

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Vitatott tartalmú alapfogalmak az oktatási jogban

Szerző: dr. Fórika László

Budapest, 2016. augusztus

I. Összegzés

A hazai oktatás szelekciós mechanizmusait, méltánytalan voltát számos kiváló kutató és kutatóintézet elemezte már - elsődlegesen oktatásszociológiai módszerekkel¹. (A magyar köznevelés a legvizsgáltabb rendszer az egész közép-keleti régióban.) Az integráció melletti, a szegregáció elleni fellépés fontosságát és a tenni akarást hangsúlyozva, számos kormányzati nyilatkozat látott napvilágot az utóbbi évtizedben, sőt, a tudomány eredményeire hivatkozva - a rendszerhibákat részben elismerve - számos kormányzati stratégia is készült az utóbbi években. (Köznevelés fejlesztési stratégia², Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni stratégia³, Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II.⁴)

¹ Pl. Kertesi Gábor - Kézdi Gábor (2014): Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban. Budapest Munkagazdaságtani Füzetek (BWP) 2014/6, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet - Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék, <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1406.pdf> (2015. június. 8.);

Csapó Benő, Molnár Gyöngyvér, Kinyó László: A magyar oktatási rendszer szelektivitása a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok eredményeinek tükrében. Iskolakultúra 2009/3-4.

²A 2014-ben közzétett köznevelés-fejlesztési stratégia a beavatkozást igénylő legfontosabb problématerületek között fejti ki, hogy „A köznevelési rendszer nem képes eléggé csökkenteni a szülői ház kulturális szintjeiből akadó különbségeket így a nemzetközi összehasonlításban is magas az iskolarendszer szelektivitása. Kiemeli azt is, hogy „Azok a gyerekek, akik már az óvodába is szűkösebb készség-, illetve képességrepertoárral kerülnek, az iskolát is hátránnyal kezdik, amit az iskolai hátránykompenzáció sem tud ellensúlyozni, azaz az iskolakezdetkor meglévő különbségek később sem csökkennek a kívánatos mértékben.” A Stratégia rámutat arra is, hogy „A családok közötti jelentős társadalmi és gazdasági különbségek, valamint a középosztály felől érezhető szelekciós nyomás meghatározó szerepet játszik az oktatási egyenlőtlenségek kialakulásában, aminek következtében nagy különbségek tapasztalhatók az egyes iskolák oktatási színvonala és tanulói összetétele között.”

<http://www.kormany.hu/download/6/fe/20000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-fejleszt%C3%A9s.pdf>, 66., 88. o.

³ „Oktatási rendszerünk az elmúlt 20 évben nem volt képes meghatározó mértékben csökkenteni a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek családi környezetéből fakadó elmaradásait.” A stratégia kifejti azt is, hogy „a végzettség nélküli iskolaelhagyás és az elfogadhatatlanul alacsony iskolai tudásszint között nagyon erős kapcsolat áll fent” <http://www.kormany.hu/download/5/fe/20000/V%C3%A9gzetts%C3%A9g%20n%C3%A9lk%C3%BCli%20iskolaelhagy%C3%A1s%20.pdf>, 3. o., (2015. június 8.)

⁴ „A köznevelési rendszer számos olyan - különösen a leszakadó rétegeket, köztük a romákat sújtó - problémával küzd, amelyek megoldása csak további hosszú távú fejlesztéssel orvosolható. A hatékony fellépést a méltányosság alapelveinek tiszteletben tartásán kívül az a tény is sürgeti, hogy a romák az iskoláskorú népesség, ezáltal a jövő munkavállalóinak jelentős és egyre növekedő csoportját képviselik. Az iskolai végzettség szintje és a társadalmi integráció mértéke között - számos vizsgálat egybehangzó tapasztalatai nyomán - egyértelmű a szoros összefüggés. [...] A különböző összehasonlító felmérések (IEA,

Az eredmények mégis elmaradnak. Magyarországon olyannyira erős az összefüggés a tanulók társadalmi státusza és iskolai teljesítménye között, hogy egy tanulócsoporthoz átlagos családi háttere alapján „megjósolható”, pontosabban megbecsülhető annak a csoportnak a várható tanulmányi teljesítménye - mutat rá egy kormányzati szerv, az Oktatási Hivatal is⁵. A köznevelési rendszerünk válságának legsúlyosabb eleme, az etnikai alapú oktatási szegregáció súlya pedig a rendszerváltás óta nő, és jelenleg is növekszik⁶. Az egész országra számított szegregációs index értéke 2010 és 2013 között enyhén, míg a roma származás szerinti szegregáció 2008-2014 között jelentős mértékben növekedett.⁷

Lehet, hogy az elkötelezettséggel van baj? Lehet, hogy a határozott fellépés túlzottan nagy (vállalhatatlan politikai kockázatot jelentő) ellenállást váltana ki a hibás rendszerben is érdekérvényesítésre képes társadalmi csoportból? Lehet, hogy a problémák megoldása immár lehetetlenné vált? Lehet, hogy az alapfogalmak nem kellően tisztázottak? Vagy egészen máshol kell keresni a problémaforrást? Esetleg okok komplex rendszere együtt hat közre abban, hogy az oktatási rendszerünk kiegyenlítő funkciói nagyon gyengén működnek⁸, és hogy egyre nő azoknak az aránya, akik nem érik el azt a tudásküszöböt, ami a továbbtanuláshoz, bármiféle szakmai képzéshez és így a munkaerőpiacra jutáshoz szükséges⁹?

Ez a dolgozat nem tud választ adni a feltett kérdésekre, és különösképpen nem tud megoldási

PISA) rámutattak, hogy a tanulói teljesítményeket vizsgálva jelentősek az iskolák és osztályok közötti különbségek. A szelekciós folyamatok pedig elsősorban a tanulók szociális háttere alapján mennek végbe. A vizsgálatok bizonyítják, hogy a tanulók közötti válogatás jelentősen csökkentheti az iskolarendszerek hatékonyságát.”

http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFS%20II.pdf, 38. oldal. (2015. június 8.)

⁵ http://www.oktatas.hu/kozneveles/meresek/kompetenciameres/kiemelkedo_teljesitmenyu_iskolak

⁶ Kertesi Gábor - Kézdi Gábor: A roma fiatalok esélyei és az iskolarendszer egyenlőtlensége, http://mta.hu/data/dokumentumok/egyeb_dokumentumok/2016/BWP1603%20KG%20KG.pdf, 4. o. (2016. augusztus 22.)

⁷ Hajdu Tamás- Hermann Zoltán -Horn Dániel - Varga Júlia: A Közoktatás indikátorrendszere 2015, <http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf>, 130. oldal, (2016. augusztus 22.)

⁸ Hajdu Tamás- Hermann Zoltán -Horn Dániel - Varga Júlia: Közoktatási indikátorrendszer 2015, <http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf>, 160. oldal, (2016. augusztus 22.)

⁹ http://eduline.hu/kozoktatasi/2014/2/13/Nagy_a_baj_a_magyar_oktatassal_a_gyengek_me_ZVUXML, (2016. augusztus 22.)

javaslatokkal szolgálni, de - köznevelési rendszerünk szelekciós-szegregációs működése szempontjából - vitatott tartalmú alapfogalmak jogi elemzésével az útkeresést szolgálhatja.

A legfontosabb megállapítások:

1. A gyermek mindenképp felett álló érdeke lényegénél fogva esélyegyenlőségi elvárást jelent.
2. A nevelés megválasztásához fűződő jogban a szülő felelőssége a domináns elem.
3. A tanuláshoz való jog biztosítása az állam intézményes jogvédelmi feladata; a lehető legmagasabb szintű tudás elérésének a biztosítása (egyebek mellett, egyúttal) a megkülönböztetéssel szembeni hatékony védelmet is igényli.
4. Az iskolaválasztási jog korlátozható alanyi jog. Az állam egy szülő konkrét iskolaválasztási döntésével kapcsolatban csak kivételesen rendelkezik beavatkozási lehetőséggel. Más a helyzet az állam intézményes jogvédelmi kötelezettségével: az alapjogok védelme érdekében az állam dönthet úgy, hogy az iskolaválasztás szabadságát rendszerszinten korlátozza.
5. Az egyes iskolák a tanulók felvételéről/átvételéről szóló döntésük során jogszabályban meghatározott szempontokat értékelhetnek; döntésük nem szabad mérlegelésen alapul.
6. Az oktatási szegregáció fenntartása akkor is jogellenes, ha 1. az elkülönítettség spontán folyamat eredménye, 2. az elkülönítettségen túl egyéb hátránnyal nem jár. A szegregáció időbeli (megengedő, átmeneti) határok nélkül, tényénél fogva jogellenes.
7. A vallásos és a nemzetiségi elkülönült oktatás - a szabályozás célja felől közelítve - a szülők neveléshez való jogáról és ezzel szoros összefüggésben; a vallásos-hitéleti, illetve a nemzetiségi identitás megőrzését és a nemzetiségi kultúra megismerését szolgálják: a szülő és a gyermeke speciális autonómiája biztosításáról szólnak. Az intézményfenntartó saját céljai nem értékelhetőek a szegregálva megszervezett oktatás jogszerűségének kérdéskörében.
8. A többes diszkrimináció értékelésének egyik alapvető szabálya az, hogy az érintett védett tulajdonságok sérelmét külön-külön is elemezni kell; így az egyik védett tulajdonság körében kimutatható kimentési ok nem hat ki a másokra is.
9. A társadalmi felzárkózás fogalmának nincs egyértelműen meghatározható célja, de még pontosan körülírható célcsoportja sem, és mivel ez a fogalom az esélyegyenlőséghez, az egyenlő bánásmódhoz és a jogegyenlőséghez is kapcsolódik, azok érvényesítésének bizonytalanságát is okozhatja.
10. A felzárkózási célú oktatási szegregáció is jogellenes, hiszen egy esetleges eredményre vezető

folyamatot még a jószándék feltételezése mellett sem azonosíthatunk a várt eredménnyel, miközben a szegregáció megengedő időbeli határok nélkül jogellenes.

