

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2019. (III. 22.) AB HATÁROZATA

a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Stumpf István 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 mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényben, vagy más jogszabályban nem alakított ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményes szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók – Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti – védelmét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint a 97. § (1a) bekezdése 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. Dr. Szél Bernadett és Iktity István országgyűlési képviselők, valamint további ötvenegy országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján – 2017. június 13-án utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtottak be az Alkotmánybíróságra. Ebben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 56. § (1) bekezdésének – az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 21. § 4. pontja által megállapított – „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, továbbá szoros tartalmi összefüggés okán – a Módtv. 19. §-a által megállapított – az Nkt. 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, miután a kifogásolt rendelkezéseket ellentétesnek vélték az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésével, a XVI. cikk (1) bekezdésével, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseivel, továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével. Az indítvány kérelmet tartalmazott továbbá arra nézve, hogy amennyiben a kifogásolt rendelkezések az elbíráláskor még nem léptek hatályba, úgy mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy azok nem lépnek hatályba; amennyiben pedig már hatályba léptek, úgy azokat semmisítse meg.

- [2] Az indítvány kiemeli, hogy a támadott módosítás (a Módtv. 44. § (6) bekezdése alapján) 2018. szeptember 1-jei hatályba lépésével az eddig minden tanulóra kiterjedő mentesítési lehetőséget a sajátos nevelési igényű tanulókra szűkítette. Így a módosulás folytán a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók a továbbiakban is mentesíthetők maradnak az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés, illetve az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a mentesítés alól. Ezzel szemben minden más, egyébként egyéni adottsága, fejlettsége alapján – a mentesítésre a korábbi szabályok értelmében – amúgy rászoruló tanuló, köztük a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló a továbbiakban nem kaphat ilyen mentesítést. Az indítvány – idézve a törvényjavaslat indoklását – hangsúlyozza, hogy a bő tizennégy hónapos felkészülési idővel, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében a felmenő rendszerű bevezetéssel hatályba lépő módosítás indoka az, hogy az érintett tanulók motiváltabbá váljanak a saját nehézségeik leküzdésére, valamint az új szabályozás folytán fellépjen a felmentés indokolatlan alkalmazása ellen, ezzel a hangsúlyt a módosítás a felmentés helyett a fejlesztésre, a kompenzációra helyezve.
- [3] Az indítvány nem vitatja, hogy a módosított felmentési szabály generálklauzulával, érdemi, tartalmi megkötés nélkül – ugyanakkor eljárási garanciaként szakértői bizottsági vélemény beszerzésével alátámasztott – felmentési lehetőséget ír elő, továbbá azt sem tartja kizártnak, hogy a felmentettek heterogén csoportján belül ténylegesen vannak olyanok, akik eredményesebben lennének felkészíthetők mentesítések nélkül az általános számonkérési rendszerben. Ez a probléma – vélik az indítványozók – kellően körültekintő jogalkalmazással a korábbi törvényi keretek között is megoldható lenne, ugyanis a mentesítés feltétele, hogy azt a gyermek egyéni adottságai szükségessé tegyék. Ehhez képes a kifogásolt módosítás a heterogén mentesített körből csak a sajátos nevelési igényű tanulóknak engedi meg továbbra is a mentesítést, ugyanakkor minden más tanulót anélkül zár ki a rendelkezés alkalmazása alól, hogy azt normatív szinten bármivel is pótolná, vagy annak szakmai indokait megjelenítené. Ezért az indítvány álláspontja szerint az új rendelkezés szakmai alapja teljes mértékben hiányzik.
- [4] Az indítványozók nézete szerint a támadott rendelkezések közvetlenül érintik a tanulók Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében elismert művelődéshez való jogát, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe foglalt, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogának gyakorlását, ugyanis a mentesítés alkotmányos célja éppen az egyes gyermekek egyedi képességeinek és a személyes fejlesztési igényeinek meg nem felelő oktatási és értékelési módszerek alkalmazásának kizárása. Az indítványi érvelés szerint a mentesítés korlátozása e jogokkal összefüggésben kellő alkotmányos alap nélküli közvetett hátrányos megkülönböztetésként sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mivel a módosítással kedvezőtlenül érintett tanulók számára más tanulókkal összevetve olyan hátrányt okoz, amely alapvető joggal összefüggésben merül fel, így az csak akkor nem sértene az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését, ha az a szükségesség-arányosság követelményeinek megfelelően. Az indítványozók szerint ugyanakkor a korlátozás nem arányos, mivel a módosítás által alkalmazott megoldás, azaz a mentesítésből való kizárás, nyilvánvalóan nem a cél eléréséhez szükséges legenyhébb megoldás. A módosítás továbbá azzal a következménnyel is járna, hogy a mentesítés lehetőségétől eleső tanulók nem kapnának kellően hatékony segítséget, egyéni adottságuknak megfelelő, illetve a hasonló nehézségekkel nem rendelkező társaikkal összemérhető értékelést, ez pedig előidézheti az iskolaválasztás beszűkülését, a felsőoktatáshoz való hozzáférés elnehezülését, esetleg a köznevelésből való kiesést.
- [5] Az indítvány utal arra, hogy a módosítás folytán a mentesítés lehetőségétől eleső tanulók a továbbiakban is mentesíthető sajátos nevelési igényű tanulókkal szemben részesülnek hátrányos megkülönböztetésben (lévén az elhatárolás nem mindig egyértelmű, és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek esetében is fennállhat az adott tárgyban való jó teljesítményt kizáró állapot). Másfelől a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók a tanulási nehézséggel nem rendelkező társaikkal szemben szenvednek el közvetett hátrányos megkülönböztetést, mivel sokuk esetében olyan feltételeknek kell megfelelniük, amelyre a – jogalkotó által fejleszteni kívánt – motivációjuk ellenére is képtelenek.
- [6] Az Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdései vonatkozásában az indítványozók kiemelték, hogy mind az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás elősegítése, mind a gyermekek külön intézkedéssel történő védelme mint államcélok érvényesülése kiemelt körültekintést követeltek volna meg a támadott rendelkezés előkészítése és elfogadása során. Ugyanakkor a mentesítés új feltételeinek való tömeges megfelelésre képtelenség a leszakadást eredményezheti, amellyel a társadalmi felzárkózás lehetősége is veszélybe kerülhet.
- [7] Az indítvány megemlíti továbbá, hogy az új szabályozás belső koherencia-problémát is keletkeztet, mivel az Nkt. 1. § (1) bekezdése szerint a törvény „kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás”.

- [8] Az indítványozók a módosító rendelkezések folytán sérülni vélték az érintettek Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti jó hírnévhez való jogát. Utalva a 942/B/2001. AB határozatban foglaltakra kifejtették, hogy a módosított szabályozás szükségtelenül kényszeríti rá az érintett sajátos nevelési igényű gyermekeket arra, hogy a minősítésüket megalapozó, ám az iskolában jellegénél fogva leplezhető fogyatékoságukat, pszichés zavarukat nyíltan felvállalják azáltal, hogy a módosítást követően bármely tantárgy alóli felmentés egyben a sajátos nevelési igényű minősítést is feltételezi majd.
- [9] A köznevelés gyakorlatában a „sajátos nevelési igényű”, valamint a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanuló címke is rendelkezik stigmatizáló hatással, így enyhébb fogyatékoságok, zavarok vagy nehézségek esetén sokan kifejezetten kerülnek az ezekre való hivatkozást még abban az esetben is, ha annak az orvosi, pszichológiai vagy fejlesztőpedagógiai alapjai meglennének. Jelen módosítással számos tanuló lenne kénytelen az iskola közössége előtt vállalni ezeket a zavarokat, hiszen ellenkező esetben teljesíthetetlen vagy csak értelmetlen nehézségek árán teljesíthető feladatokkal szembesülne. Az indítványozók álláspontja szerint az ilyen kényszer intézményesítése sérti az érintetteknek az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésén alapuló jó hírnévhez való jogát. Míg az indítványozók az Nkt. 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését arra tekintettel kérik, hogy az az elsődlegesen támadott módosítással szoros összefüggésben álló átmeneti rendelkezéseket állapít meg.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság felhívta az emberi erőforrások miniszterét az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kifejtésére.
- [11] A miniszteri vélemény hangsúlyozta, hogy a sajátos nevelési igény és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség elhatárolása és kezelése kiemelt kérdés. A sajátos nevelési igény a fogyatékoságok köznevelési megnevezése és csoportja, míg a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség a nemzetközi gyakorlatban nem ismert, magyar sajátosság. A nemzetközi fogyatékos – nem fogyatékos kategória nálunk tovább differenciálódik a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség (az előzőnél enyhébb, átmeneti, de problémát mutató) és problémamentes alkategóriákra. A miniszteri vélemény – bemutatva a sajátos nevelési igény és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategóriák közötti alapvető különbségeket – részletesen kifejtette, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség a sajátos nevelési igénnyel szemben érdemben fejleszthető, nem végleges állapot, illetve nem olyan károsodás, amely akadályozná a társadalmi szerepvállalást. Érvelése szerint az indítvánnyal kifogásolt szabályozás ténylegesen nem tett különbséget a fentiekben eltérő állapotok között, így a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók alapvető tudástartalmakat, készséget, kompenzációs technikákat nem sajátítottak el. Ezzel szemben az értékelés és minősítés alóli felmentés, illetve a szöveges értékelés kivezetése épp a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók fejlesztését, felzárkózását segíti elő. A szabályozásbeli változtatás a valódi, szükségletalapú fejlesztésre helyezi a hangsúlyt. Ugyanakkor a mentesítések rendszere nem kerül ki a jogszabályból, de a jövőben az csak a sajátos nevelési igényű problématerületre adható, valós indokoltság esetén. Kiemelte, a változás kizárólag az értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés kivezetését jelenti. A miniszteri vélemény az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi résszel összefüggésben kifejtette, hogy a jó hírnévhez való jog sérelme álláspontjuk szerint akkor valósulna meg, amennyiben a sajátos nevelési igényű, vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók tekintetében a személyüket sértő, s ennek folytán hátrányos megítélésre alkalmas szabályozás történt volna. Ez a kifogásolt rendelkezések tekintetében nem mondható el, mivel annak megítélése, hogy a tanuló sajátos nevelési igényű vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel, zavarral küzd, objektív vizsgálati módszerek alkalmazásával, képzett szakértői bizottság által kerül megállapításra.
- [12] 3. Az eljárás során a FIMOTA Központ *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

## II.

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

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnévét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

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

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”

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

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, szülei 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.”

