



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-349/2024. számú ügyben

a sajtószögedi általános iskolában működő „oviskolás” csoport
működésével összefüggésben

Érintett szervek:

- Sajtószögedi Kölcsey Ferenc Körzeti Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény
- Mezőkövesdi Tankerületi Központ

2024.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-349/2024. számú ügyben**

Az eljárás megindítása, előzmények

Egy beadványban jelzés érkezett hozzám a Sajószögedi Kölcsey Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézményben (a továbbiakban: Iskola) működő „Oviskola” csoportjával összefüggésben. A beadványban tett jelzés szerint az Iskolában a 2018/2019-es tanév óta működik az „Oviskola” csoport az első évfolyamra beiratkozott tanulók egy része számára. Ebben a csoportban a tanulók írni és olvasni nem tanulnak, a tanítási év végén pedig bizonyítvány helyett csak emléklapot kapnak, majd az első évfolyamot megismétlik.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) értelmében megkülönböztetett figyelmet fordítok a gyermekek jogainak a védelmére, a panasz nyomán az Ajbt. 18. § (1) bekezdése és a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az ügygel összefüggő körülmények feltárása érdekében az Ajbt. 25. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem több alkalommal az Iskolát fenntartó Mezőkövesdi Tankerületi Központ (a továbbiakban: Tankerületi Központ) vezetőjétől, valamint a válaszok ismeretében megkerestem az Oktatási Hivatal Tanügyigazgatási és Köznevelési Hatósági Főosztályának vezetőjét.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye:* „Magyarország független demokratikus jogállam” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés];
- *az oktatáshoz való jog:* „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. 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.” [Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdései];
- *a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdés].

Alkalmazott jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye;
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI rendelet);
- A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 15/2013. EMMI rendelet).

1. A megállapított tényállás

1.1. A Tankerületi Központ vezetőjének első megkeresésemre adott válasza

Az Iskola első évfolyama kettő párhuzamos osztállyal működik, a mindenkori első osztályokból matematika, valamint magyar nyelv és irodalom órákon csoportbontással létrehozzák az 1-KOKA elnevezésű, „Oviskola” fantázianevű fejlesztő csoportot, így a tantárgyak oktatása fejlesztő- és gyógypedagógusok bevonásával „egyéni fejlesztéssel csoportbontásban” zajlik. Az órarend alapján az „Oviskola” csoportba járó tanulók délutánként a saját osztályukba járó többi nem „oviskolás” tanulóval együtt tanulják a kötelező tárgyakat, a készségtantárgyakat (vizuális kultúra, technika, ének-zene, testnevelés).

Az Iskola Pedagógiai Programja¹ szerint az *Oviskola olyan diákok befogadását biztosítja, akik a jogszabályok szerinti tankötelezettség életkorát elérték, de az első osztály követelményeit még nem képesek tőlük elvárható módon teljesíteni képességbeli hiányok okán.*

A Tankerületi Központ vezetője kifejtette, hogy az „Oviskola” csoport „szülői kérésre jön létre” az Iskola első évfolyamán, a csoportba járó gyermekek egyéni fejlesztési terv alapján tanulnak, az Iskolával tanulói jogviszonyban állnak. Válaszához csatolt egy anonimizált „szülői kérelem és nyilatkozat” elnevezésű dokumentumot arról, hogy a tanuló a 2023/2024-es tanévben az első osztályban „folytathassa” tanulmányait, továbbá egy anonimizált, az „első osztály folytatásáról” tárgyú határozatot.

A válaszban foglaltak szerint az első évfolyamú „Oviskola” csoportba járó tanulók közül a 2018/2019-es tanévben 5 tanulóból 4, a 2019/2020-as tanévben 10 tanulóból 9, a 2020/2021-es tanévben 10 tanulóból 8, a 2021/2022-es tanévben 9 tanulóból 9, a 2022/2023-as tanévben pedig 6 tanulóból 3 tanuló szülői kérésre évfolyamot ismételt.

1.2. A Tankerületi Központ vezetőjének második megkeresésemre adott válasza

A Tankerületi Központ vezetőjének első megkeresésemre adott válaszában foglaltakra figyelemmel az ügyben további kérdések merültek fel, amelyek tisztázása érdekében ismételten szükségessé vált a Fenntartó vezetőjének megkeresése.

A Tankerületi Központ vezetője második megkeresésemre az Iskola igazgatójának bevonásával adott válaszában jelezte, hogy a 2021/2022-es, a 2022/2023-as, valamint a 2023/2024-es tanévben az „Oviskola” csoportba járó tanulók egy része rendelkezett szakértői bizottsági véleménnyel. Az Iskola minden tanuló esetében iskolaérettséget elemző méréseket (Difer, eDia, DIOO mérés) végez el, amelyre alapozva elkészítik a fejlesztési terveket a fejlesztő pedagógusok, és a gyógypedagógus, amely terveket egy évig őriz meg az Iskola.