II. A jogértelmezés jelentősége

A szabály határozott tartalma esetében nem releváns az értelmezés módszertana és az értékítéletek különbözősége, és ebből fakadóan ilyenkor a társadalmi igazságosság bizonytalansága sem játszhat szerepet a tartalom felfejtésében. Az értelmezés kérdése érdemben csak akkor vetődik fel, ha az alkalmazandó normának - a magyar jogban: célja figyelembe vételével feltárt - tartalma nem világos. Ha az alapul fekvő társadalmi tények nem vitathatóak és az alkalmazandó szabály is egyértelmű, akkor ebből behatárolható állami jogérvényesítési kötelezettség fakad - legalábbis az alapjogok vonatkozásában.

A jogértelmezés során, ahogyan ezt az Alaptörvény 28. cikkének első mondata¹⁰ megfogalmazza, figyelemmel kell lenni arra, hogy egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal (és természetesen: az Alaptörvénnyel) összhangban kell értelmezni.¹¹

Azonban még teljesen világos tartalmú szabály esetén is lehet - különösen a társadalom széles rétegeit érintő, vitatott kérdések esetén - komoly jelentősége a jogértelmezésnek. Szabályt lerontó jogértelmezés születhet ugyanis, ha pl. a szabály állami érvényesítésének a társadalmi tények értékeléséből fakadó vélt vagy valós akadálya van („tudjuk mi a szabály, de annak érvényesítése objektív akadályba ütközik”), és/vagy ha a kormányzó politikai elit értékfelfogása szerinti és a jogszabályból magából levezethető társadalomszabályozási cél között eltérés van. Előfordulhat az is, hogy a jogalkotó elit saját eszmerendszere szerint úgy alkot meg egy „pontosító” szabályt - az alapszabályt látszólag nem érintve -, hogy azzal koherenciazavart teremt. Végző soron maga a jog válhat bizonytalanná, ha a közigazgatást irányító hatalom hivatkozik az ésszerűségre, a pragmatizmusra vagy valamely fölérendelt eszmére, esetleg egy csak látszólag mellérendelt

¹⁰28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

¹¹Az Alaptörvény tehát az objektív teleologikus jogértelmezés primátusát hangsúlyozza.

szabályra a jogértelmezés és a jogérvényesítés során.

A magyar jog egyik új fogalmának, a társadalmi felzárkózásnak nincs jogi definíciója, de alkotmánybíróági értelmezése sincs¹².

Helyes akkor is visszakanyarodni már sokszor értelmezett alapfogalmakhoz (új irányvonalak, alapelvek meghatározásának elősegítése érdekében), ha valamely társadalmi alrendszer működésének alapvető, koncepcionális hibáit mutatják ki az állam szakhatóságainak méréseken alapuló helyzetértékelései, jelentései és/vagy hiteles, tárgyilagos, azonos premisszákból azonos következtetésekre jutó különböző tudományos kutatások is.

A tanulás szabadsága, a szülő nevelés megválasztáshoz és iskolaválasztáshoz való jogának viszonyrendszere, és mindezek kapcsolódása a gyermek mindenek felett álló érdekéhez nem csak elvi-fogalmi kérdések, mivel érvényesítésük a társadalom széles rétegeit közvetlenül érintik; az oktatás elérhetősége és minősége ugyanis a gyermek jövője szempontjából meghatározó jelentőségű. Az oktatás eredményessége hosszabb távon azonban vitathatatlanul elemi fontosságú a teljes társadalom vitalitása vonatkozásában is, ezért a fejlett országok mindegyikében az oktatáspolitikai egyik kiemelt célja a társadalmi egyenlőtlenségek érdemi mérséklése és a szegregáció, a kirekesztődés elleni (valóban) elkötelezett küzdelem. Mindeközben hazánkban az oktatás rövid és hosszú távú nemzetpolitikai stratégiai jellegét egyszerre hangsúlyozza a tömeges szegénység, aminek markáns regionális és etnikai jegyei is vannak, és ami (szociológiai kutatások szerint, részben éppen a köznevelési rendszerünk szelektív és méltánytalan volta miatt) újratermelődik. A társadalmi leszakadás az egyenlő bánásmód, az oktatási esélyegyenlőség, az oktatást is érintő felzárkózás és az oktatási szegregáció egymással összefüggő jogi fogalmának ad különös jelentőséget.

Rendkívül fontos az alapfogalmak tartalmának feltárása, ha a bírósági jogvédelem hosszabb idő alatt kialakult és viszonylag következetesen alkalmazott jogértelmezését felsőbbbíróági ítélet alapvetően

¹² Eddig négy alkotmánybíróági határozat (9/2016. (IV. 6.) AB határozat 17/2014. (V. 30.) AB határozat 20/2013. (VII. 19.) AB határozat 12/2013. (V. 24.) AB határozat) született az Alaptörvény IV. módosítása kapcsán (amely a felzárkózás fogalmát is beemelte), de a társadalmi felzárkózás fogalmát egyik sem értékelte.

és ráadásul úgy változtatja meg, hogy az érinti az állam nemzetközi kötelezettségvállalásait is. Bizonyos esetekben ugyanis nemcsak belső jogalkalmazási kérdés az, ha a szabályok teljesen új megvilágítást kapnak és a korábbi ítéletek közötti, egymásra épülő koherencia megbomlani látszik: Magyarország nemzetközi egyezmények részes tagállamaként (és az Európai Unió tagjaként) számos területen, így a szegregáció elleni fellépésben is, hatékony jogvédelem biztosítását vállalta.

Például, az éles társadalmi vitát kiváltó nyíregyházi szegregációs ügyben a Kúria felülvizsgálati eljárásban szakmai vitát is kiváltó ítéletet hozott 2015. április 22-én¹³. A Kúria a korábbiaktól markánsan eltérően értelmezi az iskolaválasztás, az önkéntes választás, a vallásos világnézet, a nemzetiségi származás és a diszkrimináció kapcsolatát a vallásos nevelés választhatósága vonatkozásában. Alapvetően másként értelmezi az oktatási szegregáció általános fogalmát is¹⁴. A Kúria ezen ítélete nemcsak azért kiemelt fontosságú, mert az alapul fekvő ügy az oktatási szegregáció, deszegregáció, reszegregáció és az oktatási felzárkózás értelmezésének, illetve a dogmatikus kontra pragmatikus jogvédelem vitájának szimbólumává vált a hosszú eljárást során, hanem azért is, mert elvi határozati státuszt is kapott.

Az utóbbi időben más elvi jelentőségű bírósági ítélet is született, amely (bár talán kisebb reflektorfényt kapott) az iskolaválasztás szabadságát és a szegregáció viszonyát is érinti. A Kfv. II. 37.414/2015/8 ügyben¹⁵ a Kúria azt állapította meg, hogy az iskolaigazgató akkor sem köteles felvenni az iskolájába jelentkező nem körzetes tanulót, ha szabad kapacitással rendelkezik. Diszkrécionális jogkörben döntheti el, hogy a vezetésére bízott iskolában a körzetes tanulókon túl még milyen további létszámnövekedés mellett biztosítható a körzetes gyermekek elvárt színvonalú oktatása. Megállapította azt is, hogy az első és másodfokon eljáró oktatási hatóságok és a jogerős ítéletet hozó bíróság a szegregáció kérdését is megvizsgálva jutottak jogszerű következtetésekre. Arra, hogy 1. nem minősül szegregációnak, ha az iskola tanulóinak többsége azért cigány, mert a körzetes iskola felvételi körzetében sok roma család él, 2. a gyermeknek jobb, ha a cigány többségű helyi iskolában tanul, mintha aránytalan terhet vállalva naponként utaznia kellene egy másik

¹³Kúria Pfv.IV.20.241/2015/4. Elérhető: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/elvhat/62015-szamu-polgari-elvi-hatarozat>

¹⁴ E tanulmány nem elemzi részletesen a Kúria ítéletét; az egy külön dolgozatot érdemel.

¹⁵ http://cfcf.hu/sites/default/files/Szolcsan_Kuria_2015.pdf, (2016. augusztus 22.)

(integrált) iskolába.¹⁶

A Kúria átiratkozási ügyben hozott ítélete alkotmányjogi panaszként az Alkotmánybíróság elő került, amit az a szegregáció kérdésének érdemi vizsgálata nélkül, végzéssel visszautasított¹⁷. Az AB megállapította, hogy a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel.

Az oktatási szegregáció súlyosságának és a szegregációval szembeni jogvédelem hiányosságainak értékeléseként értelmezhető, hogy Magyarországgal szemben a roma tanulókat érintő szegregáció miatt kötelelesszegési eljárást indított az Európai Unió Bizottsága. Elgondolkoztató az is, hogy az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati Eljárása (UPR) keretében Magyarország 2. felülvizsgálata során tett ajánlásokban (hiányosságot értékelve) összességében 30-szor szerepel a roma szó, miközben részben vagy egészben romák oktatásával, romák oktatási megkülönböztetésével, elkülönítésével hét ajánlás is foglalkozik¹⁸.