[14] 2. Az Nkt. indítvánnyal érintett, 2018. augusztus 31-ig hatályban volt rendelkezése szerint:

„56. § (1) A tanulót, ha egyéni adottsága, fejlettsége szükségessé teszi, a szakértői bizottság véleménye alapján az igazgató mentesíti

a) az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írja elő,

b) a gyakorlati képzés kivételével egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól.”

[15] 2.1. Az Nkt. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„56. § (1) A sajátos nevelési igényű tanulót, ha egyéni adottsága, fejlettsége szükségessé teszi, a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az igazgató mentesíti

a) az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írja elő,

b) a gyakorlati képzés kivételével egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól.”

„97. § (1a) Az a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló, akit 2018. augusztus 31. napjáig a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól mentesítettek, a mentesítés időtartamának félbeszakadása nélkül, középfokú iskolai tanulmányainak befejezéséig egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól mentesülhet. Az e bekezdésben foglaltakra az 56. § (1) és (2) bekezdésben foglalt szabályok értelemszerűen alkalmazandóak.”

[16] 2.2. Az Nkt. 2017. június 17-től hatályban lévő 56/A. §-a értelmében:

„A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek.”

### III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az arra jogosultaktól érkezett, azt ugyanis a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több mint egynegyede: ötvenhárom képviselő nyújtotta be. Az indítvány absztrakt normakontrollra irányul és

az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz, így az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.

- [18] 2. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi elbírálásához először röviden áttekintette az Nkt. – indítvánnyal összefüggő – sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulóakra vonatkozó korábbi, és a módosítással érintett, jelenleg hatályban lévő rendelkezéseit.
- [19] Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése valamennyi magyar állampolgár számára biztosítja a művelődéshez való jogot, melyet – annak (2) bekezdése alapján – az állam többek között a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja. Ezt ismétli meg az Nkt. 2. § (1) bekezdésében, amely hangsúlyozza, hogy a magyar állam (egyik) közszolgálati feladata az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú neveléshez, oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig (illetve a szakképzésről szóló törvényben meghatározott feltételek szerinti második szakképesítés megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig). Az Nkt. hatálybalépése óta szintén töretlenül kiemelten jelenik meg a köznevelés céljaként – többek között – [az 1. § (1) bekezdésében] a társadalmi leszakadás megakadályozása, melyet a jogalkotó a nevelés-oktatás eszközeivel kíván megvalósítani. A törvény alapelvei között (3. §) hangsúlyozza, hogy a köznevelés középpontjában a gyermek, a tanuló, a pedagógus és a szülő áll, akiknek a kötelelességei és jogai egységet alkotnak. Az Nkt. [a 3. § (6) bekezdésében] szintén hatályba lépése óta változatlanul a köznevelés kiemelt feladataként jeleníti meg az iskolát megelőző kisgyermekkorú fejlesztést, továbbá a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók mellett önálló csoportként nevesíti a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók speciális igényeinek figyelembevételét, egyéni képességeikhez igazodó legeredményesebb fejlődésük elősegítését, a minél teljesebb társadalmi beilleszkedés lehetőségeinek megteremtését.
- [20] Az Nkt. az értelmező rendelkezései között (4. § 13. pont), hatálybalépése óta szintén változatlanul kiemelt figyelmet igénylő gyermekként, tanulóként, ezen csoporton belül mint különleges bánásmódot igénylő [4. § 13. pont a) alpont] gyermekként, illetve tanulóként említi a sajátos nevelési igényű gyermekek, illetve tanulók [4. § 13. pont aa) alpont] mellett a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, illetve tanulókat [4. § 13. pont ab) alpont] is. {Szintén különleges bánásmódot igénylő tanulóknak tekinti a törvény további alpontban [4. § 13. pont b) alpont] még a kiemelten tehetséges gyermekeket, tanulókat [4. § 13. pont ac) alpont], míg kiemelt figyelmet igénylő, de nem különleges bánásmódot igénylőként a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket, tanulókat.}
- [21] Az Nkt. értelmező rendelkezései között meghatározza mind a beilleszkedési, tanulási magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló (4. § 3. pont), mind a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló fogalmát (4. § 25. pont). Eszerint beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek. Sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulóknak az Nkt. (4. § 25. pontja) azt a különleges bánásmódot igénylő gyermeket minősíti, aki a szakértői bizottság szakértői 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) küzd.
- [22] Az Nkt. hatálybalépése óta önálló pontban, mégpedig a törvény 28. pontjában foglalkozik a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók nevelésével, illetve oktatásával. Ennek keretében a sajátos nevelési igényű tanuló jogaként állapítja meg, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, valamint konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön az igényjogosultsága megállapításától kezdődően. Azt, hogy milyen különleges bánásmódnak megfelelő ellátást kell biztosítani személyre szabottan ezen gyermekek, tanulók számára, szakértői bizottság szakértői véleményben állapítja meg [Nkt. 47. § (1) bekezdés]. Erre vonatkozóan a törvény e fejezete [lásd: a 47. § (6) bekezdése] szabályozza – többek között – a szakértői vizsgálaton való részvétel részletes szabályait, illetve ezen gyermekek érdeke védelmében a szülő hatóság általi kötelezésének feltételeit. [Ennek lényege, hogy a gyermek megfelelő nevelési-oktatási intézménybe történő beíratása érdekében a köznevelési feladatot

ellátó hatóság kötelezheti a szülőt a gyermek szakértői vizsgálaton való részvételére, valamint arra, hogy ezen szülői vélemény alapján a gyermeket megfelelő oktatási-nevelési intézménybe írassa be. Ebben a kérdésben a hatóság döntése ellen az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 382. § (8) bekezdésében megállapított új rendelkezés alapján 2018. január 1-jétől már nincs helye fellebbezésnek. A rendelkezés részletesen szabályozza továbbá a szülő ismételt mulasztásának következményeit.]

- [23] A törvény meghatározza továbbá, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló számára a megfelelő ellátást nyújtó nevelési-oktatási intézményt az illetékes szakértői bizottság szakértői véleménye alapján a szülő választja ki (a szülő és a gyermek igényeinek figyelembevételével). Ezen gyermekek óvodai nevelése, iskolai nevelés-oktatása, továbbá kollégiumi nevelése (a szakértői véleményben foglaltaknak megfelelően) történhet az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban. Az Nkt. 47. § (4) bekezdése rendelkezik azokról a speciális feltételekről, amelyek fennállása szükséges e gyermekek neveléséhez és oktatásához a nevelési oktatási intézmények részéről (így pl. a teljesség igénye nélkül: a gyermek, tanuló külön nevelése és oktatása, a fejlesztő nevelő oktatása, a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatása, a neveléshez és oktatáshoz szükséges speciális tanterv, tankönyv, egyéb segédlet; egyéni előrehaladású neveléshez oktatáshoz ezeken túl speciális gyógyászati és technikai eszközök, stb.).
- [24] Az Nkt. meghatározza továbbá, hogy a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, illetve tanulók különböző fejlesztő foglalkozásaira mekkora időkeretet kell az oktatási intézményeknek biztosítaniuk. Az Nkt. 8. § (3) bekezdése második mondata előírja az óvodai nevelés során a fenntartó számára heti tizenegy órás időkeretben mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő, mind a sajátos nevelési igényű gyermekek egészségügyi, pedagógiai célú habilitációs, illetve rehabilitációs foglalkoztatását (lásd: Nkt. 6. számú melléklete).
- [25] Az Nkt. 27. § (5) bekezdése – hatálybalépése óta változatlan – rendelkezése értelmében az általános iskola, a középfokú iskola köteles megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret különbözőzete terhére – többek között – a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára a differenciált fejlesztést biztosító egy-három fős foglalkozásokat (ezen gyermekekre, valamint az általános iskolai évfolyamukra vonatkozó differenciált óraszámokat, lásd: az Nkt. 6. számú mellékletében). Az Nkt. 27. § (7) bekezdésének első mondata értelmében mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség, mind a sajátos nevelési igény miatt a szakértői vélemény alapján magántanulónaként tanulmányokat folytató egyéni foglalkozás keretében történő felkészítésére az iskolának tanulónként az osztályok heti időkeretén felül átlag heti tíz óra áll rendelkezésre. Szintén e szabály értelmében 2017. szeptember 1-jétől a sajátos nevelési igény miatt magántanulónaként tanulmányokat folytató tanulók esetében ezen időkereten belül kell biztosítani az egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs, rehabilitációs foglalkozásokat (ugyanakkor az időkeret az egyes hetek és tanulók között átcsoportosítható). Az Nkt. 27. § (8) bekezdése hatálybalépése óta változatlanul írja elő a gyógypedagógiai nevelésben oktatásban részt vevő nevelési oktatási intézményeknek – a sajátos nevelési igényű tanulók részére a sajátos nevelési igényből eredő hátránya csökkentéséhez szükséges mértékű – kötelező egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozások szervezését (részletesen erre nézve lásd: szintén az Nkt. 6. számú mellékletében foglaltakat).
- [26] Az Nkt. 47. § (8) bekezdése – a hatályba lépése óta szintén változatlanul – a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat kiemelten kezeli, külön jog(osultság)ként nevesítve számukra a fejlesztő foglalkoztatásokat. Ezek megvalósításának módjaul a nevelési tanácsadást, az óvodai nevelést, az iskolai nevelést és oktatást, a kollégiumi nevelést és oktatást jelöli meg a törvény. Meghatározza továbbá a gyógypedagógiai nevelésben [Nkt. 47. § (9) bekezdése], oktatásban részt vevő nevelési, oktatási intézményekre vonatkozó kötelező feltételeket, mégpedig a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók speciális nevelési igényének megfelelő részletességgel. Ennek lényege, hogy a speciális sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló nevelését, oktatását speciális szakképzettséggel rendelkező szakember számára teszi csak lehetővé. (Így pl. a teljesség igénye nélkül: a sajátos nevelési igény típusának megfelelő gyógypedagógus, konduktor foglalkoztatását írja elő, amennyiben az óvodai foglalkozás vagy a tanórai foglalkozás elsődleges célja a sajátos nevelési igényből eredő hátrány csökkentése, illetve az egészségügyi és pedagógiai célú habilitáció, vagy rehabilitáció.) Az erre vonatkozó szabályozás annak hatályba lépése óta annyiban változott, hogy a Módtv. 10. §-ával megállapított [47. § (9) bekezdés c) és d) pontjaiban foglalt] rendelkezések értelmében 2017. június 17-től az enyhé

értelmi fogyatékos tanulók idegen nyelv oktatását elláthatja gyógypedagógus végzettséggel és szakképzettséggel, továbbá „komplex” típusú felsőfokú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező pedagógus; valamint enyhe értelmi fogyatékos tanulók rajz, testnevelés, technika, ének-zene, etika, a középsúlyos értelmi fogyatékos tanulók rajz, technika, ének-zene, etika, valamint az egyes keret-tervek által tartalmilag ezekkel egyenértékű tantárgyak oktatását elláthatja a tantárgynak megfelelő szakos tanár is.