A válasz szerint a magyar nyelv és irodalom tantárgyat „magyar nyelv és irodalom egyéni fejlesztéssel”, a matematika tantárgyat a „matematika egyéni fejlesztéssel” címszó alatt tanulnak, mivel a Kréta rendszerben történő tantárgyfelosztás elkészítésekor a Tankerületi Központ azt kérte, hogy a csoportoknak minden esetben olyan neve legyen, ami utal a csoport összetételére. A Tankerületi Központ álláspontja szerint a kérdéses tantárgyak valójában megegyeznek a nemzeti alaptantervhez igazodó kerettanterv alapján a magyar nyelv és irodalom, valamint matematika tantárggyal. Az „Oviskola” csoport tehát nem rendelkezik eltérő tantervvel, a csoport neve csupán „egyénre szabott differenciált oktatási formára utal”. Álláspontja szerint így *nincs szükség eltérő tantervvel összefüggő akkreditációra*, hiszen az Iskola a 2020-as nemzeti alaptanterv követelményrendszerével működik.

¹ https://www.kolcsey-sszaged.edu.hu/files/Pedagogiai-Program-Sajoszoeged--alt_7s0f1d9s.iskola---2020.-09.-01..pdf

A válasz hivatkozott a 2020-as nemzeti alaptantervhez illeszkedő helyi tantervre magyar nyelv és irodalom 1-2 évfolyam vonatkozásában, amely szerint „Az óvoda és az iskola közötti átmenet segítésére az előkészítő időszak hosszát rugalmasan kell kezelni, figyelembe véve az iskolába kerülő gyerekek eltérő adottságait, meglévő ismereteit. Ebben az időszakban kell a pedagógusnak megfigyelnie a tanulókat, és ezekre a megfigyelésekre építve kezdheti meg a differenciált fejlesztést.” Továbbá matematika esetében arra, hogy „Egyéni tempóban, sokféle érzékelésre támaszkodva, mozgásokkal és manuálisan összekapcsolható tevékenységekkel indulnak el a tanulók az ismeretszerzés útján. (...) A tanulók érettségéhez, képességeihez igazodó differenciált tanítási, értékelési módszerek megválasztásával valósul meg a tervezés, melyben a differenciált fejlesztés, a többség mellett a lemaradók és a tehetségesebbek gondozása egyaránt teret kap. A differenciálás egyik lehetséges módja a digitális eszközökön való játék és feladatmegoldás vagy a hosszabb ideig biztosított eszközhasználat. Első osztályban az óvodából érkező gyermekek könnyebb, fokozatosabb beilleszkedését segíti a 45 perces órák, az előre megírt tanmenetek rugalmas kezelése, a tanulók igényeinek, fejlődési tempójának megfelelően alakított és alakítható napirend.”

Az „Oviskola” csoportba való felvétel érdekében a formanyomtatványon beadott szülői kérelmek csak a 2023/2024-es tanévtől álltak az Iskola rendelkezésére, ugyanis korábban a szülők *e-mail formájában* jelezték a kérésüket. A válasz alapján az alábbi szülői indokolások jellemezték a szülői kérelmeket: „az Oviskola környezete stabilan hozzászoktatná az iskolai környezethez”, „későbbiekben a 45 perces órákhoz való könnyebb szokása miatt”, „hiába lett tanköteles a fiam, az óvodai felkészítés kevésnek bizonyult az iskola megkezdéséhez”, „még nem áll készen az első osztályra idegrendszeri éretlenség miatt, ezért szeretném, ha nyerhetnék még számára +1 évet, hogy jobban menjen majd számára a tanulás”, „úgy ítélem meg, hogy gyermekemnek szüksége van az iskolafelkészítésre”, „tanulási és magatartási nehézségekkel bírt az óvodában”.

A válaszához mellékelte – a korábban egy oktatási innovációs pályázathoz benyújtott – „Oviskola” csoportban tanuló gyermekek szüleitől származó *írásos vélemények* szerint az „Oviskola” „*átmenet az óvoda és az iskola között*”, „sokat segített az *első osztály zökkenőmentes elkezdésében*” a gyermek „szeretett délután bekapcsolódni a (...) osztály óráiba, ezzel is betekintést kapott az „igazi” iskolás napokról”, „kezdemenyezés, hogy az *Oviskola csoport a tanév befejezése után együtt marad és folytatja a tanulmányait az első osztályban a hozzájuk csatlakozó első osztályos gyermekekkel*”, segítette a „*még nem teljesen iskolaérett gyerekeknek az iskolához és tanítókhöz való hozzászokást*”, „az Oviskola *óvónőjével* volt lehetőségem beszélgetni” „az iskola egy *külön kis részt alakított ki az Oviskola részére*”, „már nem volt kötelező délutáni alvás, de pihenés igen (az első félévben)”.