III. A gyermek mindenképp felett álló érdeke

A gyermek mindenképp felett álló érdeke - a nyelvtani értelmezés szerint - olyan eszme, ami a politika, az aktuális társadalomszabályozási, ezen belül az oktatáspolitikai célok felett áll. Alapelve, ami szerint minden egyes gyermek feltétlen védelemre és támogatásra jogosult értékhordozó, amit mindenki, szülő, pedagógus, iskola, magán és közintézmény, az állam valamennyi szerve köteles szem előtt tartani a gyermeket érintő döntése során. A fogalom azt feltételezi, hogy egy konkrét gyermek érdeke nem áll feltétlenül ellentétben más gyermekek eltérő érdekével: azt feltételezi, hogy az egyes érdekek mások érdekeinek érvényesítésével összhangba hozhatóak. Mivel érdekek egyidejű érvényesítése fogalmilag, elkerülhetetlenül forrásfelosztással jár, minden gyermek mindenképp felett álló érdekének egyidejű érvényesítése immanens módon esélyegyenlőségi szempontok érvényesítését is jelenti.

¹⁶ Ez a tanulmány nem elemzi részletesen sem a Kúria, sem az AB határozatát, mert összetettségét röviden feltárni nem lehet.

¹⁷ 3148/2016. (VII. 22.) AB végzés, <http://alkotmanybirosag.hu/download.php?h=1494>, (2016. augusztus 22.)

¹⁸ 1374/2016. (VII. 21.) Korm. határozat az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati Eljárása (UPR) keretében Magyarország 2. felülvizsgálata során tett ajánlásokról

A gyermek mindenek felett álló érdekének alapelvét a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: gyermekjogi egyezmény), az egyik legszélesebb körben elfogadott nemzetközi egyezmény 3. cikk 1. pontja rögzíti. E szerint: A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban. Ez az alapelv nevesítetten is megjelenik azonban az egyezménynek a gyermeket megillető részvétel, védelem és megelőzés elveit tartalmazó más szabályaiban is¹⁹.

A gyermekjogi egyezmény 28-29. cikke²⁰ a gyermek oktatáshoz való jogát fejt ki. E szabályok az

¹⁹Az Egyezmény 9. cikk 1. és 3. pontjait, a 21., 28., 29. cikket, 37. cikk c) pontját, a 40. cikk 2. b) pontját.

²⁰28. cikk

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából:

- a) az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik;
- b) előmozdítják a középfokú oktatás, különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik, továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetére pénzügyi segítségnyújtásra;
- c) minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba;
- d) minden gyermek számára nyitottá és hozzáférhetővé teszik az iskolai és pályaválasztási tájékoztatást és tanácsadást;
- e) intézkedéseket tesznek az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére.

2. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermeknek mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.

3. Az Egyezményben részes államok elősegítik és előmozdítják a nemzetközi együttműködést az oktatásügy területén, különösen annak érdekében, hogy megszüntessék a tudatlanságot és az írástudatlanságot az egész világon, és megkönnyítsék a tudományos és technikai ismeretek megszerzését, valamint a korszerű oktatási módszerek megismerését. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

29. cikk

1. Az Egyezményben részes államok megegyeznek abban, hogy a gyermek oktatásának a következő célokra kell irányulnia:

- a) elő kell segíteni a gyermek személyiségének kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztését;
- b) a gyermek tudatába kell vésni az emberi jogok és az alapvető szabadságok, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartását;
- c) a gyermek tudatába kell vésni a szülei, személyazonossága, nyelve és kulturális értékei iránti tiszteletet, valamint annak az országnak, amelyben él, továbbá esetleges származási országának a nemzeti értékei iránti és a sajátjától különböző kultúrák iránti tiszteletet;

oktatás egésze vonatkozásában hangsúlyozzák az oktatásnak az esélyegyenlőség biztosításában játszott szerepét és az iskolának az általános és ingyenes, illetve a gyermek képességeitől függő hozzáférhetőségét. Az egyezmény az oktatás céljai között elsőként említi, hogy annak a gyermek személyisége kibontakozását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztését kell szolgálnia.

A gyermek mindenképp felett álló érdekét nevesítetten sem az Alaptörvényünk, sem a hatályos a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (köznevelési törvény) nem tartalmazza²¹, de annak számos eleme (néhol szó szerinti egyezéssel) megjelenik bennük. Ennél is fontosabb azonban, hogy az egyezményt Magyarország (az első között) hirdette ki az 1991. évi LXIV. törvénnyel, így az a hatályos magyar jog része az Alaptörvény Q cikk (2)-(3) bekezdése alapján²². Ezzel Magyarország, mint az egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza annak előírásait.

Mindezek alapján a szülőnek a gyermeke nevelés megválasztásához való alkotmányos joga sem értelmezhető elvonatkoztatva a gyermek mindenképp felett álló érdekétől. Ahogy ezt az 3046/2013. (II. 28.) AB határozat is kifejti: ezt a szülői jogot a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, illetve a szülő kiskorú gyermekről való gondoskodási (és ezen belül tanítási) kötelezettségével együtt kell értelmezni, „amelyet a gyermek mindenképp felett álló érdeke motivál”.

d) fel kell készíteni a gyermeket arra, hogy a megértés, a béke, a türelem, a nemek közti egyenlőség, valamennyi nép, nemzetiségi, nemzeti és vallási csoport és az öslakosok közötti barátság szellemében tudja vállalni a szabad társadalomban az étellel járó mindenfajta felelősséget;

e) a gyermek tudatába kell vésni a természeti környezet iránti tiszteletet.

2. A jelen cikk vagy a 28. cikk rendelkezései semmiképpen sem értelmezhetők úgy, hogy sérthessék a természetes vagy jogi személyeknek oktatási intézmény-alapítási és vezetési szabadságát, feltéve, hogy jelen cikk 1. bekezdésében felsorolt elveket tiszteletben tartják, és az adott intézményekben az oktatás megfelel az állam által előírt minimális szabályoknak.

²¹Megjegyzést érdemel, hogy a közoktatási törvény 2004-től 2012. augusztus 31-ig, a köznevelési törvény hatálybalépéséig alapvetően szabályozta a gyermek mindenképp felett álló érdekét; a köznevelési törvény a gyermek mindenképp felett álló érdekének alapvető jelentőségét már nem tulajdonít.

²²Q cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

A 995/B/1990. AB határozat is a fogalmi kapcsolatokra helyezi a hangsúlyt, a gyermek alapvető jogait a szülők kötelezettségeivel összefüggésben vizsgálva kimondta ugyanis: „A szellemi, erkölcsi fejlődés lehetővé tétele a nevelés megválasztásával [...] a világnézeti, vallási, kulturális, művészeti, tudományos oktatásának biztosításával, szeretetteljes családi légkör kialakításával történik.” (Ez az AB határozat nyilvánvalóan csak azért nem hivatkozik a gyermek mindenek felett álló érdekére is, mivel a határozat meghozatalakor Magyarország még nem hirdette ki a gyermekjogi egyezményt.)

IV. A szülő nevelés megválasztási joga

A szülő nevelés megválasztási joga alapjog, amelyet az Alaptörvény a gyermeki jogokkal összefüggésben, a XVI. cikkben így szabályoz:

(1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.

(2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést.

Mivel a nevelés egy érték közvetítő - célja és hatása alapján is fejlesztő - folyamat, azért a nevelés megválasztásának joga alatt elsődlegesen érték választási lehetőséget értünk. A reális nevelési alternatívák, fejlesztési irányok közül a szülő dönti el, hogy gyermeke testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez milyen értékek (pl. szeretet, becsületesség, őszinteség, egészség, stb.) beépítését, milyen érték kifejező és érték hordozó normák közvetítését tartja fontosnak, kevésbé fontosnak vagy lényegtelennek, esetleg kifejezetten értéktelennek. A nevelés az érték választással és érték közvetítéssel a gyermek személyiségének (jellemének, képességeinek, tudásának, magatartása motivációs bázisának, és a személyisége más összetevőinek) a fejlesztésére irányul. A nevelés célja a konstruktív, (szociálisan értékes és egyénileg is eredményes) életvezetésre képes, autonóm személyiség fejlesztése, elérése.

A szülő joga kapcsolatban áll a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, és a gyermek mindenek felett álló érdekének alárendelten gyakorolható.

A szülő ezen jogának egyéb alkotmányos korlátai is vannak: 1. A nevelés megválasztásának joga a szülő egyéni joga, amelyet saját gyermeke vonatkozásában gyakorolhat, miközben az államot is terheli az adott gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának elvi-szabályozási és gyakorlati-intézményes érvényesítési kötelezettsége - másodlagosan, a szülői kötelezettségekhez kapcsolódóan, de kivételesen, pl. a gyermek veszélyeztetése esetén, akár a szülővel szemben is. 2. A közérdek érvényesítése és a többi gyermek jogainak a biztosítása körében az államot egyéb kötelezettségek is terhelik. A nevelés megválasztásához való egyéni jognak korlátja lehet az is, hogy az állam az alapvető jogokat mindenki számára megkülönböztetés-mentesen köteles biztosítani²³, így pl. a tanuláshoz²⁴, a közművelődéshez (és ezen belül az ingyenes és kötelező alapfokú oktatáshoz)²⁵, illetve a nemzetiségek anyanyelvű oktatáshoz való jogát²⁶ is intézményes módon érvényesítenie kell. 3. Ezen túl: mivel Magyarország részese gyermekjogi egyezménynek - amelyeknek 28. cikk 1. pontja szerint a részes államok a gyermek oktatáshoz való jogát, illetve azon belül különösen az oktatási intézményekhez való hozzáférés lehetőségét az oktatási esélyegyenlőség gyakorlása céljából biztosítja - esélyegyenlőségi szempontokat is érvényesítenie kell. Mindebből az következik, hogy a nevelés megválasztásának szülői joga, mint az egyént megillető alapjog - az alapjogok korlátozására vonatkozó szabályok szerint²⁷ - korlátozható az adott gyermek érdekében, mások azonos joga és egyéb alapjoga, illetve az oktatási intézményhálózathoz való hozzáférés esélyegyenlőségének a biztosítása érdekében.