- [27] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése a hatálybalépése óta tartalmaz – a tanulókat főszabály szerint terhelő érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés, illetve az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli – mentesítésre vonatkozó szabályokat azokra az egyéni adottságú és fejlettségű tanulókra nézve, akiknek szakértői bizottság véleménye alapján az szükségesnek bizonyul.
- [28] Ez a szabályozás 2018. augusztus 31-ig az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli (és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását előíró), valamint az egyes tantárgyak vagy tantárgyrészek értékelése és minősítése alóli mentesítését valamennyi olyan tanuló számára lehetővé tette, akiknek a szakértői bizottság véleménye alapján annak szükségessége – a tanuló egyéni adottságára, fejlettségére tekintettel – megállapításra került. Mindezek alapján az oktatási nevelési intézmény igazgatója mentesítette az adott tanulót az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írta elő [Nkt. 56. § (1) bekezdés a) pontja], illetve az értékelés alól és a minősítés alól mentesítette a gyakorlati képzés kivételével egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből [56. § (1) bekezdés b) pontja]. Emellett a szabályozás lehetőséget adott arra, hogy az érettségi vizsgán az utóbbi tantárgyak helyett a mentesítéssel rendelkező tanuló másik tantárgyat választhasson (a vizsgaszabályzatban meghatározottak szerint) [Nkt. 56. § (2) bekezdés]. A fent bemutatott mentesítésre vonatkozó szabályozás változott az indítvány által támadott módosítás folytán akként, hogy 2018. szeptember 1-jétől annak személyi köre (a további feltételek változatlansága mellett) már csak a szakértői bizottság általi szakértői véleményre alapítottnan is csak a sajátos nevelési igényű tanulók lehetnek.
- [29] A Módtv. 2017. június 17-től beiktatta az Nkt. 56/A. §-át, amely megállapította, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az Nkt.-ben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek.
- [30] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése rendelkezéseihez kapcsolódóan 2018. szeptember 1-jétől az Nkt. átmeneti és egyes rendelkezéseit tartalmazó részében, az indítványozók által szintén kifogásolt 97. § (1a) bekezdése immáron rögzíti, hogy az a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló, aki 2018. augusztus 31. napjáig a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alól mentesült, és a mentesítése nem szakadt félbe, a középfokú iskolai tanulmányainak befejezéséig jogosult a korábban már megszerzett (az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli) mentesülésre.
- [31] A sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók felvételi vizsgájával összefüggésben állapít meg – az általános szabályokhoz képest – eltérő szabályokat az Nkt. 51. § (5) bekezdése, amely értelmében ezen tanulók részére a felvételi vizsgán indokolt esetben biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt; az írásbeli vagy szóbeli felmérésen pedig biztosítani kell az iskolai tanulmányaik során általuk használt, megszokott eszközöket. Valamint előírja, hogy a vizsga szervezésével alkalmazkodni kell a tanulók adottságaihoz.
- [32] Ezen törvényi rendelkezéssel összefüggésben további részletszabályokat állapít meg a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: R.1.). A középfokú felvételi eljárás általános szabályai mellett külön rendelkezéseket (a sajátos nevelési igényű tanulókkal azonos kedvezményeket, illetve mentesítést) biztosít a sajátos nevelési igényű tanulókra, és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulókra nézve. Ilyen kedvezményt tartalmaz az R.1. 33. § (3) bekezdése, amely a központi írásbeli vizsgára való jelentkezéssel összefüggésben megállapítja, hogy mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeknek, amennyiben élni kívánnak az Nkt. 51. § (5) bekezdésben foglalt kedvezményekkel, a jelentkezési lapjukhoz csatolniuk kell az ezen kedvezményekre vonatkozó kérelmüket, valamint a szakértői bizottság véleményét. (A központi írásbeli vizsgát szervező gimnázium, szakgimnázium igazgatója a kérelemről döntését határozatban hozza meg, amely kizárólag a központi írásbeli vizsga letételének körülményeire vonatkozhat. Döntésében rendelkezik továbbá a tanuló által használt, megszokott eszközök biztosításáról, az írásbeli dolgozat elkészítéséhez a munkaidő meghosszabbításáról, a vizsga meghatározott részeinek értékelése alóli felmen-

téséről.) Az R.1. 68. §-ában a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő vizsgázó számára az általános szabályokhoz képest az írásbeli feladatok megválaszolására rendelkezésre álló időt legfeljebb harminc perccel megnöveli („meg kell növelni”). Továbbá biztosítja számára az iskolai tanulmányok során alkalmazott segédeszköz használatát. Egyben lehetőséget nyújt ezen vizsgázó számára, hogy írásbeli vizsga helyett szóbeli vizsgát tehessen [R.1. 68. § (4) bekezdés a)–c) pontok]. Míg az R.1. 71. § (3) bekezdése a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő vizsgázók vonatkozásában a szóbeli vizsgák általános szabályaihoz képest állapít meg eltérő szabályokat, így pl. ezen tanulók számára – szakvéleménnyel alátámasztott kérésre, az igazgató engedélye alapján – az általános szabályok szerinti harminc perc gondolkodási időt legfeljebb tíz perccel meg kell növelni, továbbá ezek a vizsgázók a szóbeli vizsgát írásban tehetik le.

- [33] A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: R.2.) – többek között – a szakértői bizottság tevékenységével összefüggésben részletes szabályozást tartalmaz a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók vizsgálatára, véleménye meghozatalára stb. vonatkozóan (pl.: R.2. 7. §, 15–18. §.).
- [34] A fentiek mellett a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet a sajátos nevelési igényű gyermekekre nézve részletesen meghatározza a speciális fejlesztési elveket és feladatokat az óvodai nevelés, mind az iskolai nevelés vonatkozásában.

#### IV.

- [35] Az indítvány nem megalapozott.
- [36] 1. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján érdemben először azt vizsgálta, hogy az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze azzal, hogy 2018. szeptember 1-jétől már nem teszi lehetővé a beilleszkedési, tanulási, vagy magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára – amennyiben egyéni adottságuk, fejlettségük szükségessé tenné (a szakértői bizottság véleménye alapján), egyrészt az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli felmentésüket (ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írva elő), továbbá az egyes tantárgyakból, illetve tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli mentesítést, így az azok alóli mentesítésre 2018. szeptember 1-jétől kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók válhatnak jogosulttá; ésszerű indok nélkül, hátrányosan különbözteti-e meg a beilleszkedési, tanulási, vagy magatartási nehézséggel küzdő tanulókat a sajátos nevelési igényű tanulókhöz képest.
- [37] 1.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között [lásd például: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]]. Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mivel „az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák” [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [38] Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy addig, amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszer (mérce) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes [erre vonatkozóan lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]; 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egy-



mással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vethető fel. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes (összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]. Erre nézve legutóbb lásd még: 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [41]–[44]).

- [39] 1.2. Tekintettel arra, hogy jelen ügyben az értékelés alóli mentesítés/felmentés tekintetében alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó megkülönböztetésről van szó, az Alkotmánybíróságnak – a fentiekben bemutatott gyakorlatára figyelemmel – azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott rendelkezés, azaz az értékelés alóli mentesítés szempontjából egymással összehasonlíthatóak-e a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő tanulók a sajátos nevelési igényű tanulókkal.
- [40] Mint azt jelen határozat indokolásának III.2. pontjában (Indokolás [18] és köv.) már ismertette, a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak az Nkt. 4. § 25. pontja alapján az a gyermek minősül (szakértői bizottság szakértői véleménye alapján), aki meghatározott fogyatékossgal küzd (amely lehet: mozgásszervi, érzékszervi, értelmi, vagy beszéd-fogyatékossgal, vagy akár halmozott fogyatékossgal, továbbá autizmus spektrum zavarral vagy pszichés fejlődési zavarral).
- [41] A fogyatékos személy fogalmát határozza meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, amely értelmében fogyatékos személy az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan érzékszervi, kommunikációs, fizikai, értelmi, pszichoszociális károsodással, illetve ezek bármilyen halmozódásával él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza és gátolja [4. § a) pont].
- [42] A miniszteri vélemény/állásfoglalás azt is kiemelte, hogy a World Health Organization 1980-ban a fogyatékossgal összefüggésben az alábbi (egymást követő és egymásból következő) problémaszinteket határozta meg: sérülés (károsodás a szervezet szintjén), fogyatékossgal (funkciózavar a képességek szintjén), akadályozottság (hátrány társadalmi szinten). Míg 1997-ben mindezt annyiban módosította, hogy ezeket párhuzamos síkként és kölcsönhatásokként értelmezi, de annak központi magja változatlanul a társadalmi megítélés és hátrány.
- [43] A fentiekkel szemben az Nkt. (4. § 3. pontja) azokat a gyermekeket, tanulókat sorolja a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók közé, akik nem minősülnek sajátos nevelési igényű gyermeknek, illetve tanulónak, azaz nem szenvednek a fent felsoroltak szerinti fogyatékossgal, de az életkorukhoz viszonyítottan jelentősen alulteljesítenek, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzdenek, továbbá közösségbe való beilleszkedésük, valamint személyiségfejlődésük nehezített, vagy sajátos tendenciákat mutatnak, mely hiányosságok oka pedig igen széles spektrumú lehet.
- [44] A miniszteri vélemény/állásfoglalás is utalt arra, továbbá az Nkt. rendelkezéseiből szintén megállapítható, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória a fogyatékossgal feltételeinek – többek között – azért nem felel meg, mert nem hordoz magában funkciózavart és társadalmi akadályozottságot, az ugyanis többségében nem végleges állapot, hanem fejleszthető, és annak segítségével elérhető, hogy ezek a tanulók a többségi követelményeknek megfelelően tudjanak teljesíteni. Azaz az előző állapot – a sajátos nevelési igénnyel szemben – nem egy társadalmi akadályozottságot okozó tartós vagy végleges állapotot jelent. Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a két tanulói csoport a fogyatékossgal alapján nem összehasonlítható.
- [45] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a két tanulói csoport abból a szempontból hasonlítható össze, hogy mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók az egyéni sajátosságaik, képességeik okán, az ún. tanulási problémával nem küzdő tanulói csoporthoz képest, attól eltérő, kiemelt figyelmet, és az egyénnek megfelelő speciális foglalkoztatást, rehabilitációt, fejlesztést, felzárkóztatást igényelnek a társadalmi leszakadás megakadályozása, illetve ezen gyermekek, tanulók esélyegyenlőségének biztosítása érdekében. Azaz jelen esetben a csoportképző ismérv az általános szabályokhoz képest eltérő, ún. különleges bánásmód, kiemelt, egyénre szabott fejlesztő nevelés és oktatás, melyet a jogalkotó egyébként maga is megjelenített az Nkt. 4. § 13. pont a) alpontjában. A két tanulói csoport tehát abból a szempontból mutat homogenitást, hogy a tanulók mindkét csoportban különleges, az általánostól eltérő fejlesztő nevelést, illetve oktatást igényelnek. Azaz a két tanulói csoport a különleges oktatási igény szempontjából összehasonlítható.