Megkeresésembe rákérdeztem, hogy az Iskola határozataiban mit értenek az első osztály „folytatása” meghatározás alatt. A Tankerületi Központ vezetője arra hivatkozott válaszában, hogy az Nkt. 57. § (1) bekezdése alapján az Iskola engedélyezte az első évfolyam végén, hogy a szülő kérésére a tanuló a tanévet megismételje. Így a tanuló a megismételt első osztályban folytatja tanulmányait, a tanulói jogviszonya nem kezdődik újra, hanem folytatódik.

A Tankerületi Központ vezetője arról is tájékoztatott, hogy az első tanévet bizonyítvány nélkül zárók esetében – mivel az első évfolyamot megismétlik – az Iskola emléklapot állít ki, amely nem hivatalos tanügyi dokumentum, így az Iskola azt nem őrzi. A válaszhoz csatolt szerkeszthető, Iskola által „többször használt” emléklap minta tartalmazza, miszerint a tanuló „viselkedésével és munkájával *kiérdemelte, hogy 202X. szeptemberétől 1. osztályos legyen*”.

1.3. Az Oktatási Hivatal Tanügyigazgatási és Köznevelési Hatósági Főosztályának válasza

A Tankerületi Központ vezetőjének válaszaiban foglaltakra tekintettel az ügyel összefüggésben megkerestem az Oktatási Hivatal Tanügyigazgatási és Köznevelési Hatósági Főosztálya (a továbbiakban: Oktatási Hivatal) vezetőjét és szakmai véleményét kértem.

Az Oktatási Hivatal főosztályvezetője válaszában az Iskola pedagógiai programjából az alábbiakat emelte ki: *„A 2018/2019-es tanévben bevezetésre kerül az „Oviskola”, mely olyan diákok befogadását biztosítja, akik a jogszabály szerinti tankötelezettség életkorát elérték, de az első osztály követelményeit még nem képesek tőlük elvárható módon teljesíteni képességbeli hiányok okán. Az Oviskola – létszámtól függően – az első osztály csoportbontott része, akik eltérő tanrendben tanulnak. A nap első részében fejlesztő foglalkozások keretein belül tanulják a magyar nyelv és irodalom, matematika, etika tantárgyakat, a nap második felében pedig együtt az osztállyal a készségtantárgyakat és egyéb foglalkozásokat. Mindez az iskola épületében, egy erre a célra kialakított csoportszobában zajlik.”*

A pedagógiai program ismeretében a főosztályvezető kifejtette, hogy a köznevelési rendszerben általános iskola esetében úgynevezett „Oviskola” („nulladik”, „iskolaelőkészítő”) évfolyam a 20/2012. EMMI rendelet alapján a magyar köznevelés rendszerében nem létezik. Válaszában egyben utalt a 2012. augusztus 31. napján hatályát veszített, a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendeletre, amely tartalmazta az alábbi záradék lehetőségét: *„1/A. Az első évfolyam követelményeit nem teljesítette, munkája előkészítőnek minősül, tanulmányait az első évfolyamon folytathatja.”* E lehetőség 2012/2013-as tanévtől kezdődően megszűnt és ezzel az Iskolalátogatási bizonyítvány az 1. osztály tanítási óráin részt vett tanulók számára elnevezésű nyomtatvány is.

Az Oktatási Hivatal álláspontja szerint általános iskolában a hatályos jogszabályi rendelkezések ismeretében *előkészítő évfolyam szervezésére nincs lehetőség*, ezért az Iskola pedagógiai programjában említett „eltérő tanrend” alkalmazása sem lehetséges. Ha az Iskola mégis a hatályos kerettantervi szabályozástól, vagy egyéb, a köznevelési jogszabályokban meghatározott nevelés- és oktatásszervezési módszerektől eltérő, egyedi megoldásokat kíván alkalmazni, akkor erre csak akkor van lehetősége, hogy ha ennek engedélyezését az Nkt. 9. § (8) bekezdése értelmében az oktatásért felelős miniszternél kérelmezi.