A magánszférában a gondoskodás és védelem joga és kötelezettsége elsődlegesen a szülőket illeti, illetve terheli. A gyermek tankötelessé válása után azonban a nevelés megválasztásához való jog

²³Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés [...] nélkül biztosítja.

²⁴Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés: Magyarország biztosítja [...] - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás [...] szabadságát.

²⁵ Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés:

Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú [...]oktatással [...] biztosítja.

²⁶Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés: A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvű oktatáshoz.

²⁷Alaptörvény I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(immár jelentős részben) az állam által biztosított és kötelezően igénybe veendő intézményrendszer közjogi keretein belül, illetve ahhoz kapcsolódóan érvényesülhet. Az AB a gyermekjogi egyezmény 18. cikk (1)-(3) bekezdésének értelmezésekor azt fejt ki a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatban - a 114/2010. (VI. 30.) AB határozatra is hivatkozva -, hogy a gyermek mindenképp felett álló érdeke elsődlegesen a szülői felelősséghez kapcsolódik, aminek teljesítését az állam 1. a megfelelő intézményi háttér biztosításával, 2. a gyermekek alapvető jogai érvényesítési garanciáinak a meghatározásával köteles támogatni, segíteni.

A szülő nevelés megválasztási jogának korlátozási lehetősége kapcsán is fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság/Kúria esetjoga alapján a személyiség lényegi vonásának minősül a faji hovatartozás, a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozás, a vallási vagy világnézeti meggyőződés és a szexuális orientáció. A közösségi jog alapján a személyiség lényegi vonása az életkor, a fogyatékoság és a nemi hovatartozás. Mindebből az következik, hogy elsődlegesen a szülő azon értékviselkedéseit kell különös védelemben részesíteni a nevelés megválasztásának joga, mint korlátozható alapjog körében, amelyek a szülő saját és gyermeke személyiségének a lényegi elemeivel kapcsolatosak.

V. A tanulás szabadsága

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján a tanulás szabadsága alapjog, melynek célja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése. Így fogalmaz: „Magyarország biztosítja [...] - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás [...] szabadságát”.

(A tudás: ismeretek, készségek, képességek és jártasságok összessége, és ezek szervezettsége, minősége.)

A tanulás szabadsága mindenkit, így a gyermekeket is megilleti. A tanuláshoz való jog értelemszerű kapcsolatban áll tehát a gyermek jogaival és a szülő nevelés megválasztási jogával. A tanulás szabadsága kapcsolódik a művelődéshez való joghoz is, amit az állam nem mindenkinek, csak a magyar állampolgároknak köteles biztosítani. Az Alaptörvény X. cikk (1) és XI. cikk (2) bekezdései alapján tehát a magyar állampolgár gyermekek a tanuláshoz fűződő és a művelődéshez való alapjognak is alanyai.

(A műveltség: az adott kultúrában releváns, felhasználható készségek, képességek, ismeretek összessége, társadalmilag értékes tudás. Elemeit az tünteti ki, hogy a társadalom elfogadja, értékeli az adott tudást, az a gyakorlatban, az iskola és a szűkebb szakma világán túl, a való életben is hatékonyan, hasznosnak bizonyul. A műveltség olyan tudás, amely hatékonyan segíti az egyéni fejlődést, a személyes boldogulást, a másokkal való kapcsolattartást, a társadalmi munkamegosztásban való részvételt.²⁸⁾

Az Alaptörvény értelmezésében a művelődés joga egyfelől a közművelődéshez kapcsolódik, másfelől az oktatáshoz. Magyarország a művelődéshez való 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 nyelvtani értelmezés szerint - az oktatási intézményekhez való hozzáférést és a tanulást nem azonosítja, hiszen ebben a körben a tanulás szót nem is használja. A logikai kapcsolat alapján azonban az Alkotmánybíróság több határozatában²⁹ is úgy foglalt állást, hogy a tanuláshoz való jogot az állam (oktatási) intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára - hátrányos megkülönböztetés nélkül - biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket. Az AB kifejtette azt is, hogy az oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem - a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogosultsága alapján - a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik.

Mindezek alapján a gyermek vonatkozásában a tanuláshoz való jog biztosítása körében az állam arra köteles, hogy olyan (oktatás) szervezeti és jogszabályi feltételeket biztosítson, amely

1. képes a lehető legmagasabb szintű tudás átadására (ez ugyan „csak” egy államcél, de akként egy igen magas minőségi elvárás az oktatási intézményrendszer és a jogrendszer „működésével”

²⁸Csapó Benő: A tudás és a kompetenciák, <http://ofi.hu/tudastar/tanulas-fejlesztese/tudas-kompetenciak> (2016. augusztus 22.)

²⁹18/1994. (III. 31.) AB határozat; 20/2009. (II. 25.) AB határozat, 214/B/2003. AB határozat

szemben),

2. elősegíti a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jogának érvényesülését,
3. elősegíti a szülő gyermeke taníttatásával kapcsolatos kötelezettségének a teljesítését,
4. hátrányos megkülönböztetés nélkül működik, illetve alkalmas arra, hogy a megkülönböztetéssel szemben hatékony védelmet nyújtson.

VI. A szülő szabad iskolaválasztási joga

A szabad iskolaválasztás jogát a köznevelési törvény biztosítja, ami már a nevelés fogalma alapján sem azonos a nevelés megválasztásának alapjogával. Az iskolaválasztás joga ehhez az alapjoghoz kapcsolódik, de nem alapjog. (A szoros és alárendelt kapcsolódásra tekintettel a nevelés megválasztásának korlátozhatóságára vonatkozó feltételek az iskolaválasztási jogra is vonatkoznak.)

Az iskolaválasztás joga az általános iskola vonatkozásában egy olyan alanyi jog, amelynek alapján a szülő a törvényben meghatározott feltételek mellett, tehát korlátozásokkal jogosult gyermeke számára a kötelező beiskolázást biztosító iskolán kívüli egyéb intézményt is választani. E szülői jog érvényesülésének alapja, hogy legyen mód a tényleges választásra. Az állam a választás objektív lehetőségét köteles biztosítani.

Az iskolaválasztás jogára vonatkozó szabály, a köznevelési törvény 72. § (2) bekezdése így szól: „A szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek - ha nem cselekvőképtelen - tizennegyedik életévének betöltésétől a szülő ezt a jogát gyermekével közösen gyakorolhatja.”

Az iskolaválasztás szülői joga tehát kifejezi, hogy a gyermek neveléstudományi szempontból lényeges személyiségvonásainak (adottságainak, képességeinek, motivációinak) van alárendelve (általánosan). Ez közvetlen kapcsolatba hozható az Alaptörvénynek a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga két céljával, a testi/szellemi fejlődéssel/fejlesztéssel, illetve közvetett kapcsolatba hozható a gyermek erkölcsi fejlődésével. Az iskolaválasztás joga ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a szülő (az AB jogértelmezése által lényegesnek ítélt) személyiségvonások közül kettő,

saját identitásához kapcsolódó elemet, mint irányadó szempontot érvényesíthessen gyermeke intézményes nevelése körében. (Azzal a további korláttal, hogy a 14 éven felüli gyermeket a döntésbe be kell vonni.)

Mint látható, a szabad iskolaválasztás jogának alapszabálya egyfelől eleve „nem teljesen szabad”. Nem biztosítja korlátlanul az intézményválasztás lehetőséget, hiszen a szülő ezen joga általánosan a gyermek jogainak és a nevelés megválasztási jognak van alárendelve. További korlátként a törvény az iskolaválasztás lehetséges irányai közül csak kettőt nevesít: a szülő vallási/világnézeti meggyőződése és nemzetiségi hovatartozása az a két lényegi személyiségvonás, amely az iskolaválasztás során egyértelmű jogi védelemre tarthat igényt.

A köznevelési törvény az iskolaválasztás jogával kapcsolatban egyéb korlátozó feltételeket is meghatároz. Ezek közül a legfontosabb, hogy az iskola köteles felvenni a beiskolázási körzetébe tartozó tanulót, az ez után fennmaradó szabad kapacitása felhasználása során pedig előnyben kell részesítenie a hátrányos helyzetű tanulókat. Mivel a törvény a pedagógiai programra hivatkozik, az így is fennmaradó szabad kapacitás ellenére sem vehető fel az a körzeten kívüli tanuló, akinek a megfelelő pedagógiai ellátása nem biztosítható, vagy nem vehető át, ha az a más intézményben megkezdett tanulmányai során a célzott intézmény pedagógiai programjával össze nem egyeztethető vagy a célintézményben nem biztosítható pedagógiai szolgáltatásokat kapott³⁰.