- [46] 1.3. Ezt követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy volt-e, és mi volt az észszerű alkotmányos indoka annak, hogy a jogalkotó a két tanulói csoport tekintetében oly módon tett különbséget a kifogásolt szabályozásban, hogy 2018. szeptember 1-jétől az értékelés, minősítés, illetve egyes tantárgyak vagy tantárgyrészek alóli mentesítési jogosultságot a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók nem, kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók szerezhettek.
- [47] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. javaslata nem tér ki arra, hogy a korábbi szabályozástól eltérő értékelés alóli mentesítés szabályait miért változtatta meg oly módon, hogy arra 2018. szeptember 1-jétől kezdődően már csak a sajátos nevelési igényű tanuló szerezhethet jogosultságot.
- [48] Az Alkotmánybíróság az indokolás III.2. pontjában (Indokolás [18] és köv.) részletesen áttekintette egyrészt az Nkt.-t, továbbá a vonatkozó miniszteri rendeleteket, és azt állapította meg, hogy a jogalkotó a Módtv. indítvánnyal támadott rendelkezésein kívül számos rendelkezésében tartalmaz a sajátos nevelési igényű gyermekekre, tanulókra vonatkozó speciális szabályokon kívül a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, illetve tanulókra vonatkozóan differenciált, az ún. általános szabályokhoz képest eltérő, vagy akár épp a sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal azonos, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat megillető fejlesztési lehetőséget biztosító rendelkezést. Ezek a rendelkezések igen részletesen szabályozzák a vizsgált két kiemelt, nemcsak a fogyatékossgal rendelkező sajátos nevelési igényű, hanem a fogyatékossgal nem rendelkező, ám tanulási nehézségekkel küzdő tanulói csoportra vonatkozóan a speciális igények figyelembevételét a köznevelésre, közoktatásra nézve: ez egyrészt megnyilvánul mind a tanulók egyéni fejlődési problémáinak, és (nemcsak fogyatékossgaiknak) szakértői bizottság általi felmérésében, továbbá a szakértői bizottság által kiállított szakértői véleményben megfogalmazott, egyénre szabott állapotuknak megfelelő, pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban való részesülés feltételeinek megteremtésében (így pl. az általános iskolák, középfokú iskolák kötelezését mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára meghatározott óraszámú, differenciált fejlesztést biztosító egy-három fős foglalkozások tartására vonatkozóan).
- [49] Bár a jogalkotó a szabályozás módosításának indokát nem jelölte meg, a miniszteri vélemény/állásfoglalás indokolása szerint az értékelés és a minősítés alóli felmentés kivezetése a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók hosszútávú érdekeit szolgálják. Ezt – többek között – arra alapította, hogy a felmentés következtében az adott tanuló tanulmányai során nem sajátít el alapvető tudástartalmakat, készségeket, kompenzációs technikákat, ezért alapvető hátrányba kerülhet a többi hallgatóval, később pedig a többi munkavállalóval szemben. Továbbá a felmentés következtében az adott tantárgyak esetében nincs számításba vehető tanulmányi eredmény, amely a tanuló továbbtanulási lehetőségeit szűkítheti, vagy akár ellehetetleníti.
- [50] Az Alkotmánybírósághoz benyújtott *amicus curiae* a miniszteri állásfoglalás szakmai álláspontjával ellentétes, szintén szakmai véleményt fogalmaz meg. Érvelése szerint ugyanis a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók tantárgyi felmentése lehetőségének kivezetése a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória lényegi funkciójának elvesztését, szakmai kiüresedését jelenti.
- [51] Az Alkotmánybíróság a fentiekkel – mind a miniszteri állásfoglalással, mind az *amicus curiae* indoklásával összefüggésben – hangsúlyozni kívánja, hogy a különböző szakmai módszertani álláspontok alkalmasságának, eredményességének megítélése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, az ugyanis nem alkotmányosági kérdés. (A különbségtétel önkényességét ugyanis csak egy esetben volna lehetőség az adott módszerek valamelyikére mégis megállapítani, nevezetesen: ha azok valamelyike nyilvánvalóan alkalmatlan lenne az adott cél eléréséhez.) Az Alkotmánybíróság a konkrét indítvány kapcsán jelen esetben kizárólag azt vizsgálhatja, hogy lehet-e találni – a Módtv. kifogásolt rendelkezéseire nézve – olyan észszerű alkotmányos indokot, amely a különbségtételt nem teszi önkényessé. Mint ahogy az indítvány és a miniszteri vélemény/állásfoglalás is utal rá, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória nem egyetlen homogén csoportot jelent, hanem maga is igen differenciált, számos alkategóriát tartalmaz, akár pl.: az alulteljesítés okát, vagy az egyéni fejleszthetőséget vesszük figyelembe. Utóbbi esetre nézve maga az indítvány sem tartja kizártnak, hogy a felmentettek csoportján belül lehetnek olyan tanulók, akik eredményesebben lennének fejleszthetők az általános számonkérési rendszerben. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint bár a két tanulói csoport a különleges nevelési igény szempontjából összehasonlítható, – az indítvánnyal támadott módosítással létrejött új szabályozásbeli különbségtétel – észszerű indoka lehet, hogy a két kiemelt tanulói csoport fejlesztése, az eltérő állapotuk, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók egyéni adottságainak különbözősége folytán – a különböző fajta és eltérő mértékű tanulási nehézségeik és ebből adódó eltérő tanulási hátrányaik

leküzdése (fogyatékos – nem fogyatékos, azonban fejlesztésre szorul; fejleszthető – nem fejleszthető) önmagában a tanulók értékelésére vonatkozó differenciált szabályozással is megvalósítható.

- [52] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében sem találta megalapozottnak, ezért azt elutasította.
- [53] 2. Az indítvány szerint az Nkt. 97. § (1a) szabálya alaptörvény-ellenes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésével összefüggésben, amely – 2018. szeptember 1-jei hatállyal – a közép fokú iskola befejezéséig egyes tantárgyakból és tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli mentesülést csupán azoknak a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára biztosítja, akik 2018. augusztus 31. napjáig már rendelkeztek mentesítéssel, és annak időtartama nem szakadt félbe.
- [54] Erre vonatkozóan azonban önálló alkotmányossági érvelést az indítvány nem tartalmazott, az indítvány csupán szoros összefüggés okán kérte annak megsemmisítését. Mindezekre tekintettel az alkotmányossági vizsgálata – határozott kérelem hiányában – nem volt lehetőség.
- [55] 3. Az indítványozók álláspontja szerint az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint 97. § (1a) bekezdése folytán a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók Alaptörvény XV. cikk (4) és (5) bekezdései szerinti jogai is sérültek.
- [56] Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételként fogalmazza meg, hogy „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” E rendelkezés értelmében – az Alaptörvény javaslatának indokolása szerint – az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. A XV. cikk (5) bekezdése pedig a gyermekek mellett különleges gondoskodásra szoruló és védelmet igénylő csoportként emeli ki a családokat, a gyermekeket, nőket, időseket és a fogyatékkal élőket [lásd pl.: 17/2014. (V. 30.) AB határozat].
- [57] Az Alkotmánybíróság az indítványt ezen alaptörvényi rendelkezésekre nézve összefüggés hiányában elutasította.
- [58] 4. Az indítvány az indokolás IV.1. pontjában (Indokolás [36]) már vizsgáltakon túl azt is kifogásolta, hogy a módosított rendelkezések következtében a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók a tanulási nehézséggel nem rendelkező társaikkal szemben közvetett hátrányos megkülönböztetést szenvednek el – a számonkérésre vonatkozó azonos szabályozás (érdemjegyekkel történő értékelés) miatt –, mivel sokuknak olyan követelményeknek kell megfelelniük, amelyekre – a jogalkotó által fejleszteni kívánt – motivációjuk ellenére képtelenek.
- [59] Az Alkotmánybíróság – fentiekben már bemutatott diszkrimináció-tilalmára vonatkozó gyakorlata mellett – az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt klauzula védelmet nyújt a rejtett, vagy közvetett diszkriminációval szemben is. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában 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. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint {erre nézve lásd legutóbb az Alkotmánybíróság 30/2017. (XI. 14.) AB határozatát, indokolás [64]-[68]} az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalma kiterjed 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. Vagyis végső soron egy ilyen tulajdonság valamelyikének jegyét hordozó csoport tagjainak kirekesztését eredményezik. {Erre vonatkozóan lásd: 3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [29], valamint 3079/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [18], [20]}.
- [60] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel azt is megvizsgálta, hogy az értékelésre vonatkozó, jelenleg hatályos Nkt. 56. § (1) bekezdése rejtett diszkriminációt valósít-e meg azzal, hogy a nem fogyatékkal élő tanulók értékelésére vonatkozóan nem teszi lehetővé az értékelés alóli mentesítés lehetőségét, azaz ezen tanulók értékelése az általános, a különleges bánásmódot nem igénylő társaikkal azonos szabályok szerint történik.
- [61] Mint azt az Alkotmánybíróság a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatában (Indokolás [64]) megerősítette, rejtett diszkrimináció akkor állapítható meg, ha jogalkotó jól körülhatárolt csoportot hoz kedvezőtlen helyzetbe. A felsoro-