Az Oktatási Hivatal főosztályvezetője kiemelte, hogy a köznevelési jogszabályok lehetőséget biztosítanak az iskolába lépéshez nem megfelelő fejlettséggel rendelkező, tanköteles korba lépő gyermekek számára a felzárkózáshoz. Ilyen lehetőség az Nkt. 45. § (2) bekezdésében biztosított megoldás, miszerint a tanköteles korba lépő gyermek további egy évet óvodában maradhat, *amennyiben az Oktatási Hivatalhoz benyújtott szülői kérelem alapján az Oktatási Hivatal megállapítja, hogy a gyermek valóban nem érte még el a tankötelezettség megkezdéséhez szükséges fejlettséget.* Az Nkt. is lehetőséget biztosít a szülők számára, hogy ha úgy látják, a tankötelezettséget már megkezdett gyermekük fejlődése szempontjából előnyös lenne, akkor *a sikeresen teljesített első évfolyamot megismételje.*

A válasz hangsúlyozta, hogy *tanügyigazgatási szempontból rendkívül aggályos az Iskola gyakorlata az „Oviskola” csoportban tanulók értékelése és annak dokumentálása szempontjából is.* Azon túl, hogy előkészítő évfolyam nem létezik, az Iskola gyakorlata finanszírozási problémákat is felvet, hiszen az Iskola rendszerszinten, *egész osztályokra vonatkozóan – még ha szülői kérésre is – ismételteti meg a tanulókkal az első évfolyamot.* Az Oktatási Hivatal álláspontja szerint ez ellentétes a jogalkotói szándékkal, ami arra vonatkozott, hogy kizárólag azon gyermekek esetén történjen a sikeresen elvégzett évfolyam megismétlése, akik számára ez valóban szükséges. A gyakorlatban ennek szükségessége a tanév folyamán, leginkább a tanév végéhez közeledve derülhet ki. *Hibás eljárás tehát, hogy a szülők a tanév folyamán már januárban kérelmezik, hogy gyermekük ismételje meg az első évfolyamot, ráadásul úgy, hogy – nyilván nem véletlenül – hibás terminológiát használva azt kérelmezik, hogy a tanuló „folytathassa” tanulmányait az első évfolyamon.*

Az Oktatási Hivatal álláspontja szerint *az Iskola gyakorlata nem felel meg a hatályos jogi szabályozásnak*, utalt arra, hogy a jogszabályi keretek biztosítják, hogy a nehézségekkel küzdő gyermekek is sikeresen vegyék a tankötelezettség megkezdésével járó akadályokat.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási vagy *közszolgáltatást végző szerv*, hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében *közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv*. Az Nkt. 1. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése szerint az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes, mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Mindezek nyomán a köznevelés intézményei és fenntartói közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, az egyik legfontosabb alapkövetelmény *a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége, a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, *szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján *minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, 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*. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek

megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, hogy a *mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása*. Az alaptörvényi követelmények keretén belül, indokolt esetben a törvényhozót megilleti az oktatási intézményrendszer módosításának, átalakításának joga. A megtett lépésekért éppúgy, mint a szükséges intézkedések elmaradásáért a felelősség a mindenkori kormányzatot terheli.

3. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Így a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként *biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket*. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg *a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére*. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy *aktívan kell cselekednie a gyermekek alapjogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében*.

Ezt az alaptételt az Egyezmény preambuluma is rögzíti, hogy *a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt*. Az Egyezmény a magyar jog része, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezet biztosítására. Az Egyezmény 3. cikke minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

III. Az ügy érdemében

1. Az „Oviskola” csoport tanterve és akkreditációs kötelezettsége kapcsán

Az Iskola *Pedagógiai Programja* szerint az Oviskola csoportba járó tanulók *„eltérő tanrendben tanulnak”*. A Tankerületi Központ vezetőjétől kapott válasz alapján az *Oviskola csoport „nem dolgozik eltérő tantervvel”*, a Nemzeti alaptanterven alapuló kerettanterv szerint zajlik a tanítás, a csoport neve csupán *„egyénre szabott differenciált oktatási formára utal”*, álláspontjuk szerint ezért nincs szükség eltérő tanrenddel összefüggő akkreditációra.

A Tankerületi Központ vezetője által előadottak és a Pedagógiai Programban foglalt előírás között a **tanterv oktatás szakmai megítélése kapcsán alapvető ellentmondást észlelhető**, azonban – *figyelemmel annak pedagógiai szakmai tartalmára* – az Ajbt. hatásköri szabályai alapján ennek alapjogi aspektusú feloldására *nincs lehetőségem*.

Mindazonáltal utalni kívánok az Nkt. 9. § (8) bekezdésére, amely szerint amennyiben egy iskola a kerettantervi szabályozástól, vagy *egyéb, a köznevelési jogszabályokban meghatározott nevelés- és oktatásszervezési módszerektől eltérő, egyedi megoldásokat kíván*

alkalmazni, akkor annak engedélyezését az oktatásért felelős minisztertől kell kérelmezni. Jeleznem kell azt is, hogy jogértelmezési kétség vagy probléma esetében egy új oktatási mód, megoldás bevezetése esetén az intézménynek, illetve a fenntartónak lehetősége van arra, hogy a szaktárca véleményét, állásfoglalását kérje, az engedélyezési folyamatnak pedig a jogi garanciális feltételek és a szakmai minőségbiztosítás szempontjából kiemelt jelentősége van. Mindez a döntés, a folyamat és a kontroll nem tekinthető pusztán oktatásszervezési, technikai kérdésnek, hanem alapvető szerepe van a gyermek oktatáshoz való joga tekintetében.