Nem veheti fel pl. a gyengén látó tanulót, akinek speciális tanítási igényeit az iskola - a pedagógiai programja szerint - ellátni nem tudja, vagy nem veheti át azt a tanulót, aki az iskolájában német nemzetiségi nevelést kapott, ami a céliskolában nem biztosítható. Ugyanígy el kell utasítani azon tanuló felvételét is, akinek pl. szerb nyelv tanulására van igénye, miközben a céliskolában német és angoltanítás folyik, stb.

A kötelező felvételt nem biztosító iskola tehát nem szabad belátása alapján jár el a tanuló felvétele/elutasítása során; a jogszabályban kifejezetten szabályozott szempontok mérlegelésére

³⁰51. § (1) bekezdés: „Ha az általános iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, a további felvételi kérelmek teljesítésénél előnyben kell részesíteni a hátrányos helyzetű gyermekeket, tanulókat. A további felvételi kérelmekről az intézmény pedagógiai programjában foglaltak szerint kell döntenet.”

van joga (és kötelessége). Ha szabad befogadóképesseggel rendelkezik, és a pedagógiai programja a felvételre/átvételt jelentkező tanuló pedagógiai ellátására alkalmas, akkor a szülői kérésnek a köznevelési törvényből fakadóan eleget kell tennie.

Ezen a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 24. § (5)-(7) bekezdése sem változtat³¹ (és persze nem is változtathat): a rendelet ugyanis mindössze pontosítja a kötelező felvételi körzeten kívülről érkező, a felvételi/átvételi kérelem elbírálása során előnyben részesítésre jogosultak között érvényesítendő, majd az utánuk következők kiválasztási rangsorát szabályozza. A hivatkozott (5)-(6) két bekezdés végig a „kell” szót használja, szabad mérlegelési lehetőséget csak a férőhelyek elfogyása után biztosít, és akkor is csupán a „különleges helyzetű” tanulók - akik körét a (7) bekezdés értelmezi - vonatkozásában.

A köznevelési törvény nem tartalmazza a gyermek mindenk felett álló érdekének a fogalmát, de a hatályos jognak (mégiscsak) része a gyermekjogi egyezmény is. Fontos kérdés tehát, hogy az adott tanuló vonatkozásában kötelező felvételre nem köteles iskola a jelentkező gyermek jogaira hivatkozással felülbíráhatja-e a szülő nevelés megválasztási jogán alapuló iskolaválasztási döntését?

³¹ (5) Ha az általános iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, köteles először a hátrányos helyzetű tanulók kérelmét teljesíteni a (2) bekezdésben foglalt arányok figyelembevételével. A további felvételi lehetőségről szóló tájékoztatót a helyben szokásos módon - legalább tizenöt nappal a felvételi, átvételi kérelmek benyújtására rendelkezésre álló időszak első napja előtt - nyilvánosságra kell hozni. A hátrányos helyzetű tanulók közül előnyben kell részesíteni azokat, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen vagy kerületben van, ahol az iskola székhelye vagy telephelye, feladatellátási helye található. A hátrányos helyzetű tanulók felvétele után a további felvételi kérelmek elbírálásánál előnyben kell részesíteni azokat a jelentkezőket, akiknek a lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye azon a településen található, ahol az iskola székhelye vagy telephelye, feladatellátási helye található.

(6) Ha az általános iskola - a megadott sorrend szerint - az összes felvételi kérelmet helyhiány miatt nem tudja teljesíteni, az érintett csoportba tartozók között sorsolás útján dönt. A sorsolásra a felvételi, átvételi kérelmet benyújtókat meg kell hívni. A sorsolás lebonyolításának részletes szabályait a házirendben kell meghatározni. A hátrányos helyzetű és a sajátos nevelési igényű tanulók felvételi, átvételi kérelmének teljesítése után sorsolás nélkül is felvehető az a tanuló, akinek ezt különleges helyzete indokolja.

(7) Különleges helyzetnek minősül, ha a tanuló *a)* szülője, testvére tartósan beteg vagy fogyatékkal élő, vagy *b)* testvére az adott intézmény tanulója, vagy *c)* munkáltatói igazolás alapján szülőjének munkahelye az iskola körzetében található, vagy *d)* az iskola a lakóhelyétől, ennek hiányában tartózkodási helyétől egy kilométeren belül található.

Mondhatja-e a céliskola például azt, hogy „a körzeti iskola utazás nélkül érhető el és esélyegyenlőséget/felzárkózást is célzó programmal működik, így a hátrányos helyzetű tanuló érdekét az jobban szolgálja, mint a választott iskola”? (Megjegyzés: minden köznevelési intézmény köteles az egyéni bánásmódra törekedve a tanuló sajátos - így pl. a hátrányos - helyzetéhez igazodni, felzárkóztatása érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni.)

Az ilyen érvelésen alapuló elutasító döntés jogellenes, hiszen az Alkotmánybíróság erga omnes jogértelmezése szerint a nevelés megválasztásának (és ehhez kapcsolódóan az iskolaválasztásnak) a felelőssége elsődlegesen a szülőé. Az oktatási hatóságok konkrét szülői nevelési döntéssel szemben akkor léphetnek fel, ha az jogellenes. (A jogosultság ilyen esetben azonban kötelezettség is.) Az oktatási hatóságok tehát a felvételtől/átvételtől való döntésük során a szülő döntését felülbíralva nem dönthetnek mérlegeléssel, saját belátásuk szerint a jó és a jobb, de még a jó és rossz lehetőség között sem, ha mindkettő jogszerű.

Ha az esélyegyenlőség (és a felzárkózás) alaptörvénybeli szabálya, ahogy ezt több alkotmánybírósági határozat is megállapította, nem teremt alanyi jogot valamely konkrét, az állam által biztosított előnyös-kiegyenlítő intézkedésre, akkor vajon lehet-e kötelezni valakit arra, hogy gyermeke számára egy esélyegyenlőséget, felzárkózást jobban, hatékonyabban biztosító iskolát válasszon? És ennek inverzeként, jogszerű-e egy olyan bírósági döntés, amely az oktatási hatóság felvételt elutasító döntését azzal hagyja jóvá, hogy a kötelező felvételt nem biztosító iskola a tanuló felvételéről mérlegeléssel dönt, s az érintett tanuló választhatott volna utazással nem járó (így érdekeinek jobban megfelelő) helyi és körzeti iskolát is? Ha az első kérdésre nem a válasz, akkor a másodikra is.

A deszegregációs intézkedések során - nem az asszimilációtól és/vagy a roma kultúra elvesztésétől való félelem miatt, hanem számos más okból³² - a roma szülők részéről általában ellenállás tapasztalható, amit az ombudsmani látókörbe került egyes szegregációs esetek³³ is alátámasztanak. Fontos kérdés tehát, hogy a szülő nevelésválasztási, iskolaválasztási joga kiterjed-e a

³²Fejes József Balázs (2013): Miért van szükség deszegregációra? In: Fejes József Balázs és Szűcs Norbert (szerk.): A szegedi és hódmezővásárhelyi deszegregációt támogató Hallgatói Mentorprogram. Öt év tapasztalatai. Belvedere Meridionale, Szeged http://www.staff.u-szeged.hu/~fejesj/pdf/Fejes_2013_Deszegregacio.pdf , 27. oldal, (2016. augusztus 22.)

³³NEK-1022/2010; NEK-356/2011, NEK 425/2011, NEK-476/2011

jogellenesen működő, szegregált iskola fenntartására is? Az iskolaválasztási jog alapján követelheti-e a szülő, hogy a szegregált iskolát érdemi változtatás nélkül továbbműködtessék? Nem, hiszen a szülői akarat a törvény szabályaiból következő egyirányú állami intézkedési kötelezettséget semmiképpen sem írhatja felül.

Az állam egy szülő konkrét iskolaválasztási döntésével kapcsolatban csak kivételesen rendelkezik beavatkozási lehetőséggel. Más a helyzet az állam intézményes jogvédelmi kötelezettségével: az alapjogok védelme az állam elsődleges, rendszerszerű feladata. Ebből következőleg, ha a szabad iskolaválasztás joga a mindennapi gyakorlatban alapjogok érvényesülésének a korlátozásához vezet, így ha általa a minőségi oktatáshoz való jogból bizonyos társadalmi csoportok jellemzően kizsorulnak vagy egyéb módon szegregálódnak, az államnak az Alaptörvény alapján lehetősége³⁴ és kötelezettsége³⁵ is, hogy a szabályozást áttekintse és a szükséges alapjogvédelmi intézkedéseket - akár az iskolaválasztási jog korlátozása útján is - tegye meg.

VII. A szegregáció fogalmának néhány eleme

A jogellenes elkülönítés, a szegregáció a legsúlyosabb diszkriminációs forma, alapjaiban sérti az emberi méltóságot, mivel a fizikai valóságban is megjelenő megkülönböztetéssel jár.

A szegregáció tilalma - az Alaptörvény II. cikkében szabályozott - emberi méltóság sérthetlenségére és azon jogra vezethető vissza, hogy az állam - az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint - az alapvető jogokat bármely megkülönböztetés nélkül mindenkinek biztosítani köteles. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) az Alaptörvény II. és XV. cikkének kibontását, részletezését tartalmazza, illetve elvégzi az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó közösségi jogi normák

³⁴Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

³⁵Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés [...] nélkül biztosítja. (Arról sem szabad elfeledkezni, hogy Magyarország a gyermekjogi egyezmény részes államaként az oktatáshoz való joggal kapcsolatban az alap-, közép-, és felsőfokú oktatási intézmények hozzáférhetőségének biztosítását „különösen” az oktatási jog esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából vállalta.)

teljes körű harmonizációját, ezáltal biztosítja, hogy valamennyi vonatkozó közösségi irányelvnek megfeleljen a magyar jogrendszer.