lás azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) esetjoga szerint tetszés szerint nem bővíthető, hanem kizárólag a társadalom úgynevezett sérülékeny, személyben rejlő tulajdonság mentén elkülönülő csoportjait ölelheti át [vö. pl. a guberálással kapcsolatos 176/2011. (XII. 29.) AB határozatban foglaltakkal, amely a hajléktalanokkal szemben ítélt közvetett módon diszkriminatívna a szabályozást]. Ehhez hasonlóan az EJEB szerint is az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetést tiltó szabály az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan nyílt felsorolással határozza meg az egyes társadalmi helyzetekben élőket. Ez a felsorolás – az EJEB – esetjoga szerint tetszés szerint nem bővíthető, kizárólag a társadalom úgynevezett sérülékeny, személyben rejlő tulajdonság mentén elkülönülő csoportjait ölelheti át [vö. 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [64]].

- [62] A fentiek alapján [176/2011. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás IV.4 pontja] tehát akkor beszélhetnénk rejtett diszkriminációról, amennyiben a fogyatékkal nem élő tanulók csoportján belül a jogalkotó egy jól körülhatárolható társadalmi csoportot hozna a konkrét szabályozás folytán kedvezőtlen helyzetbe.
- [63] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése 2018. szeptember 1-jétől az értékelés alóli mentesülés lehetőségét csupán a sajátos nevelési igényű tanulók számára biztosítja; ezzel a szabályozás valamennyi, nem fogyatékkal (a korábban már ismertettek szerint a fogyatékoság kategóriája szakértői bizottság által, szakértői véleményben kerül megállapításra) élő tanulóra nézve egységesen teszi kötelezővé az értékelést. A konkrét szabályozás a fogyatékkal nem élő tanulók közül a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók csoportjára – a korábbi szabályozáshoz képest – egységesen hátrányosabb/kedvezőtlenebb szabályozást állapít meg. Ugyanakkor megvizsgálva, hogy van-e ennek bármiféle észszerű indoka, szükséges megjegyezni, hogy maga az indítványozó is megerősítette, ezen tanulói csoport nem minden tagja számára jelent egységesen hátrányt az értékelés alóli mentesítés megszüntetése. Arra vonatkozóan, hogy az értékelés újbóli bevezetése mint pedagógiai módszer a konkrét tanulóra nézve jelent-e bármiféle hátrányt, vagy épp a tanuló fejlődése, fejlesztése szempontjából eredményes lehet-e, csakis az egyéni szempontok megfelelő vizsgálatát követően állapítható meg. Azaz található észszerű indok arra nézve, hogy a fogyatékkal nem élő tanulók miért az általános szabályok szerint kerüljenek értékelésre. Ugyanakkor, mivel maga a nem fogyatékkal élő tanulók csoportja sem homogén, hanem többféleképpen is differenciált (beilleszkedési, tanulási magatartási nehézséggel küzdő tanulók, valamint tanulási problémával egyáltalán nem küzdő gyermekek, de számos más differenciálást is fel lehet sorolni). Önmagában a kifogásolt szabályozás folytán nem lehet olyan egységes, homogén csoportot nevesíteni, amelyet e szabályozás hatását tekintve egyértelműen hátrányosan érint. Ez legfeljebb a rendkívüli módon differenciált, nem fogyatékkal élőkre nézve egyéni adottságok alapján volna megállapítható, azaz egyes tanulókat érinthet az egyéni tanulásbeli különbségeik folytán, azonban ők jól elhatárolható, azonos tulajdonságokkal bíró társadalmi csoportnak nem tekinthetők. Ezért a kifogásolt szabályozást az Alkotmánybíróság nem találta a rejtett diszkrimináció tilalmába ütközőnek. Így az indítványt ebben a részében is elutasította.
- [64] 5. Az indítvány a kifogásolt rendelkezések folytán a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók művelődéshez való jogának sérelmét is állította.
- [65] A jelen határozat az indokolás III.2. pontjában (Indokolás [18] és köv.) már foglalkozott az Alaptörvény XI. cikk (1), és az annak tartalmát részletesen kibontó (2) bekezdésével. Eszerint az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése értelmében minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez; értve ez alatt a személyiség fejlődését szolgáló általános kultúra, műveltség elsajátításának a jogát, amelyet (legalábbis a művelődés alapjainak a megszerzését) az egyén többek között az oktatással sajátítja el. Ennek megfelelően állapítja meg az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése, rögzítve az állam intézményvédelmi kötelezettségét, hogy ezt az állam a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja.
- [66] Az Alkotmánybíróság – áttekintve az Nkt. vonatkozó szabályozásait – megállapította, hogy önmagában az a szabályozás, amely immár csak a sajátos nevelési igényű tanulók számára teszi lehetővé egyes tantárgyakból vagy tantárgyrészekből az értékelés alóli mentesítést, illetve az erre vonatkozó átmeneti rendelkezéseket kimenő rendszerben tartalmazza, a jelzett tanulói csoport művelődéshez való jogát nem akadályozza és nem is korlátozza; az Alaptörvény XI. cikkéből ugyanis nem vezethető le alanyi jogosultság valamely tantárgy alóli felmentésre. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

- [67] 6. Az indítvány az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, valamint az Nkt. 97. § (1a) bekezdése folytán azt is állította, hogy a „sajátos nevelési igényű” tanulókat ezen módosító rendelkezések mintegy megbélyegzik, stigmatizálják, mivel szükségtelenül rájuk kényszerítik, hogy „leplezhető fogyatékoságukat, pszichés zavarukat” ezek a tanulók nyíltan felvállalják, ezért a támadott rendelkezések az indítványozók szerint sértik az adott tanulók Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése szerinti jó hírnévhez való jogát.
- [68] 6.1. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 4. cikke 2018. június 29-i hatállyal megváltoztatta az indítvány által sérülni vélt Alaptörvény VI. cikkét. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában foglaltakra – megállapította, hogy az Alaptörvény adott rendelkezésének az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése okán, az Alkotmánybíróság a jó hírnév védelmével összefüggésben kialakított álláspontját jelen ügyben is irányadónak tekinti.
- [69] 6.2. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében védett magánszférához való jog tartalmát és az emberi méltósághoz való joggal fennálló kapcsolatát az Alkotmánybíróság már korábban is értelmezte. A 32/2013. (XI. 22.) AB határozatban foglaltak szerint: „Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda nem hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [...]. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). Ezen túlmenően önálló védelemben részesíti egyén életéről alkotott képet is (jó hírnévhez való jog)” értve ez alatt az egyénnek a társadalom, közösség általi megítélését {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]–[84], 17/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [70] Az Alkotmánybíróság a 3181/2018. (VI. 8.) AB határozatában (Indokolás [29]) szintén kifejtette, hogy a jó hírnév alapvetően korlátként érvényesül a szólásszabadság vonatkozásában, de kivételes esetben akár közvetlenül egy jogszabályi előírással összefüggésben is hivatkozni lehet annak megsértésére.
- [71] 6.3. Az Alkotmánybíróság az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze rendelkezéssel összefüggésben megállapította, hogy a szabályozás nem sérti a megnevezett tanulók jó hírnévhez való alapjogát, mivel az vonatkozásukban valótlan tényt nem állít vagy híresztel, nem tüntet fel valós tényt hamis színben, hanem szakértői bizottság által, szakértői vélemény alapján kerül objektív feltételek fennállása esetén megállapításra. Míg az Nkt. 97. § (1a) bekezdése az indítványozó által kifogásolt sajátos nevelési igényű tanulókra vonatkozó szabályozást egyáltalán nem, hanem a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében az értékelés alóli felmentés közoktatásból történő kivezetésének átmeneti rendelkezéseit tartalmazza. Ugyanakkor a beilleszkedési, tanulási magatartási nehézséggel küzdő tanulókkal összefüggésben is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az az adott tanuló vonatkozásában szakértői bizottság által objektív feltételek esetén kerül szakértői vélemény formájában megállapításra, tehát az annak valós, objektív tartalma folytán – jelen körülmények között – nem sért(het)i az adott tanulói csoportba tartozó tanuló jó hírnévhez való jogát. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében sem találta megalapozottnak.

## V.

- [72] Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése minden gyermek számára alanyi jogként biztosítja a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást. Míg az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósítását tűzi ki alkotmányos célként a jogalkotó számára.