2. A tanulók „Oviskola” csoportba történő felvételével, besorolásával összefüggésben

Az Nkt. 2020. január 1-től hatályos 45. § (2) bekezdése a tankötelezettség kezdetére vonatkozó, korábbi szabályozást megváltoztatta, és azt rögzítette, hogy abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a gyermek a hatodik életévét betölti, tankötelessé válik, azonban a szülő kérelmére a felmentést engedélyező szerv döntése alapján a gyermek további egy nevelési évig óvodai nevelésben vehet részt. Az Nkt. módosítás indokolása a bevezetett megoldással kapcsolatban rögzíti: *"A Javaslat a tankötelezettség megkezdését pontosítja. A gyermek érdekét az szolgálja, hogy a megfelelő óvodai felkészítést követően minél előbb megkezdhesse iskolai tanulmányait és nagyobb eséllyel sajátítsa el az egyes pedagógiai szakaszok végére elvárt ismereteket, képességeket, kompetenciákat. Az új szabályozás szülői kérésre az indokolt esetekben biztosítja az iskola megkezdésének legfeljebb egy évvel történő elhalasztását és az erről való döntés jogát állami szervhez telepíti."*

A fentiekkel összefüggésben utalnom szükséges az Alkotmánybíróság 17/2021. (V. 13.) AB határozatában hivatkozottakra, miszerint "[az] iskolaérettség kapcsán a gyermeket megilleti az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos jog, hogy iskolai **tanulmányait iskolaéretté válását követően kezdje meg**. Ez az időpont a gyermekek eltérő fejlődési üteme miatt egyénekenként változik. Az [...] **iskolaérettség, mint szakkérdés megállapítása elsősorban a szülő joga.**" (Indokolás [125]) **A felmentést engedélyező szerv feladata annak vizsgálata, hogy a szülő helyesen ítélte-e meg gyermeke iskolaérettségének kérdését,** azaz a gyermek megfelel-e az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet VI. pontjában rögzített minimális fizikai követelményeknek, illetve birtokolja-e azokat a pszichés és szociális készséget, amelyek együttes fennállása esetén egy gyermek iskolaérettsége megállapítható. A felmentést engedélyező szerv csak az általános közigazgatási rendtartás szerinti tényállásistázási kötelezettségének megfelelő eljárásban hozhat a szülő kérelmével ellentétes döntést."

Az Alkotmánybíróság fenti döntésében kifejtette azt is, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján a **gyermeket nem kötelezettségként terheli, hogy hatéves korában megkezdje általános iskolai tanulmányait, hanem éppen ellenkezőleg, az a jog illeti meg, hogy iskolai tanulmányait akkor kezdje meg, amikor iskolaérettnek tekinthető.** Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése pedig külön is nevesíti különleges gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő társadalmi csoportként (a gyermekek mellett) a fogyatékkal élőket. Az Alkotmánybíróság korábban már éppen a sajátos nevelési igényű gyermekek jogi helyzetével összefüggésben állapította meg, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdését a XV. cikk (5) bekezdése kontextusában lehet értelmezni.

*Az általánostól eltérő fejlettségű gyermekek oktatására, fejlesztésére a hatályos Nkt. több jogszerű lehetőséget is biztosít a tanulók számára. Így többek között az Nkt. 27. § (5) bekezdése értelmében az általános iskola kötelessége megszervezni a tanuló heti kötelező óraszámát és az osztályok engedélyezett heti időkeret-különbözete terhére többek között a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatására, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára, továbbá az első- negyedik évfolyamra járó **tanulók eredményes felkészítésére szolgáló, differenciált fejlesztést** biztosító 1-3 fős foglalkozásokat. Az Nkt. 47. § (1) bekezdése értelmében a **sajátos nevelési igényű***

tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdve, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Az Nkt. 47. § (8) bekezdése értelmében, ha a gyermek, a tanuló **beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzd** fejlesztő pedagógiai ellátásra jogosult.

Hangsúlyozni kell azt is, hogy a pedagógus alapvető feladatuként határozza meg az Nkt. 62. § (1) bekezdése különösen, hogy nevelő és oktató munkája során gondoskodik a gyermek személyiségének fejlődéséről, tehetségének kibontakoztatásáról, ennek érdekében tegyen meg minden tőle elvárható, figyelembe véve a gyermek egyéni képességeit, adottságait, fejlődésének ütemét, szociokulturális helyzetét.