Az Ebktv. (egyebek mellett) értelmezi az egyenlő bánásmód követelményét sértő magatartásokat, így a közvetett és közvetlen hátrányos megkülönböztetést, a zaklatást, a megtorlást és a jogellenes elkülönítést.

Rendkívül fontos, hogy az Ebktv. bizonyos esetekben nem tekinti jogsértőnek, az egyenlő bánásmód követelményébe ütközőnek a megkülönböztetést. A közvetlen hátrányos megkülönböztetés eseteiben kivételekkel³⁶, a közvetett diszkrimináció körében általánosan érvényesülhet ugyanis a törvény 7. § (2) bekezdésében szereplő „kimentés”³⁷. Az Ebktv. ugyanakkor a szegregációt generálisan tiltja, kimentésre - az elkülönítettség súlyosan méltóságsértő volta miatt - nem ad lehetőséget. A szigorú fellépés további eleme, hogy a szegregáció fenntartása akkor is jogellenes, ha 1. az elkülönítés spontán folyamat eredménye, 2. az elkülönítettségen túl egyéb hátránnyal nem jár. A szegregáció ráadásul időbeli (megengedő, átmeneti) határok nélkül, tényénél fogva jogellenes.

Nem egyeztethető tehát össze a törvénnyel az a széles körben ismertté vált jogértelmezés, hogy az oktatási szegregáció csak akkor jogellenes, ha

1. létrehozása elkülönítési szándékon alapul,

³⁶Az Ebktv. nem enged kimentést, ha a közvetlen hátrányos megkülönböztetés az érintett személy vagy csoport a faji hovatartozása, a bőrszíne, a nemzetisége, vagy a nemzetiséghez való tartozása miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebktv. a kimentés lehetőségét a szegregáció esetkörére sem biztosítja.

³⁷Ebktv. 7. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti - különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint - a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás. (2) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, a) amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos, b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van. (3) A 8. § b)-e) pontja szerinti tulajdonságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés, valamint jogellenes elkülönítés esetében a (2) bekezdés nem alkalmazható.

2. a spontán módon létrejött szegregáció egy sajátos elkülönülési forma; akik nem éltek az iskolaválasztási szabadságukkal, azok a helyzet létrehozását maguk is akarták,
3. hátrányt okoz, ha az elkülönített körülmények között tanuló (jellemzően hátrányos helyzetű, azon belül számarányukat meghaladó arányban roma származású) gyermek nem jut hozzá a minőségi oktatáshoz.

Súlyos jogértelmezési hiba (amellett, hogy emberkísérleti jellege miatt visszataszítóan erkölcstelen is) az is, amelyik az állam deszegregációs kötelezettsége teljesítését egy előre nem látható ideig tartó és nem garantálható eredményességű folyamat biztosításaként képzelel el elsődlegesen.

Mindebből következőleg a szegregáció elleni állami fellépés elmaradása nem indokolható azzal, hogy pl. az adott, cigány tanulókat ellátó iskola spontán folyamatok, a többségi származású szülők iskolaválasztási joga miatt, a nem cigány tanulók másik iskolába vitelével alakult ki, de még azzal sem, hogy a szegregált iskola jó (vagy viszonylag jó?) minőségű oktatást folytat. A szegregáció elleni azonnali és hatékony állami fellépést elvileg elodázni sem lehet.

A törvény mindamellett különbséget tesz az oktatási elkülönítés és az elkülönülés között. Az elkülönítés mindig jogsértő, az elkülönülés a törvény szerinti szűk körben - pontosan meghatározott esetekben, feltételekkel, indokoltsággal - viszont nem az. A „kivétel” szabályait a törvény 28. §-a tartalmazza³⁸. A törvény szabályai szerint megszervezve nem jogsértő: a nemi, a vallási vagy más világnézeti alapon megszervezett, illetve a nemzetiségi oktatás.

³⁸28. § (1) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri.

(2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha

a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint,

b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.

(3) A 27. § (2) bekezdésének a) pontjától a nyelvi vagy kulturális önazonosság megőrzését szolgáló, illetve egyházi vagy nemzetiségi oktatási intézmény tekintetében jogszabály eltérően rendelkezhet.

A három esetkörben a jogszerűség feltételrendszere nem azonos: fiú vagy leányiskola, osztály hozható létre, ha az oktatásban való részvétel önkéntes, és emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri. A vallási vagy nemzetiségi oktatási alapon megszervezett oktatás feltételrendszere azonban ennél sokkal szigorúbb: az önkéntes választás és „a semmilyen hátrány nem éri” kitétel mellett megjelenik a szülők kezdeményezésének előírása, valamint az oktatás szervezeti elkülönülésének cél vagy tanrend szerinti indokoltsága is, sőt, egy minőségi elvárás is, miszerint „az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek”.

Mivel kivételt szabályozó rendelkezésekről van szó, azokat szűken, az alapszabály érvényesülését a legkevésbé érintő módon kell értelmezni. Ennek megfelelően pl. a vallásos nevelés és a nemzetiségi oktatás céljának - ha a kérdést jogszabály részleteiben is rendezi - a jogszabályban meghatározott konkrét célt kell tekinteni. (Megjegyzést érdemel, hogy a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet pontosan meghatározza a nemzetiségi nevelés, oktatás céljait, formáit, tartalmi kereteit, felvételi eljárását, követelményeit, fejlesztési feladatait, míg hasonló szabályok a vallásos nevelés vonatkozásában nincsenek. Így gyakorlatilag már attól vallásosnak minősülhet egy köznevelési intézmény által biztosított ellátás, hogy a fenntartója egyházi jogi személy vagy vallásos tevékenységet végző szervezet.)

Nevesített cél hiányában az általános célra kell figyelemmel lenni, vagyis arra, hogy a szülő saját nemzetiségi, vallásos meggyőződése alapján választja az elkülönült formában működő iskolát a köznevelési törvény 7. § (2) bekezdése szerint. Így az elkülönülve megszervezett nevelés célja a szülő (és gyermeke) ebbéli, identitáshoz kapcsolódó igényének a kielégítése - és nem más. A vallásos és a nemzetiségi elkülönült oktatás tehát - a szabályozás célja felől közelítve - a szülők neveléshez való jogáról és ezzel szoros összefüggésben; a vallásos-hitéleti, illetve a nemzetiségi identitás megőrzését és a nemzetiségi kultúra megismerését szolgálják: a szülő és a gyermeke speciális autonómiája biztosításáról szólnak.

Az intézményi nevelés célja fogalmilag különbözik az intézményfenntartó céljától. Ha mégis össze akarjuk vetni e célokat, akkor rá kell mutatni, hogy az elkülönülve megszervezett intézmény

fenntartójának számos, az oktatási tevékenység szervezésén kívüli egyéb jogszerű célja lehet. Egy egyházi iskolafenntartó pl. ellátja az evangelizáció feladatát, hirdeti felekezete tanait, vallásos közösséget szervez, karitatív feladatot lát el, sokféle (fiatalokra, drogosokra, alkoholistákra, romákra, szlovákokra, stb. irányuló) pasztorációt lát/láthat el, de működtethet pl. szociális intézményt, egészségügyi intézményt, folytathat vállalkozási tevékenységet is. Sokrétű céljai között számos olyan lehet, ami egyáltalán nem, vagy csak részben kapcsolódik a vallásos nevelést végző intézmény által biztosított, a szülői/tanulói vallásos identitást szolgáló oktatási tevékenységhez.

A törvény tehát a szülő és a gyermeke nemzetiségi/vallásos identitását támogatja az oktatási elkülönülésre vonatkozó speciális szabályokkal, s nem a nemzetiségi intézmény vagy az egyházi fenntartó érdekeit/céljait. Például: nemzetiségi oktatás folytatása nélkül az egyházi jogi személy fenntartó cigánypasztorációs célja és tevékenysége sem teheti jogszerűvé az általa fenntartott vallásos intézmény működését, ha tanulói kizárólag vagy többségükben cigány származásúak. Megjegyzést érdemel, hogy a romapasztoráció fogalmát nemcsak az Ebktv., hanem a magyar jog általában véve sem ismeri; eleve aggályos lehet ezért egy kivételeket tartalmazó szabályhoz kapcsolódóan azt a vallásos nevelés immanens részének tekinteni. (Arról nem is beszélve, hogy a cigánypasztoráció még az egyház fogalomértelmezéséből következőleg sem indokol külön iskolát: a cigánypasztoráció eszerint inkulturalizációra törekszik³⁹, a célcsoportja fogalmilag egy teljes közösség, s nemcsak annak iskoláskorú része, másfelől a pasztoráció csak kis részben tanítási tevékenység⁴⁰.)

Az elkülönülve megszervezett oktatás feltételei konjunktívák. Mindezek alapján megvalósíthat jogellenes elkülönítést (szegregációt) a nemzetiségi alapon elkülönüléssel megszervezett oktatás is, ahogy erre az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét

³⁹A cigánypasztoráció egyik alapelve az „inkulturalizáció”, amelynek értelmében a cigányokra irányuló evangelizáció „nem kívülről jön”, az teljesen elfogadó: az egyház megy a cigányokhoz, „az Egyháznak magának is cigánnyá kell válnia a cigányok körében”, az egyház megismeri és elfogadja a cigányok nyelvi, kulturális másságát. Irányelvek a cigánypasztorációban Vándorlók és Utazók Lelkigondozásának Pápai Tanácsának dokumentuma Róma, 2005. december 8., <http://uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=445#CP35>, (2016. augusztus 22.)

⁴⁰Dúl Géza, a magyar katolikus egyház cigánypasztorációs referense értelmezésében a cigánypasztorációnak része a többségi társadalom befogadóvá tétele is, az evangelizáción túl tartalmaz önértékelést javítására szolgáló, szociális-segélyező, munkahelyteremtő, börtönmissziós és más feladatokat is.

http://ceferino.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=161&Itemid=83 (2016. augusztus 22.)

ellátó biztoshelyettes az AJB-3894/2012. számú ügyben készült közös jelentése is rámutat. Példa erre, ha nem a szülők önkéntes választásáról van szó, mert pl. a szülők döntése nem minősíthető megfelelő tájékoztatáson alapuló nyilatkozatnak. További eset lehet, ha a nemzetiségi nevelési-oktatási programnak nincs valós tartalma, a speciális program csak „papíron létezik”; az elkülönüléssel megvalósított program nemzetiségi-származási szempontból integráltan is hatékonyan megvalósítható lett volna, azaz ha a nemzetiségi program megvalósításának nem elengedhetetlenül szükséges, indokolt feltétele az elkülönülés. (A nemzetiségi oktatás leginkább diszfunkcionális része a roma nemzetiségi oktatás.⁴¹) Akkor is megállapítható a jogsértés, ha az elkülönüléssel megvalósított nemzetiségi program nem egyeztethető össze a gyermek mindenek felett álló érdekével, mert objektíve mérhető hátrányt okoz, az intézmény tanulóinak jogszabályban meghatározott hányada - a nemzetiségi programmal való okozati összefüggésre tekintet nélkül - nem éri el az (államilag) elvárt képességszintet⁴². Jogsértő lehet az vallásos oktatási forma, amelyben a vallásos nevelés szinte kizárólag a hittan tanításából áll és a vallásos meggyőződés az iskola tevékenységét nem hatja át, stb.

Az Ebktv. csak meghatározott körben emeli ki a jogellenes elkülönítés köréből a nembeli, a hitéleti és a nemzetiségi alapon szerveződő oktatást.

Ennek megfelelően például a nemzetiségi nevelés-oktatás elkülönítéssel való megszervezése csak a nemzetiségi hovatartozás vonatkozásában nem minősül jogellenes elkülönítésnek, minden más, az Ebktv. 8. §-ában szabályozott védett tulajdonság alapján történő további elkülönítés jogellenes

⁴¹Dr. Fórika László: A cigány nemzetiségi oktatás helyzete a nemzetiségi oktatás rendszerében az ombudsmani jelentések tükrében - avagy a jog, ami a jogosult ellen fordul, in. Romológia III. évfolyam 9. szám (2015. nyár), 8-28. oldal

⁴²20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 80. §-ában foglaltak szerint az iskola székhelye szerint illetékes kormányhivatal felhívja az iskola fenntartójának figyelmét, hogy az általa fenntartott iskolában intézkedési terv elkészítését kell kezdeményeznie, ha az adott évben elvégzett mérések központilag feldolgozott eredményei alapján a felmért évfolyamok vonatkozásában az iskola bármely telephelyére és bármely képzési típusára vonatkozóan a) a 6. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 2. képességszintet, b) a 8. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet, c) a 10. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet. A képességszinteket az adott tanévben az országos mérési feladatok keretében felmért tanulók teljesítményértékei alapján kell meghatározni pedagógiai, méréselméleti és statisztikai számítások alapján. A képességszinteket a tanév rendjéről szóló miniszteri rendelet - évente, az országos mérések lebonyolítása évének megjelölésével együtt - tartalmazza.

lehet, ahogy az egyébként jogszerűen megszervezett világnézetileg elkötelezett oktatás is jogellenes, ha a világnézeti elkötelezettségen kívüli egyéb tulajdonság alapján is elkülönít. A többes diszkrimináció értékelésének egyik alapvető szabálya ugyanis az, hogy az érintett védett tulajdonságok sérelmét külön-külön is elemezni kell; így az egyik védett tulajdonság körében kimutatható kimentési ok nem hat ki a másokra is.

Ha egy intézmény elkülönült formában egyidejűleg, azonos személyi kör vonatkozásában folytat nemzetiségi és vallásos nevelést, mindkét különálló feltételrendszernek meg kell felelnie.

A törvény minden feltételének megfelelő (csak a példa kedvéért) német nemzetiségi nevelés is jogsértő, ha csak evangélikus vallású vagy csak középosztálybeli, esetleg magas-szőke német tanulót vesznek fel. Jogellenes az is, ha (a példánál maradva) minden jelentkező német tanulót felvesznek ugyan, de külön osztályba sorolják az evangélikusokat és a katolikusokat, a jómódú és a szegény, a sötét és a világos bőrszínű, a városi és a faluból származó tanulókat (stb.), még akkor is, ha azonos minőségű szolgáltatásokat kapnak. A hitéleti alapon szervezett iskola pl. nemzetiségi alapú szegregációt valósít meg - ha nem folytat egyúttal jogszerű nemzetiségi nevelést is -, amennyiben az iskola által nyújtott közszolgáltatás „közönsége” kizárólag vagy többségében nemzetiségi hovatartozású.

VIII. Társadalmi felzárkózás

A társadalmi felzárkózás a magyar jog új fogalma, ami az Alaptörvény 4. módosításával került az Alaptörvénybe, majd ezt követően számos más törvénybe. Az Alaptörvény 2012. január 1-től hatályos módosított XV. cikk (4) bekezdése így szól: „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”

A társadalmi felzárkózás fogalmát egy jogszabály sem értelmezi, és annak tartalmi felfejtését az Alaptörvény 4. módosításához fűzött indoklás sem segíti: a fogalomhoz nem fűz magyarázatot. Nem értelmezi a fogalmat az Ebktv. sem, holott ez a törvény az egyenlő bánásmódra vonatkozó szabályok kódexe⁴³. A társadalmi felzárkózás fogalmát eddig nem értelmezte az AB sem, de kialakult

⁴³ Az Ebktv. ezt így fogalmazza meg: 2. § Az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban

bíróági gyakorlata sincs. A fogalmat nem találhatjuk meg nemzetközi egyezményekben sem.

A fogalom tartalma jelenleg csak az alaptörvénybeli, az egyenlőségre vonatkozó szabályok közötti elhelyezkedése, az esélyegyenlőség fogalmához való közvetlen kapcsolódása („Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”) és a szó köznyelvi értelmezése alapján fedhető fel.

E szerint:

- a felzárkózás az egyenlőség fogalmköréhez tartozik,
- az esélyegyenlőség és a felzárkózás nem azonos fogalmak, de mindkettő (hátránykiegyenlítő intézkedések útján) az egyenlőség tényleges érvényesülését szolgálja,
- a felzárkózási intézkedéseknek is az állam a kötelezettje,
- a felzárkózási intézkedésekkel az állam azok hátrányait csökkenti, akik a társadalmi életben való egyenlő részvételük érdekében maguk is határozott aktivitást és felelősséget vállalnak,
- a felzárkózás egy közbenső folyamat, a lemaradók, a leszakadottak közeledése a társadalmi átlaghoz.

A feltárt tartalomból következőleg, ahogy az esélyegyenlőségi, úgy a felzárkózási intézkedések is csak akkor tekinthetőek alkotmányosnak, ha valóban az egyenlőséget szolgálják. (A felzárkózásnak az esélyegyenlőségtől elkülönítő tartalmi sajátosságaihoz tehát ezzel a módszerrel nem jutottunk közelebb.)

Kézenfekvőnek látszik az a következtetés, hogy a felzárkózást az esélyegyenlőségtől a speciális, különös védelemre szoruló célcsoport különíti el. Ez az értelmezés azonban két okból is hibás:

1. ha az így volna, a felzárkózás fogalmát nem is kellett volna nevesíteni,
2. a védelemre szorulóknak kiemelten fontos célcsoportját maga az Alaptörvény nevesíti az XV. cikk (5) bekezdésében: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket”.

És mi a társadalmi felzárkózásnak sajátlagos célcsoportja (és célrendszere)? Ha összevetjük a

meghatározott rendelkezéseket e törvény rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni.

Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletet, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítást és a Társadalmi felzárkózási stratégia II-őt (is) elfogadó 1603/2014. (XI. 4.) Korm. határozatot, a következőkre jutunk:

Korm. rendeletet 64. § (2)	EMMI utasítás 53. § h)-k)	Korm. határozat célkitűzéseket tartalmazó része ⁴⁴
a gyermekek (általános esélyteremtési céllal)	a gyermekek (általános esélyteremtési céllal)	a szegény családban élő gyermekek
a hátrányos helyzetű gyermekek (oktatási esélyegyenlőségi céllal)	a hátrányos helyzetű gyermekek (oktatási esélyegyenlőségi céllal)	
a hátrányos térségekben élők (társadalmi felzárkózási céllal)	célcsoport megnevezése nélkül: a társadalmi felzárkózás	a hátrányos térségekben élők
a romák (társadalmi integrációs céllal)	a romák (társadalmi integrációs céllal)	romák, nem kizárólag, de elsődlegesen
az alacsony végzettségűek (a foglalkoztathatóságuk javítása érdekében)	az alacsony végzettségűek (a foglalkoztathatóságuk javítása érdekében)	-
-	-	mindenki, aki szegény

Ebből az tűnik ki, hogy

1. a társadalmi felzárkózás célcsoportjainak körvonalai bizonytalanok, hiszen egymást jelentős mértékben átfedőek és elnagyoltak,
2. a célcsoportok kijelölése nem teljesen konzekvens, hiszen érdemi eltérések is vannak,
3. az idem per idem logika használata miatt az az értelmezés sem zárható ki, hogy a

⁴⁴ „A felzárkózás-politika alapelveként egyértelművé kellett tenni a kölcsönösséget. Azt, hogy a kormányzat nemcsak lehetőségeket és anyagi forrásokat kínál, hanem felelős részvételt is elvár partnereitől. Ezt fejezi ki az is, hogy felzárkózásról és nemcsak felzárkóztatásról beszélünk. Hasonlóképpen fontos eleme a szemléletmód-váltásnak, hogy nem egyszerűen cigányügy-et látunk; bár a magyar cigányság aránya részben társadalmi okokból a társadalom leszakadt rétegében rendkívül magas, de nem egyszerűsíthető egy nemzetiség, egy bizonyos társadalmi csoport problémájává. A sikeres társadalmi felzárkózás össztársadalmi ügy és érdek. A Kormányzat célja, hogy a Kormányzat célja, hogy a felzárkózás-politika integrálja a szegény családban élő gyermekeket, romaügyet és a hátrányos helyzetű térségeket érintő stratégiákat. Az NTFS megalkotásával a Kormány származástól és nemzetiségtől függetlenül minden olyan ember számára kíván kiutat mutatni, aki szegénységben él”.

társadalmi felzárkózás legszűkebb értelme: a hátrányos helyzetű régiókban élők helyzetének a javítása,

4. a gyermekkel kapcsolatos társadalmi felzárkózásnak önálló tartalma nincs, a felzárkózás itt egyszerűen esélyegyenlőséget jelent,
5. a társadalmi felzárkózás effektíve megnevezett céljai (esélyegyenlőség, oktatási esélyegyenlőség, társadalmi integráció, társadalmi felzárkózás, foglalkoztathatóság javítása) mind tartozhatnának az esélyegyenlőség (már ismert, értelmezett és konzekvensen használt) fogalmához is.

A társadalmi felzárkózás fogalmának a legfontosabb jellemzője a bizonytalanság. Ha a rendszerbeli elhelyezkedés és a köznyelvi megközelítés alapján megfogalmazott értelmezést és a táblázatot, valamint az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdését összevetjük, akkor is csak kevés bizonyossággal tudjuk felfedni a társadalmi felzárkózás fogalmának tartalmát. Mivel ez a fogalom az esélyegyenlőséghez, az egyenlő bánásmóddhoz és a jogegyenlőséghez is kapcsolódik, azok érvényesítésének bizonytalanságát is okozhatja.

Egy lehetséges értelmezés az (is), hogy a fogalomnak az esélyegyenlőségi intézkedésekhez képest megfogalmazható sajátosságát mindössze az adja, hogy nagyjából hátrányos helyzetű régiókban élő szegény romákra vonatkozik, akik integrálása csak hosszabb folyamat eredménye lehet, ami során az állam azokat segíti, akik együttműködésre (felelős partnerségre) alkalmasak és készek.

Ha ez az értelmezés helytálló (jogszabályi értelmezés hiányában nyomatékosan hangsúlyozom a bizonytalanságát), akkor a társadalmi felzárkózás az esélyegyenlőség roma altípusa, ami kizárólag a két említett feltételtől válik sajátos, önálló fogalommá. Ha ez a következtetés helytálló, akkor az a további következtetés is levonható, hogy (mivel más esélyegyenlőségi célcsoporttal szemben a felelős partnerség nem elvárás) a társadalmi felzárkózás a jogegyenlőség érdemi megvalósulása érdekében alkotmányosan védett esélyegyenlőségi célcsoportok között különbséget teremt: felzárkózás \leq esélyegyenlőség.

IX. Oktatási felzárkózás

Mivel a társadalmi felzárkózás bizonytalan tartalmú fogalom, az oktatási felzárkózás is az. Sőt.

Mivel a gyermekek esélyteremtése és az oktatási esélyegyenlőség a társadalmi felzárkózás nevesített céljai, az volna feltételezhető, hogy a köznevelési törvény részletesen kifejti, hogy mit jelent a felzárkózás a köznevelés rendszerében. Ehelyett a hatályos köznevelési törvény szövegében 7-szer találkozhatunk a felzárkóztatás (és pont ezzel a fogalommal szemben fogalmazódott meg a felzárkózás fogalma), s mindössze 1-szer - a 62. § (1) bekezdés b) pontjában - a felzárkózás szóval. Ez így szól: „A pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, oktatása, óvodában a gyermekek Óvodai nevelés országos alapprogramja szerinti nevelése, iskolában a kerettantervben előírt törzsanyag átadása, elsajátításának ellenőrzése, sajátos nevelési igényű tanuló esetén az egyéni fejlesztési tervben foglaltak figyelembevételével. Ezzel összefüggésben kötelessége különösen, hogy [...] a különleges bánásmódot igénylő gyermekekkel egyénileg foglalkozzon, szükség szerint együttműködjön gyógypedagógussal vagy a nevelést, oktatást segítő más szakemberekkel, a bármilyen oknál fogva hátrányos helyzetű gyermek, tanuló felzárkózását elősegítse [...]”

A köznevelési törvényben tehát (ha a felzárkóztatás fogalmát nem tekintjük a felzárkózás szinonimájának) az oktatási felzárkózás nem állami esélyegyenlőségi feladatként, hanem a pedagógus egyik kiemelt személyes szakmai feladataként jelenik meg. Megjegyzést érdemel, hogy az oktatásért felelős miniszter egyik - a köznevelési törvény 78. § (2a) bekezdésében megfogalmazott - feladata is a felzárkóztatás támogatását nevesíti.

Törvényi szabályozás hiányában fontos hangsúlyozni, hogy önmagában a cél nem teszi jogszerűvé a felzárkózási céllal megszervezett vagy felzárkózási céllal fenntartott szegregált intézményt. A célzott eredmény és a folyamat nem azonosítható, miközben a szegregáció faktum, megengedő időbeli korlátok nélküli jogellenességet jelent.

Jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök jegyzéke

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. az ENSZ Emberi Jogi Tanács Egyetemes Időszakos Felülvizsgálati Eljárása (UPR) keretében Magyarország 2. felülvizsgálata során tett ajánlásokról szóló 1374/2016. (VII. 21.) Korm. határozat
3. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
4. A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
5. A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet
6. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
7. A nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet
8. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendeletet
9. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítást
10. A Társadalmi felzárkózási stratégia II-öt (is) elfogadó 1603/2014. (XI. 4.) Korm. határozatot

Felhasznált szakirodalom

1. Csapó Benő, Molnár Gyöngyvér, Kinyó László: A magyar oktatási rendszer szelektivitása a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok eredményeinek tükrében. Iskolakultúra 2009/3-4.
2. Csapó Benő: A tudás és a kompetenciák
<http://ofi.hu/tudastar/tanulas-fejlesztese/tudas-kompetenciak>
3. Fejes József Balázs (2013): Miért van szükség deszegregációra? In: Fejes József Balázs és Szűcs Norbert (szerk.): A szegedi és hódmezővásárhelyi deszegregációt támogató Hallgatói Mentorprogram. Öt év tapasztalatai. Belvedere Meridionale, Szeged
http://www.staff.u-szeged.hu/~fejesj/pdf/Fejes_2013_Deszegregacio.pdf
4. Dr. Fórika László: A cigány nemzetiségi oktatás helyzete a nemzetiségi oktatás rendszerében az ombudsmani jelentések tükrében - avagy a jog, ami a jogosult ellen fordul, in. Romológia III. évfolyam 9. szám
5. Hajdu Tamás- Hermann Zoltán -Horn Dániel - Varga Júlia: A Közoktatás indikátorrendszere 2015
<http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf>
6. Kertesi Gábor - Kézdi Gábor (2014): Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban. Budapest Munkagazdaságtani Füzetek (BWP) 2014/6, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet - Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék,
<http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1406.pdf>
7. Kertesi Gábor, Kézdi Gábor (2005). Általános iskolai szegregáció, I. rész Okok és következmények. Közgazdasági Szemle, LII. évf., 2005. április
8. Kertesi Gábor - Kézdi Gábor: A roma fiatalok esélyei és az iskolarendszer egyenlőtlensége
http://mta.hu/data/dokumentumok/egyeb_dokumentumok/2016/BWP1603%20KG%20KG.pdf
9. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Közoktatási indikátorrendszer 2015
<http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf>,
10. Nagy a baj a magyar oktatással, a gyengék még gyengébbek
http://eduline.hu/kozoktatasi/2014/2/13/Nagy_a_baj_a_magyar_oktatassal_a_gyengék_me_ZVU

[XML](#)

11. Vándorlók és Utazók Lelkigondozásának Pápai Tanácsának dokumentuma Róma, 2005. december 8.

<http://uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=445#CP35>

12. Köznevelés-fejlesztési stratégia

<http://www.kormany.hu/download/6/fe/20000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-fejleszt%C3%A9s.pdf>

13. Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni stratégia

<http://www.kormany.hu/download/5/fe/20000/V%C3%A9gzetts%C3%A9g%20n%C3%A9lk%C3%BCli%20iskolaelhagy%C3%A1s%20.pdf>

14. Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II.

http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFS%20I.pdf