



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva

i n d í t v á n y o z o m,

hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg

1.1 a köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Knt.) 95. § (1)-(2) bekezdéseit, mivel azok álláspontom szerint ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve);

1.2 a Knt. 95. § (3)-(9) bekezdéseit, mert a szoros tárgyi összefüggés miatt ugyanezen törvényszakasz (1) és (2) bekezdéseinek megsemmisítése esetén önmagukban nem volnának alkalmazhatók.

2. Indítványozom továbbá az Ajbt. 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 24. § (2) bekezdése, valamint 32. § (2) bekezdése alapján vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében, illetve az Abtv. 42. § (1) bekezdésében foglalt hatáskörében semmisítse meg

2.1. a Knt. 8. § (2) bekezdését, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével (a szülő joga a nevelés megválasztásához), valamint a 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 18. cikk (1) bekezdésében foglaltakba ütközik;

2.2. a Knt. 45. § (4) bekezdését, mivel az álláspontom szerint ellentétes az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével (a szülő joga a nevelés megválasztásához), továbbá a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdésében foglaltakba ütközik.

3. Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kérem továbbá az Alkotmánybíróságot, hogy a Knt. hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel, mivel a gyermekek, tanulók és a pedagógusok alapvető jogainak védelme és a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az Abtv.-ben biztosított jogkör hiányában nem indítványozhatom, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlom, hogy álláspontom szerint eljárása során indokolt annak vizsgálata is, hogy a Knt. teljes körűen tartalmazza-e a gyermekek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből eredő megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesüléséhez szükséges garanciákat, vagy azok rögzítésének hiányában fennáll-e jogalkotói mulasztás.

Ügyszám: AJB-2523/2012	
Előadó: dr. Magicz András	
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	13251-01/2012.
Érkezett:	2012 JÚL 20.
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	db

Indokolás

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvényellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvényellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is. Az Abtv. 42. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság *hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában* a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvényellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (2) bekezdése szerint a *jogalkotói feladat elmulasztásának minősül*, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Egy érdekvédelmi szervezet azzal a beadvánnyal fordult hozzám, hogy kezdeményezzem az Alkotmánybíróságnál a még hatályba nem lépett Knt. rendelkezéseinek vizsgálatát. A beadványozó álláspontja szerint a közoktatás rendszerének a Knt-ben meghatározott átalakítása sérti a jogállamiság elvét, a tanulók, a szülők és a pedagógusok emberi méltóságát, a tanulás és a tanítás szabadságát, a művelődéshez való jogot, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság elvét is.

Az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezéseivel összhangban az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítás¹ (a továbbiakban: AJB utasítás) VII. fejezete tartalmazza az alkotmánybírósági indítványok előkészítésével és előterjesztésével kapcsolatban iránymutató szakmai szabályokat és feltételeket.

Az AJB utasításban megfogalmazott szempontrendszernek megfelelően a beadványt és az abban jelzett alkotmányossági problémákat áttekintettem és arra a következtetésre jutottam, hogy a Knt. rendelkezéseivel kapcsolatban súlyos alkotmányossági aggályok merülnek fel, a különösen védendő helyzetben lévő gyermekek, tanulók jogainak védelme pedig haladéktalan ombudsmani intézkedést alapol meg.

Ezen okból a Knt. alábbi rendelkezéseinek, illetve szövegrészleteinek megsemmisítését indítványozom:

„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 jegyző – az egyházi és magán fenntartású intézmények esetében a fenntartó – a szülő kérelmére és az óvodavezető, valamint a védőnő egyetértésével, a gyermek jogos érdekét szem előtt tartva, az ötödik életév betöltéséig felmentést adhat a kötelező óvodai nevelésben való részvétel alól, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja.

¹ Kihirdette: Hivatalos Értesítő 2012. évi 4. szám

45. § (4) A tankötelezettség kezdetéről

- a. az óvoda vezetője,
- b. ha a gyermek nem járt óvodába az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság;
- c. az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.

95. § (1) Ez a törvény – a (2)-(5) bekezdésben foglalt kivételekkel – 2012. szeptember 1-jén lép hatályba.

95. § (2) A 18. §, a 45. § (2) és (4) bekezdés, az 50. § (7) bekezdés, a 74-76. §, 95. § (7) bekezdés 2013. január 1-jén lép hatályba”, továbbá a 95. § (3)-(9) bekezdéseit, amelyek a Knt. egyes rendelkezéseinek különböző időpontokban történő hatályba lépését és a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban Kotv.) hatályon kívül helyezését írják elő.

Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazására történő kellő felkészülési időt a jogállamiság elemeként alkotmányos védelemben részesíti. Megállapítása szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint arra, hogy a jogszabállyal érintett szervek és személyek eldönthessék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire és előre láthassák a változások következményeit.²

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a *kellő felkészülési idő hiánya* miatt akkor állapította meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátozott, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hátrított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában.

Az új érettségi rendszerre való áttérés szabályai kapcsán hozott alkotmánybírósági határozat³ szerint a korábitól teljes mértékben különböző, új rendszerre való áttérés nemcsak azt követeli meg, hogy a jogalkotó a jogszabályokban meghatározott követelményeknek formailag eleget tegyen (vagyis a jogszabály szerinti megfelelő időben megalkossa a szükséges szabályokat), hanem azt is, hogy azt az érintettek összességével – jelen esetben a pedagógusokkal, diákokkal, szülőkkel – részleteiben is és teljes mértékben megismertesse, valamint felkészítse őket a szabályok megfelelő alkalmazására, és a döntési alternatívák alkalmazásának várható következményeire. Az Alkotmánybíróság felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy a jövőben – arra irányuló, kellő időben érkezett indítvány esetén – megsemmisíti az olyan jogszabályokat, amelyek az új rendszerre való átállást, illetve annak tényleges megismerését és megértését – akár az időtényező, akár más egyéb szempont miatt – nem biztosítják megfelelően.