Mindezek ismeretében a szülők és az eljárásokban közreműködő szervek eljárásának eredményeként általánosságban leszögezhető, hogy **az iskolákba nem kerülhet olyan gyermek, aki az iskolába lépéshez szükséges érettséget nem éri el**. Az Iskola Pedagógiai Programja ezzel szemben azt rögzíti, hogy az „*Oviskola olyan diákok befogadását biztosítja, akik a jogszabály szerinti tankötelezettség életkorát elérték, de az első osztály követelményeit még nem képesek tőlük elvárható módon teljesíteni képességbeli hiányok okán*”.

Az Iskolában a mindenkor első osztályokból matematika, magyar nyelv és irodalom órákon csoportbontással létrehozzák az 1-KOKA elnevezésű, „Oviskola” nevű fejlesztő csoportot, ahová *szülői kérelemre kerültek a tanulók jellemzően a tényállásban részletesen bemutatott szülői indokolással, hogy a gyermekük még valamilyen módon éretlen a hagyományos iskolai élet megkezdésére*. Így például az óvodai felkészítés nem volt elégséges, magatartási problémákkal küzd a gyermek, könnyebb lesz az átmenet az iskola és óvoda között. A **szülői vélemények** azt támasztják alá, hogy a szülők abban a tudatban iratták be gyermeküket az Oviskola csoportba, hogy ott még egy éven keresztül ismerkedhet az iskolai léttel, haladékat kaphat az iskolai oktatás tényleges megkezdésében az éretlensége miatt.

Az Iskola minden tanuló esetében iskolaérettséget elemző méréseket (Difer mérés, eDia mérés, DIOO mérés) végzett, ezek alapján a fejlesztő pedagógusok és a gyógypedagógus kidolgozták a gyermekek fejlesztési terveit. A Tankerületi Központ válaszához mellékelt iratok szerint 2023/2024-es tanévben e csoportba járt 13 tanuló, közülük *szakértői bizottsági véleménnyel csupán 2 tanuló rendelkezett, amelyben beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséget állapítottak meg*. Közülük az egyik tanuló kapcsán a 2023. június 16-án kelt szakértői vélemény iskolai fejlesztésre vonatkozó javaslatot is tartalmazott, amely értelmében a szakértői bizottság a gyermeket tulajdonképpen iskolaérettnek nyilvánította. Egy harmadik tanulónál továbbá csupán előzetes vélemény állt rendelkezésre a járási szakértői vizsgálat eredményeinek összegzéséről, amely szerint sajátos nevelési igényt valószínűsítettek, így a vármegyei szakértői bizottság további vizsgálatára volt szükség. A csoportba sorolt valamennyi tanuló *a beiratkozás évében töltötte be a tankötelezettség alsó korhatárát, 11 fő született 2017. augusztus 31-éig, míg két 2016 őszén*. Ezen adatok ismeretében egyik érintett tanuló esetében sem került sor hivatalosan a tankötelezettség alóli felmentésre.

Álláspontom szerint a gyermekek iskolába való felvétele egyben az oktatáshoz való joga érvényesülésének a kezdetét jelenti, amelynek feltétele a *gyermek iskolaérettsége* is. A tanköteles korú gyermek ennek megfelelően, ha nem állapítják meg az iskolai oktatásra való érettségének hiányát, akkor „teljes jogú” tanulóként az első évfolyamot kezdi meg.

Jelen esetben nincsen arról információ, hogy az arra jogosultak kezdeményezték volna a gyermekek további egy évig való óvodai nevelését. Az Iskola Pedagógiai Programja, és az annak nyomán követett gyakorlat a hatályos jogi szabályozással szemben olyan sajátos módon kívánta kezelni a tanköteles korú gyermekek iskolaérettséggel kapcsolatos (esetleges) problémáit, hogy felvette és egy külön csoportba sorolta azon gyermekeket, akik a képességeik hiánya miatt nem voltak lényegében (szüleik szerint) iskolaérettnek. Rá kell mutatnom arra, hogy az Iskola rugalmas, befogadó gyakorlata **látszólag a gyermek legjobb**

érdekének megfelelő eljárás elvét követte, valójában azonban szembement ezen elvvel. A gyermekek legjobb érdekét ugyanis az szolgálja, ha számukra az oktatást, nevelést kiszámítható, világos jogi-szakmai keretek között biztosítják, ahol egyértelműek a szerepek, a felelősség és az esetleges számon kérhetőség is. Mindez nem egyszerűen a formális jogszerűség, hanem tartalmi alapjogi garanciák diktálják.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a tanulók Oviskola fejlesztő csoportba való felvételével kapcsolatosan az Iskola Pedagógiai Programja és ennek nyomán követett gyakorlata a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, valamint nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás és döntéshozatal elvével.