- [73] 1. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben vizsgálata során megállapította, hogy az indítványban kifogásolt értékelés alóli mentesítésre vonatkozó szabályozás módosításával egyidejűleg, ugyanazon Módtv. egymást követő rendelkezésében a jogalkotó szükségesnek tartotta 56/A. §-ként az Nkt.-ba beiktatni a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók vonatkozásában, hogy ezen gyermekek, tanulók „a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek”.
- [74] A Módtv. 11. §-ához fűzött törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint „az Nkt. 56. § (1) bekezdés módosítása folytán indokolt pontosítás, amely egyértelműsíti, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek számára az Nkt.-ban biztosított fejlesztő foglalkozások továbbra is rendelkezésre állnak.”
- [75] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezés és a törvényjavaslat miniszteri indokolásának tartalma eltér. Amíg ugyanis a jogszabály nyelvtani értelme a fejlesztő foglalkoztatást „és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott”, tehát ezen túli kedvezményekben részesülést írja elő, addig a törvényjavaslat miniszteri indokolása csupán a fejlesztő foglalkozásokat tünteti fel kedvezményként a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára. Mint az nyilvánvaló, a törvényjavaslat indokolásának eltérő tartalma nem írhatja felül a jogszabályban szereplő normát. Így a jogi norma és a törvényjavaslat indokolásának ellentéte esetén egyértelműen a jogi norma tartalma az irányadó. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy ezen, a fejlesztő foglalkoztatáson túli, az Nkt. 65/A. §-ában megjelölt további kedvezmények szabályozására – az Nkt. 56/A. §-a hatályba lépése óta – sem törvényi, sem rendeleti szinten nem került sor.
- [76] 2. Továbbá az Alkotmánybíróság jelen szabályozással összefüggésben azt is megállapította, hogy nemcsak a nem fogyatékos, tanulási nehézséggel nem küzdő gyermekek esetében, de a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók esetében is az egyéni adottságok figyelembevételének teljes hiányában, az általános szabályok szerint kerül sor ezen tanulók számonkérésére. Azaz a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók általános szabályoktól eltérő számonkérését akkor sem teszi lehetővé a jogalkotó, amikor az egyéni szempontok, adottságok, képességek figyelembe vétele szakértői bizottság által, szakértői véleménnyel alátámasztható, indokolható lenne.
- [77] 3. Az Alkotmánybíróság – többek között – a 3018/2016. (II. 2.) AB határozatában megerősítette, hogy az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. E cikk (1) bekezdésének indokolása – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot is felhasználva – fogalmazza meg a XVI. cikknél, hogy a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket (Indokolás [31]). Az Alkotmánybíróság a dohánytermékek kiskereskedelmével összefüggő határozatában azt is leszögezte, hogy „az államnak a fent említett alapjogok illetve alaptörvényi kötelezettség érvényesülését/teljesítését biztosító objektív intézményvédelmi kötelezettsége teljesítése során biztosítani kell azt, hogy a gyermekek és fiatalkorúak testi és lelki egészségét minél kevesebb káros hatás érje” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [78] Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában utalt arra is, hogy „az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa” {3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [79] Jelen ügy kapcsán az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kontextusában lehet értelmezni. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, ahogy arra a jelen határozat indokolása már utalt, alkotmányos célként/értékként, az esélyegyenlőség elérése érdekében, pozitív diszkriminációként mondja ki, hogy „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”.
- [80] Az Alaptörvény a gyermekeket mint a jövő generációk alapjait, számos további rendelkezésében is kitüntetett figyelemben és védelemben részesíti. Így – többek között – a Nemzeti hitvallás kiemeli, hogy „Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetség-

gükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét nagyra teszik Magyarországot”. Ennek elérése azonban a jelen generáció aktív magatartása folytán érhető el, azaz számukra kötelezettségekkel is jár. A Nemzeti hitvallás – többek között – erre nézve fogalmazza meg az utódokért viselt felelősség kötelezettségét („Felelősséget viselünk utódainkért”) is, de az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettsége („Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségét”) is hozzájárulhat ezen cél eléréséhez.

- [81] Ahhoz, hogy ezek a gyermekek, tanulók a jövő generációinak aktív, alakító tagjaivá tudjanak válni, olyan hatékony, az érintett gyermekek tanulási nehézségeinek felszámolását érdemben segítő közoktatási nevelési szabályrendszer kialakítása és fenntartása szükséges, amely képes a közoktatásban az ő speciális igényeiknek megfelelő, egyénre szabott felzárkózásuk, fejlesztésük minél eredményesebb biztosítására.
- [82] Az Alkotmánybíróság a fenti határozataiban foglaltak alapján megállapította, hogy az Nkt. kedvezményeket biztosító rendelkezései azzal, hogy az értékelés szabályozása során a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók egyéni eltérő adottságait egyáltalán nem, még szakértői vélemény ellenére sem veszik figyelembe, illetve nem differenciálják; nem biztosítják megfelelően a tanulók egyéni képességeihez igazodó fejlődését. 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, jelen esetben a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára a jogszabály szerint is minden esetben szakértői vélemény alapján biztosított, így szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről. Ez egyaránt történhet az Nkt. új 56/A. §-a szerinti további, szakmailag indokolt és hatékony kedvezmények kidolgozásával és bevezetésével, illetőleg a már meglévő kedvezményekhez történő hozzáférés feltételeinek jogszabályban rögzített javításával. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a jogalkotó anélkül döntött a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében az „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének megvonásáról, hogy ezzel egyidejűleg nem gondoskodott a jogszabályban rögzített módon a már meglévő kedvezményekhez történő hatékony hozzáférés intézményi és anyagi feltételeinek javításáról, illetőleg nem gondoskodott további, az Nkt. 56/A. §-a szerinti szakmailag indokolt és hatékony kedvezmények kidolgozásáról. Mindezen hiányosságok együttesére figyelemmel az Alkotmánybíróság hivatalból megállapította: azzal, hogy a jogalkotó a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók tanulási nehézségei, hátrányai leküzdését elősegítő további – többek között az Nkt. 56/A. §-ában általa is szükségesnek tartott – kedvezményeket biztosító szabályozást nem alkotta meg maradéktalanul, megsértette a fentiekben bemutatott, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből folyó azon kötelezettségét – összhangban az Alaptörvény Nemzeti hitvallásban foglaltakkal –, hogy olyan szabályozást alakítson ki ezen gyermekek közoktatására, köznevelésére nézve, amely a gyermekek, tanulók egyéni képességeihez igazodva minél inkább próbálja elősegíteni fejlődésüket, és ezzel biztosítani társadalmi felzárkózásuk minél hatékonyabb megvalósulását. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozni kívánja: annak megállapítása, hogy ez az egyéni képességeket megfelelően figyelembe vevő fejlesztés milyen további kedvezmények nyújtásával, vagy más módon érhető el, a jogalkotó szakmai kompetenciájába tartozó kérdés.
- [83] Az értékelés alóli felmentés kivezetése nyomán a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók hátrányait az is kiküszöbölheti, ha a további, a hátrányok leküzdését és a felzárkózást elősegítő eszközök kidolgozásáig és megvalósításáig e tanulók a korábbi felmentésben részesülnek.
- [84] 4. 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) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [85] Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára nem alkotott az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezménysszabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók felzárkóztatását és esélyegyenlőségük megvalósulását.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2019. június 30. napjáig tegyen eleget.

## VI.

- [86] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 2019. március 12.

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [87] Egyetértek a határozat rendelkező részével, azonban az indokolás kiegészítését szükségesnek tartom az alábbiakkal.
- [88] Az elfogadott határozatból következik, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó szakmai szempontok alapján a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára biztosított „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének teljes kivezetését határozza el, akkor nem csupán az vezethető le az Alaptörvényből, hogy ezzel egyidejűleg a jogalkotó olyan további kedvezménysszabályokat is köteles alkotni, amelyek képesek maradéktalanul biztosítani ezen gyermekek, tanulók Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét.
- [89] Ilyen esetekben a jogalkotónak arról is gondoskodnia kell, hogy az érintett gyermekek, tanulók Alaptörvényben biztosított jogai a korábbi szabályozás kivezetése, és az új szabályozás bevezetése közötti átmeneti időszakban is folyamatosan és maradéktalanul érvényesüljenek. Ekként mindaddig, amíg az új kedvezménysszabály hatékony megvalósításának intézményi és anyagi feltételei nem állnak teljes egészében rendelkezésre, a jogalkotó nem szüntetheti meg a korábban biztosított, szakmailag indokolt kedvezménysszabályt, azaz az „értékelés és minősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményét. Csak ebben az esetben tesz ugyanis az állam eleget a jelen esetben különösen az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó intézményvédelmi kötelezettségének.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró



*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [90] Nem értek egyet az indítvány elutasításával, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak – az alábbiakban kifejtett indokok miatt – az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrészét meg kellett volna semmisítenie.
- [91] 1. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „[m]inden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”. Az alkotmányozó hatalom a rendelkezés normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban kiemelte, hogy „[e] védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket”.
- [92] A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosítása nem csak az Alaptörvény alapján, hanem a nemzetközi jogi szabályok alapján is kiemelt védelmet élvez. E körben elsősorban a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt szükséges kiemelni, amelyet az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki Magyarországon. Az Egyezmény a preambulumban kiemeli, hogy a gyermekeket érintő védelem és gondoskodás körében alapvető szabályozási szempontként kell megjelennie annak, hogy „a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége”. Az Egyezmény 29. cikk (1) bekezdés a) pontja pedig kifejezetten rögzíti, hogy az Egyezményben részes államok megegyeznek abban: a gyermek oktatásának részben arra kell irányulnia, hogy elősegítse „a gyermek személyiségének kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetősegek legtágabb határáig való kifejlesztését”.
- [93] A gyermekek jogainak védelme az Európai Unió Alapjogi Chartájában is megjelenik. A 24. cikk (1) bekezdés első mondata kimondja, hogy „[a] gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”. A 24. cikk (2) bekezdése pedig egyértelművé teszi, hogy „[a] hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie”. Az Alapjogi Charta Magyarázata kiemelte, hogy e rendelkezések „a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt, és valamennyi tagállam által megerősített egyezményen alapulnak” (HL C 303, 2007. 17. oldal).
- [94] 2. Az Alkotmánybíróság a gyermeki jogok védelmével összefüggő gyakorlatában – a fentiekben hivatkozott nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokra is figyelemmel – jellemzően azt hangsúlyozta, hogy „a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, amely magában foglalja többek között a gyermekjóléti alapellátások biztosítását, a megfelelő oktatási és egészségügyi alrendszerek működtetését éppen úgy, mint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítését.” (1091/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1081, 1085.) Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy „[a]z állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak [...] normatív és intézményes összefüggéseire. A jogrendszer egészének működésében pedig tükröződnie kell a különböző állami feladatok teljesítéséből fakadó jogi és jogon kívüli érdekek kiegyensúlyozott összemérésének” {1091/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1081, 1086–1087.; megerősítette: 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}.
- [95] Az Alkotmánybíróság a 3018/2016. (II. 2.) AB határozatában is megerősítette, hogy „[a]z Alaptörvényhez fűzött indokolás [...] a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot is felhasználva fogalmazza meg a XVI. cikknél, hogy a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat” (Indokolás [31]).
- [96] A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában több esetben rámutatott: a gyermekekről való gondoskodás komplex állami feladat, amely jogi aktivizmust kíván meg. Ennek keretében a jogalkotónak a különböző állami feladatok teljesítéséből fakadó jogi és jogon kívüli érdekek kiegyensúlyozott összemérésére kell törekednie.
- [97] 3. Az adott esetben az indítványozók álláspontja szerint a támadott szabályozás azért ütközik az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe, mert az értékelés alóli mentesítés lehetőségétől eleső tanulók (a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók) a mentesítés elvesztésével elesnek a hatékony és egyéni adott

ságuknak megfelelő értékeléstől. Ennek következménye pedig „az iskolaválasztás beszűkülése, a felsőoktatáshoz való hozzáférés elnehezülése, illetve szélső esetben a köznevelésből való kiesés lehet”.

- [98] A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulókra vonatkozó szabályozást a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXII. törvény iktatta a közoktatásról szóló szabályozás rendszerébe. Ennek miniszteri indokolása hangsúlyozta, hogy a törvényi szabályozás a Gyermekek jogairól szóló Egyezményben vállalt kötelezettségek alapján fogalmazta meg a különleges gondozáshoz való jogot. A szabályozás abból indult ki, hogy „nehéz elhatárolni mely esetben kell a részképesség zavarban szenvedő gyermeket, tanulót tanulási nehézséggel küzdő gyermeknek, tanulónak tekinteni, s mely esetben fogyatékos tanulónak”. Erre tekintettel a törvényi szabályozás nem foglalt állást ebben a kérdésben, hanem rábízta ezt a pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményekre, amelyek kellő szakértelemmel rendelkeznek ahhoz, hogy a gyermek, tanuló állapotának mérlegelésével döntsenek ebben a kérdésben. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ktm.) újra szabályozta azoknak a tanulóknak a körét, akik különleges gondozásra jogosultak. Az e körbe tartozó gyermekek, tanulók egy része a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdők közé, míg a másik része sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók közé tartozott. (A szabályozás szempontjaival összefüggésben lásd a Ktm. 3. §-ához fűzött indokolást.)
- [99] Az Nkt. hatályos rendelkezése a korábbi szabályozás rendszerét megtartva, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók körébe azt a gyermeket sorolja, „aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek” (Nkt. 4. § 3. pont).
- [100] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése eredetileg úgy rendelkezett, hogy „[a] tanulót, ha egyéni adottsága, fejlettsége szükségessé teszi, a szakértői bizottság véleménye alapján az igazgató mentesíti az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól, és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását írja elő”. Ez a rendelkezés egészült ki az indítványozók által támadott új szövegrésszel, amelynek értelmében az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alól csak a sajátos nevelési igényű tanulót lehet mentesíteni.
- [101] A konkrét ügyben rendelkezésre álló ún. *amicus curiae* beadványban megjelenő szakmai állásfoglalás az Nkt. – eredetileg hatályos – 56. § (1) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy „fontos lépést jelentett az oktatási rendszer szükséges és esedékes paradigmaváltásához”. Kiemelte az állásfoglalás, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek jelentős része kognitívan fejlett, azonban sajátos nehézségei (pl. diszlexia, diszgráfia) miatt teljesítménye jelentős mértékben elmarad az értelmi képességétől. Az ilyen gyermekek esetében a szakmai tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a kisebb fejlesztések elmaradása a problémák súlyosbodását fogja okozni, és azokat a gyermekeket, akiket a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók körében nem diagnosztizálnak és kezelnek, azok a tanulmányaik során várhatóan fokozott hátrányos helyzetbe kerülnek, állapotukban további romlás várható. Az állásfoglalás felhívta a figyelmet arra is, hogy ezen gyermekek jelentős része, tényleges helyzete szerint átkerül majd a sajátos nevelési igényű gyermekek körébe, ahonnan a társadalmi felzárkózás sokkal nehezebb.
- [102] A hivatkozott szakmai állásfoglalás alapján fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróságnak az adott ügyben nem arról kellett állást foglalnia, hogy különböző szakmai módszertani álláspontok közül melyik alkalmasabb a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók társadalmi felzárkóztatására. Azt azonban minden szakmai állásfoglalás hangsúlyozza, hogy az egyéni képességekhez igazodó nevelési módszerek biztosítása elengedhetetlen, mert az egyéni szempontok figyelmen kívül hagyása az érintett gyermekek, tanulók felzárkóztatását elnehezíti, és súlyosabb esetben a fejlődésükben visszafordíthatatlan károsodást idézhet elő.
- [103] 4. A fentiek alapján megállapítható, hogy a gyermekek jogainak védelme a nemzetközi jogi és a hazai alkotmányos szabályozás körében is kiemelt védelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság ezért több határozatában kiemelte, hogy a jogalkotót komplex jogalkotási kötelezettség terheli, amely magában foglalja a megfelelő oktatási rendszer kialakítását. Ennek keretében pedig, úgy gondolom, alapvető alkotmányos követelmény, hogy abban az esetben, ha a különleges bánásmód biztosítása szakértői vélemény alapján indokolt, a tanulási nehézséggel küzdő tanulók számára – bármely kategóriába is tartoznak – biztosított legyen az egyéni képességeikhez igazodó nevelési módszerek alkalmazása. Az a szabályozás, amely a különleges bánásmódot igénylő gyermekek

körében az egyéniesítés lehetőségét korlátozza, és ezzel a társadalmi felzárkózást nehezíti, nem felel meg az alkotmányos követelményeknek.

- [104] A kifejtettek alapján tehát megállapítható, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók esetén a jogalkotó az egyéni szempontokhoz igazodó nevelési módszerek megválasztását korlátozta. Ennek eredményeként a szabályozás még abban az esetben sem ad lehetőséget az egyéni nevelési szempontok – így különösen az értékelés és minősítés alóli felmentés – alkalmazására, ha ez egyébként az érintett vonatkozásában szakértői vélemény alapján szükséges volna. Véleményem szerint ezért az indítvánnyal támadott szabályozás az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

- [105] Egyetértek azzal, hogy a határozat elutasítja az indítványt a rendelkező rész 2. pontjában. Nem tudom azonban támogatni a rendelkező rész 1. pontját, az alábbiak miatt.
- [106] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja álláspontom szerint nincs tekintettel az Alkotmánybíróság indítványhoz kötöttségére, ugyanis e döntés a jogalkotót nem a támadott jogszabályi rendelkezések körében kötelezte jogalkotásra, hanem lényegében egy helyzetnek a megoldására hívta fel, amikor a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő tanulóakra vonatkozó kedvezményeknek e tanulók XVI. cikk (1) bekezdése szerinti védelmét maradéktalanul biztosító további kedvezményes szabályok megalkotására kötelezte.
- [107] A rendelkező rész 1. pontját azért sem tudom támogatni, mert annak általános megfogalmazása a jogalkotót szinte megoldhatatlan feladat elé állítja, ezen okból pedig e döntéssel az érintett tanulókat megillető kedvezmények körének számukra kedvező változását nem segítjük elő.
- [108] Az indítványozók által kifogásolt szabályozás az érintett tanulók vonatkozásában a helyzetükre tekintettel korábban biztosított kedvezmények közül csak az értékelés, minősítés alóli mentesítést szüntette meg, a további kedvezmények változatlanul megilletik őket. Az általam is képviselt testületi álláspont szerint nem jogi (alkotmányossági), hanem (más) szakmai kérdés, hogy milyen kedvezmények biztosíthatják az érintett tanulók képességeinek fejlesztését, különleges, egyéni problémáik megoldását. A többségi határozat ugyanakkor azzal indokolja a jogalkotói mulasztás megállapítását, hogy az értékelés, minősítés alóli mentesítés kedvezményének megszüntetése az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta azzal, hogy az érintett személyi kört továbbra is megillető kedvezmények nem biztosítják maradéktalanul az érintettek XVI. cikk (1) bekezdés szerinti védelmét. Álláspontom szerint azzal, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapításával az érintett tanulóakra vonatkozó szabályozást, azaz a nekik biztosított kedvezmények körét hiányosnak minősítette, mégis csak szakmai kérdésben foglalt állást, függetlenül attól, hogy a szabályozandó kedvezményeket nem nevesítette („olyan” további kedvezményes szabályokat kell megalkotni, amelyek maradéktalanul biztosítják az Alaptörvényben biztosított jogot). A rendelkező rész 1. pontja szerinti megállapítás általános jellege feltehetően azt tükrözi, hogy (más) szakmai kérdésben az Alkotmánybíróság nem kíván határozott álláspontot elfoglalni, a megállapítás azonban álláspontom szerint ennek ellenére szakmai tartalmú, szakmai érvekkel, véleményekkel azonban megítélésem szerint kellően nem alátámasztott.
- [109] A határozat indokolásában szereplő érvek, főként azok ellentmondásossága folytán nem győztek meg sem a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességéről, főként pedig arról, hogy alaptörvény-ellenes szabályozást feltételezve, annak jogkövetkezményeként a rendelkező rész 1. pontja szerinti tartalommal kell a jogalkotót szabályozásra kötelezni a szükségesnek tartott változások elérése céljából. A mulasztás megállapítását, és a jogalkotónak a rendelkező rész 1. pontja szerinti tartalommal történő jogalkotásra kötelezését ezért támogatni nem tudom.

Budapest, 2019. március 12.

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

[110] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Szívós Mária s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye*

- [111] Nem értek egyet az indítvány elutasításával, és hivatalból megállapított mulasztás mint jogkövetkezmény kimondásával.
- [112] A többségi határozat az indítvány alapján az Nkt. 56. § (1) bekezdésének az Alaptörvény XV. cikkébe ütközését vizsgálta. Az indítványozók sérelmezték, hogy az Nkt. 56. § (1) bekezdése szerinti kedvezménysszabályok 2018. szeptember 1-jétől csupán a „sajátos nevelési igényű” tanulókra vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság azért utasította el a diszkrimináció megállapítása iránt előterjesztett indítványt, mert 1. a két nehézséggel küzdő tanulói csoportra (vagyis a „sajátos nevelési igényű” és a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő”) vonatkozó eltérő szabályok megalkotásának létezik ésszerű indoka; 2. a kihívásokkal nem küzdő tanulók csoportjához képest nem „lehet olyan egységes csoportot nevesíteni, amelyet a szabályozás hatását tekintve egyértelműen hátrányosan érint”.
- [113] „A diszkrimináció megállapítása szükségképpen valamiféle összehasonlítást igényel, minthogy az bizonyos, meghatározott szempontból egyenlőnek tekintett személyek, dolgok vagy jelenségek megkülönböztetett kezelésében áll”, [45/2000. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2000, 344, 348.] akkor döntő jelentősége van a vizsgálat során az összehasonlítás alapját képező csoportok meghatározásának. Különösen lényeges ez a diszkrimináció két alaptípusába (közvetlen és közvetett) szorosan nem tartozó esetekben, amikor éppen a megkülönböztetés hiánya okozza az alaptörvény-ellenességet: „kivételes esetekben alkotmányellenes helyzet az eltérő ismervek ellenére történő csoportképzéssel is megvalósulhat: »[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« [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 56.]” [20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]]. Az Alkotmánybíróság 12/2018. (VII. 18.) AB határozata szerint „[a] kezelésnek ez a módja is megkülönböztetéshez vezet 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” (Indokolás [82]).
- [114] Jelen ügyben valójában erről van szó, ugyanis az Nkt. módosítása következtében a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulókra vonatkozó kedvezményeket szüntette meg a jogalkotó, egy körben kezeli ugyanis őket a kihívással nem küzdő tanulókkal. Diszkrimináció megállapításához szükséges a homogén csoport megjelölése, vagyis annak meghatározása, hogy megkülönböztetésre egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok vonatkozásában került-e sor. A XV. cikk értelmezése lehetőséget ad arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva legyen meghatározható, „melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek, illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. [...] Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja” [3206/2014. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [27]].
- [115] Jelen ügyben a kérdés úgy tehető fel, hogy elhatárolható, külön kört képeznek-e a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanulók az oktatásban részt vevő, kihívással nem küzdő tanulókhöz képest. Ennek megválaszolása során jelen ügyben a hatályos szabályozás figyelembevételén túl a hatályon kívül helyezett jogszabály rendelkezéseire is tekintettel kell lenni, hiszen indítványozók éppen az ott szerepelt kedvezmények elvonását problematizálták, vagyis joggal merül fel kérdésként, mi lehetett a korábbi kedvezmények megállapításának indoka. A jelenleg hatályos Nkt. értelmező rendelkezéseit tartalmazó 4. § 13. pont tematizálása alapján a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók három csoportját különbözteti meg: 1. sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló; 2. beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló; valamint 3. kiemelten tehetséges gyermek, tanuló. Az Nkt. által bevezetett gyűjtőfogalom tehát a „különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók” köre, akiket megkülönböztetett figyelemmel kell illetni az oktatás

során. Jelen ügyben az első két csoport érintett, akikre vonatkozó eltérő rendelkezések (a tanulók kötelezettségei alóli kivételek formájában) a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt. tv.) rendelkezései alapján is léteztek. A Közokt. tv. 2003. szeptember 1-jén bekövetkezett módosítását megelőzően a fogyatékos kifejezést alkalmazta a jogalkotó a megkülönböztetett bánásmód és így a kedvezmények alapjaként, amelynek további alkategóriái lehettek. Mindebből adódóan a hátrányosan érintett homogén csoport a kihívással nem küzdő tanulókkal összevetve határozható meg, hiszen azonos tulajdonsággal bíró társadalmi csoportot képeznek a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók együttesen, tekintettel arra, hogy a kiváltó októl függetlenül (átmenetileg vagy tartósan) bekövetkezett állapotuk miatt adott időszakban segítségre, megkülönböztetett figyelemre szorulnak az oktatás során (is). Igaz, hogy az Nkt. (a korábbi Közokt. tv.-hez hasonlóan) nem határozza meg tételesen a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanulók csoportjának fogalmát, ennek indoka, hogy a minősítés a tudomány állásától is függ.

- [116] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése 2018. szeptember 1-jétől – az Nkt. 4. § 13. pontjával is ellentétesen – az oktatás során ugyanazon elbánásban részesülőnek tekinti a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanulókat a kihívással nem küzdő társaikkal. Az Nktv. keretei között, intézményenként megállapított pedagógia-programok szerint ugyanis a sajátos nevelési igényű tanulók kivételével, adott intézmény minden egyes tanuló-jára ugyanazon követelmények érvényesek. A jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon zárta el a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanulók csoportját a korábban meglévő kedvezményektől, hiszen figyelmen kívül hagyta a két tanulói kör közötti állapotbeli különbségeket, amely a segítségre szorulókat hátrányosan érinti. Ésszerűtlenül és indokolatlanul zárta ki a jogalkotó annak lehetőségét, hogy a kihívással küzdők a jogszabályban garantált segítség, kedvezmény igénybevételével a többiekhez hasonlóan tudjanak belépni és részt venni a közoktatás rendszerében. A többségi határozatban foglaltakkal ellentétben nem annak van jelentősége, hogy milyen okból (például testi rendellenesség, pszichés állapot) igényelnek e körbe tartozók megkülönböztetett figyelmet, hanem annak, hogy szakértői vélemények (pedagógiai szakszolgálat) alapján más (személyi) feltételekkel bírnak, és a kedvezmények biztosításával vehetnek részt a többiekhez hasonló hatékonysággal a közoktatás rendszerében.
- [117] Ezért az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze alaptörvény ellenes, ezért azt meg kellett volna semmisíteni az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján. Hozzá kell tennem, a szabályozás akkor is alaptörvény ellenes lenne, ha a különleges bánásmódot igénylő gyermekek másik körére, vagyis a sajátos nevelési igényű gyermekekre vonatkozó kedvezményeket is elvonná. A megsemmisítéssel elérhető lett volna, hogy a kedvezmények megállapítása az indokolt esetekre vonatkozó, szakértő kezekben maradjon és e segítség ne csupán integráció legyen, hanem valódi intézményi befogadás valósulhasson meg.
- [118] Az Abtv. 46. § (1) bekezdésében foglalt mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság vizsgálatának jogkövetkezménye. Megállapításának esetköreit az Abtv. 46. § (2) bekezdése tételesen meghatározza. E jogkövetkezmény megállapítását két okból nem támogattam. Egyrészt az indítvány alapján, az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 24. § (1) bekezdésében biztosított hatáskörben eljárva, az indítvánnyal támadott Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze alaptörvény-ellenességét kellett volna kimondania. Másrészt az indítvány éppen a kedvezmény szabályok hiánya miatt állítja az alaptörvény-ellenességet, amelyet így voltaképpen az Alkotmánybíróság megerősített, de annak pótlására nem mulasztás megállapítása, hanem az alaptörvény-ellenesség kimondása lett volna alkalmas. Hiszen ha az Alaptörvényből következik, hogy legyenek olyan kedvezményszabályok, amelyek a „beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő” tanulók védelmét biztosítják a közoktatásban, akkor a már létező kedvezmények elvétele is alaptörvény-ellenes. Az Nkt. 56. § (1) bekezdése „sajátos nevelési igényű” szövegrésze megsemmisítésével tudta volna maga az Alkotmánybíróság orvosolni a sérelmet, megszüntetni a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozó megváltozott szabályozás alaptörvény-ellenességét.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye*

- [119] Egyetértek az indítvány elutasításával, azonban nem értek egyet a határozat mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító 1. rendelkező részi pontjával, ezért az Abtv. 66. § (2) bekezdése alapján a határozathoz az alábbi különvéleményt fűzöm.
- [120] Az Nkt. 56. § (1) bekezdése 2018. szeptember 1-jétől kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók számára biztosítja az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés, valamint – a gyakorlati képzés kivételével – egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a minősítés alóli mentesítés lehetőségét, míg a korábban e kedvezményre jogosult beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára ez a kedvezmény (mentesítési lehetőség) a továbbiakban nem biztosított.
- [121] A határozat az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből kiindulva a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, tanulókra vonatkozóan egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő kedvezmény szabályok „kialakítását” kéri számon a jogalkotón – megalapozatlanul.
- [122] Véleményem szerint nem következik az Alaptörvényből, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat a sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal azonos kedvezmények illessék meg. Magából az Nkt. 4. § 13. pontjából is csak az következik, hogy a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók (tágabb) csoportján belül – a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók mellett – a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók (nagyobb) csoportjába tartoznak, ebből azonban nem következik az azonos bánásmód, csakis a „különleges”. [Hiszen a különleges bánásmódot igénylő gyermekek, tanulók csoportjába tartoznak a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók is, akik az Nkt. alapján szintén a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók (nagyobb) csoportjába tartoznak, az azonban értelemszerűen nem merül fel, hogy esetükben is azonos módon kellene a „kiemelt figyelmet” biztosítani.]
- [123] Az Nkt. 56/A. §-a előírja, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az Nkt.-ben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek. Véleményem szerint a „kiemelt figyelem” és a „különleges bánásmód” követelményének a jogalkotó eleget tesz; a határozat maga is felsorakoztatja indokolásában azokat a jogszabályi rendelkezéseket, melyek a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat megilletik – ezek ismételt felsorolásától most eltekintek. Néhány közülük csak példálózó jelleggel: az Nkt. 51. § (5) bekezdése értelmében a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló részére a felvételi vizsgán indokolt esetben biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli vagy szóbeli felmérésen biztosítani kell az iskolai tanulmányai során általa használt, megszokott eszközöket, a vizsga szervezésével alkalmazkodni kell az adottságaihoz. E rendelkezéshez kapcsolódóan pedig az R.1. 33. § (3) bekezdése további részletszabályokat állapít meg. Az R.1. 68. § (4) bekezdése a)–c) pontjai szerint pedig (a sajátos nevelési igényű tanulókhöz hasonlóan) a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók – szakértői bizottság szakvéleményével megalapozott kérésére, az igazgató engedélye alapján – az írásbeli feladatok megválaszolásához rendelkezésre álló időt legfeljebb harminc perccel meg kell növelni; lehetővé kell tenni, hogy az iskolai tanulmányok során alkalmazott segédeszközt használja; valamint lehetősége van írásbeli vizsga helyett szóbeli vizsgát tenni; stb.
- [124] A fentieknek megfelelően véleményem szerint nem áll fenn mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség, így a rendelkező rész vonatkozó 1. pontját támogatni nem tudtam.

Budapest, 2019. március 12.

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1262/2017.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2019. évi 48. számában

