Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli a jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet. Ilyenkor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményekkel azon értelmezések körét határozza meg általában, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.
- [29] Jelen esetben a jogalkotói szándék egyértelműen a széles körű felmentési lehetőség biztosítására irányult, a jogalkotó az Alkotmánybíróság Abh.-ban megfogalmazott követelményeinek eleget téve alkotta meg a támadott rendelkezést. A jogszabályi rendelkezés nyelvtani értelmezése ugyanakkor valóban lehetővé teszi az Nkt. 8. § (2) bekezdésének akkénti értelmezését, hogy a negyedik életévét betöltött gyermek óvodai nevelés alóli felmentésének kezdeményezésére a szülő első alkalommal már nem jogosult, hanem kizárólag „újabb”, azaz második kérelem alapján biztosítható a felmentés. Ezt (a nyelvtani értelmezés követelményeinek egyébként megfelelő) értelmezést követte az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal, és ezt a lehetséges értelmezést olvasta ki az Nkt. vonatkozó rendelkezéséből az indítványozó is. A gyermek legjobb érdekét ugyanakkor éppen az a szabályozás veszi figyelembe, amely az óvodai felmentést a gyermek, illetve családja körülményeiben bekövetkezett változásokat is figyelembe véve, tanévről tanévre teszi lehetővé a szülő kérelme alapján, azon értelmezésnek megfelelően, ahogyan azt a miniszter is megfogalmazta.
- [30] A Kormányhivatal, valamint a bíróság jelen ügyben az Nkt. 8. § (2) bekezdésének értelmét kizárólag nyelvtani értelmezéssel állapította meg. A jogszabályszövegeknek azonban nemcsak nyelvtani, hanem más módszerek alapján történő értelmezése is lehetséges. Jelen esetben a rendelkezés teleologikus, jogalkotói szándék szerinti értelmezése a fentiek alapján minden kétséget kizáróan arra az eredményre vezet, hogy az óvodai felmentés nem zárható ki objektív alapon azon négy és öt év közötti gyermekek esetén, akik esetében a szülők korábban nem kérelmezték a gyermek óvodai nevelés alóli felmentését. Az Alkotmánybíróság szerint ezért a jelen ügyben a felperest ért alapjogsérelem a jogértelmezés alaptörvény-ellenességének megállapításával kielégítő módon orvosolható, így – a hatályos jog kímélete érdekében – az Nkt. 8. § (2) bekezdése „újabb” fordulatának megsemmisítésére nincs szükség. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.
- [31] 6. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot arra, hogy hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie. Az Alkotmánybíróság jelen esetben megállapította, hogy az Nkt. támadott rendelkezésének pusztán nyelvtani értelmezése valóban lehetőségessé teszi az Nkt. 8. § (2) bekezdésének oly módon történő értelmezését, amely a gyermek legjobb érdekével és ezáltal végső soron magával az Alaptörvénnyel is ellentétes értelmezésre vezet. Jelen esetben az Alaptörvénnyel összhangban álló, teleologikus értelmezéssel megállapítható jogalkotói cél nem tekinthető minden kétséget kizáróan felismerhetőnek, hiszen azt sem az alapügy alpereseként eljáró Kormányhivatal (azaz az állam szerve), sem pedig maga az indítványozó sem ismerte fel, ekként a felmentési kérelem előterjesztésének lehetősége körüli jogbizonytalanság és az eljárások elhúzódása már önmagában is alkalmas a gyermek legjobb érdekének veszélyeztetésére.
- [32] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján eljárva megállapította, hogy az Nkt. 8. § (2) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (2) bekezdéseiből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az óvodai foglalkozáson való részvétel alóli felmentés mindig csak az adott óvodai nevelési évre szólhat. A felmentésre vonatkozó kérelem annak az évnek az április 15. napjáig, amelyben

a gyermek az ötödik életévét betölti, első alkalommal vagy (korábbi felmentési kérelem esetén) ismételten is előterjeszthető; a felmentésre vonatkozó kérelem pedig nem utasítható el érdemi vizsgálat nélkül, formai okból akkor, ha a szülő a felmentési kérelmét első alkalommal csak annak az évnek az április 15. napjáig terjeszti elő, amelyben a gyermek az ötödik életévét betölti.

- [33] 7. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, a gyermeki jogok védelmének maradéktalan biztosítása érdekében rendelte el.

Budapest, 2022. szeptember 27.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [34] A határozatot arra való tekintettel támogatom, hogy annak kizárólagos célja a jelen ügy alapjául szolgáló általános érvényű Abh.-val összhangban lévő, végrehajtási jellegű egyedi döntés meghozatala.
- [35] Következésképpen a határozattal való egyetértésem nem érinti és ezáltal nem is befolyásolja az Abh.-hoz csatolt különvéleményemben szereplő elvi álláspontom fenntartását.

Budapest, 2022. szeptember 27.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1423/2022.

Megjelent a Magyar Közlöny 2022. évi 165. számában.

• • •