3. Az „Oviskola” csoportba járó tanulók „első évfolyamon” folytatott tanulmányaival és annak megismétlésével összefüggésben

Az iskolai felkészítés egy olyan folyamatként határozható meg, amely évfolyamokra tagolódva zajlik. A tanuló az iskolába lépve az egyes évfolyam kerettanterveiben meghatározott követelményeit teljesítve haladhat tovább a következő évfolyamra, míg az adott iskolát be nem fejezi. A tanuló az iskola magasabb évfolyamába az Nkt. 57. § (1) bekezdése alapján akkor léphet, ha az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Az egyéni előrehaladású nevelésben és oktatásban részt vevő tanuló esetében az előírt tanulmányi követelményeket az e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott évfolyam végéig kell teljesíteni. Az iskola igazgatója *a szülő kérésére legfeljebb egy alkalommal engedélyezheti az iskola első évfolyamának megismétlését*, akkor is, ha a tanuló az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Ez esetben csak a megismételt évfolyamról kap bizonyítványt a tanuló. A 20/2012. EMMI rendelet 51. § (8) bekezdése alapján évfolyamismétléshez vezethet az is, amennyiben a nevelőtestület a tanuló mulasztásainak mértéke miatt megtagadja az osztályozóvizsga letételét. Ugyanezen rendelkezés mondja ki azt is, ha a tanuló teljesítménye a tanítási év végén nem minősíthető, tanulmányait évfolyamismétléssel folytathatja. A 20/2012. EMMI rendelet 1. számú melléklete rögzíti az iskolák által alkalmazott záradékokat, így annak 4. pontja alapján az évfolyam ismétléssel érintett tanuló esetében a beírási naplóban, a törzslapon, illetve a naplóban az alábbi záradékot jegyzi be: „Tanulmányait évfolyamismétléssel kezdheti meg, vagy osztályozó vizsga letételével folytathatja.”

Az Nkt. az első évfolyam megismétlését tehát két esetben ad lehetőséget. Az első, kötelező esetben akkor, ha a tanuló az évfolyam követelményeit nem teljesítette, ebben az esetben a követelmények teljesítésének hiányában (függetlenül attól, hogy ez a hiányzásból, vagy tudás alapján következett be) nincs lehetősége tovább haladni. A másik, „önkéntes” esetben akkor, ha a tanuló ugyan sikeresen teljesítette az évfolyam követelményeit, de **szülei kérelme alapján** úgy dönt az iskola igazgatója, hogy engedélyezi az évfolyam megismétlését. Alapvető különbséget jelent, hogy az első esetben szülői kérelem nélkül, automatikusan sor kerül az évfolyam megismétlésre, hiszen a követelmények teljesítésének hiánya miatt nem engedhető tovább a tanuló magasabb évfolyamra. A második esetben ez egy lehetőség, ekkor a tanuló az évfolyam követelményeinek eleget tett és jogosult lenne a magasabb évfolyamra lépésre, de szülői kérelem alapján az igazgató engedélyezi az ismétlést. Az évfolyam megismétlésére vonatkozó szülői kérelem benyújtásnak tételes határidejét jogszabály nem rögzíti, de akkor lehet relevanciája, ha a gyermek tanulmányainak sikeressége egyértelműen megállapítható, ezt pedig reálisan a tanítási év végéhez közeledve állapítható meg.

A fentiekre figyelemmel áttekintettem az **első évfolyam megismétlésével összefüggő szülői kérelmeket is**, a 2021/22-es tanév vonatkozásában 2022. április 26-28. közötti keltezéssel íródtak, az Iskola pedig minden kérelemmel összefüggésben 2022. április 28-án az „első osztály folytatásáról” tárgy megnevezéssel határozatot hozott. A 2022/23-as tanévben

mind a 6 szülői kérelem 2023. január 10-én kelt, amelyekben a szülők gyermekük számára a következő tanévben az első osztályban „folytathassa” tanulmányait kérelmezik. Az Iskola e kérelmek alapján 2023. március 6-án, mind a 6 kérelem vonatkozásában az „első osztály folytatásáról” tárgyú határozatot hozott. Elemeztem a KIR-STAT adatokat és az „Oviskola” csoportba járó tanulók törzslapmásolatait is. E szerint a 2020/21-es tanévben az „Oviskola” csoportba 10 tanuló járt, amelyből 8-an szülői kérésre évfolyamot ismételt. (A 2020/21-es tanévre vonatkozó törzslapmásolatok nem álltak Hivatalom rendelkezésére.) A 2021/22-es tanévben a csoportba járó 9 tanuló közül minden tanuló szülői kérésre évfolyamot ismételt, amelyre a válaszhoz csatolt törzslapmásolatok is utaltak. A 2022/23-as tanévben a 6 tanulóból 3-an ismételték évfolyamot, míg a válaszhoz mellékelt törzslapmásolatok záradékába a másik 3 tanuló esetében szintén évfolyamismétlést jegyzett be az Iskola, ám ők tanulmányaikat a 2023/24-es tanévben végül másik intézményben folytatták.