² Lásd: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat

³ Lásd: 28/2005. (VII. 14.) AB határozat

ad 1. A Knt-t az Országgyűlés 2011. december 20. ülésnapján fogadta el, és a Magyar Közlönyben 2011. december 29-én hirdették ki. A Knt. több lépésben – így 2012. szeptember 1-jén, 2013. január 1-jén, 2013. szeptember 1-jén, 2014. szeptember 1-jén, valamint 2016. január 1-jén – lép hatályba. A Knt. kihirdetése és a hatálybalépés legkorábbi időpontja között tehát mintegy 8 hónapos időszakot biztosít a jogalkotó.

A felkészüléshez szükséges kellő idő csak az adott jogszabály tartalmára tekintettel vizsgálható, ezért legalább fő elemeiben szükséges áttekinteni, hogy *milyen változásokat eredményez* a Knt. a hatályos szabályozáshoz, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) rendelkezéseire képest.

2012. szeptemberi hatállyal a közoktatást a nemzeti köznevelés rendszere váltja fel. Az új szabályozás a kitűzött állami célokat, az alapelveket is érintően átalakítja az oktatói és nevelői munkát, valamint a tanulók és a pedagógusok jogait és kötelezettségeit. Új fogalmakat vezet be és újradefiniál egyes értelmező rendelkezéseket. Átfogó változtatásokat visz végbe a pedagógiai munka minden szakaszában, így az óvodai nevelésben, az alapkü és a középkü oktatásban és nevelésben, valamint új elemként bevezeti az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére való felkészítést. Új alapokra helyezi az állami vizsgák új rendszerét.

2013. január 1-jétől a települési önkormányzatok iskolafenntartói joga megszűnik, és az állam gondoskodik – az óvoda kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Létrejön az új pedagógiai szakszolgálati intézményrendszer.

A tartós, stabil közintézeti viszonyok a diákok szellemi-lelki fejlődésében fontos szerepet töltenek be. Ennek érdekében rendelkezik úgy a Kotv. még hatályos rendelkezése, hogy a fenntartó legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása évében május utolsó munkanapjáig hozhat döntést a nevelési-oktatási intézmény fenntartói jogának átadásával, átalakításával, megszüntetésével kapcsolatban, az egyéb átszervezésre vonatkozó döntések határideje pedig július utolsó munkanapja. Ezzel szemben a Knt. a 2012/2013. tanév közben rendeli végrehajtani a feladatellátás teljes szervezeti rendszerének átalakítását, beleértve a fenntartói jog átadását is.

A 2010/2011. évi tanévben az országban működő 2294 általános iskola 80 %-a (1866 intézmény), a 626 gimnázium 47 %-a (295 intézmény), a 465 szakiskola 45 %-a (207 intézmény), a valamint a 135 speciális szakiskola 40 %-a (54 intézmény) települési önkormányzati fenntartású volt. Központi költségvetési szervként az általános iskolák kevesebb mint 2 %-a (27 intézmény), a gimnáziumok mintegy 3 %-a (18 intézmény) és a szakiskolák nem egészen 2 %-a (8 intézmény) működött, és egyetlen speciális szakiskola sem tartozott e körbe.

A Knt. rendelkezése alapján az államnak 2013. január 1-jétől az eddigiekhez képest nagyságrendekkel nagyobb számú köznevelési intézményben kell biztosítani a köznevelési feladatok ellátását. Ezek állami fenntartását az oktatásért felelős miniszter egyes feladat- és hatásköreit ellátó központi hivatal fogja koordinálni, amelynek létrehozását a Kormány 2012 nyarán tervezi. A Kormány sajtó útján tett bejelentéséből és nem jogszabályi rendelkezésekből lehetett arról is értesülni, hogy az intézményfenntartó központnak járási szervei lesznek.

A fenntartói jog átvételét követően az állam, illetve a nevében eljáró szerv dönt például a köznevelési intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, gazdálkodási jogköréről, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejéről. Meghatározza egyebek mellett a köznevelési intézmény költségvetését, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit, az iskolában indítható osztályok számát. Az egyetértése szükséges a pedagógiai program azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, valamint jóváhagyja a köznevelési intézmény tantárgyfelosztását.

A települési önkormányzatok intézményfenntartói jogának állam általi átvétele tehát alapjaiban alakítja át a feladatellátás kereteit. Ennek megvalósítására a Knt. 2012. szeptember 1-jét követően mindössze négy hónapot biztosít, ami formálissá teszi a döntéshozatalt. Ilyen rövid határidőn belül feszített munkatempó mellett is legfeljebb az alapító okiratok és más dokumentumok módosítására nyílnak lehetőségek, ám ez nem elegendő az új struktúrára történő átállás helyi szinten jelentkező hatásainak felmérésére, a megállapítások elemzésére, a lehetséges következmények összegzésére.

Ebben az időszakban a települési önkormányzatok nem tudják mérlegelni azt sem, hogy az államtól visszavegyék-e a korábban általuk fenntartott köznevelési intézmények működtetésének jogát, mert ehhez ismerniük kellene a vonatkozó köznevelés-fejlesztési tervet, ám azt csak 2013. március 1-jéig kell elkészíteniük a kormányhivataloknak.

A települési önkormányzatok fenntartásában működő intézményekben úgy kezdődhet meg a tanév 2012 szeptemberében, hogy a pedagógusok, a szülők és gyermekeik még azt sem tudhatják, milyen változásokra kell számítaniuk a fenntartói jog átalakítása miatt. A Knt. ugyanis csak a települési önkormányzatok esetében rögzíti, hogy a működtetést legalább olyan színvonalon kell biztosítaniuk, mint az az intézmény átvételének idején volt, *az állam esetében ezt a kötelezettséget nem írja elő. Nincs tehát semmilyen törvényi garancia arra, hogy az állam az átvett intézményekben biztosítani fogja az eddigi szakmai és tárgyi feltételeket.*

Az átalakítás következményeit az egyházi és más nem állami köznevelési intézményekben sem lehet előre látni. A helyi önkormányzattal kötött közoktatási megállapodás keretei között ugyanis – a megvalósított önkormányzati feladatokhoz kapcsolódóan – a nevelés és oktatás a gyermekek, tanulók számára a nem állami intézményekben is ingyenes. Ezt az ingyenességet elviekben a közoktatási megállapodás helyébe lépő köznevelési szerződésnek is biztosítani kell, ám a tanév kezdetekor az érintettek nem tudhatják, hogy azt milyen konkrét tartalommal fogja megkötni az intézmény fenntartója és az oktatásért felelős miniszter.

Az iskoláknak 2012. december 31-ig – tehát tanév közben – kell felülvizsgálniuk pedagógiai programjukat, hogy az megfeleljen a Knt. rendelkezéseinek, valamint a kerettantervről szóló jogszabálynak. A pedagógiai program átalakítására való felkészüléshez tehát önmagában nem elegendő a Knt. ismerete, hanem a kerettantervről szóló jogszabályt is figyelembe kell venni, ám azt indítványom benyújtásáig még nem hirdették ki. Így nem érvényesülhet a szülők azon joga, hogy a tanév kezdete előtt megismerhessék az iskolák pedagógiai programját, miközben ez alapfeltétele annak, hogy el tudják dönteni, mely intézményt tartják megfelelőnek gyermekük számára.

A Knt. számos kormány- és miniszteri rendelet megalkotását írja elő, ám erre még nem került sor, miközben 2012. szeptember 1-jétől már alkalmazni is kellene azokat.

Álláspontom szerint az oktatás és nevelés jogi és szervezeti rendszerének tanév közbeni átalakítása úgy hárítja át a pedagógusokra, valamint a szülőkre és gyermekeikre a strukturális változásokból eredő hátrányok viselésének kockázatát, hogy arra nem tudnak kellő időben felkészülni, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi.

ad 2. A Knt. a köznevelési feladatok ellátásához szükséges alapvető kérdéseket egyáltalán nem- vagy ellentmondásosan szabályoz, így például nem határozza meg, hogy a Kotv. rendelkezései alapján működő intézmények hogyan folytathatják a tevékenységüket 2012. szeptember 1-je után, a köznevelési intézménnyé történő átalakulásuk a törvény erejénél fogva következik-e be vagy ehhez fenntartói döntések szükségesek.

Bizonytalan azon intézmények jogi helyzete, valamint finanszírozása, amelyek fenntartója a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény előírásai szerint már nem minősül egyháznak. Nincs világos szabály arra sem, hogy tevékenységük folytatásához szükséges-e új működési engedélyt kérniük.

Nem egyértelmű, hogy mi a jogi sorsa a nem állami intézményekkel a Kotv. rendelkezései alapján kötött közoktatási megállapodásoknak, azokat hatályban lévő szerződésnek kell-e tekinteni, és ha igen, úgy mely időpontig. Kérdéses az is, hogy a közoktatási megállapodásban meghatározott vállalásokat – így különösen a feladatellátáshoz nyújtott támogatást – át kell-e vinni a köznevelési szerződésekbe vagy azok új tartalommal jönnek létre.

A köznevelési szerződés érvényessége ideje öt év. Az egyházi és más nem állami fenntartású köznevelési intézmények így a pedagógiai munka szempontjából viszonylag rövid időtartamra tervezhetnek. A Knt. nem határozza meg, hogy milyen módon biztosítható a tanulók oktatásban való folyamatos részvétele, ha azzal az intézménnyel, ahol tanulmányaikat folytatják, nem hosszabbítják meg a köznevelési szerződést.

Kérdéses az is, hogy a sajátos nevelési igényű, illetve beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók megtarthatják-e a Kotv. rendelkezései alapján számukra eddig – a szakértői és rehabilitációs bizottság vagy a nevelési tanácsadó szakértői véleménye alapján – biztosított mentességeket, illetve kedvezményeket. Ezek közé tartozik például, hogy az érettségi vizsgán az érintett tantárgyak helyett másik tantárgyat választhatnak, a felvételi vizsgán, az osztályozó vizsgán, a modulzáró vizsgán, a szintvizsgán, a különbözeti vizsgán, a javítóvizsgán, az érettségi vizsgán, a szakmai vizsgán biztosítani kell számukra a hosszabb felkészülési időt.

A Knt. az állami általános iskolákban kötelező tanórai foglalkozásként határozza meg az erkölcsstan órát vagy az ehelyett választható, az egyházi jogi személy által szervezett hit- és erkölcsstan órát. Nincs azonban szabály arra, hogy kinek (a hit- és erkölcsoktatónak vagy esetleg az intézmény valamely pedagógusának) kötelezettsége a tanuló teljesítményét, előmenetelét érdemjeggyel értékelni, illetve félévkor és a tanítási év végén osztályzattal minősíteni.

A Knt. számos kérdést nem szabályoz kellő részletességgel, így azok értelmezése csak később a gyakorlatban, a jogalkalmazás során alakulhat ki. A pedagógusoknak, szülőknek és gyermekeknek így nincs tényleges lehetőségük arra, hogy a törvényi rendelkezések lényeges tartalmát kellő mértékben megismerhessék, és ennek alapján hozhassák meg döntéseiket, illetve magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani.

Álláspontom szerint a Knt. egyes rendelkezéseinek 2012. szeptember 1-jei és 2013. január 1-jei hatálybalépése nem biztosít kellő időt a jogalkalmazásra való felkészülésre, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi. A közöttük fennálló szoros tárgyi összefüggés miatt nemcsak a két legkorábbi időpontra vonatkozó, hanem a Knt. valamennyi hatálybaléptető rendelkezésének megsemmisítését indítványozom.

2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz

Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

A Gyermekek jogi Egyezmény 18. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország minden erejével vállalta annak az elvnek az érvényesítését, mely szerint a szülők – adott esetben a törvényes képviselők – közös felelőssége a gyermek nevelésének és fejlődésének biztosítása.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában töretlenül érvényesítette azt a követelményt, hogy a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, ami nem indokolja természeténél fogva a jog életkorhoz kötését. Ahhoz azonban, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához.

A gyermek szellemi, erkölcsi fejlődésének lehetővé tétele a nevelés megválasztásával, a világnézeti, vallási, kulturális, művészeti, tudományos oktatásának biztosításával, szeretetteljes családi légkör kialakításával történik. A szülő nevelés megválasztásához való jogának lényeges tartalma annak eldöntése, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be, vagyis a szülőknek e lényeges tartalom belüli jogai nem korlátozhatók.⁴

A gyermek védelme és ebből eredően testi és szellemi fejlődésének elősegítése nemcsak a szülő alkotmányos kötelessége, hanem az Alaptörvény és Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai alapján az államé is. Az állam e kötelezettségének tesz eleget az óvodai nevelés – helyi önkormányzatok útján történő – biztosításával.

⁴ Lásd: 995/B/1990. AB határozat

A Kotv. rendelkezései alapján az óvodai nevelés a gyermek 3 éves korától kezdődik. A gyermek – törvény eltérő rendelkezése hiányában – abban az évben, amelyben az ötödik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától napi négy órát köteles óvodai nevelésben részt venni.

A Knt. ezt a szabályozás alapjaiban kívánja megváltoztatni. Előírja, hogy azon gyermekek, akik az adott év augusztus 31. napjáig betöltik a harmadik életévüket, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában kötelesek óvodai foglalkozáson részt venni.

A szülők kérelmezhetik ugyan gyermekük kötelező óvodai nevelésben való részvétel alóli felmentését az ötödik életév betöltéséig, ám ezt a jegyző – nem állami intézmények esetében a fenntartó – akkor engedélyezheti, ha a gyermek családi körülményei, képességeinek kibontakoztatása, sajátos helyzete indokolja. Miután a jegyző (fenntartó) mérlegelési jogkörben határoz a felmentésről, a szülő az eljárási szabályok be nem tartását, a döntés szempontjait, valamint a bizonyítékok okszerűségének mérlegelését támadhatja a bíróságon.

Ez a szabályozás megítélésem szerint nem nyújt kellő garanciát a nevelés megválasztásához való jog érvényesüléséhez. Egyrészt azért, mert a kérelem elbírálásának szempontjai önkényesen értelmezhetőek, így nem egyértelmű, hogy kellő indok-e a felmentésre, ha a szülő nevelési elveit követve három éves gyermeke fejlődéséről maga kíván gondoskodni. Másrészt erősíti a már eddig is meglévő szegregációs gyakorlatot, mert azt eredményezheti, hogy egyes településeken nem a szülők önkéntes döntése lesz a felmentés kérelmezése, hanem erre a hátrányos helyzetű, az érdekvédelemre kevésbé képes szülőket fogják rávenni az ebben érdekelt intézmények. Harmadrészt pedig a felmentéshez az érintett óvodavezető egyetértését is be kell szerezni, aki e kérdésben érdekellentétben állhat a szülővel.

A kötelező óvodai nevelés nyilvánvalóan korlátozza a szülő nevelés megválasztásához fűződő alapjogát. Jelentős számban vannak ugyanis olyan szülők, akik tudatosan, nevelési elveiket követve nem kívánják gyermeküket a koragyermekkor első éveiben óvodába járatni.

A nevelés megválasztásához való jog korlátozásának célja *más alapvető jog érvényesülése*, illetve valamely *alkotmányos érték védelme* kell, hogy legyen.

Az óvodának fontos szerepe van a gyermekek sokoldalú, harmonikus fejlődésében, személyiségük kibontakoztatásában, a társas együttlét szabályainak elsajátításában, valamint a következő életszakaszokra való felkészítésében. Elvileg a gyermek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből eredő, testi és lelki fejlődésének biztosítására, társadalmi helyzetéből adódó hátrányai mérséklése, az iskolai oktatásra való felkészítése indokolhatja a szülő neveléshez való jogának korlátozását. Az egységesen három éves korban meghatározott óvodakezdés azonban nincs figyelemmel arra, hogy ebben az életkorban jelentős különbségek vannak a gyermekek fejlettségében. A törvényi szabályozás nem nyújt biztosítékot ahhoz, hogy csak olyan gyermekek vegyenek részt az óvodai nevelésben három éves koruktól, akiknek személyiségfejlődésére ez kedvezően hat, illetve a későbbiekben elősegíti az iskolai oktatásba való bekapcsolódásukat. A gyermek védelme, testi és lelki fejlődésének biztosítása ezért *nem fogadható el* a Knt-ben foglalt *alapjog-korlátozás legitím céljaként*.

A gyermekek személyiségfejlődése szempontjából nem feltétlenül az óvodába járás kezdő időpontjának, hanem sokkal inkább a pedagógiai munka minőségének van jelentősége. Feltételezve, hogy a korlátozásnak legitím célja van, akkor is kérdéses lenne, hogy a három éves kortól kötelező óvodai nevelés *alkalmas-e* egyáltalán annak elérésére.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a legitím cél eléréséhez elengedhetetlenül szükséges.⁵ Miután nem jelenthető ki általános érvénnyel, hogy a három éves gyermek fejlődését jobban elősegíti az óvodai nevelés, mint a megfelelő szülői légkör, ezért a Knt.-ben meghatározott jogkorlátozás álláspontom szerint *nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek* a gyermekek védelemhez való jogának elősegítése szempontjából.

⁵ Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat

Alapjog korlátozásának alkotmányosságához – a következetes alkotmánybíróvási gyakorlatnak megfelelően – önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban kell állnia egymással.

A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A legitim cél és a szükségesség követelményével kapcsolatos hiányosság mellett az *arányosság tekintetében is aggályosnak tartom* a szülő neveléshez való jogának a Knt.-ben meghatározottak szerinti korlátozását.

Álláspontom szerint az, hogy a Knt. 8. § (2) bekezdése a szülő kinyilvánított akarata ellenére is kötelezővé teheti a három éves gyermek óvodai nevelésben való részvételét, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott követelménybe ütközően korlátozza a szülő az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő neveléshez való jogát. Ez a rendelkezés ellentétes azzal is, hogy Magyarország a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikke alapján is vállalta a szülők neveléshez való jogának biztosítását.

3. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése értelmében az állam a művelődéshez való jogot részben az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.

A Gyermekjogi Egyezmény – már ismertetett – 18. cikk (1) bekezdése értelmében a szülők joga és felelőssége gyermekük nevelésének és fejlődésének biztosítása, mely elv érvényesítését Magyarország is vállalta.

A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A tankötelezettség kezdetének és végének törvényi előírásával az állam meghatározza, hogy mely életkorban lévők számára biztosítja az Alaptörvény XI. cikke alapján ingyenesen a köznevelési szolgáltatásokhoz való hozzáférést. A tankötelezettség más megközelítésben azt jelenti, hogy meghatározott életkorban a gyermekek jogkövetkezmények terhe mellett kötelesek az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, illetve a szülők kötelesek a tanköteles korú gyermekeik intézményi oktatásban való részvételéről gondoskodni.

Az Alkotmánybíróóság eddigi határozataiban a tankötelezettséget az állami szerepvállalás szempontjából vizsgálta. Megállapítása szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. Ezen alkotmányos alapjog sérelme akkor állapítható meg, ha valamely szabályozás korlátozza, megakadályozza a tanulót, hogy ebben az oktatási formában részt vegyen.⁶ Az állam az általa biztosított, fenntartott és kötelezővé tett oktatás keretében észben átveszi, illetve kiegészíti a szülők alkotmányos alapjogaként meghatározott gyermeknevelés feladat- és jogkörét.

A Kotv. rendelkezései alapján a gyermek, ha eléri az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget, legkorábban abban a naptári évben, amelyben a hatodik, legkésőbb amelyben a nyolcadik életévét betölti, tankötelessé válik. A tankötelezettség kezdete annál a gyermeknél eshet a nyolcadik életévre, aki augusztus 31. utáni időpontban született.

⁶ Lásd: 214/B/2003. AB határozat

A Knt. ezzel szemben kimondja, hogy a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, legkésőbb az azt követő évben tanköteleessé válik. Az a gyermek, akinek esetében azt a szakértői bizottság javasolja, további egy nevelési évig az óvodában részeseül ellátásban, és ezt követően válik tanköteleessé. A tankötelezettség kezdetéről az óvoda vezetője, illetve ha a gyermek nem járt óvodába az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság, valamint az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.

Indítványomban nem azt kifogásolom, hogy a gyermeknek a Knt. rendelkezései alapján hat-, illetve hétéves korában meg kell kezdenie a tankötelezettség teljesítését, hanem azt, hogy bár az iskolakezdésnek törvényben biztosított két lehetséges időpontja is van, a szabályozás nem biztosítja azt, hogy a szülő kinyilvánított akaratát figyelembe vegyék.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint elsősorban a szülők jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. A gyermekek joggyakorlásának kibontakozására meghatározó hatással van az, hogy milyen a szülők és gyermekeik közötti konkrét viszony, milyen szülői felfogás alapján nevelkednek a gyermekek. A gyermekek életét a szülők és a gyermekek jogainak sajátos kölcsönhatása is alakítja. Ezek a jogok jelentik az állami beavatkozás leglényegesebb korlátait.⁷

A gyermek iskolakezdésének ideális kezdő időpontjáról megoszlik a neveléstudomány álláspontja. Tudományos kérdések eldöntésére nem az Alkotmánybíróság, hanem a tudomány képviselői hivatottak. Tény azonban, hogy jelentős számban vannak olyan szülők, akik gyermekük nevelése során azt az elvet kívánják érvényre juttatni, hogy az iskolaérettség nem hatéves korban következik be, hanem egy folyamat eredménye és a túl korai iskolakezdésből eredő tanulási hátrányokat csak évek alatt vagy akkor sem lehet orvosolni.

A gyermek nevelésének megválasztásához fűződő szülői jog alkotmánybírósági értelmezését indítványom 2. pontjában már összefoglaltam, ezért csak arra kívánok visszautalni, hogy ezen alapjog korlátozásának az Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság által kidolgozott szükségesség-arányosság teszt alapján kell megítélni.

Elviekben a szabályozás legitim célja lehet, hogy a gyermekek oktatáshoz való joguk érvényesülése érdekében olyan korban kezdjék meg a tankötelezettség teljesítését, amikor valóban alkalmasak az iskolakezdésre. A szülői jogok természetes korlátját jelenti, hogy ha azokkal nem a gyermek jogainak, érdekeinek megfelelően élnek, úgy az államnak a szülővel szemben is védelmeznie kell a gyermeket. Ez valósulhat meg akkor is, ha a szülő felróhatóan nem gondoskodik gyermeke iskoláztatásáról. Abban az esetben azonban, ha a szülő – nevelési elveit követve és a gyermek érdekeit szem előtt tartva – a hat éves kort követő évre kívánja halasztani a tankötelezettség kezdetét, a visszaélés lehetősége azért nem merülhet fel, mert olyan jogot kíván gyakorolni, amely egyes szerveket (óvodavezető, szakértői bizottság) már jelenleg is megillet.

Az alapjog-korlátozás vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyermekek testi és szellemi fejlettsége eltérő hatéves korban, és ebben a tekintetben akár néhány hónapos életkorbeli különbségnek is jelentősége lehet. Más megterhelést jelenthet az iskolai oktatásban való részvétel egy alig néhány nappal a hatodik születésnapját betöltött gyermek esetében, mint a fél évvel vagy akár tíz hónappal idősebb osztálytársai számára. Az iskolaérettség megítéléséhez segítséget nyújtanak azok a fizikai, intellektuális és érzelmi változások, amelyek a gyermekek hatéves korában, illetve azt követően zajlanak le. A teljesség igénye nélkül: megkezdődik a fogváltás, a kar és a láb megnyúlik, megváltozik az érdeklődési kör, növekszik a koncentráció képesség és erősödik az önkontroll funkció. Az iskolai alkalmasságra való külső és belső jegyek alapján levont következtetéseket azonban nem feltétlenül lehet kivetíteni arra, hogy milyen konkrét hatása lesz a gyermekre az iskolakezdésnek. E tekintetben a szülő a gyermek mélyebb ismerete miatt akár a szakértőnél is pontosabban tudja megítélni, hogy az iskolakezdés túl korainak minősül-e, illetve ez milyen hátrányokkal járhat.

⁷ Lásd: 39/2007. (VI. 20.) AB határozat

A gyermek iskolakezdésre való alkalmassága nem csupán pedagógiai vagy orvosi kérdés. Ezt az alkalmasságot számos olyan egyedi, családi tényező befolyásolhatja, amelynek megítélése nem külső szakember, hanem a – gyermek nevelésére elsődlegesen jogosult és kötelezett – szülő feladata. Nem jelenthető ki tehát, hogy a gyermek iskolakezdésre való alkalmasságát a szülő nem tudja felmérni, és ezért erről kizárólag az óvodavezető és a szakértői bizottság tud megalapozottan dönteni. *Mindezek alapján megítélésem szerint kérdéses, hogy a Knt-ben foglalt alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja, ám ha azt mégis adottnak vesszük, úgy a szabályozás nem alkalmas annak elérésére.*

A jogalkotó elismeri azt, hogy egyes gyermekek személyiségfejlődését visszavetheti, ha túl korán kapcsolódnak be az iskolai oktatásba. Ennek ellensúlyozására a Knt. rendelkezik arról, hogy az iskola igazgatója a szülő kérésére legfeljebb egy alkalommal engedélyezheti az iskola első évfolyamának megismétlését, akkor is, ha a tanuló az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. A törvényi szabályozás nem írja elő, hogy e kérés kizárólag orvosi vagy pszichológiai szempontok alapján lenne teljesíthető.

Álláspontom szerint nincs elfogadható magyarázata annak, hogy miközben a szülő a tanulmányok megkezdését követően indokbeli megkötés nélkül kérheti az első osztály megismétlését, addig a tankötelezettség teljesítésének elhalasztása érdekében a szakértői bizottság orvosi, pszichológiai alapú vizsgálatát kell kezdeményeznie. E szabályozás következtében a szülők egy része már csak az évfolyam megismétlésével – és a „sikertelen” tanév kudarcélményeit is hordozva – tudja elérni azt, hogy gyermekének ne kelljen tartósan a számára túl korai iskolakezdésből eredő hátrányokkal küzdenie.

Miután nem állítható, hogy a szülő a gyermek érdekeivel ellentétes módon jár el, ha hétéves koráig – a korai iskolakezdésből eredő hátrányok megelőzése érdekében – nem kívánja iskolába járatni, úgy a Knt.-ben meghatározott jogkorlátozás álláspontom szerint *nem minősíthető elengedhetetlenül szükségesnek* a gyermekek oktatáshoz való jogának érvényesülése szempontjából.

A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A legitim cél és a szükségesség követelményével kapcsolatos hiányosság mellett az *arányosság tekintetében is aggályosnak tartom* a szülő neveléshez való jogának a Knt.-ben meghatározottak szerinti korlátozását.

Álláspontom szerint a Knt. 8. § (2) bekezdése azzal, hogy a szülőnek a tankötelezettség egy évvel későbbi időpontban történő teljesítésre vonatkozó kérésének teljesítését kizárólag az iskolaérettségi vizsgálat eredményétől teszi függővé, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben deklarált követelmény-rendszernek nem megfelelően korlátozza a szülő az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből következő neveléshez való jogát. Ez a rendelkezés ellentétes azzal is, hogy Magyarország a Gyermekjogi Egyezmény 18. cikke alapján is vállalta a szülők neveléshez való jogának biztosítását.

4. Az alapvető jogok biztosának nincs lehetősége annak kezdeményezésére, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességét állapítson meg egy lényeges szabályozási hiányossággal összefüggésben. Az említett lehetőség hiánya ugyanakkor álláspontom szerint nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosa indítványában felhívja az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy egy adott jogi szabályozás kapcsán az esetleges jogalkotói feladat elmulasztására, különösen akkor, ha a szabályozás hiátus alapvető alkotmányos jogok, követelmények érvényesülését gátolja. Amint azt már kifejtettem, az ombudsmani figyelemfelhívás értelemszerűen nem minősül önálló, külön kérelemnek, vagyis az Alkotmánybíróság joga és lehetősége eldönteni azt, hogy élni kíván-e ezzel a hatáskörével.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

Az állam egyik alapvető szerepe a gyermekek jogai védelmében, hogy meghatározza az alapvető jogaik érvényesítésének garanciáit.⁸ Az Alkotmánybíróság elsőként az egészséges környezethez való joggal összefüggésben mondta ki, majd egy 2011. évi határozatában szélesebb összefüggésben is megfogalmazta, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembe vételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön.⁹ Az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlata adhat majd választ arra a kérdésre, hogy az alkotmányos jogvédelem már elért szintjének megőrzése vonatkozó állami kötelezettséget ki lehet-e terjeszteni a társadalom különösen védett csoportjaira, így a gyermekekre is.

ad 1. Magyarország a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1. pontja alapján vállalta, hogy 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.

E vállalással összhangban a közoktatás jelenlegi rendszerében a gyermek mindenek felett álló érdeke olyan általánosan érvényesítendő elv, amelyet az oktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködőknek figyelembe kell venniük döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor. Ezen elv érvényesülésének garanciája, hogy a fenntartói vagy intézményi hatáskörben hozott, a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétes minden döntés semmis. A Kotv. az ilyen döntés következtében előállott sérelem orvoslása érdekében speciális eljárási szabályokat és jogkövetkezményeket is biztosít.

A Knt. ezzel szemben nem tartalmazza gyermek mindenek felett álló érdekének védelmét, és e követelmény más rendelkezésekből sem vezethető le. Ez azért aggályos, mert a gyermekek a társadalom különösen védett csoportját alkotják, ezért érdekeik védelmét az egyik leglényegesebb prioritásnak kellene tekinteni az őket érintő köznevelési döntések előkészítésekor és meghozatalakor.

Álláspontom szerint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseiből következően felmerül, hogy a jogalkotó mulasztást követett el azzal, hogy a Knt-ben nem biztosítja a gyermek mindenek felett álló érdekének a köznevelés egészét átható elveként való érvényesülését.

ad 2. A Gyermekjogi Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri. A Gyermekjogi Egyezmény 28. cikke alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából kötelesek számukra az alapfokú oktatást kötelezővé és ingyenessé tenni.

A tankötelezettség alsó és felső határát az Európai Unió nem határozza meg kötelező jelleggel a tagállamok számára. A legtöbb európai országban a tankötelezettség felső határa a tizenhatodik életév, míg Magyarország mellett három államban (Belgiumban, Hollandiában és Németországban) tizenhét év.

Az Alaptörvény nem rendelkezik a tankötelezettségről, ezért az állam – más alkotmányos jogok keretei között – szabadon dönthet annak kezdő és befejező időpontjáról.

Magyarországon a tankötelezettség az 1961. évi oktatási reformtól kezdődően egészen 2003. szeptember 1-jéig főszabályként annak a tanévnek a végéig tartott, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betöltötte. Azon tanulók esetében azonban, akik tanulmányaikat az 1998/99. tanévben, illetve ezt követően kezdték meg, a tankötelezettség két évvel meghosszabbodott. A közoktatás jelenlegi rendszerében a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló tizennyolcadik életévét betölti. A sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható legfeljebb annak a tanévnek a végéig, amelyben a huszadik életévét betölti.

⁸ Vö. 434/E/2000. AB határozat

⁹ Lásd: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat

A Knt. rendelkezései szerint a tankötelezettség a tanuló tizenhatodik életévének betöltéséig tart. Azon tanulók esetében, akik tanulmányaikat az iskolai nevelés-oktatás kilencedik évfolyamán a 2011/2012. tanévben vagy azt megelőzően kezdték meg, tankötelezettségük azon tanítási év végéig tart, amelyben a tizennyolcadik életévüket betöltik. A sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége annak a tanítási évnek a végéig meghosszabbítható, amelyben a huszonharmadik életévét betölti.

A köznevelésről szóló törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint „a tankötelezettség felső határa leszállításának legfőbb indoka, hogy a kötött iskolai rendszertől, a közismereti oktatástól elforduló, motiválatlan tanuló mielőbb átléphessen a munka világába”.

A tankötelezettség elérése nem jelenti azt feltétlenül, hogy a tanulónak meg kell szakítania az eddigi oktatási formában való részvételét. A Knt. rendelkezései alapján azonban az iskola a tanítási év utolsó napján egyoldalú nyilatkozattal is megszüntetheti annak a tanulónak a tanulói jogviszonyát, aki nem tanköteles, ha ugyanannak az évfolyamnak a tanulmányi követelményeit második alkalommal nem teljesítette.

Abban a tanévben, amikor a legalább hat általános iskolai évfolyamot sikeresen elvégzett tanköteles tanuló a tizenötödik életévét betölti, az általános iskola kezdeményezi a tanuló felvételét a Híd II. programba. Azon gyermekek, akik átkerülnek a Híd II. programba, nem részesülnek alapfokú oktatásban, nem fejezik be a hetedik és a nyolcadik évfolyamot, hanem egyes szakmák sikeres elsajátításához szükséges készségek, szakmacsoporton belüli pályorientációs feladatok ellátására, rész-szakképesítés megszerzésére készítik fel őket.

A Köznevelési Hídprogramok keretein belül nem kötelezettség, hanem lehetőség olyan osztály megszervezése, amely szakiskolai képzés megkezdésére készíti fel azokat a tanulókat, akik általános iskolai tanulmányaikat a tankötelezettségük végéig nem tudták teljesíteni és hat általános iskolai évfolyamnál kevesebbet fejeztek be sikeresen.

A tankötelezettség felső korhatárának leszállítása azzal a következménnyel jár, hogy egyes gyermekek az általános iskola helyett a Köznevelési Hídprogramba kerülnek át. Azok a már nem tanköteles gyermekek, aki hat általános iskolai évfolyamnál kevesebbet fejeztek be sikeresen, nemcsak az alapfokú oktatásból eshetnek ki, hanem a Híd II. programban sem kötelező részt venniük.

Mindezek alapján indokoltnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság eljárása során azt is vizsgálja meg, hogy a Knt. – különös figyelemmel a gyermek mindenek felett álló érdekéről rendelkező elv elhagyására, illetve a tankötelezettség felső határának leszállítására – teljes körűen tartalmazza-e a gyermekek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a Gyermekjogi Egyezményből eredő megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesüléséhez szükséges garanciákat, vagy azok rögzítésének hiányában fennáll-e jogalkotói mulasztás.

5. Indítványomban az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással kértem, hogy az Alkotmánybíróság az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett és 2012. július 1-jén hatályba lépő Knt. hatálybalépését az indítvány elbírálásáig függessze fel. Az Abtv. hivatkozott 61. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha az Alkotmánybíróság a 24. §-ban meghatározott hatáskörében kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggesztheti az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését, ha súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése, az Alaptörvény vagy a jogbiztonság védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában rögzítette, hogy: „a felfüggesztés számos feltétel egyidejű teljesülése esetén lehetséges. Csak hatályba nem lépett jogszabály hatálybalépését lehet felfüggeszteni. A felfüggesztés kivételes lehet. Feltétel, hogy a felfüggesztésre „súlyos és helyrehozhatatlan” következmény elkerülése érdekében kerülhet sor, ezek együttes feltételek. Ha a hatálybalépésnek nincs közvetlen következménye, vagy az nem súlyos, vagy súlyos, de nem helyrehozhatatlan, vagy helyrehozhatatlan, de nem súlyos - nincs

helye felfüggesztésnek. Feltétel, hogy a következmény összességében hátrányos lenne. Feltétel annak valószínűsítése is, hogy ezt a következményt a hatálybalépés önmagában vagy kényszerű jogalkalmazói lépések révén, belátható időn belül okozná. Feltétel, hogy a felfüggesztési intézkedésnek az Alaptörvény védelmét kell szolgálnia, vagy a jogbiztonság védelme érdekében kell történnie; önmagában nemzetközi szerződés feltételezett sérelmére hivatkozva nincs helye felfüggesztésnek.”

Álláspontom szerint a gyermekek védelemhez, illetve művelődéshez és oktatáshoz való joga, valamint a szülő gyermeke nevelése megválasztásához fűződő joga, továbbá a jogbiztonság követelményének védelme érdekében indokolt és szükséges az, hogy az indítványom elbírálásáig az Alkotmánybíróság 2012. szeptember 1-jétől hatályos törvényi rendelkezések hatályba lépését felfüggeszse. Abban az esetben ugyanis, ha az Alkotmánybíróság 2012. szeptember 1-jét követően a már hatályos Knt. rendelkezései tekintetében állapítaná meg az alaptörvényellenességét, akkor a hatálybalépés napjára visszamenőleges megsemmisítés a már létrejött jogviszonyokat érintene, továbbá súlyos jogbizonytalanságot idézne elő. A kihirdetés napját követően kimondott esetleges megsemmisítés pedig az alaptörvénytörvény-ellenesen biztosított óvodai nevelésben, illetve iskolai oktatásban és nevelésben részesülő gyermekek jogsérelméhez vezetne.

Álláspontom szerint a kérelmem megfelel mind az Abtv. 61. § (2) bekezdésében, mind a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában meghatározott feltételeknek, ezért kezdeményezem, hogy – amennyiben 2012. szeptember 1-jét megelőzően nem kerül sor az indítvány, a benne foglalt alkotmányossági aggályok elbírálására – az Alkotmánybíróság az Abtv. 61. § (2) bekezdésében rögzített előzetes intézkedésként határozzon a Knt. felfüggesztéséről a hatálybalépés következtében előálló súlyos és helyrehozhatatlan következmény elkerülése érdekében.

Budapest, 2012. július 13 .

Üdvözlettel:

Prof. Dr. Szabó Máté