Összességében tehát a vizsgált három lezárt tanévből az első tanévben, a 2020/2021. tanévre vonatkozóan törzslapmásolatok hiányában *nem állapítható meg a tényleges évfolyamot ismétlő tanulók száma, csupán feltételezhető, hogy a 10 főből 8 fő biztosan érintett volt.* A további kettő tanévben, a 2021/2022. és a 2022/2023. tanév során az **„Oviskola” csoportba járó minden tanuló szülői kérelemre megismételte a következő tanévben az első évfolyamot.** A fent ismertetett jogszabályi feltételrendszer szerint az Oviskola csoportba járó valamennyi tanuló esetén azt feltételezhetjük, hogy sikeresen teljesíthette az első évfolyam kerettantervi követelményeit. Mindez pedig ellentmond annak, hogy a csoportba csak „iskola éretlen” gyermek került felvételre a szülői kérelmek alapján.

Az Oktatási Hivatal álláspontjával egyetértve rá kell mutatnom, hogy az évfolyam megismétlésére vonatkozó szülői kérelem benyújtásának határidejét jogszabály ugyan nem rögzíti, de annak a januári, szülők általi kérelmezése nem felelt/felelhetett meg az Nkt. feltételrendszerének, hiszen akkor még a tanítási év jelentős része hátra volt. Az Iskola igazgatójának döntése azért sem felel meg az Nkt. előírásainak, mert az eleve nem ismeri az első évfolyam „folytatásának” lehetőségét, ezt immár a jogszabályok ki is zárják.

Az Iskola bemutatott gyakorlata álláspontom szerint akadályozza a tanulók iskolai évfolyamokon való jogszerű tovább haladásának biztosítását. Az Iskola igazgatója eközben az időelőtti önkéntes szülői kérelmeknek helyt adva, automatikusan, a tanulók előrehaladásának, egyedi körülményeinek mérlegelését mellőzve hozott döntést. Az igazgató ennek során egy nem létező lehetőség megadásáról, vagyis „az évfolyam folytatásáról” döntött, amely így tulajdonképpen az évfolyam megismétléséhez vezetett az érintett tanulók esetében. Rá kell mutatnom arra, hogy nem kizárt az, hogy adott tanulók esetében utólag szakmailag akár indokolható lehetett az évfolyam megismétlése, de ez nem menti az eljárás önkényességét.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Iskolának a Tankerületi Központ tudomásával, jóváhagyásával működő, az első évfolyam megismételtetésére, „folytatására” vonatkozó gyakorlata és az azzal kapcsolatos döntései a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz és nem egyeztethetőek össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével.

Összegzés

A gyermekek iskolába való felvétele az oktatáshoz való jog érvényesülésének első lépése, ahhoz, hogy erre sor kerülhessen, nem elég a tankötelezettség alsó korhatárának az elérése, hanem szükséges a gyermek iskolaérettsége is.

Jelen ügyben a Tankerületi Központ tudomásával olyan iskolai gyakorlat alakult ki, amely akadályozza a tanulók iskolai évfolyamokon való jogszerű tovább haladásának biztosítását, miközben az igazgató a tanulók egyedi körülményeinek mérlegelését mellőzve az idő előtt benyújtott szülői kérelmeknek helyt adva – valószínűsíthetően a tanulók által a

tanítási év végén sikeresen teljesített követelmények ellenére – szintén idő előtt döntést hoz egy már nem létező lehetőség megadásáról, „az évfolyam folytatásáról”, amely tulajdonképpen az évfolyam megismétléséhez vezet.

Mindezek alapján álláspontom szerint a feltárt gyakorlat a gyermekek oktatáshoz és a gyermekek védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okoz, amely egyben a jogbiztonság követelményébe is ütközik.

Továbbá ellentmondást észleltem a Tankerületi Központ vezetője által előadottak és a Pedagógiai Programban foglaltak között a tanterv oktatás szakmai megítélése kapcsán, azonban figyelemmel annak pedagógiai szakmai tartalmára ennek feloldására nem volt lehetőségem.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *kezdeményezem* a Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Kormányhivatal főispánjánál, mint a köznevelési feladatokat ellátó hatóság vezetőjénél, hogy *oron kívül* vizsgálja meg 2018/2019. tanévtől a Sajószögedi Kölcsey Ferenc Körzeti Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézményben az „Oviskola” csoportra vonatkozó valamennyi iskolai dokumentumot, különös tekintettel az Iskola pedagógiai programjára, továbbá az első évfolyamra beiratkozó tanulók tanügyi dokumentumait és tegye meg a jogszabályi rendelkezések érvényesítése céljából szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2024. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos