



A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK JOGAINAK VÉDELMEÁT ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

2/2022. számú

ELVI ÁLLÁSFOGLALÁS

AZ ISKOLAI HIÁNYZÁSOK MIATT INDÍTHATÓ SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSOK ÉS MÁS SZANKCIÓK VIZSGÁLATÁRÓL

Budapest, 2022. április 25.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. Az eljárás megindítása	4
III. Alkalmazott jogszabályok	4
IV. Tényállás	5
4.1. Az elvi állásfoglalás alapját képező panaszbeadvány tartalmának ismertetése	5
4.2. A biztoshelyettesi megkeresésekre adott válaszok és tájékoztatások	6
4.2.1. <i>Az ügy háttere, a Bódvaszilasi Iskola, kiemelten a Tornanádaskai Tagiskola működési feltételei</i>	6
4.2.2. <i>Az iskolai hiányzások miatt indult szabálysértési eljárások és egyéb jogkövetkezmények adatai a konkrét panaszügyben érintett család tekintetében</i>	8
4.2.3. <i>Szabálysértési eljárások és egyéb jogkövetkezmények adatai a Tornanádaskán élő családok tekintetében</i>	10
4.2.4. <i>Szabálysértési eljárások és egyéb jogkövetkezmények adatai az Edelényi Járási Hivatal többi települése tekintetében</i>	11
4.2.5. <i>A konkrét panaszügyben érintett gyermekek iskolai hiányzásának oka, háttere</i>	12
4.2.6. <i>Az igazolatlan iskolai hiányzások általános jellegű okai, háttere</i>	13
4.2.7. <i>Intézkedések és azok eredményessége az iskolai hiányzások felszámolása érdekében</i> 15	
4.2.8. <i>Az intézkedések hatékonysága, a hiányzások és az iskolai teljesítmények összefüggése</i>	17
V. Az ügy alapjogi vonatkozásai	19
5.1. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga	19
5.2. Az oktatáshoz való jog.....	20
5.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye	21
5.4. A személyes szabadsághoz való jog	23
5.5. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog.....	23
VI. Az állásfoglalás érdemi megállapításai	24
6.1. Jogszabályi háttér	24
6.1.1. <i>Az iskola jelzései, értesítési kötelezettsége</i>	24
6.1.2. <i>Védelembe vétel, családi pótlék szüneteltetése</i>	25
6.1.3. <i>Szabálysértési eljárás az igazolatlan mulasztással összefüggésben</i>	27
6.1.4. <i>Az igazolatlan mulasztás egyéb következményei, speciális rendelkezések</i>	28
6.2. A panaszügy háttere, az iskola helyzete.....	28
6.3. A vizsgált ügyben indult szabálysértési eljárások elemzése	31
6.4. A konkrét ügy és a települési, járási szintű adatok kapcsolata, a levonható tanulságok..	35
6.5. Iskolai hiányzások és a korai iskolaelhagyók magas arányának kapcsolata, problémák, megoldási lehetőségek	38
6.6. Szankciók alkalmazása támogató szabályozás helyett.....	40
VII. Összegzés és következtetések	45
VIII. Szakmai javaslatok	49

I. Bevezetés

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata,¹ hogy figyelemmel kísérje a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese e feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki.² Az állásfoglalás célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok vagy az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, illetve felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok minél sikeresebb érvényesítését szolgálják.

Elvi állásfoglalásomban egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településen élő roma nemzetiségű család gyermekeinek iskoláztatási problémáival foglalkozom, kiemelt figyelemmel az igazolatlan iskolai hiányzások miatt kezdeményezett nagyszámú szabálysértési eljárás hátterére és következményeire. Az egyedi ügyben azt is vizsgáltam, hogy **a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos szülői mulasztásokra reagáló komplex szabálysértési, illetve gyermekvédelmi szankciórendszer mennyiben alkalmazható eredményesen és mennyiben segíti elő az iskolai tanulmányok sikeres befejezését, illetve az iskola korai elhagyásának, azaz az iskolai lemorzsolódásnak a megakadályozását.**

Célom, hogy az adott ügy tapasztalatait felhasználva, a rendelkezésemre álló információk alapján a **súlyos hátrányokkal küszködő, periférikus helyzetű térségek főként roma nemzetiségű gyermekeket érintő speciális iskoláztatási problémáira általában is rámutassak.** Fontosnak tartom annak feltárását és elemzését is, hogy a tankötelezettség teljesítését kikényszerítő szankciórendszer mellett **léteznek-e olyan nevelési-oktatási, gyermekjóléti és gyermekvédelmi eszközök, amelyek a tankötelezettség témakörével összefüggésben a szülők támogatására, pozitív ösztönzésére helyezik a hangsúlyt.**

Az állásfoglalásomban bemutatott konkrét ügy olyan **rendszerszintű problémákra és hiányosságokra** is felhívja a figyelmet, amelyek kutatására és elemzésére a feladat- és hatáskörömön belül nincs lehetőségem. Kiemelt célom azonban olyan **kutatások, vizsgálatok, kezdeményezése és szakmai párbeszéd elindítása,** amelyek együtt lehetővé teszik e bonyolult témakör áttekintését és megvitatását. Megítélésem szerint szükséges és időszerű lenne – különösen a vizsgált üggyhöz hasonlóan súlyos nehézségekkel küszködő térségekben – olyan **átfogó és komplex kutatások indítása,** a kutatások eredményei alapján pedig **modell értékű projektek kidolgozása, megvalósítása,** amelyek – az érintett szülők és pedagógusok, illetve az eljáró hatóságok bevonása mellett – a tankötelezettség sikeres teljesítésével összefüggő problémák több szempontú, összetettebb kezelését is elősegítenék.

¹ Magyarország Alaptörvénye 30. cikk (3) bekezdés, valamint Ajbt. 3. § (2) bekezdés.

² 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról 1. melléklet 8. § (2) bekezdés a) pont.

II. Az eljárás megindítása

A koronavírus világiárvány miatt elrendelt veszélyhelyzet kihirdetése és a digitális oktatás bevezetése előtt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához egy civil szervezet a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Tornanádaskán nagy számban előforduló – főként roma nemzetiségű családokat érintő – **iskolai igazolatlan hiányzások miatt indított gyakori szabálysértési eljárásokkal kapcsolatban**. Az általános panasz mellett, illetve ahhoz kapcsolódóan a beadványozó egy több gyermekes család konkrét ügyében is vizsgálatot kért. Az egyedi panasz részleteinek feltárása lehetővé tette, hogy a tankötelezettség témakörével összefüggő nevelési-oktatási problémát ne csak általánosságában, hanem egy konkrét esetet elemezve tekinthessem át.

Az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ajbt. 3. § (2) d) pontjára és 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 06.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdés b) pontjára is – kezdtem meg a panasz körülményeinek feltárását.³

Eljárásom során a világiárvány következtében elrendelt veszélyhelyzetet megelőző két évet, azaz **2018. március 1. és 2020. március 1. közötti időszakot vettem figyelembe**.

A konkrét panasz és a kapcsolódó problémakör lehető legteljesebb körű áttekintése érdekében megkerestem a **Bódvaszilasi Körzeti Általános Iskola és a Bódvaszilas Környéki Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat** intézményvezetőit, a **Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatalának** vezetőjét, a **Kazincbarcikai Tankerületi Központ** igazgatóját pedig vizsgálat lefolytatására kértem fel.

III. Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény);
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. CXI. törvény (Ajbt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.);
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény;
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.);

³ Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazza. Az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet

IV. Tényállás

4.1. Az elvi állásfoglalás alapját képező panaszbeadvány tartalmának ismertetése

A beadványozó a Bódvaszilasi Körzeti Általános Iskola (a továbbiakban: Bódvaszilasi Iskola) feladatellátási helyein, köztük kiemelten a Bódvaszilasi Körzeti Általános Iskola Tornanádaskai Tagiskolájában (a továbbiakban: Tornanádaskai Tagiskola) tapasztalt magas számú igazolatlan hiányzások miatt kezdeményezett szabálysértési eljárásokkal összefüggésben fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

Az üggyhöz kapcsolódóan, annak alátámasztásaként, egy sokgyermekes tornanádaskai család nevében és meghatalmazásából a társadalmi szervezet konkrét panaszt is benyújtott, amelyben leírta, hogy a tankötelezettség megszegése miatt a szülő ellen számos szabálysértési eljárás indult.

A panasz szerint a család tíz gyermeke közül a kisebbek a Tornanádaskai Tagiskola tanulói voltak, a nagyobbak pedig a Bódvaszilasi Iskolába jártak, ahová mindennap távolsági busszal kellett utazniuk. A családnál fellelhető hiányos dokumentáció, valamint a beadványozó szervezet információi szerint 2018/2019. tavaszi féléve során a gyermekek közül többnek is összegyűlt 30 igazolatlan órája, emiatt a szülő ellen több szabálysértési eljárás is indult.

A szabálysértési eljárásokban a szülővel szemben négy gyermekének hiányzása miatt **jelentős összegű pénzbírságot szabtak ki**, majd a pénzbírságokat **elzárásra változtatta** a bíróság, összesen 14 nap szabálysértési elzárást kiszabva, emellett a **családi pótlékot is megvonták** a szülőtől.

A panaszban arra is utaltak, hogy a bódvaszilasi és a tornanádaskai feladatellátási helyeken szinte kizárólagosan roma származású gyermekek tanulnak, és a nem roma származású helyi gyermekeket Tornanádaskáról többnyire a szögligeti iskolába viszik át.

A beadványozó információi szerint a Tornanádaskán élő iskolaköteles korú gyermekek magas iskolai hiányzása azzal függhetett össze, hogy a helyi – többségében hátrányos helyzetű családban élő, roma származású – gyermekek első két osztályban a Tornanádaskai Tagiskolába jártak, ahol **összevont osztályokban, gyakran „túlkoros”, többször is osztályt ismételt társaikkal tanultak együtt**. A helyi tapasztalatok szerint az iskolában a gyermekek között rendszeres volt az agresszió, a verekedés és egymás zaklatása. A panasz szerint a harmadik évfolyamtól a tornanádaskai gyermekeknek távolsági busszal kellett átjárniuk a Bódvaszilasi Iskolába. A tagiskolában tapasztalható feszültségekhez hasonlóan a **buszúton és a Bódvaszilasi Iskolában is rendszeresek voltak a különböző településekről származó tanulók közötti verekedések, konfliktusok**. A pedagógusok a felmerülő konfliktusokat gyakran úgy oldották meg, hogy hazaküldték a gyermekeket, akiknek ilyenkor igazolatlan hiányzásuk keletkezett.

A beadványozó tudomása szerint **Tornanádaska településen, így az érintett családban is kirívóan magas az iskolai hiányzások miatti szabálysértési eljárások száma. Ez a gyakorlat leginkább a településen élő sokgyermekes, mélyszegénységben élő, többségében roma származású családokat sújtja**, akiknek a pénzbírság befizetése gyakran komoly nehézséget okoz, a meg nem fizetett pénzbírságok elzárásra való átváltoztatása pedig a gyermekeik gondozását, ellátását is veszélyeztetheti.

4.2. A biztoshelyettesi megkeresésekre adott válaszok és tájékoztatások

4.2.1. Az ügy háttere, a Bódvaszilasi Iskola, kiemelten a Tornanádaskai Tagiskola működési feltételei

4.2.1.1. Bódvaszilasi Iskola és feladatellátási helyei, valamint az érintett települések főbb jellemzői

A Kazincbarcikai Tankerületi Központ (a továbbiakban: Tankerületi Központ) igazgatójának tájékoztatása szerint 2008-ban az iskolák átszervezése következtében a hidvégárdói és a tornanádaskai intézmények a Bódvaszilasi Iskola tagiskolájává váltak. Perkupa 2008-ban először Szendrőhöz csatlakozott és 2011 szeptemberétől vált a Bódvaszilasi Iskola tagiskolájává. Perkupa és Hidvégárdó 2018 őszétől telephely státuszt kapott. 2020-ban a Bódvaszilasi Általános Iskola Perkupai Telephelye – az alacsony gyermeklétszám miatt – átszervezést követően megszűnt. Jelenleg **a Bódvaszilasi Általános Iskola székhelye Bódvaszilason található, tagintézménye a Tornanádaskai Tagiskola, telephelye pedig a Hidvégárdói Iskola.**

A Tornanádaskai Tagiskolában kizárólagosan alsó tagozatos gyermekek tanulnak, három önálló osztályban, az 1.a., az 1.b. és a 2. osztályokban. A tagiskolában a gyermekek létszáma 2017/2018-ban 54 fő, 2018/2019-es tanévben 63 fő, a 2019/2020-as tanévben pedig 53 fő volt.

A Tankerületi Központ igazgatója válaszlevelében azt írta, hogy Bódvaszilás és Hidvégárdó fejlettebb infrastruktúrával rendelkezik, mint Perkupa és Tornanádaska. Az iskolákban megközelítőleg hasonlóak a személyi feltételek. Tornanádaska, Bódvaszilás, Perkupa busszal és vonattal is megközelíthető, Hidvégárdó csak autóbusszal. Bódvaszilás és Tornanádaska között a távolság 5 km.

Az intézményeket körülvevő társadalmi környezettel kapcsolatban annyit jelzett a Tankerületi Központ igazgatója, hogy az érintett települések Magyarország leghátrányosabb helyzetű települései közé tartoznak. A feladatellátási helyek települései közül **Tornanádaskán a legnagyobb arányú a roma nemzetiségű lakosság.** A 2011. évi népszámlálás adatai szerint Tornanádaska 726 fő lakosából 412 fő, Bódvaszilás 1101 fő lakosából 112 fő vallotta magát roma nemzetiségűnek. A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetőjének tájékoztatása szerint a roma származású gyermekek becsült aránya a Bódvaszilasi Iskolában a 2018/2019-es és a 2019/2020-as tanévben 97 %-os, a többi feladatellátási helyen pedig 100 %-os volt, tehát a rendelkezésemre álló információk szerint **a Tornanádaskai Tagiskolában csak roma nemzetiségű gyermekek tanultak, valamennyien halmozottan hátrányos helyzetűek.**

A Bódvaszilasi Körzeti Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (a továbbiakban: Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat) intézményvezetője a munkája során szerzett tapasztalatok alapján a körzetükhöz tartozó településeken élő családokkal összefüggésben a következőket osztotta meg velem:

„Az itt élők többségének jövedelme a közfoglalkoztatásból, a gyermekek után járó ellátásokból (GYES, GYET, IT/NT, GYOT), valamint napi bejelentéses alkalmi munkából (Budapesten, Ráckeve), gyűjtögetésből (gomba, gyógynövény) adódik össze. A szülők áldásként tekintenek a gyermekre, így általában három, de nem ritka a több gyermek vállalása sem.”

A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetője válaszában külön is reagált arra a panaszban jelzett felvetésre, hogy „a nem roma származású helyi gyermekeket Tornanádaskáról többnyire a szögligeti iskolába viszik át”. Tájékoztatása szerint Tornanádaskán élő, nem roma származású gyerek utoljára a 2017/2018. tanévben fejezte be a nyolcadik évfolyamot a Bódvaszilasi Iskolában. Azóta nem él nem roma származású tanuló Tornanádaskán. Ezt megelőzően is Bódvaszilásra jártak iskolába a településen élő nem roma nemzetiségű tanulók. Más település viszonylatában viszont helytálló a panaszban leírt állítás, például Bódvaszilás esetében. Erre a településre valóban jellemző, hogy a szülők a Szögligeten található alapítványi iskolába íratják be gyermekeiket, sőt már óvodába is odajárnak a nem roma származású gyermekek.

4.2.1.2. Pedagógusok létszáma, helyzete, kapcsolata a szülőkkel, más intézményekkel

A Tankerületi Központ igazgatója a pedagógusok létszámával és végzettségével kapcsolatban jelezte, hogy a Bódvaszilasi Iskolában az engedélyezett pedagógus létszám: 26 fő. Nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkatárs: 2 fő, technikai személyzet: 4 fő. Üres pedagógus álláshely: 8,5 fő. Az intézmény óraadó pedagógusokat is alkalmaz. **Tornanádaskán az Oktatási Hivatal statisztikai adatai szerint a vizsgált időszakban 3 pedagógus dolgozott.**⁴

A Tankerületi Központ igazgatója a pedagógusok problémái közül kiemelte, hogy a hátrányos helyzetű településeken óriási problémát jelent a **pedagógushiány**. A hiányzó munkaerőt az intézmények nyugdíjas óraadó pedagógusok alkalmazásával igyekeznek pótolni. A Tankerületi Központ szorgalmazza a pályakezdő fiatalok foglalkoztatását és szívesen fogadja a Klebelsberg Képzési Ösztöndíj Programban részt vevő fiatalokat is az intézményeiben. A szakos-ellátottságot az áttanítások megszervezésével próbálja növelni.

A Tankerületi Központ igazgatója válaszelevelében azt is hangsúlyozta, hogy **a Bódvaszilasi Iskola és feladatellátási helyeinek pedagógusai a nehéz társadalmi, szociális és gazdasági körülmények ellenére embert próbáló nevelő-oktató munkát végeznek az ott élő családok és gyermekek hátrányainak kompenzálása, a térség felzárkóztatása érdekében**. A családok elfogadják, és legtöbbször értéklik is a pedagógusok odaadó elhivatottsággal végzett munkáját. A Tankerületi Központ igazgatója szerint a Bódvaszilasi Iskola pedagógusai jó kapcsolatot ápolnak a szülőkkel, és lelkiismeretesen végzik a nevelő-oktató, hátránykompenzáló munkájukat.

Rákérdeztem arra is, hogy a Tankerületi Központ szervezett-e speciális szakmai képzéseket a hátrányos helyzetű gyermekekkel foglalkozó pedagógusoknak, illetve, hogy milyen más módon támogatta a nevelési-oktatói tevékenységüket.

⁴ https://dari.oktatas.hu/kozerdeku_index Pedagógusok száma, nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben dolgozók száma feladatellátási helyenként 2021.05.17-i adatok szerint.

A Tankerületi Központ igazgatójának válasza szerint a lehetőségeket kihasználva az intézmény pedagógusai a következő képzéseken vettek/vesznek részt:

- A Miskolci Pedagógiai Oktatás Központtal kötött 2 éves együttműködési megállapodás része, hogy az intézmény egyik pedagógusa a 2020/2021-es tanévben részt vesz „A gyermeki agresszió erőszakmentes kezelése a pedagógus mindennapi gyakorlatában” című továbbképzésen.
- Esélyteremtő Intézményfejlesztési Program és Eszközrendszer (ETIPE) képzésen a teljes tantestület részt vett.
- ETIPE II. képzésen 2020 júniusában 2 fő vesz részt.
- KIP képzésen 2020 nyarán a teljes tantestület részt vesz.
- „Egyezzünk meg! Mediációs lehetőségek az iskola életében” képzésen 2 fő vett részt.

Korábban, 2 évet meghaladóan a következő továbbképzéseket teljesítették:

- „Asszertív és erőszakmentes kommunikáció” – teljes tantestület;
- „Összetartó társadalom megteremtése – az előítéletek kezelése” 30 óras – 4 fő;
- „Halmozottan hátrányos helyzetű tanulók pedagógiai segítése” 30 óras – teljes tantestület;
- „Hatékony szervezeti kommunikációval a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket/tanulókat nevelő intézmények eredményessége érdekében” – teljes tantestület;
- „Holisztikus szemlélet alkalmazása a tanítási-tanulási folyamatban” – teljes tantestület részt vett.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat vezetőjének tájékoztatása szerint intézményünknek a jelzőrendszer tagjaival, így a Bódvaszilasi Iskolával is jó a kapcsolata. Az esetkonferenciákon, ha szükséges volt, általában az osztályfőnök és az ifjúságvédelmi felelős is részt vett. A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetője is jelezte, hogy jó a kapcsolatuk a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal, közös erővel próbálták például az iskolai hiányzásokat is csökkenteni.

4.2.2. Az iskolai hiányzások miatt indult szabálysértési eljárások és egyéb jogkövetkezmények adatai a konkrét panaszügyben érintett család tekintetében

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Edelényi Járási Hivatal (a továbbiakban: Edelényi Járási Hivatal) vezetőjének tájékoztatása szerint az Edelényi Járási Hivatalnál, mint általános szabálysértési hatóságnál a vizsgált időszakban, **2018. március 1. és 2020. március 1. között az érintett szülővel szemben 17 alkalommal indult szabálysértési eljárás**, melyek megindítására minden esetben a nevelési-oktatási intézmény feljelentései alapján, az édesanya öt gyermekének igazolatlan hiányzásai miatt került sor.

Tíz esetben vált szükségessé az ügyek egyesítése, négy alkalommal került sor az ügyek illetékes járásbíróhoz történő áttételére. Egy szabálysértési eljárás megszüntetéssel zárult, tekintettel arra, hogy a Tornanádaskai Tagiskola feljelentésében az Edelényi Járási Hivatal által korábban már jogerősen elbírált hiányzásokat rögzítette, így ugyanazon gyermekek hiányzása miatt többször is indult szabálysértési eljárás. **Az általános szabálysértési hatóság összesen két esetben állapította meg az édesanya felelősségét, melynek eredményeként 15.000 Ft és 40.000 Ft összegű pénzbírság kiszabására került sor.**

A pénzbírság megfizetésére nyitva álló idő alatt a bírságot az eljárás alá vont személy nem fizette meg, a pénzbírság közérdekű munkával történő megváltása érdekében az állami foglalkoztatási szervnél nem jelentkezett, ezért az illetékes járásbíróság a fenti bírságokat szabálysértési elzárásra változtatta át.

A szabálysértési hatóság által kiszabott pénzbírságok szabálysértési elzárásra történő átváltoztatása következtében ugyanakkor **nem volt olyan időszak, amikor a gyermekek szülői felügyelet nélkül maradtak volna**, tekintettel arra, hogy az édesanya a 15.000 Ft összegű pénzbírságot a büntetés-végrehajtási intézetbe történő bevonulás időpontját megelőzően megfizette. A 40.000 Ft összegű pénzbírság helyébe lépő szabálysértési elzárás végrehajtása érdekében elrendelt elővezetés pedig nem vezetett eredményre, mivel az édesanya annak időpontjában az elővezetést foganatosító rendőröknek bemutatott „védőnői terhességi kiskönyv” alapján terhességének 32. hetében járt, így a családjával maradt.

Az Edelényi Járási Hivatalnál mindezek mellett három esetben indult eljárás az érintett szülővel szemben a járásbíróság által, a gyermekek igazolatlan hiányzásai miatt kiszabott pénzbírság végrehajtása céljából.

A **végrehajtási eljárások** során az érintett szülő két esetben megfizette a pénzbírságot, egy esetben pedig az elővezetés szintén nem vezetett eredményre, mivel annak időpontjában az érintett a lakcímén nem volt fellelhető, kórházi fekvőbeteg ellátásban részesült.

Az Edelényi Járási Hivatal vezetője arról is tájékoztatót, hogy **az eljárás alá vont szülő** az ellene indult szabálysértési eljárások során **egyetlen esetben sem élt a jogorvoslat lehetőségével**.

2020. március 1-jétől általános szabálysértési hatóságként a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei járnak el, ezért az Edelényi Járási Hivatal 2020. március 1-jén az érintett szülővel szemben folyamatban lévő két ügy iratait átadta az Edelényi Rendőrkapitányság Szabálysértési Hatósága részére.

Az Edelényi Járási Hivatal, mint gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörben eljáró gyámhivatal a vizsgált időszakban a panaszos öt gyermeke 50 órát meghaladó igazolatlan iskolai hiányzásai ügyében kezdeményezte a családi pótlék szüneteltetését elrendelő eljárás megindítását a folyósító szervnél.⁵ A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala **mind az öt gyermek esetében szüneteltette a családi pótlék folyósítását**, négy kiskorú esetében négy hónapig, egy kiskorú esetében pedig nyolc hónapig.

A gyámhatóság a panaszos gyermekeinek 50 órát elérő igazolatlan mulasztása miatt összesen 15 alkalommal kapott jelzést a nevelési-oktatási intézménytől, melyek alapján mind az öt gyermek védelembe vételét elrendelte.

⁵ A Cst. 2019. december 31-ig hatályos 15. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a Gyer. 2020. február 29-ig hatályos 91/G. § (2) bekezdés b) pontja értelmében a családi pótlék szüneteltetését elrendelő eljárás megindítását – a nevelés-oktatási intézmény jelzése alapján – a gyámhivatal kezdeményezhette a családtámogatási feladatkörben eljáró járási hivatalnál.

4.2.3. Szabálysértési eljárások és egyéb jogkövetkezmények adatai a Tornanádaskán élő családok tekintetében

Az Edelényi Járási Hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint **a 2020. március 1-jét megelőző két évben 224 esetben indult szabálysértési eljárás Tornanádaskán élő szülőkkel szemben az Edelényi Járási Hivatalnál a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt.** A tornanádaskai szülők esetében jellemzően a Bódvaszilasi Iskola, valamint a Tornanádaskai Tagiskola tájékoztatta az általános szabálysértési hatóságot a tanköteles korú gyermekek igazolatlan iskolai mulasztásairól. Az Edelényi Járási Hivatalnál a kérdéses időszakban óvodai hiányzás miatt nem indult szabálysértési vagy gyámhatósági eljárás tornanádaskai szülőkkel szemben, **az eljárások kezdeményezésére minden esetben a tanköteles korú gyermekek igazolatlan iskolai mulasztásai miatt került sor.**

Az eljárások során **59 alkalommal vált szükségessé az ügyek egyesítése** tekintettel arra, hogy ugyanazon eljárás alá vont személlyel szemben több szabálysértési eljárás indult, és azokban még nem született érdemi határozat.

A megjelölt időszakban **62 feljelentést utasított el a szabálysértési hatóság,** többségében azért, mert ugyanazon gyermek esetében ugyanabban a tanítási évben megvalósuló újabb mulasztások további szabálysértési felelősséget nem alapozhattak meg, illetve néhány esetben az elutasítás oka az volt, hogy az igazolatlan iskolai hiányzások mértéke nem érte el a jogszabályban meghatározott 30 tanítási órát. **Az eljárás megszüntetésére 7 alkalommal került sor.**

A szabálysértési hatóság 34 esetben állapította meg hatáskörének hiányát és küldte meg az ügyek iratait az illetékes járásbíróságnak, mivel az eljárás alá vont személyeket a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták (3 csapás elve).⁶

Az Edelényi Járási Hivatal, mint általános szabálysértési hatóság **a vizsgált két évben 59 eljárás alá vont tornanádaskai szülő felelősségét állapította meg** a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt. Ebből **14 esetben figyelmeztetés intézkedést alkalmazott, 45 esetben pedig pénzbírság kiszabására került sor.**

Tekintettel arra, hogy a kiszabott pénzbírságot az eljárás alá vont személyek – a jogszabályban meghatározott rendelkezésre álló határidőn belül, vagy határidőn túl, de a szabálysértési elzárásra történő átváltoztatásról szóló döntést megelőzően – befizették, az illetékes járásbíróság mindössze **26 esetben változtatta át a meg nem fizetett pénzbírságot szabálysértési elzárásra.** A szabálysértési elzárás büntetés-végrehajtási intézetben történő végrehajtására azonban csak **6 eljárás alá vont személy tekintetében került sor,** mivel a többi esetben az eljárás alá vont személyek éltek a jogszabály biztosította lehetőséggel, miszerint a pénzbírság az elzárás megkezdéséig vagy annak tartama alatt kifizethető, amellyel az eljárás alá vont személy az elzárás további végrehajtása alól mentesül.

⁶ Az ismételt elkövetésre vonatkozó szabályozás szerint a Szabs. tv.-ben meghatározott feltételek megvalósulása esetén, ha az elkövetést megelőzően kétszer már szabálysértés miatt jogerősen felelősségre vonták az eljárás alá vont személyt, akkor a harmadik esetben a szabálysértési hatóság hatáskörébe tartozó, csak pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt a törvény már szabálysértési elzárás büntetését is kiszabhatóvá teszi, amely eljárások bírósági hatáskörbe kerülnek.

A meg nem fizetett pénzbírság helyébe lépő szabálysértési elzárás folytatólagos végrehajtását egy esetben kérte az általános szabálysértési hatóság, mivel az eljárás alá vont személy egyébként is büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodott. Fenti ügyekben a szabálysértési elzárás letöltésének ideje alatt – a Szabs. tv.-ben előírtak szerint – a gyermekek felügyelete megoldott volt.

A járási hivatalvezető tájékoztatása szerint **a gyámhivatal a vizsgált időszakban Tornanádaska településen 2018-ban 13 fő gyermeket vett védelembe és 15 esetben került sor a családi pótlék szüneteltetésének kezdeményezésére, 2019-ban már 17 gyermeket vett védelembe és 19 esetben kezdeményezték a családi pótlék szüneteltetését.**

4.2.4. Szabálysértési eljárások és egyéb jogkövetkezmények adatai az Edelényi Járási Hivatal többi települése tekintetében

Az Edelényi Járási Hivatal illetékességi területén – Tornanádaskán kívül – **44 település található.** A vizsgált időszakban **ezeknek a településeknek a vonatkozásában összesen 437 szabálysértési eljárás indult** az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt, ebből mindössze 9 esetben került sor az eljárás lefolytatására óvodáskorú gyermek 11 nevelési napot meghaladó igazolatlan mulasztása miatt.

A szabálysértés elkövetése tekintetében leginkább érintett települések Perkupa (70 szabálysértési eljárás), Szendrő (70), Bódvaszilás (42), Szendrőlád (42), Rakaca (29), és Boldva (25). 17 település lakosaival szemben az adott időszakban egyáltalán nem érkezett feljelentés.

A szabálysértési eljárások **16 %-ában (összesen 69 esetben) vált szükségessé a meg nem fizetett pénzbírságok szabálysértési elzárásra történő átváltoztatása. A szabálysértési elzárások végrehajtására 2020. március 1-jéig 5 ügyben, (2 bódvaszilasi, 1 perkupai, 1 hidvérgárdói és 1 szendrőládi lakos tekintetében) került sor.**

A gyámhivatalnál a vizsgált időszakban, 2018. március 1. és 2020. március 1. között – az Edelényi Járási Hivatal illetékességi területén igazolatlan iskolai/óvodai hiányzásokkal kapcsolatosan – **Tornanádaska mellett jelentősebb számú védelembe vételi és családi pótlék szüneteltetésének kezdeményezésére irányuló eljárás Szendrőn és Szendrőládon indult.**

A családi pótlék folyósítás szüneteltetésének időtartama nagyon változó volt. A felülvizsgálatok eredményeként a családi pótlék szüneteltetés 28 esetben 1-3 hónapig tartott, 39 esetben 4-6 hónapig, 44 esetben 7-12 hónapig, 28 esetben egy éven túl, és 7 esetben már két éven túl szünetelt a családi pótlék folyósítása. Gyakran előfordult, hogy egy családból 3-4 gyermeknek is szünetelt a családi pótlék folyósítása.

A járási hivatalvezető tájékoztatása szerint a több gyermekes családoknál gyakori, hogy ha az egyik gyermek igazolatlan hiányzása miatt sor kerül a családi pótlék szüneteltetésére, akkor rövid időn belül jelzés érkezik a családban élő valamennyi tankötelezett korú gyermek igazolatlan hiányzása miatt is.

A járási hivatalvezető szerint **a települések közötti eltérések elsősorban két okkal függenek össze, ezek egyike a települések lakosságának különbségeiben keresendő.** Míg Szendrő lakosság száma például 4 04 fő, addig Becskeházán 41 főt tartanak nyilván. Emellett a települések közötti különbségeknek az is oka lehet, hogy **az óvodai, iskolai igazolatlan hiányzások összefüggést mutatnak az adott település földrajzi elhelyezkedésével, a lakosság összetételével, az ott élők szociális, anyagi körülményeivel, a szülők iskolai végzettségével és munkaerő-piaci szempontból betöltött szerepével, valamint a kulturális, szokásbéli különbségekkel.**

Az Edelényi Járási Hivatal illetékességi területén található települések adatainak Tornanádaska településre vonatkozó adatokkal való összevetését követően megállapítható, hogy **az Edelényi Járás települései között/közül lakosságuktól függetlenül a 758 fős lakosságú Tornanádaskán a legmagasabb az igazolatlan iskolai hiányzások, az ezzel összefüggésben elrendelt védelemben vételek és a családi pótlék szüneteltetésére vonatkozó kezdeményezések száma.**

4.2.5. A konkrét panaszügyben érintett gyermekek iskolai hiányzásának oka, háttere

A Családsegítő és Gyermejjóléti Szolgálat vezetője válaszelevelében röviden bemutatta a panaszos család élethelyzetét, utalva a gondozási tapasztalataira is. A szülők tíz gyermeket nevelnek a családjukban. Az apa és az anya sem rendelkezik 8 általános iskolai végzettséggel, a családgondozó véleménye szerint ebből a mindennapi életben nehézségeik adódnak. Az apa aktív korúak ellátását megszüntették a feltételek teljesülésének hiánya miatt, és a munkaügyi központtal is megszakadt a kapcsolata, mivel a jelentkezést elmulasztotta. Az apa a család fenntartása érdekében 2-3 hetes időintervallumban Budapestre jár/járt (a helyi lakosokkal együtt) dolgozni.

A gyermekek gondozása, nevelése teljes mértékben az anyára hárult. Ebből adódóan inkább csak a gyermekek ellátására jutott az anya figyelméből, ezért fordulhatott elő a családgondozó szerint, hogy azok az iskolából többször is igazolás nélkül hiányoztak.

A család gondozását az intézményvezető 2019-ben vette át, ennek során **a családdal összefüggésben pozitív tapasztalatokat szerzett**, a szülők ugyanis megfogadták a tanácsait és az iránymutatásait. A családgondozás eredményeként a szülők nagyobb figyelmet fordítottak az iskolai kötelezettségekre, ezért több gyermekük esetében is sor került a családi pótlék rövid időn belüli visszaállítására és a védelemben vétel megszüntetésére. Az intézményvezető pozitívként jelezte azt is, hogy a szülők képessé váltak segítség kérésére bármilyen elakadás esetén.

Minden hatóságtól és intézménytől megkérdeztem, **mi lehetett az oka a panaszügyben érintett gyermekek magas számú igazolatlan iskolai hiányzásának.**

A Tankerületi Központ és a Bódvaszilasi Iskola vezetőinek válasza szerint, **a szülő az igazolatlan hiányzásokat azzal indokolta, hogy a gyermekeknek nem volt megfelelő ruházata, cipője, illetve egészségügyi problémákkal is küszködtek**, amit azonban az édesanya nem tudott orvosi igazolásokkal alátámasztani. Ez utóbbi azzal is összefügghet, hogy **a településen nem minden nap van orvosi rendelés, így a szülőnek másik faluba kell átvinnie a gyerekeket**, ha szeretné megvizsgáltatni őket.

Az osztályfőnökök és az intézmény pedagógusainak véleménye szerint több alkalommal előfordult az is, hogy **az édesanya és gyermekei családi konfliktusok miatt átmenetileg elköltöztek a településről**, és bár később visszaköltöztek, **az érintett időszakok hiányzásai igazolatlanul maradtak.**

A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetője hangsúlyozta, hogy **a gyermekeket magatartási problémák miatt egyetlen esetben sem küldték haza**, és a szülő sem tett utalást arra, hogy az igazolatlan mulasztások az iskola működésével vagy nevelési-oktatási problémákkal lennének kapcsolatosak. A Család és Gyermejjóléti Szolgálat intézményvezetőjének tájékoztatása szerint a **panaszos gyermekei igazolatlan mulasztás esetén teljes tanítási napról hiányoztak.**

4.2.6. Az igazolatlan iskolai hiányzások általános jellegű okai, háttere

A beérkezett válaszok alapján az igazolatlan iskolai hiányzások hátterével, okával kapcsolatban az alábbi szempontok is felmerültek.

4.2.6.1. Osztályok összevonása, túlkoros gyermekek jelenléte

A beadványozó általánosabb jellegű problémaként jelezte, hogy a Tornanádaskai Tagiskolában a gyermekek összevont osztályokban, gyakran „túlkoros”, többször is osztályt ismételt társaikkal tanultak együtt, ami növelhette a gyermekek közötti konfliktusokat. **A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetőjének tájékoztatása szerint ugyanakkor a Tornanádaskai Tagiskolában nagyon rég nem volt már összevont osztály (kb. 30 éve).** Ezt az információt a Tankerületi Központ igazgatója is megerősítette. Az intézményvezető tudomása szerint az érintett családnak járt gyermeke Tornanádaskán a speciális iskolába (amely a Mezőkövesdi Tankerülethez tartozik), ahol viszont lehetnek összevont osztályok. (E kérdéskört külön nem vizsgáltam.)

Az első és második osztályokban azonban a túlkoros gyermekek aránya valóban nagyon magas. Ezzel összefüggésben a Bódvaszilasi Iskola intézményvezetője az alábbi táblázatot küldte:

Tornanádaska	2017/2018. fő/túlkoros	2018/2019. fő/túlkoros	2019/2020. fő/túlkoros
1.a	15/10	16/11	15/14
1.b	15/10	25/19	15/14
2.	24/17	22/19	23/17

4.2.6.2. Magatartási problémák

A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetője reagált a beadványnak arra a részére is, amely szerint **a pedagógusok a felmerülő magatartási nehézségeket, gyerekek közötti konfliktusokat gyakran úgy oldották meg, hogy hazaküldték a gyermekeket, akiknek ilyenkor igazolatlan hiányzásuk keletkezett.** Az intézményvezető szerint néhány alkalommal valóban előfordult, hogy tanulók közötti nézeteltérés miatt a szülőt behívták az iskolába tanítási idő alatt, és a szülő kérésére hazaengedték vele gyermekét a további konfliktusok elkerülése érdekében, ez azonban nem járt igazolatlan hiányzással. Megítélése szerint **a Bódvaszilasi Iskolában, illetve a Tornanádaskai Tagiskolában a magas iskolai hiányzások jellemzően nem állnak összefüggésben a magatartási problémákkal.** Évente 1-2 alkalommal volt rá példa, hogy gyermekek között kialakult nézeteltérés miatt nem jött valamelyik tanuló néhány napig iskolába, véleménye szerint azonban nem az ilyen típusú hiányzások miatt magasak a mutatóik.

Azzal azonban az intézményvezető és a Tankerületi Központ igazgatója is egyetértett, hogy **előfordultak/előfordulnak magatartási problémák az intézményben.** A Tornanádaskai Tagiskolában néhány esetben, a Bódvaszilasi Iskolában gyakrabban tapasztaltak konfliktusokat, verekedéseket a gyermekek között.

Havonta kb. 3-6 alkalommal találkoztak ilyen problémával, és a 2019/2020-as tanévben január, február hónapban gyakoribbá váltak a magatartási problémák a gyerekek utaztatása közben is. Az intézmény ezért a Tankerületi Központ segítségével – a tornanádaskai gyerekek biztonságosabb közlekedése érdekében – alkalmazott egy plusz buszkísérőt is, de az utaztatási és kísérési feladatok ellátásába egyébként közfoglalkoztatottakat is bevontak. Ezeknek a dolgozóknak a bérletterítését is megoldották, hogy a buszkíséret minden irányba megvalósuljon.

Bódvaszilason és Tornanádaskán működik portaszolgálat, és az intézmény munkáját egy pedagógiai asszisztens is segíti. A székhely intézményben kamerarendszert is kiépítettek a Tankerületi Központ támogatásával a problémák hátterének felderítése és a nézeteltérések tisztázása érdekében.

A Család és Gyermekjóléti Szolgálat intézményvezetőjének tájékoztatása szerint **az igazolatlan hiányzásokkal kapcsolatos iskolai jelzések teljes napi iskolai távolmaradások, iskolából történő önkényes távozások, vagy órákról történő távolmaradás okán érkeztek intézményükhöz.** Az intézményvezető arról nem tud, hogy az iskola magatartási probléma miatt bármelyik tanulóját is hazaküldte volna az iskolából. Elmondása szerint rosszul esett is telefonon értesítik a szülőt és kéri, jöjjön a gyermekéért. A Család és Gyermekjóléti Szolgálat intézményvezetője válaszában azt írta, hogy a gyermekek iskolába történő utaztatása során tapasztalt magatartási problémákkal, konfliktusokkal összefüggésben nem rendelkezik információval. Erre a kérdésre annyit válaszolt csupán, hogy a tanulókat pedellus kíséri a buszon, konfliktusaikat pedig megfogalmazása szerint *„a családban látott minta alapján oldják meg a gyermekek”*.

4.2.6.3. Egyéb okok, szociális és szocializációs problémák

Az Edelényi Járási Hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint az igazolatlan hiányzásokkal kapcsolatban volt olyan szülő, **aki szociális nehézségekre hivatkozott, például, hogy a gyermeke azért nem tudott iskolába járni, mert elszakadt a cipője és nem volt pénze újat venni.** Tovább súlyosbította a családok helyzetét, hogy az igazolatlan hiányzások miatt **gyakran a családi pótlékot is szüneteltették, ennek következtében azonban a család havi bevétele is kevesebb lett.**

A családok anyagi helyzetének enyhítésére a Bódvaszilasi Iskola próbált különböző adományokkal (cipő, ruházat, élelmiszer, játékok) segítséget nyújtani. A Bódvaszilasi Iskola, valamint a helyi önkormányzatok a neveléshez-oktatáshoz elengedhetetlenül szükséges tanszerekkel és taneszközökkel is segítettek és támogatták a rászoruló tanulókat.

A járási hivatalvezető az igazolatlan iskolai hiányzások okai között említette például, hogy **a lányokat az iskolába járás helyett időnként bevonták a kisebb vagy beteg testvéreik gondozásába, felügyeletébe, a fiúk pedig dolgoztak,** 16. életévüket betöltve tanulói jogviszonyuk megszűnt, annak ellenére, hogy többen még az általános iskolai tanulmányaikat sem fejezték be. Az iskolai hiányzások indokaként előfordult a kiskorú lány terhessége is.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat intézményvezetőjének tájékoztatása szerint a hiányzások nagyszámú előfordulását befolyásoló tényezők között szerepel többek között **a település halmozottan hátrányos helyzetű családjainak magas száma, a családban nevelkedő gyermekek nagyobb testvéreinél is előforduló hiányzások, valamint „a szülők kritikus véleménye a tanulás hasznosságával, fontosságával kapcsolatban”.**

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat intézményvezetőjének véleménye szerint megfigyelhető, hogy **hiányzik a szülői kontroll, a nevelés az érintett gyermekek tekintetében.** A tizenéves gyermekek szüleinek védekezése az iskolai kötelezettség elmulasztásával összefüggő problémák esetében gyakorta csak annyi volt, hogy „*nem tudok vele mit csinálni*”.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat intézményvezetőjének tapasztalata szerint a több gyermekes, szabály és napirend hiányában élő, esetenként egy szülő háztartásban nevelkedő, jövőkép nélküli családok körében, akik megengedő magatartásúak („*én is korán szültem, hadd menjen dolgozni, minnek az iskola*”) a gyermekeikkel szemben, nagyobb valószínűséggel fordulnak elő igazolatlan hiányzások és azok halmozódása.

4.2.7. Intézkedések és azok eredményessége az iskolai hiányzások felszámolása érdekében

A vizsgálat során azt is próbáltam kideríteni, hogy **az igazolatlan hiányzások megszüntetése és megelőzése érdekében az érintett intézmények a vizsgált család esetében milyen intézkedéseket kezdeményeztek.**

A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetőjének válasza szerint a Tagiskola pedagógusai az első igazolatlan hiányzások megjelenését követően a személyes találkozás során megfelelő tájékoztatást nyújtottak, és kérték a szülőt, hogy ne forduljon elő további igazolatlan mulasztás, mert súlyos következményei lehetnek. A Tankerületi Központ igazgatója is azt jelezte a válaszában, **hogy a Tornanádaskai Tagiskola a jogszabályban előírtaknak megfelelően a szülőt írásban és szóban is értesítette a gyermekei igazolatlan mulasztásáról és annak következményeiről.** A szülőt az intézmény többszöri személyes találkozások alkalmával is **figyelmeztette a hiányzások következményeire**, például arra is, ha nem tesz eleget szülői kötelezettségének, akkor annak a családi pótlék szüneteltetése lesz a következménye.

Az **intézmény esetkonferenciákat is szervezett** az igazolatlan mulasztások hátterének felderítésére, és a hiányzások számának csökkentésére, valamint **felvette a kapcsolatot a családsegítő és gyermekjóléti szolgálattal.** A nevelési-oktatási intézmény minden 50 órás igazolatlan hiányzást követően értesítette az Edelényi Járási Hivatal Hatósági Osztályát.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat intézményvezetőjének jelzése szerint a panasszal jelzett problémákról nem volt tudomásuk. A szülő nem kereste meg önkéntesen a szolgálatot, **csak az iskolai jelzést követően vették fel a kapcsolatot a családdal, és kezdték meg az érintett gyermekek alapellátás keretén belüli gondozását.** Az iskola első jelzése az érintett család két gyermekének igazolatlan hiányzásával kapcsolatban 2018. április 20-án érkezett a szolgálatukhoz. A családlátogatás alkalmával a szülő érdemi magyarázatot nem tudott adni a hiányzások okára. A jelzett napokon a gyermekek orvosi kezelés alatt nem álltak. A család felkeresése az iskolai jelzést követően történt meg, ezt követően került sor az együttműködési megállapodás megkötésére, az adatlapok felvételére, az igazolatlan mulasztások következményeiről való tájékoztatásra, valamint az alapellátás keretében történő gondozás megkezdésére.

A családsegítő a gondozás folyamán **havonta 3 alkalommal kereste fel a családot,** esetenként a védőnő, az esetenmenedzser és az ifjúságvédelmi felelős is részt vett a családlátogatásokon. A találkozások alkalmával tájékoztottak a család aktuális helyzetéről, átbeszélték az időközben történt változásokat, a felmerülő problémák megoldását iránymutatással, tanácsadással, írásbeliséggel segítették elő.

Az Edelényi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztálya 50 óra igazolatlan órát követően az kezdeményezte a gyermekek védelembe vételét.

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat intézményvezetőjének véleménye szerint a család gondozása során sikerült pozitív elmozdulást elérniük. A folyamatos családgondozás eredményeként elérték, hogy már csak két gyermek állt védelem vétel alatt, illetve a családi pótlék ismét minden gyermek tekintetében folyósításra került.

A **Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat** intézményvezetője az iskolai hiányzásokkal kapcsolatos általánosabb tapasztalatait is megosztotta velem. Véleménye szerint **az érintett családokban a szülők a gyermekeik gondozását ellátják, de a nevelési feladatokra már kevesebb energiát fordítanak.** A pedagógusokkal való beszélgetésekből az derült ki, hogy a hátrányos helyzetű családok szülei a szülői értekezleteken és a fogadónapokon sem igazán vesznek részt.

Az iskolai hiányzások megelőzésével és megszüntetésével kapcsolatban rákérdeztem arra is, hogy 2018 szeptemberétől **milyen eredményességgel működik az iskolai szociális segítő szolgáltatás az intézményben,** milyen eszközökkel és milyen hatékonysággal segítik elő a gyermekek tanulmányi kötelezettségeinek teljesítését akadályozó tényezők megszüntetését.

A Tankerületi Központ igazgatójának válasza szerint már működik a szociális segítő szolgáltatás. Az intézmények együttműködési megállapodásokat kötöttek a család- és gyermekjóléti központtal. A szociális segítők jelen vannak az intézmények és a családok életében is. Segítséget nyújtanak a szociális ügyek intézésében, kapcsolatot tartanak a család és az iskola között. Az intézményekben megelőző tevékenységeket folytatnak a gyermekek körében. **Az igazgató véleménye szerint azonban a szociális segítő szolgáltatás még gyermekcipőben jár, a családsegítői és gyermekjóléti feladatot ellátó intézményeknek sokszor túlzottan nagy területet kell lefedniük viszonylag kis létszámú szociális segítő munkatársakkal.**

A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat vezetője válaszában jelezte, hogy **szakemberhiány miatt az Edelényi járásban 2019. szeptemberében indult el az óvodai és iskolai szociális segítő tevékenység.** A járás gyermeklétszámához mérten 5 fő helyett 2 fő kezdte el a munkát, 2020. januárjától pedig 3 fő szakember végzi a tevékenységet. **A Bódogvári Iskolában és a Tornanádaskai Tagiskolában 1-1 fő látja el a feladatot. Az intézményeket heti rendszerességgel felkeresik, fogadóórát biztosítanak a pedagógusoknak, szülőknek és a gyermekeknek.** Csoportfoglalkozásokkal, segítőbeszélgetéssel, konfliktuskezeléssel próbálnak segíteni azoknak a gyermekeknek, akik ezt igénylik.

Az Edelényi Járási Hivatalnál is rákérdeztem arra, hogy **a védelembe vett gyermekek tekintetében a gyámhatóság milyen intézkedéssel segítette a veszélyeztetettség megszüntetését, az iskolai hiányzások csökkentését.** A járási hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint az eljárás keretében a gyámhivatal tárgyalást tart, az eljáró ügyintéző a szabályszerű idézésen megjelent törvényes képviselők jegyzőkönyvi nyilatkozata során megismeri a család körülményeit, egymáshoz való viszonyukat, az igazolatlan iskolai hiányzások okait, a mulasztások megszüntetése érdekében tett szülői intézkedéseket.

Az ügyintéző a tárgyalás során az ügyféli minőségben résztvevő szülőket tájékoztatja a tankötelezettség nem teljesítésével kapcsolatos eljárási folyamatokról a szabálysértés és a családi pótlék szüneteltetése vonatkozásban.

A tárgyaláson a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat esetmenedzsere is részt vesz, a jelenlévők a szülővel közösen beszélnek meg azokat az okokat, melyek az igazolatlan hiányzásokhoz vezettek, illetve közösen egyeztetik az ügyintézővel azokat a magatartási szabályokat, melyek az igazolatlan hiányzások megszüntetéséhez szükségesek a kiskorú és a szülő számára.

A gyámhivatal a veszélyeztettség megszüntetése és megelőzése érdekében a védelembé vétel elrendeléséről, fenntartásáról szóló határozatban magatartási szabályokat állapít meg vagy tart fenn a család tagjai számára a tankötelezettség teljesítése érdekében. Ezek például: a rendszeres iskolába járás feltételeinek biztosítása, az oktatási intézménnyel való együttműködés, az iskolai hiányzásokról szóló igazolások határidőn belül történő bemutatása, a következő nevelési módszerek alkalmazása, az egyéni gondozási-nevelési tervben leírtak betartása, a gondozási folyamatba bevont szakemberekkel való együttműködés.

Az Edelényi Járási Hivatal vezetője szerint **a panaszos gyermekeinek ügyében az elrendelt gyámhivatali intézkedések eredményesek voltak.** A panaszos családjában az igazolatlan iskolai hiányzások következtében 5 gyermek állt védelembé vétel alatt, a felülvizsgálatok során azonban megszüntethetővé váltak a hatósági intézkedések, mivel a hiányzások megszűntek és egyéb probléma sem jelentkezett. **Az Edelényi Járási Hivatal vezetője szerint ebben az esetben a családi pótlék szüneteltetésének kezdeményezése, a gyermekek védelembé vétele tehát abszolút célravezető volt, a szülő a hatósággal, a családsegítővel együttműködővé vált. A gyermekek igazolatlan hiányzásai megszűntek,** melynek következtében a családi pótlékot a szülő újból kapja a gyermekek után, három gyermek védelembé vétele pedig már megszüntetésre került, és újabb igazolatlan hiányzással összefüggő jelzés nem érkezett az iskolából.

A járási hivatal vezetője szerint egy-egy ügyben mindig személyre szabott, a család élethelyzetére vonatkozó magatartási szabályok kerülnek meghatározásra a gyermek(ek) és a szülő(k) részére, melyek betartása alkalmas arra, hogy a veszélyeztető tényezők, az igazolatlan iskolai hiányzások megszűnjenek.

A járási hivatalvezető tapasztalata szerint a gyermekek és a szülők ezeknek a magatartási szabályoknak több-kevesebb sikerrel tesznek eleget, a családsegítővel való együttműködés változó, melynek következtében Tornaánadaska településen a vizsgált időszakban 8 esetben került sor a védelembé vétel megszüntetésére és 28 esetben a családi pótlék szüneteltetés megszüntetésének kezdeményezésére. 5 esetben azonban családi pótlék folyósítását az újabb igazolatlan iskolai hiányzások miatt ismét szüneteltetni kellett.

Megkérdeztem a **Tankerületi Központtól azt is, hogy az elmúlt években indított-e vizsgálatot a Bódvaszilasi Iskola feladatellátási helyeire járó tanulók magas iskolai hiányzása okán.** Az igazgató válaszában jelezte, hogy **nem indított vizsgálatot.** Megítélése szerint ugyanis **az intézmény a törvényi előírásoknak megfelelően kezelte a hiányzásokat,** együttműködve a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal.

4.2.8. Az intézkedések hatékonysága, a hiányzások és az iskolai teljesítmények összefüggése

A Tankerületi Központ igazgatójától rákérdeztem arra is, hogy **az igazolatlan hiányzások következtében meghozott intézkedések nyomán a konkrét ügyben javult-e az érintett gyermekek iskolai teljesítménye.** Az igazgató válaszában kifejtette, a Tankerületi Központ és az intézmény egyeztetései során kiderült, **hogy a gyermekek gyenge teljesítménye csak részben magyarázható a hiányzásokkal, sok esetben inkább a képességek és készségek hiányosságai állnak a nem megfelelő teljesítmények hátterében.**

Az intézmény mindezek miatt kezdeményezte az érintett család négy gyermekének vizsgálatát az Edelényi Pedagógiai Szolgálatnál. A Szakszolgálat tovább küldte a gyermekeket a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Pedagógiai Szakszolgálathoz, ahol a szülő és gyermekei első alkalommal nem jelentek meg.

Az ügy a Tankerületi Központ válaszában még folyamatban volt. A Tankerületi Központ igazgatójának véleménye szerint **a gyermekek iskolai tanulmányainak sikeres befejezését úgy lehet elősegíteni**, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Pedagógiai Szakszolgálat vizsgálatának lefolytatása után **a szakértői véleményben foglaltaknak megfelelően a gyermekekkel a Csillagfürt EGYMI utazó gyógypedagógusok is foglalkoznak** majd.

Rákérdeztem arra is, hogy a panaszos gyermekei az elmúlt két évben tanévenként milyen eredménnyel fejezték be a tanulmányaikat, volt-e olyan gyermek, akinek a teljesítménye nem volt értékelhető.

A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetőjének tájékoztatása szerint a panaszos gyermekei a 2017/2018. és 2018/2019. két lezárt tanévet tekintve az alábbi eredményekkel fejezték be a tanulmányaikat:

	2017/2018.	2018/2019.
1. tanuló	harmadik évfolyamba léphet	osztályozó vizsga, nem jelent meg, évfolyamot ismételni köteles
2. tanuló	második évfolyamba léphet	évfolyamot ismételni köteles
3. tanuló	évfolyamot ismételni köteles	évfolyamot ismételni köteles
4. tanuló		iskolalátogatási bizonyítványt kapott, újra elsős
5. tanuló	iskolalátogatási bizonyítványt kapott, újra elsős	évfolyamot ismételni köteles

Az adatok szerint a 2018/2019. tanévben valamennyi gyermek évismétlő lett. A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetőjének véleménye szerint a gyermekek tanulmányainak eredménytelensége csak részben függ össze a hiányzásokkal, részben a készségeik, képességeik hiányosságainak a következménye, éppen ezért küldték el a tanulókat szakértő bizottsági vizsgálatra.

A járási hivatal vezetőjének **általános tapasztalata** szerint **Tornanádaskán a szabálysértési eljárások eredményeként a tanköteles korú gyermekek igazolatlan iskolai mulasztásai nem szűntek meg**, sőt a szülőkkel szemben a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt kezdeményezett szabálysértési eljárások száma a 2018-as évhez képest 2019-ben tovább nőtt.

Ezzel összefüggésben a járási hivatal vezetője kifejtette, hogy **a jelenlegi jogi szabályozás szerint ugyanabban a tanítási évben megvalósuló újabb mulasztások, újabb szabálysértési felelősséget nem alapoznak meg.** A Szabs. tv. 247. §-a szerint ugyanis szabálysértési felelősségre vonásnak egy tanítási évben csak egyszer van helye. **A tanítási évben tehát ugyanazon gyermek további mulasztásai miatt tett feljelentések minden esetben elutasításra, vagy megszüntetésre kerülnek**, így szankció hiányában az eljárásoknak nincs visszatartó ereje. A járási hivatal vezetőjének álláspontja szerint **a fenti jogszabályi rendelkezés fennállása mellett az igazolatlan iskolai mulasztások csökkenése, megszűnése nem várható.**

A járási hivatal vezetőjének válasza szerint a **gyámhatósági intézkedések, a védelembé vétel és a családi pótlék szüneteltetésének kezdeményezése eredményeként a gyermekek iskolai helyzete általánosságban nem javult Tornanádaska településen**, az igazolatlan hiányzások nem szüntek meg annak ellenére sem, hogy a családi pótlék szüneteltetésével a családok komoly bevételi forrástól estek el.

A gyámhivatal által tett intézkedések a szülők, illetve a kiskorúak együttműködésének hiányában csak részben voltak célravezetőek. A családi pótlék szüneteltetések megszüntetésére is több esetben csak azért került sor a településen, mert a 16. életévét betöltött gyermek tankötelezettségének megszűnése miatt az oktatási intézmény megállapította a tanulói jogviszony megszűnését, melynek következtében a családi pótlékot folyósító szerv az ellátást megszüntette.

V. Az ügy alapjogi vonatkozásai

*Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogaiért felelős helyetteseként egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során kötelességem **alapjogi érveket felsorakoztatva, autonóm, objektív és neutrális módon eljárni**. Eljárásom során következetesen, zsinórmértékként támaszkodom az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazom az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.*

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. A testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja”.

5.1. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga

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. Erre tekintettel **kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti az Alaptörvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot.**

E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. **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, mely szerint az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg.

Ezt az alaptételt az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének preambuluma rögzíti, kiemelve, 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. A Gyermekjogi Egyezmény a gyermekekkel kapcsolatba kerülő összes intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez. A 28. cikk 2. pontja rögzíti, hogy a részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermekeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.

A gyermekek emberi méltósághoz, védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését a magyar jogrendben az egyes jogágak (köznevelés, gyermekvédelem) további részletes, törvényi szintű rendelkezésekkel biztosítják.

5.2. Az oktatáshoz való jog

Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdései 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.

Az Alkotmánybíróság a 3047/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy **a szülőnek a nevelés megválasztásához való joga** az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése alapján azt jelenti, hogy a szülők gyermekeikről saját világnézetüknek és lelkiismereti meggyőződésüknek megfelelően gondoskodhatnak, tehát elsősorban a szülők jogosultak arra, hogy döntsenek a gyermekeik testi és szellemi fejlődésével kapcsolatos kérdésekben. E szülői jog lényeges tartalma, hogy a szülők maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, nevelés-oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése külön is kimondja, hogy **Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti**. E körbe tartozik az Nkt. célja és alapelvei között hangsúlyozott egyenlő bánásmód követelményének megtartása.

A neveléshez való jog azonban nem választható el sem a tankötelezettségtől, sem pedig az államnak a gyermekek védelmében és a róluk való gondoskodásban betöltött szerepétől. A taníttatás kötelezettsége egyrészt eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátját jelenti: a szülő eldöntheti, milyen taníttatásban részesíti tanköteles kiskorú gyermekét, de nem választhatja azt, hogy egyáltalán nem taníttatja őt, ez ugyanis ellentétes lenne az Alaptörvényben foglaltakkal. Továbbá, bár elsősorban a szülő joga eldönteni, hogy milyen nevelési modellt követ, és ennek részeként milyen nevelési elvekkel, eszközökkel biztosítja, hogy a tanköteles gyermek részt vegyen a tanítási órákon – és az egyéb, az iskola által szervezett, kötelező foglalkozásokon –, ennek biztosítása egyben kötelessége és felelőssége is.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szülő neveléshez való jogának a határa itt húzódik: vagyis ha – felróhatóságtól függetlenül – nem akarja, vagy nem képes elérni, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét (részt vegyen a tanítási órákon stb.).⁷

A szülő választási joga kizárólag az állam intézményvédelmi kötelezettségével együtt értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság a 18/1994. (III. 31.) AB határozatában kifejtette, hogy az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.

5.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye

Az Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdésében rögzíti, hogy **Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja**. A XV. cikk (4) bekezdése szerint **Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti**. A XV. cikk (5) bekezdése leszögezi, hogy **Magyarország külön intézkedésekkel védi többek között a családokat, a gyermekeket**. Az Alaptörvény a **gyermekeket külön védelmet igénylő csoportként** emeli ki.

⁷ 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [67]: „[A]z Alaptörvény maga is rögzíti a szülők neveléshez való jogát, egyben azt is elismeri, hogy a gyermek nevelésének nem csupán egyetlen helyes módja létezik, hanem a több, adott esetben egyaránt helyes nevelési módszer közül kell a szülőnek a gyermekére tekintettel választania. Ezen választási szabadság általános és abszolút korlátja ugyanakkor a gyermek taníttatásának kötelezettsége, mely vonatkozásban az Alaptörvény nem biztosítja a szülők számára a választás lehetőségét a tanköteles, azaz a törvényben meghatározott életkort elért és iskolaérett gyermekek esetében. A tankötelezettség teljesítésének módja tekintetében azonban a szülők neveléshez való joga ugyancsak érvényesül: így különösen (a jogszabályi kereteken belül) megválaszthatják a gyermekük számára legjobbnak tartott oktatási intézményt, választhatnak az etika és a hit- és erkölcsstan oktatása között, vagy akár egyéni munkarendet kérelmezhetnek gyermekük számára.”

⁷ A döntés megerősítette az 1251/E/2010. AB határozat.

Az Alkotmánybíróság a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban összegezte: a gyakorlatában valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között.⁸

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

A megkülönböztetés akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vethető fel.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mivel „*az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák*”.⁹

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában kifejtette azt is, hogy amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszer (mérce) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes.¹⁰

Az Alaptörvény a társadalmi felzárkózást és az esélyegyenlőséget külön intézkedésekkel segíti. Az Alaptörvény külön is kiemeli egyes védendő csoportokat. Ide tartoznak a családok, amelyek a társadalom legkisebb alapegységei, illetve a gyermekek. E célok érvényesülését az Alaptörvény rendelkezései is elősegítik.

Az Alaptörvény diszkrimináció-tilalmi és esélyegyenlőségi rendelkezéseit az Ebktv. bontja ki. A törvény nem csak a közvetlen hátrányos megkülönböztetés definíciójával foglalkozik, de kitér arra a helyzetre is, amikor egy látszólag semleges rendelkezés közvetett módon érint arányaiban hátrányosabban egy meghatározható társadalmi csoportot. Az Ebktv. 9. §-a szerint **közvetett hátrányos megkülönböztetésnek** minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely az Ebktv. 8. §-ában meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

⁸ Ld. továbbá 10/2015. (V. 4.) AB határozat.

⁹ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat.

¹⁰ Ld. 14/2014. (V. 13.) AB határozat; 10/2015. (V. 4.) AB határozat.

Az Ebktv. az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés kapcsán külön nevesíti a **szegregáció** fogalmát is. Az Ebktv. 10. § (2) bekezdése szerint jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.

Tekintettel az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés kiemelt jelentőségére, a törvény az oktatási diszkrimináció fogalmát részletesen is kibontja. Az Ebktv. 27. § (3) bekezdése értelmében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport:

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

5.4. A személyes szabadsághoz való jog

Az Alaptörvény IV. cikke biztosítja a személyes szabadsághoz való jogot. A IV. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

A személyes szabadság alapjogát csak törvényes okból és törvényes eljárásban hozott határozat alapján lehet korlátozni. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányossága válhat kétségessé.¹¹ A személyes szabadsághoz való jog ugyanakkor nemcsak a büntetőeljárással összefüggésben vizsgálható, hanem valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz és a szabad mozgáshoz való jogok egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez.¹²

5.5. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény XXIV. cikke biztosítja a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék; valamint ahhoz, hogy a hatóságok törvényben meghatározottak szerint indokolják a döntéseiket.

¹¹ 66/1991 (XII. 21.) AB határozat

¹² 36/2000. (X. 27.) AB határozat

A korábban a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben már önálló alkotmányjogi normaként fogalmazódik meg az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkével összhangban. Az Alapjogi Charta szerint ez a jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, az iratokat megismerhesse, és a hatóságok a döntéseiket megfelelően indokolják.

Az elvek összefüggésben állnak a **jó közigazgatás** fogalmával, melyben érvényesül a **pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés**, melynek megvalósítása szoros összefüggésben áll az egyenlő bánásmód követelményével és az emberi méltósághoz való joggal. A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképp szükséges feltétele. A tisztességes eljárás lényegi eleme az észszerű időn belül történő döntéshozatal kötelezettsége is.

VI. Az állásfoglalás érdemi megállapításai

6.1. Jogszabályi háttér

Mindenekelőtt szükségesnek tartom annak a jogszabályi környezetnek az áttekintését, amely az általános iskolai tanulók igazolatlan iskolai hiányzásának észlelését követő eseményeket, intézkedéseket határozza meg.

Magyarországon minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni.¹³ A tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti.¹⁴ A tankötelezettség iskolába járással teljesíthető.¹⁵ A tanuló kötelessége többek között, hogy részt vegyen a kötelező és a választott, továbbá általános iskolában a tizenhat óráig tartó egyéb foglalkozásokon és szakmai gyakorlatokon. Ha a gyermek, a tanuló távolmaradását nem igazolják, a mulasztás igazolatlan.

Az alábbiakban összefoglaltam azokat a legfontosabb, jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezéseket, amelyek előírják, hogy igazolatlan mulasztás esetén milyen szankciók és támogató intézkedések történnek a gyermekek érdekében hivatkozva.

6.1.1. Az iskola jelzései, értesítési kötelezettsége

Az **iskola a szülőt köteles értesíteni** a tanköteles tanuló **első alkalommal** történő igazolatlan mulasztásakor, továbbá abban az esetben is, ha a nem tanköteles kiskorú tanuló igazolatlan mulasztása a tíz órát eléri. **Az értesítésben fel kell hívni a szülő figyelmét az igazolatlan mulasztás következményeire.**

Ha az iskola értesítése eredménytelen maradt, és **a tanuló ismételten igazolatlanul mulaszt, az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét.**

¹³ Nkt. 45. § (1) bekezdés

¹⁴ Nkt. 45.§ (3) bekezdés

¹⁵ Nkt. 45.§ (5) bekezdés

Ha a tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a tíz tanítási órát vagy egyéb foglalkozást, az iskola igazgatója értesíti a gyermek, a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes **család- és gyermekjóléti központot**. Az értesítést követően a **gyermekjóléti szolgálat – az óvoda és az iskola bevonásával – haladéktalanul intézkedési tervet készít**, amelyben a mulasztás okának feltárására figyelemmel meghatározza a gyermeket, a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetésével, a tanulói tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos, továbbá a gyermek, a tanuló érdekeit szolgáló feladatokat.

Amennyiben a **tanköteles tanuló** igazolatlan mulasztása egy tanítási évben elérte a **harminc tanítási órát és egyéb foglalkozást, az iskola** a mulasztásról tájékoztatja az **általános szabálysértési hatóságot**.

Ha a **tanköteles tanuló** igazolatlan mulasztása egy tanítási évben elérte **az ötven tanítási órát és egyéb foglalkozást, az iskola** igazgatója haladéktalanul **értesíti** a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes **gyámhatóságot, valamint a család- és gyermekjóléti központot**.

Ha a tanuló a tanórai foglalkozás kezdetére **nem érkezik meg, a késést igazolnia kell a házirendben foglalt szabályok szerint. A késések idejét össze kell adni. Amennyiben ez az idő eléri a tanórai foglalkozás időtartamát, a késés egy igazolt vagy igazolatlan órának minősül.** Az elkészülő tanuló nem zárható ki a tanóráról, foglalkozásról.¹⁶

6.1.2. Védelembe vétel, családi pótlék szüneteltetése

Ha a tanköteles, vagy a tankötelezettsége megszűnését követően nevelési-oktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek (személy) a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a **nevelési-oktatási intézmény**

a) az adott **tanítási évben** igazolatlanul mulasztott **tizedik kötelező tanórai foglalkozás után felhívja a családi pótlék jogosultját a jogkövetkezményre,**

b) **az adott tanítási évben** igazolatlanul mulasztott **ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után kezdeményezi a családtámogatási ügyben eljáró hatóságnál az ellátás szüneteltetését.**

A nevelési-oktatási intézmény vezetője a jelzett felhívásokat **tájékoztatásul megküldi a gyámhatóság részére is.**¹⁷

A nevelési-oktatási intézmény vezetője **levélben tájékoztatja a családi pótlék jogosultját** az adott tanítási évben az ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás **igazolatlan elmulasztásának jogkövetkezményeiről**, és értesíti a tájékoztatás megtörténtéről a család- és gyermekjóléti szolgálatot.¹⁸ **A családtámogatási ügyben eljáró hatóság¹⁹ határozatban dönt a családi pótlék szüneteltetéséről.**

¹⁶ EMMI rendelet 51.§

¹⁷ Cst. 15. § (1) és (1a) bekezdések

¹⁸ Gyer. 91/F. §

¹⁹ A Cst. végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet – 2020. március 1-jétől hatályos – 1/A. § (1) A Kormány családtámogatási ügyekben eljáró hatóságként a fővárosi és megyei kormányhivatalt jelöli ki.

A gyámhatóság **három tanítási hónapot magában foglaló időszakonként**, és – feltéve, hogy a családi pótlék szüneteltetésének kezdő időpontja vagy az utolsó felülvizsgálat óta legalább egy hónap eltelt – **a tanítási év lezárását követő 15 napon belül felülvizsgálja a családi pótlék szüneteltetésének szükségességét.**²⁰

A gyámhivatal a családi pótlék szüneteltetése szükségességének felülvizsgálata során tájékoztatást kér a nevelési-oktatási intézmény vezetőjétől arról, hogy a felülvizsgálattal érintett időszakban a gyermek (fiatal felnőtt) hány kötelező tanórai foglalkozást mulasztott igazolatlanul, és a nevelési-oktatási intézmény milyen intézkedésekkel segítette elő a védelembe vett gyermek iskolalátogatási kötelezettségének teljesítését.²¹

Ha a gyámhatóság a felülvizsgálati eljárás eredményeként azt állapítja meg, hogy a gyermek (fiatal felnőtt) a felülvizsgálattal érintett időszakban **ötnél több kötelező tanórai foglalkozást igazolatlanul**

a) mulasztott, egyidejűleg megállapítja, hogy a családi pótlék szüneteltetése megszüntetéséhez szükséges feltétel nem áll fenn,

b) **nem mulasztott, kezdeményezi a családtámogatási feladatokat ellátó hatóságnál a családi pótlék szüneteltetésének megszüntetését.**²²

A családtámogatási ügyben eljáró hatóság a gyámhatóság kezdeményezésére megszünteti a családi pótlék szüneteltetését, ha a felülvizsgálattal érintett időszakban a gyermek (személy) igazolatlanul mulasztott **kötelező tanórai foglalkozásainak száma nem haladta meg az ötöt.**²³

A nevelési-oktatási intézmény vezetője a mulasztás igazolására előírt határidő lejártát követően **haladéktalanul jelzi a védelembe vételi eljárás lefolytatására illetékes gyámhivatalnak**, ha a gyermek (fiatal felnőtt) igazolatlanul mulasztott kötelező tanórai foglalkozásainak száma az adott tanítási évben elérte az ötvenet. Kiskorú esetén a jelzéssel egyidejűleg a nevelési-oktatási intézmény vezetője megküldi a gyámhivatalnak a tankötelezettség, az iskolalátogatási kötelezettség nem teljesítésének okait, és **e kötelezettségek teljesítésének előmozdítására vonatkozó javaslatát tartalmazó írásbeli véleményét.**

A gyámhivatal a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének jelzése alapján, a jelzés beérkezését követően a 16. életévét be nem töltött, védelembe nem vett gyermek esetében hivatalból **megindítja az eljárást a gyermek védelembe vétele iránt.**

A 16. életévét betöltött kiskorú esetében megkeresi a család- és gyermekjóléti központot annak érdekében, hogy a központ vegye fel a kapcsolatot a családdal, nyújtson tájékoztatást a családi pótlék ismételt folyósításához szükséges feltételekről, és jelezze, ha a gyermek érdekében gyámhatósági intézkedést tart szükségesnek, figyelemmel a nevelési-oktatási intézmény igazgatójának írásbeli véleményében foglalt problémákra és javaslatokra is.

A gyámhivatal már fennálló védelembe vétel esetén a családtámogatási feladatkörében eljáró kormányhivatalnak a családi pótlék szüneteltetését elrendelő véglegessé vált döntéséről értesíti a család- és gyermekjóléti központot, egyidejűleg felhívja az egyéni gondozási-nevelési terv felülvizsgálatára és annak harminc napon belül történő megküldésére.

²⁰ Gyvt. 68/A. § (2) bekezdés

²¹ Gyer. 91/H. § (1) bekezdés

²² Gyvt. 68/A. §

²³ Cst. 15. § (3) bekezdés ab) pont

A családi pótlék szüneteltetésével érintett gyermek **egyéni gondozási-nevelési tervének tartalmaznia kell a tankötelezettség, iskolalátogatási kötelezettség teljesítésének előmozdítása érdekében szükséges feladatokat, így különösen a nevelési-oktatási intézményben igénybe vehető, a gyermeknek a felzárkóztatását célzó foglalkozásokon, fejlesztő foglalkoztatáson, képesség-kibontakoztató felkészítésen való részvételének biztosítására irányuló intézkedéseket.**²⁴

A családi pótlék szüneteltetésének megszüntetését követően **a gyermek védelembe vételét legalább a családi pótlék szüneteltetésének időtartamával megegyező ideig, legfeljebb azonban a gyermek 16 éves korát követő első felülvizsgálatig fenn kell tartani.** Ezt követően a védelembe vétel a gyermek nagykorúvá válásáig csak akkor tartható fenn, ha attól eredmény várható.²⁵

6.1.3. Szabálysértési eljárás az igazolatlan mulasztással összefüggésben

A Szabs. tv. 247. § (1) bekezdésében foglalt, **az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése szabálysértést az a szülő vagy törvényes képviselő követi el,**

a) aki a szülői felügyelete vagy gyámsága alatt álló gyermeket kellő időben az óvodába, illetve az iskolába nem írta be,

b) aki nem biztosítja, hogy súlyos és halmozottan fogyatékos gyermeke a fejlődését biztosító nevelésben, nevelés-oktatásban vegyen részt,

c) akinek a szülői felügyelete vagy gyámsága – kivéve a gyermekvédelmi gyámsága – alatt álló gyermeke ugyanabban az óvodai nevelési évben az iskolai életmódra felkészítő foglalkozásokról vagy **ugyanabban a tanévben az iskolai kötelező tanítási óráról, illetve foglalkozásokról igazolatlanul a jogszabályban meghatározott mértéket vagy annál többet mulaszt.**

A (2) bekezdés értelmében **az (1) bekezdés c) pontjában meghatározott szabálysértés miatt szabálysértési felelősségre vonásnak egy nevelési, tanítási évben egyszer van helye.**

A tankötelezettség megszegése szabálysértési tényállás megvalósulásához szükséges mulasztás mértéke tanköteles tanuló esetén harminc tanítási óra és egyéb foglalkozás.²⁶ Mint ahogyan azt már az iskola értesítési kötelezettségeivel foglalkozó jogszabályt bemutató részben leírtam, amennyiben **a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben elérte a jelzett a harminc tanítási órát és egyéb foglalkozást, az iskola a mulasztásról tájékoztatja az általános szabálysértési hatóságot.**

A Szabs tv. 38. § (1) bekezdése szerint általános szabálysértési hatóságként 2020. március 1-jétől **a rendőrség** általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei járnak el. Fontosnak tartom ismételt hangsúlyozni, hogy a vizsgálatom kizárólagosan az előtte lévő időszakot érinti, amikor általános szabálysértési hatóságként a járási hivatal járt el, a rendelkezésemre álló szabálysértési adatok is ennek a hatóságnak a tevékenységét érintik.

²⁴ Gyer. 91/G. §

²⁵ Gyer. 91/I. §

²⁶ EMMI rendelet 51. § (6) bekezdés

6.1.4. Az igazolatlan mulasztás egyéb következményei, speciális rendelkezések

A tanórai mulasztások **egyik lehetséges következménye az évfolyamisméltés, ebben az esetben azonban az igazolt és igazolatlan mulasztásokat együttesen veszik figyelembe, azokat összeszámolják.**

A hatályos szabályozás szerint, ha a tanulónak egy tanítási évben az igazolt és igazolatlan mulasztása együttesen

- a) az alapfokú és középfokú nevelési-oktatási szakaszban a kétszázötven tanítási órát,
- b) az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére felkészítő szakaszában az elméleti tanítási órák húsz százalékát,
- e) alapfokú művészeti iskolában a tanítási órák egyharmadát,
- f) egy adott tantárgyból a tanítási órák harminc százalékát meghaladja,

és emiatt **a tanuló teljesítménye tanítási év közben nem volt érdemjeggyel értékelhető, a tanítási év végén nem minősíthető, kivéve, ha a nevelőtestület engedélyezi, hogy osztályozóvizsgát tegyen.**

A nevelőtestület az osztályozóvizsga letételét akkor tagadhatja meg, **ha a tanuló igazolatlan mulasztásainak száma meghaladja a húsz tanórai foglalkozást**, és az iskola eleget tett a külön rendelkezésben meghatározott értesítési kötelezettségének. **Ha a tanuló teljesítménye a tanítási év végén nem minősíthető, tanulmányait évfolyamisméltéssel folytathatja.**

Ha a tanuló mulasztásainak száma már az első félév végére meghaladja a meghatározott mértéket, és emiatt teljesítménye érdemjeggyel nem volt minősíthető, félévkor osztályozóvizsgát kell tennie.²⁷

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény speciális rendelkezése szerint **az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt e szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták.**²⁸

6.2. A panaszügy háttere, az iskola helyzete

A konkrét panaszügyben érintett Tornanádaska és Bódvaszilas Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, az Edelényi járásban található. A kedvezményezett járások besorolásáról szóló 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet alapján Borsod-Abaúj-Zemplén megye nyolc járása komplex programmal fejlesztendő járás, köztük az Edelényi járás is.

A jogszabály kedvezményezettnek azokat a járásokat tekinti, amelyek társadalmi és demográfiai, lakás és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerő-piaci, valamint infrastruktúra és környezeti mutatókból képzett, összetett mutatószám alapján kiszámított fejlettségi szintje nem éri el az átlagost, kiemelten fejlesztendőnek pedig a legkevésbé fejlett járásokat minősíti. A komplex programmal fejlesztendő leghátrányosabb helyzetű járások között az Edelényi járás a 15. helyen áll.

²⁷ EMMI rendelet 51. § (7)-(8) bekezdések

²⁸ 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdés ab) pont

Az **aprófalvas, depresszív térség** minden szempontból lemaradásokkal küszködik, Tornanádaska és Bódvaszilás pedig Magyarország leghátrányosabb helyzetű települései közé tartozik. Az itt élők munkaerő-piaci, jövedelmi helyzete az országosnál jóval kedvezőtlenebb, a közfoglalkoztatás és a szociális transferek szerepe jelentős a családok mindennapi életében, a lakossági infrastruktúra kiépítettsége az átlagosnál lényegesen gyengébb, rossz lakhatási körülmények és nagy szegénység jellemzi a lakosok mindennapjait.

A két hátrányos helyzetű településen **nagyszámban élnek roma nemzetiségű lakosok**. A 2011. évi népszámlálás adatai szerint Tornanádaska 726 fő lakosából 412 fő, Bódvaszilás 1101 fő lakosából 112 fő vallotta magát roma nemzetiségűnek. A Bódvaszilási Általános Iskola bódvaszilási székhelyén, illetve a Tornanádaskai Tagiskolában, valamint a telephelyén szinte kizárólagosan roma nemzetiségű gyermekek tanulnak.

Megállapítható, hogy a Bódvaszilási Általános Iskola valamennyi feladatellátási helyén szegregált körülmények között tanulnak a gyermekek. A spontán szegregáció eredményeként létrejött „cigány iskolákban” is ugyanazokkal a nehézségekkel kell szembesülniük a pedagógusoknak és a gyermekeknek, mint az intézményesített szelekció következtében szegregálttá vált iskolákban.

Mint ahogy azt a gyöngyöspatai roma nemzetiségű gyermekek nevelési-oktatási helyzetével kapcsolatban feltárt egyedi és általános problémákról szóló **5/2021. elvi állásfoglalásban**²⁹ is hangsúlyoztam, a szegregáció egyik legsúlyosabb következménye, hogy **a különböző társadalmi csoportokhoz tartozó diákok között kevesebb kontaktusra nyílik lehetőség**, mint integrált körülmények között. Az iskola olyan intézményrendszer, amelyben a társadalom minden jövődöbéli felnőtt tagja, nemcsak alkalmasszerű, de évekig tartó stabil közösségekben, közvetlen személyes kapcsolatok révén szerezhethet tapasztalatot más társadalmi, etnikai csoportokhoz tartozó emberekről.

Az iskolai és iskolák közötti szegregáció épp ennek a tapasztalatszerzésnek a lehetőségét ássa alá, amely súlyos következményekhez vezet.³⁰

Az iskolai szegregáció tipikusan és rendszerszerűen együtt jár az **alacsonyabb színvonalú oktatással** is. Ez annál is súlyosabb társadalmi probléma, mivel kutatások sokasága igazolja, hogy a magas színvonalú oktatás éppen a leghátrányosabb helyzetű tanulók teljesítményét képes leginkább előmozdítani.³¹

A Bódvaszilási Általános Iskola esetében is megválaszolandó az a kérdés, **hogy az Ebktv. 27. § (3) bekezdésének második mondata szerinti egyenlő bánásmód követelményének megsértése megvalósult-e a feladatellátási helyein.**

Az **Ebktv. 27. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés** szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport olyan nevelésre-oktatásra való korlátozása, olyan **nevelési-oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat**, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

²⁹ <https://www.ajbh.hu/documents/2657648/adba0e8d-7646-7c6d-d13d-2eb39fa4e847>

³⁰ Kertesi Gábor – Kézdi Gábor: Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után. Budapest Working Papers on the Labour Market, No. BWP – 2009/6.
<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/108447/1/bwp0906.pdf>

³¹ Uo.

Az Edelényi Tankerületi Központ igazgatója a pedagógusok problémái közül kiemelte a **pedagógushiányt**, amely ebben a térségben is jelentős gondot okoz. A Bódvaszilasi Iskolában az engedélyezett pedagógus létszám: 26 fő volt, a vizsgálatunkhoz bekért adatok szerint 8,5 fő az üres álláshely. A hiányzó munkaerőt az intézmények nyugdíjas óraadó pedagógusok alkalmazásával igyekeznek pótolni. A Tankerületi Központ szorgalmazza a pályakezdő fiatalok foglalkoztatását és szívesen fogadja a Klebelsberg Képzési Ösztöndíj Programban részt vevő fiatalokat is az intézményeiben. A szakos-ellátottságot az áttanítások megszervezésével próbálják növelni.

A Tankerületi Központ igazgatójának véleménye szerint a Bódvaszilasi Általános Iskola feladatellátási helyein folyó nevelő-oktató munka **„embert próbáló”, nehéz feladat, a pedagógusok azonban folyamatosan törekednek a súlyos társadalmi, szociális és gazdasági körülmények között élő gyermekek hátránykompenzálására.**

Az intézményvezető említi a **túlkorosság problémáját is**. Tájékoztatása szerint a Tornanádaskai Tagiskolában az első és második osztályokban nagyon magas ezen gyermekek aránya, volt olyan osztály, ahol 15 gyermek közül 14 volt túlkoros, illetve osztályismétlő.

Az intézményvezető és a Tankerületi Központ igazgatója azt is elismerte, hogy **előfordultak/előfordulnak magatartási problémák az intézményben**, a Tornanádaskai Tagiskolában néhány esetben, a Bódvaszilasi Iskolában gyakrabban tapasztaltak konfliktusokat, verekedéseket a gyermekek között.

A beadványozó szerint a gyakori igazolatlan mulasztások ezekkel a körülményekkel mindenképp összefüggésbe hozhatók. Az iskola ugyanakkor határozottan cáfolta, hogy magatartási problémák miatt – mert például hazaküldték a tanulót – bárkinek igazolatlan hiányzása keletkezett volna. Sajnos a felmerült egymásnak ellentmondó információk tisztázására nincs eszközüm, erre vonatkozó további bizonyítási eljárást nem tudtam lefolytatni.

A beérkezett adatok, tájékoztatások alapján azonban megállapítható, hogy **a Bódvaszilasi Általános Iskola feladatellátási helyein is fennállnak azok a nevelési-oktatói problémák, amelyek a minőségi oktatás hiányát eredményezhetik**. A szakmai követelményeknél alacsonyabb színvonalú oktatás gyakran jellemzi – **a pedagógusok legjobb szándéka és igyekezete ellenére is** – a spontán szelekció eredményeként kialakult, többségében roma nemzetiségű gyermekeket nevelő-oktató általános iskolákat.

Önmagában a szegregált körülmények, a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók magas száma, a pedagógusok számára kevésbé vonzó körülmények és lehetőségek oda vezetnek, hogy az adott iskola épp csak el tudja látni nevelő-oktató funkcióját, annak ellenére, hogy az itt dolgozó pedagógusok sokszor erőn felül teljesítenek, és igyekeznek ledolgozni a hátrányokat.

Tekintettel azonban arra, hogy eljárásomnak nem ez volt a fókusza, és célzottan az elvi állásfoglalás keretében a nevelés-oktatás minőségét nem vizsgáltam, csak példálódzó jelleggel soroltam fel azokat a problémákat, körülményeket, amelyek a feladatellátási helyeken folyó nevelési-oktatási munkát, annak eredményességét nehezítik.

Szeretném azonban hangsúlyozni, hogy **a minőségi oktatás hiánya** – például a szinte kizárólag roma nemzetiségű gyermekeket nevelő-oktató iskolákban – **az egyenlő bánásmód követelményének megsértésén belül a jogellenes elkülönítés speciális formájaként értelmezhető**. Fontos ezért, hogy a felmerült szakmai problémák kezelésére a Bódvaszilasi Általános Iskola – a pályázati lehetőségek figyelembevételével – speciális pedagógiai programot, folyamatos fejlesztési lehetőségeket, képzéseket stb. dolgozzon ki a fenntartó Tankerületi Központtal együttműködve.

A **korai szelekció** következtében létrejövő **eltérő minőségű oktatási szolgáltatások** ugyanis nem csak az iskolai tanulásban teremtenek egyenlőtlen esélyeket, hanem a továbbtanulás, később a munkaerő-piaci lehetőségek tekintetében is, amely **a társadalmi egyenlőtlenségek fenntartásával a társadalom működését is akadályozza.**

6.3. A vizsgált ügyben indult szabálysértési eljárások elemzése

A rendelkezésekre bocsátott szabálysértési iratanyag alapján az alábbiakat állapítottam meg.

A Szabs. tv. 247. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt tankötelezettség megszegése miatt – az oktatási intézmény feljelentései alapján, öt gyermeket érintően – **minden esetben az édesanyával szemben indítottak szabálysértési eljárást** az Edelényi Járási Hivatalnál, mint általános szabálysértési hatóságnál.

A szabálysértési hatóság vagy maga járt el, és szabott ki pénzbírságot az édesanyával szemben, vagy az iratokat – hatáskör hiányában – áttette az illetékes Kazincbarcikai Járásbírósághoz.³²

A Szabs. tv. 23. § (1) bekezdés d) pontja értelmében ugyanis, ha az eljárás alá vont személyt a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt hatvan napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki, ilyenkor az ügyben az illetékes járásbíróság jár el.³³

6.3.1. A vizsgált időszakban – a 2017/2018-as tanévet érintően – a szabálysértési hatóság első ízben 2018. május 7-én kelt határozatával tette át az ügyet az illetékes bíróságra, mert az eljárás alá vont édesanyát 6 hónapon belül két másik gyermeke igazolatlan hiányzásai miatt már jogerősen pénzbírsággal sújtotta [Szabs. tv. 23. § (1) bekezdés d) pont].³⁴

A **Kazincbarcikai Járásbíróság** 2018. május 14-én – tárgyaláson kívül – hozott végzésével **20 ezer Ft pénzbírsággal sújtotta** az eljárás alá vont édesanyát.³⁵

A szabálysértési hatóság – végrehajtási eljárás keretében – 2018. október 11-én kezdeményezte a Miskolci Járásbíróságnál a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra való átváltoztatását.³⁶ A bíróság 2018. október 30-án kelt végzésével a meg nem fizetett pénzbírságot négy nap szabálysértési elzárásra változtatta át.³⁷

³² Szabs. tv. 45. § Ha a szabálysértési hatóságnak vagy a bíróságnak az ügyben nincs hatásköre vagy illetékessége, az ügyet – a szabálysértési hatóság határozattal, a bíróság végzéssel – haladéktalanul átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz vagy bírósághoz. A 23. § (1) bekezdés b), d) és f) pontja esetén a döntésre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz történő áttételre a tényállás tisztázását követően kerülhet sor. Az áttételt elrendelő döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

³³ Szabs. tv. 41. § (1) bekezdés

³⁴ BO-02/SZABS/731-3/2018. számú határozat: A szabálysértési hatóság 2018. április 12-én jogerőssé vált határozatában 15 ezer Ft, 2018. február 20-án jogerős határozatában pedig 10 ezer Ft pénzbírsággal sújtotta az eljárás alá vont édesanyát.

³⁵ Az 5.Sze.235/2018/2. számú végzés indokolása szerint a bíróság a tényállást okirati bizonyítékok alapján állapította meg, „az eljárás alá vont személy az eljárásban a személyi körülményeire nem nyilatkozott.”

³⁶ Szabs. tv. 42/A. § A törvényszék elnöke a törvényszék területén valamennyi szabálysértési ügyben való eljárásra, valamint a szabálysértési elzárásra történő átváltoztatás iránti eljárásra az általános illetékességű járásbíróságtól eltérő más járásbíróság illetékességét is megállapíthatja.

³⁷ 13.Szpá.17117/2018/5. számú végzés

A szabálysértési hatóság 2019. február 18-án kelt határozatában elrendelte az elkövető elővezetését, mert az elzárás letöltése céljából nem jelent meg a büntetés-végrehajtási (bv.) intézetben.³⁸ Az elővezetésre ugyanakkor nem került sor, mert az édesanya 2019 márciusában befizette a pénzbírságot.

6.3.2. A szabálysértési hatóság a panaszos negyedik gyermekének iskolai hiányzása miatt 2018. június 11-én kelt határozatával tette át az ügyet a bíróságra a Szabs. tv. 23. § (1) bekezdés d) pontja alapján.³⁹ A határozatban hivatkozott, jogerősen elbírált ügyek ugyanakkor megegyeztek az 1. pontban foglalt, áttételt elrendelő határozatban is szereplő, jogerősen elbírált ügyekkel.

A **Kazincbarcikai Járásbíróság** két nappal később, 2018. június 13-án – tárgyaláson kívül – hozott végzésében **30 ezer Ft pénzbírságot szabott ki** az eljárás alá vont édesanyával szemben.⁴⁰

Az édesanya ezt követően, 2018. június 28-án írásban kérte a bíróságtól, hogy a kiszabott pénzbírságot részletekben fizethesse meg. A beadványban foglaltak szerint **„indokom: 9 kiskorú gyermekem van, egyedül nevelem”**. A járásbíróság a beadványt megküldte az elbírálására jogosult szabálysértési hatóságnak, ahol a részletfizetést engedélyezték.

A szabálysértési hatóság 2018. november 8-án kezdeményezte a pénzbírság fennmaradó összegének elzárásra való átváltoztatását a Miskolci Járásbíróságnál, tekintettel arra, hogy az elkövető csak az első, ötezer Ft-os részletfizetést teljesítette, a fennmaradó 25 ezer Ft befizetését pedig elmulasztotta.⁴¹

A Miskolci Járásbíróság 2018. december 14-én kelt végzésében a meg nem fizetett pénzbírságot öt nap elzárásra változtatta át.⁴²

A szabálysértési hatóság 2019. március 25-én kelt határozatával elrendelte az édesanya elővezetését, mert a bv. intézetben való megjelenési kötelezettségének nem tett eleget.⁴³

Az elővezetés végrehajtása érdekében eljáró Edelenyi Rendőrkapitányság Bódvaszilasi Rendőrőrs munkatársainak 2019. május 7-i jelentése szerint **az elővezetéstől elálltak**, mert az elkövető igazolta a bírság befizetését, valamint közölte, hogy „két és fél éves kiskorú gyermekét egyedül nevelem.”⁴⁴

³⁸ BO-02/SZABS/424-3/2019. számú határozat

Szabs. tv. 72. § (2) A szabálysértési hatóság elővezetését rendeli el annak az elkövetőnek, aki a szabályszerűen kézbesített felhívás ellenére a büntetesként kiszabott szabálysértési elzárás vagy a nem teljesített közérdekű munka, a meg nem fizetett pénzbírság, illetve helyszíni bírság helyébe lépő szabálysértési elzárás végrehajtására kijelölt büntetés-végrehajtási intézetben a megadott határnapon nem jelenik meg.

³⁹ BO-02/SZABS/891-3/2018. számú határozat: A szabálysértési hatóság 2018. április 12-én jogerőssé vált határozatában 15 ezer Ft, 2018. február 20-án jogerős határozatában pedig 10 ezer Ft pénzbírsággal sújtotta az eljárás alá vont édesanyát.

⁴⁰ 5.Sze.294/2018/3. számú végzés

⁴¹ BO-02/SZABS/1013-6/2018. számú levél

⁴² A 42.Szpá.18321/2018/5. számú végzés indokolása szerint az elkövető a bíróság Szabs. tv. 141. § (9) bekezdése szerinti felhívására kizáró okot nem jelentett be, tárgyalás tartását nem kérte.

⁴³ BO-02/SZABS/64-4/2019. számú határozat

⁴⁴ 05020/1032/2019.ált. számú rendőri jelentés

6.3.3. A szabálysértési hatóság 2018. március 28-án kelt és április 12-én jogerőssé vált – az 1. és 2. pontban is hivatkozott – határozatában 15 ezer Ft pénzbírsággal sújtotta az édesanyát. A hatóság 2018. szeptember 20-án kezdeményezte a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra való átváltoztatását. A Miskolci Járásbíróság október 18-án kelt végzésével a pénzbírságot három nap elzárásra változtatta át. Az eljárás alá vont édesanya a bírságot 2018 novemberében befizette.

6.3.4. A **2018/2019-es tanévet érintően a szabálysértési hatóság** 2019. március 12-én kelt határozatában az eljárás alá vont édesanyát – négy gyermeke igazolatlan iskolai hiányzásai kapcsán megállapított szabálysértés elkövetése miatt – halmazati büntetésül **40 ezer Ft pénzbírsággal sújtotta**, négy további ügyben pedig az iratokat áttette a Kazincbarcikai Járásbírósághoz.⁴⁵

6.3.4.1. A szabálysértési hatóság által kiszabott, meg nem fizetett 40 ezer Ft pénzbírság elzárásra való átváltoztatása érdekében a hatóság megkereste a Miskolci Járásbíróságot. A bíróság 2019. október 21-én kelt végzésével 8 nap elzárásra változtatta át a pénzbírságot.⁴⁶

A szabálysértési hatóság 2019. december 10-én kelt határozatával elrendelte az elkövető elővezetését, miután az elzárás letöltése céljából nem jelent meg a bv. intézetben.⁴⁷

A Bódvaszilasi Rendőrőrs parancsnoka arról értesítette a szabálysértési hatóságot, hogy **az elővezetést 2020. január 20-án nem lehetett végrehajtani, mert az édesanya** – a terhességi kiskönyv alapján – **a terhessége 32. hetében járt.**⁴⁸

A szabálysértési hatóság ezt követően – 2020. február 3-án kelt levélben, környezettanulmány készítése érdekében – megkereste a Bódvaszilasi Körzeti Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatot.

6.3.4.2. A szabálysértési hatóság által áttett ügyekben a **Kazincbarcikai Járásbíróság** 2019. március 28-án – tárgyaláson kívül – hozott végzésében az eljárás alá vont édesanya három gyermeke vonatkozásában indult szabálysértési eljárást megszüntette, mert a gyermekek igazolatlan mulasztásai miatt a szabálysértési hatóság a 4.1. pontban ismertetett határozatában már felelősségre vonta az elkövetőt; negyedik gyermeke mulasztásaival összefüggésben ugyanakkor megállapította az édesanya felelősségét, és **30 ezer Ft pénzbírsággal sújtotta.**⁴⁹

A szabálysértési hatóság megkeresése nyomán a Miskolci Járásbíróság 2019. október 16-án kelt végzésében a meg nem fizetett pénzbírságot hat nap elzárásra változtatta át.⁵⁰

A szabálysértési hatóság 2020. január 13-án kelt határozatában elrendelte az elkövető elővezetését, miután az elzárás letöltése céljából nem jelent meg a bv. intézetben.⁵¹

⁴⁵ BO-02/SZABS/172-8/2019. számú határozat

⁴⁶ 43.Szpá.14094/2019/3. számú végzés

⁴⁷ BO-02/SZABS/172-5/2019. számú határozat

⁴⁸ 05020/3112-3/2019.ált. számú, 2020. február 2-án kelt levél

⁴⁹ 5.Sze.117/2019/2. számú végzés

⁵⁰ 26.Szpá.14052/2019/5. számú végzés

⁵¹ BO-02/SZABS/89-2/2020. számú határozat

A Bódvaszilasi Rendőrőrs munkatársainak jelentése szerint 2020. február 3-án **megkísérelték az elkövető elővezetését, de** nem találták otthon. A szomszédok elmondása szerint mentő szállította kórházba, a szülészetre. A rendőrök felvették a kapcsolatot a körzeti védőnővel is, aki a fentieket megerősítette.⁵² Az elővezetés végrehajtását kizáró okról az őrsparancsnok 2020. február 17-én kelt levélben tájékoztatta a szabálysértési hatóságot.

A fentiek alapján összességében az alábbiakra szeretnék rámutatni:

A Szabs. tv. rögzíti, hogy **nincs helye szabálysértési elzárásnak, illetőleg nem lép a meg nem fizetett pénzbírság helyébe szabálysértési elzárás, ha az eljárás alá vont személy a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő, illetve tizennegyedik életévét be nem töltött gyermekét egyedül nevelő szülő, gyám.**⁵³

Az édesanya 2018. június 28-án kelt – rövid, kézzel írt, jól olvasható – **levelében az eljáró bíróság tudomására hozta, hogy 9 kiskorú gyermekét egyedül neveli.** Részletfizetési kérelmét a bíróság a szabálysértési hatóságnak továbbította, ahol azt elbírálták.

A hatóság ezt követően **több ízben is kezdeményezte a meg nem fizetett pénzbírságok elzárásra történő átváltoztatását,** majd az édesanya elővezetését. A 2019 májusi rendőri jelentés is megerősítette, hogy „az édesanya elmondása szerint két és fél éves gyermekét egyedül neveli”.⁵⁴

A 2019 decemberében és 2020 januárjában elrendelt elővezetésekkel kapcsolatban megállapítható, hogy **az édesanya elővezetését azért nem lehetett végrehajtani, mert terhessége 32. hetében járt, illetőleg épp a szülészeten feküdt.** A szabálysértési hatóság ez alapján bizonyítási eljárás folytatását rendelte el, és az illetékes gyermekjóléti szolgálattól adatokat kért az édesanya terhességére, valamint kiskorú gyermekeinek nevére és születési idejére vonatkozóan.

Megállapítható az is, hogy a szabálysértési hatóság 2018 júliusától tudomással bírt arról, hogy az elkövető – állítása szerint – egyedül neveli 9 kiskorú gyermekét, melyek közül többen nyilvánvalóan – éppen a hatóság által lefolytatott szabálysértési eljárások adatai által bizonyítottan – 14 év alatti kiskorúak voltak.

A **hatóság ugyanakkor nem rendelt el ezen körülmény (ti. az egyedülállóság, mint az elzárás végrehajtását kizáró törvényi ok) tisztázására irányuló bizonyítási eljárást,** hanem kezdeményezte a meg nem fizetett pénzbírság elzárásra való átváltoztatását, majd az édesanya elővezetését.

A személyi körülmények tisztázását csak 2020 februárjában – az édesanya terhességének, illetve szülésének vitathatatlan tényére tekintettel – kezdeményezte a hatóság.

A Szabs. tv. rendelkezése szerint a felsorolt kizáró okok esetén „**nincs helye szabálysértési őrizetnek és szabálysértési elzárásnak**”. Az elzárás végrehajtását szolgáló elővezetés esetén nincs ilyen kifejezett előírás, a rendőrök ugyanakkor – a végrehajtást kizáró okokat észlelve – emberségesen, illetőleg a jogszabályoknak megfelelően⁵⁵ jártak el.

⁵² 05020/292/2020.ált. számú rendőri jelentés

⁵³ Szabs. tv. 10. § b) és c) pontok, illetve 12. § (2) a) pont

142. § (2) A pénzbírságot vagy helyszíni bírságot nem lehet közérdekű munkával megváltani, ha az eljárás alá vont személy b) a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő.

⁵⁴ A rendelkezésemre álló tértivevényeket ebben az időszakban az édesanya vette át.

⁵⁵ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 34. § (3) bekezdése szerint az elővezetés elrendelésének törvényességéért az elrendelő a felelős. A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet

Megítélésem szerint ennek köszönhető, hogy az édesanya elővezetésére egy ízben sem került sor, így a személyi szabadsághoz való jog, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának a sérelme nem következett be.

Tény az is, hogy **az édesanya** a szabálysértési eljárások során **egyetlen esetben sem élt a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséggel**, és – terhessége 12. hetét megelőzően – a pénzbírság közérdekű munkával történő megváltása érdekében **nem jelentkezett az illetékes állami foglalkoztatási szervnél sem**,⁵⁶ bár nehezen képzelhető el, hogy 9 kiskorú gyermek egyedül nevelése esetén közérdekű munkát tudott volna végezni.

A jogorvoslatok igénybe nem vétele ugyanakkor feltehetően összefüggésben állt az alacsony iskolai végzettségű, hátrányos helyzetű édesanya jog- és érdekérvényesítő képességének hiányával, a határozatok bonyolult, a laikusok számára sokszor nehezen érthető szövegezésével.⁵⁷

Végezetül szeretném felhívni a figyelmet arra a körülményre is, hogy a szabálysértési hatóság – a Szabs. tv. 23. § (1) d) pontja alapján – két ügyben úgy tette át az iratokat a bírósághoz, hogy mindkét ügyben ugyanazokra a 6 hónapon belüli jogerős elítélésekre hivatkozott.

Álláspontom szerint az ismételt elkövetés súlyosabb elbírálást eredményező szabályainak alkalmazásakor is irányadó kell, hogy legyen a „**kétszeres értékelés**” általános tilalma, ami alapján kizárt, hogy az elkövető ugyanazon, jogerősen elbírált cselekményeit kétszer is figyelembe vegyék az eljárások során.

6.4. A konkrét ügy és a települési, járási szintű adatok kapcsolata, a levonható tanulságok

Az Edelényi Járási Hivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a Bódvaszilasi Általános Iskola minden esetben eleget tett a jelzési, értesítési kötelezettségének, sőt inkább az volt a jellemző, hogy **az iskola az előírtnál többször is jelentette az iskolai hiányzásokat és kezdeményezte a szankciók alkalmazását.**

A járási hivatal mind az öt gyermek esetében kezdeményezte a családi pótlék folyósításának szüneteltetését. A gyámhatóság a panaszos gyermekeinek 50 óra igazolatlan mulasztása miatt a nevelési-oktatási intézménytől összesen **15 alkalommal kapott értesítést, és a védelembe vételt öt gyermek esetében rendelte el.**

Hangsúlyozni szeretném, hogy **a tankötelezettség teljesítése a gyermek kiemelkedően fontos érdeke**, az ezzel kapcsolatos szülői kötelezettség teljesítésének elmaradását meg kell akadályozni és meg kell előzni. A rendelkezésre álló jogi szabályozás ugyanakkor elsődlegesen csak a szankciókra és azok kikényszerítésére fókuszál. Az igazolatlan iskolai mulasztások hosszabb távon történő megelőzése azonban **a háttérben álló tényleges okok feltérképezésével és megszüntetésével** is szorosan összefügg.

34. § (5) bekezdése szerint, ha az elővezetés bármely okból nem hajtható végre, ezt a körülményt a rendőr haladéktalanul jelenti szolgálati előjárójának, aki erről, valamint a végrehajtást akadályozó okról soron kívül tájékoztatja az elrendelőt.

⁵⁶ Szabs. tv. 142. § (2) A pénzbírságot vagy helyszíni bírságot nem lehet közérdekű munkával megváltani, ha az eljárás alá vont személy b) a várandósság tizenkettedik hetét elérő nő.

⁵⁷ Megjegyzendő, hogy a családsegítő szolgálatoknak fontos szerepe lehet a megfelelő jogi tanácsadásban, vagy a panaszos pro bono jellegű jogi tanácsadást, képviselőket ellátó szervezetekhez, személyekhez (például jogi segítségnyújtó szolgálat) történő elirányításában, ugyanakkor ez esetben vélhetően erre sem került sor. Annak ellenére sem, hogy a családsegítő szolgálat a jogi szabályozás szerint már az első pár igazolatlan hiányzás észlelését követően – az általános iskola jelzése alapján – bekapcsolódik a család életébe, támogató, egyben preventív jellegű segítő munka alkalmazásával.

A megkeresett hatóságok és intézmények a gyermekek igazolatlan mulasztásának okaként a következőket sorolták fel a konkrét panaszügyben:

A szülő állítása szerint **a gyermekeknek nem volt megfelelő ruházata, cipője.**

A **gyermekek egészségügyi problémákkal is küszködtek**, amit azonban az édesanya nem tudott orvosi igazolásokkal alátámasztani, a településen ugyanis nincs mindennap orvosi rendelés, a szülőnek másik faluba kellett volna átvinnie a beteg gyerekeket.

Ehhez kapcsolódva meg kell említeni a házi gyermekorvosi ellátást érintő közismert szakemberhiányt, ami különösen sújtja a hátrányos helyzetű településeket, illetve családokat.

Az a tény, hogy a több gyermekes, gépjárművel nem rendelkező szülőknek másik településre kellett volna vinniük beteg gyermeküket, nyilvánvalóan megnehezítette az orvosi igazolások beszerzését. A nevelési-oktatási intézmények házirendje ráadásul általában félévente mindössze 3 tanítási nap előzetes igazolását fogadja el a szülő által, ami nem vonatkozik betegség esetére.⁵⁸

Az édesanya és gyermekei **családi konfliktusok miatt átmenetileg elköltöztek a településről**, az érintett időszakok hiányzásai igazolatlanul maradtak.

A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetője hangsúlyozta, a gyermekeket magatartási problémák miatt egyetlen esetben sem küldték haza.

Az okok tehát elsődlegesen szociális jellegűek, illetve a szülők kapcsolati problémáival, valamint a 10 gyermek ellátásának, nevelésének súlyos terheivel, nehézségeivel függték össze. A Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál a család gondozását 2019-ben átvevő intézményvezető a családdal összefüggésben pozitív tapasztalatokat szerzett, álláspontja szerint a szülők megfogadták a tanácsait és az iránymutatásait. A családgondozás eredményeként a szülők nagyobb figyelmet fordítottak az iskolai kötelezettségekre, ezért több gyermekük esetében is sor került a családi pótlék rövid időn belüli visszaállítására és a védelembe vétel megszüntetésére.

Ahogy arra a konkrét panaszügy tanulságai is rámutatnak, **az iskolai hiányzásokkal összefüggő problémák anyagi jellegű megvonásokkal járó büntető szankciókkal nem oldhatók meg, sőt inkább csak elmélyíthetők.** A hangsúlynak a támogató, szociális segítő tevékenységre kellene helyeződnie, ezt erősíti az a tény is, hogy az aktív családgondozás, az új családgondozó személye pozitív változást eredményezett az érintett család életében.

Fontos feltenni azt a kérdést is, hogy **az igazolatlan hiányzások csökkenése egyidejűleg növelte-e a gyermekek iskolai sikerességét.**

Az adatok szerint a 2018/2019. tanévben **valamennyi gyermek évismétlő lett, a két év alatt tehát a tanulók a bevezetett intézkedések, szankciók ellenére sem tudták sikeresen teljesíteni az iskolai követelményeket.** A Bódvaszilasi Iskola intézményvezetőjének véleménye szerint **a gyermekek tanulmányi eredménytelensége csak részben függött össze a hiányzásokkal, a gyermekek a készségeik, képességeik hiányosságai miatt is küzdöttek az iskolai kudarcokkal,** éppen ezért az érintett tanulókat szakértői bizottsági vizsgálatra küldték.⁵⁹

A rendelkezésemre álló információk alapján egyértelműen megállapítható, hogy a **tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos szankciók nem segítették elő az érintett gyermekek iskolai lemorzsolódásának a megakadályozását,** a tanulmányaik sikeres befejezését, a 2018/2019-es tanévben ugyanis mind az öt gyermek évismétlő lett.

⁵⁸ A Házi Gyermekorvosok Egyesülete évek óta bírálja ezt a gyakorlatot. <http://www.hgye.hu/dok/cikk/00312-1.pdf>

⁵⁹ A szakértői vizsgálat eredményéről nem áll rendelkezésemre adat.

Sajnos az is előre látható, hogy ezek a gyermekek az eddigi évisméltések, egyéb hátrányok okán nehezen fogják tudni teljesíteni 16 éves korukig az általános iskola nyolc osztályának elvégzését.

A szabálysértési eljárással kapcsolatban beérkezett adatok alapján beigazolódott egy általánosabb jellegű megállapítás is. **2018. március 1. és 2020. március 1. között az Edelényi járás települései közül Tornanádaskán volt a legmagasabb az igazolatlan iskolai hiányzások és ezzel összefüggésben elrendelt védelembe vételek és családi pótlék szüneteltetésére vonatkozó kezdeményezések száma.**

A Tornanádaskán élő szülőkkel szemben a vizsgált időszakban 224 esetben indult szabálysértési eljárás az Edelényi Járási Hivatalnál a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt.

Az Edelényi Járási Hivatal többi, Tornanádaskán kívüli **44 településén** a vizsgált időszakban **összesen 437 szabálysértési eljárás indult** az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt.

A rendelkezésemre álló információk, adatok nem szolgáltak elegendő magyarázattal arra, hogy szabálysértési eljárások majdnem fele miatt ezen a településen indult.

A települések adatai közötti eltérések az érintett hatóságok álláspontja szerint elsődlegesen **a települések lakosságának különbségeiben** keresendők, azaz a nagyobb településeken több szabálysértés indítására kerül sor igazolatlan mulasztás miatt. Tornanádaska azonban rácafol erre a megközelítésre, mert a lakosainak száma mindössze 758 fő. Emellett a megkeresett hatóságok a válaszukban azt is jelezték, hogy a települések közötti különbségeknek komplexebb okai is lehetnek. Álláspontjuk szerint **az óvodai, iskolai igazolatlan hiányzások összefüggést mutatnak az adott település földrajzi elhelyezkedésével, a lakosság összetételével, az ott élők szociális, anyagi körülményeivel, a szülők iskolai végzettségével és munkaerő-piaci szempontból betöltött szerepével, valamint a kulturális, szokásbéli különbségekkel.**

Tornanádaska esetében ez a komplexebb megközelítés sem nyújt azonban megfelelő támpontot, mivel az Edelényi járás többi települése is depressziós térségben található, és számos községben hasonlóan magas a hátrányos helyzetű roma lakosság aránya.

A járási hivatal vezetőjének **általános tapasztalata** is sajátos, véleménye szerint **Tornanádaskán a szabálysértési eljárások eredményeként a tanköteles korú gyermekek igazolatlan iskolai mulasztásai nem szüntek meg**, sőt a szülőkkel szemben a tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt kezdeményezett szabálysértési eljárások száma 2018. évhez képest 2019-ben tovább nőtt. Megállapítható, hogy **Tornanádaska településén az igazolatlan mulasztások miatt kezdeményezett szabálysértési eljárások, illetőleg gyámhatósági intézkedések, a védelembe vétel és a családi pótlék szüneteltetése eredményeként sem javult a gyermekek iskolai helyzete**, az igazolatlan hiányzások nem szüntek meg annak ellenére sem, hogy a családi pótlék szüneteltetésével a családok komoly bevételi forrástól estek el.

A problémát a járási hivatal is érzékelte, mely szerint a gyámhivatal által tett intézkedések csak részben voltak célravezetőek a szülők együttműködésének hiányában.

A hivatalvezető véleménye szerint a családi pótlék szüneteltetésnek megszüntetésére is több esetben csak azért került sor a településen, mert a 16. életévét betöltött gyermek tankötelezettségének megszűnése miatt az oktatási intézmény megállapította a tanulói jogviszony megszűnését, melynek következtében a családi pótlékot folyósító szerv az ellátást megszüntette.

Fentiekkel kapcsolatban megállapítható, hogy a Bódvaszilasi Általános Iskola a jogszabályi előírásoknak megfelelően kezelte a hiányzásokat, ennek ellenére szükségesnek tartom annak alapos feltárását, a körülmények részletes elemzését, hogy **az elmúlt években a Bódvaszilasi Általános Iskola feladatellátási helyeire járó tornanádaskai tanulók magas igazolatlan iskolai hiányzásának mi lehet az oka és háttere, és hogy járási szinten miért ezen a településen indult a legtöbb szabálysértési eljárás a roma nemzetiségű szülőkkel szemben.** A kutatás keretében, a feltárt okokra is figyelemmel, azt is meg kellene vizsgálni, hogy a tornanádaskai szülőket, családokat milyen más, elsősorban gyermekvédelmi, gyermekjóléti eszközökkel lehetne hatékonyabban támogatni a tankötelezettség teljesítése és az iskolai lemorzsolódás megakadályozása érdekében.

6.5. Iskolai hiányzások és a korai iskolaelhagyók magas arányának kapcsolata, problémák, megoldási lehetőségek

Mint ahogy azt az elvi állásfoglalásomban eddig is többször hangsúlyoztam, az igazolatlan iskolai mulasztás kérdésköre, a probléma kezelése és következményei tekintetében jóval túlmutat az iskolai hiányzás témáján. **Az igazolatlan mulasztás azoknak a gyermekeknek a körében a legmagasabb, akiknek a családjai szociálisan nehéz helyzetben vannak, akik számára a mélyszegénységből és a munkanélküliségből az egyetlen kivezető út épp az lehetne, ha tanulmányaikat befejezve továbbtanulnának vagy szakképzettséget szereznének.**

A legfontosabb kérdés, hogy a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos szülői kötelezettség teljesítését elősegítő komplex szabálysértési, illetve gyermekvédelmi szankciórendszer **mennyiben segíti elő az iskolai tanulmányok sikeres befejezését, illetve akadályozza meg az iskola korai elhagyását,** azaz az iskolai lemorzsolódást, van-e egyáltalán hatása ez utóbbiakra.

A Magyar Nemzeti Felzárkózási Stratégia (a továbbiakban: MNFS) 2030 dokumentumában az olvasható, hogy jelentősen – 2012 és 2018 között kevesebb, mint a felére, 7014-re – csökkent az 50 tanórát meghaladó igazolatlan hiányzásokkal érintett tanköteles korú gyermekek száma – összefüggésben azzal az intézkedéssel, amely a családi pótlékot az iskolalátogatáshoz köti.

A vizsgálatom alapján azonban az is megállapítható, hogy az igazolatlan hiányzások mögött álló okok között egyértelműen megjelent és megjelenik a szociális háttér, a jövedelemforrások hiánya, így ez az intézkedés **bár eredményesnek tűnik, de egyértelműen tovább nehezíti a leghátrányosabb helyzetű, már eleve rossz körülmények között élő családok helyzetét,** és e családok esetében nem szolgálja az érintett gyermekek legjobb/legfőbb érdekét sem. Megjegyzendő az is, hogy az igazolatlan hiányzások számának csökkenése mellett az iskolai lemorzsolódás mértékének mutatói azonban emelkedést mutattak. Az iskolai jelenlét „büntető eszközzel” történő kikényszerítése sem hozta meg az iskolai eredményesség növekedésével kapcsolatos elképzeléseket, célkitűzéseket.

Bár az MNTFS szerint javuló tendenciát tapasztaltak az évisméltésekben – a 2010-es 3,0 %-os évisméltő-arány 2019-re 1,9 %-ra csökkent –, az értékelő jelentés⁶⁰ által is hivatkozott adatok szerint azonban **a szegregáltan tanító iskolákban 4 %-ról 6 %-ra nőtt** az évisméltők aránya 2010 és 2018 között.⁶¹

Ahogy arra a gyöngyöspatai roma gyermekek nevelési-oktatási helyzetével kapcsolatban feltárt egyedi és általános problémákról szóló **5/2021. sz. elvi állásfoglalásomban** is utaltam, az iskolai szegregáció jelensége az elmúlt évtizedben tovább növekedett. A Magyar Tudományos Akadémia 2018-ban publikált tanulmánya⁶² arra hívta fel a figyelmet, hogy az elmúlt években mintegy 10 %-kal nőtt az iskolai szegregáció mértéke a hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek körében.

Egy későbbi tanulmány⁶³ szerint, a 2008 és 2018 közötti időszakban a hátrányos helyzetű tanulók szegregációs indexének értéke 27,7-ről 40,0-ra, és a halmozottan hátrányos helyzetű tanulóké 26,6-ről 37,1-re emelkedett.

Ez utóbbi tanulmány foglalkozott a korai iskola elhagyás témakörével is. E szerint Magyarországon 2010-ig csökkent a korai iskolaelhagyók aránya, akkor az átlag megközelítette a 10 %-os határt. 2012 után azonban az arány növekedni kezdett, majd 2016 és 2018 között 12 % körül stagnált. Európai összehasonlításban Magyarországon a korai iskolaelhagyók aránya az átlagosnál valamivel magasabb: 2018-ban a 18-24 évesek körében 12,5 %, míg az EU-s átlag 10,6 % volt. [EC, 2019, 54. o.] A rendelkezésre álló kutatási adatok szerint a korai iskola elhagyók aránya tekintetében Magyarország távolabb került az Európai Unió által 2020-ra kitűzött és a magyar kormányzat által is elfogadott 10 %-os cél elérésétől.⁶⁴

Az MNTFS is utalt arra, hogy 18-24 évesek körében a korai iskolaelhagyási arányban a 2010-es évek közepétől 2018-ig átmeneti növekedés volt tapasztalható, viszont azt is rögzítette az anyag, hogy a kormányzati beavatkozások eredményeképpen az arány 2020-ra a 2018-as 12,5%-ról 12,1%-ra csökkent.

A romák és nem romák közti óriási különbség azonban változatlan, és a KSH adatai szerint még 2018-ban is több, mint hétszeres eséllyel fejezte be végzettség nélkül a tanulmányait egy 18-24 éves roma (68,4 %), mint egy nem roma tanuló (9,3 %). A területi különbségek is igen számottevőek. A nagyobbaktól a kisebb települések felé haladva egyre nő a korai iskolaelhagyók aránya, a falvakban élőknek már 19 %-a nem járta végig a középiskolát.

A regionális különbségek az oktatás más indikátoraihoz hasonló képet mutatnak: a legalacsonyabb a korai iskolaelhagyók aránya Közép-Magyarországon (6,4 %), amit Dél-Alföld (10,2 %) és Nyugat-Dunántúl (10,8 %) követ, míg a skála másik végén Észak-Magyarország áll 22,5 %-os – és egyre növekvő – rátával.

⁶⁰ A közoktatás indikátorrendszere 2019. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2019.

⁶¹ MNFS 58. o.

⁶² Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdasági és Regionális Tudományi Központja, Közgazdaság-tudományi Intézet: A közoktatás indikátorrendszere 2017. MTA, Budapest, 2018.

https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2018/02/A_kozoktatasi_indikatorrendszere_2017.pdf

⁶³ Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet: A közoktatás indikátorrendszere. MTA, Budapest, 2019.

https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/01/A_kozoktatasi_indikatorrendszere_2019.pdf

⁶⁴ Hermann Zoltán: A tankötelezettségi korhatár csökkentésének hatása a lemorzsolódásra. In: Munkaerőpiaci Tükör KRTK, Budapest, 2018. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2019/12/mt_2018_hun_69-75.pdf

A korai iskolaelhagyás több szempontból is súlyos probléma, ma hazánkban középfokú végzettség nélkül jelentősen szűkülnek az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélyei, a lemorzsolódó fiatalok rossz társadalmi pozíciója gyakran vezet tartós szegénységhez, társadalmi marginalizálódáshoz.

A szakértők véleménye szerint a **tankötelezettségi korhatár 16 évre történő csökkentése** tovább növelte a korai iskola elhagyó fiatalok arányát, elsősorban a 16-18 éves korosztályban. Ez azonban, a rendelkezésre álló kutatási adatok szerint úgy tűnik, nem járt együtt a középfokú végzettséget szerzők arányának számottevő csökkenésével, mivel a tankötelezettségi korhatár csökkentését követően is, 18 éves kor alatt döntően azok léptek ki a közoktatásból, akik korábban is lemorzsolódtak volna, miután elérték a 18 éves korhatárt.⁶⁵

A kutatási adatokból azonban nem vonható le az a következtetés, hogy a tankötelezettségi korhatár lecsökkentése helyes lett volna, csak arra hívja fel a figyelmet, hogy a magasabb tankötelezettségi korhatár önmagában nem lenne elegendő a korai iskolaelhagyás csökkentéséhez; **a probléma megoldása komplex oktatáspolitikai intézkedéseket igényelne, amelynek csak egyik eleme a korhatár.**

6.6. Szankciók alkalmazása támogató szabályozás helyett

Az igazolatlan mulasztás kérdésköre – mint ahogy azt már többször is hangsúlyoztam – nem szűkíthető le az iskolai hiányzás problémájára, annak háttere, következményei fontos társadalom- és oktatáspolitikai témákkal függnek össze.

Tekintettel erre, a korábban ismertetett, **a tanköteles gyermekek igazolatlan hiányzásával kapcsolatos jogi szabályozást célszerű még egyszer áttekinteni annak jellege, funkciója és hatékonysága szempontjából is.** A rendelkezésemre álló információk alapján csak a problémák felvetésére nyílik lehetőségem, annak **részletesebb elemzéséhez célzott kutatásokra, adatelemzésekre lenne szükség, oktatáspolitikai szakemberek bevonásával.**

A hatályos jogszabályok ismételt felsorolása nélkül érdemes még egyszer röviden áttekinteni a folyamatot, mi történik akkor, ha egy tankötelezettséggel rendelkező tanuló igazolatlanul hiányzik a tanórákról.

Az iskola először a szülőt értesíti, ebben felhívja a szülő figyelmét az igazolatlan mulasztás következményeire. Ha ez az értesítés eredménytelen marad, **az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét.**

Tíz igazolatlan tanítási órát vagy egyéb foglalkozást követően, **az iskola igazgatója értesíti a gyermek, a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes család- és gyermekjóléti szolgálatot.** Az értesítést követően **a gyermekjóléti szolgálat – az iskola bevonásával – haladéktalanul intézkedési tervet készít.** Ebben a mulasztás okát tárják fel, és feladatokat határoznak meg a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetése érdekében.

Harminc tanítási órát és egyéb foglalkozást elérő igazolatlan hiányzás esetén az iskola a mulasztásról tájékoztatja az általános szabálysértési hatóságot, ahol a tankötelezettség megszegése miatt szabálysértési eljárás indul.

⁶⁵ Magyar Tudományos Akadémia, Közgazdasági- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet: A közoktatás indikátorrendszere. MTA, Budapest, 2019.

https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/01/A_kozoktatasi_indikatorrendszere_2019.pdf

A szabálysértési eljárásban született döntéséhez kapcsolódva a **járási hivatal az álláskeresőt három hónap időtartamra kizárja a közfoglalkoztatásból**, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt, e szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták.

A nevelési-oktatási intézmény az igazolatlanul mulasztott **ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után kezdeményezi a családtámogatási ügyben eljáró hatóságnál a családi pótlék szüneteltetésére irányuló eljárás megindítását, és ezt haladéktalanul jelzi a védelembé vételi eljárás lefolytatására illetékes gyámhivatalnak.**

Az oktatási intézmény értesítése alapján a **családtámogatási ügyben eljáró hatóság határozatban dönt a családi pótlék szüneteltetéséről, a gyámhatóság pedig elrendeli a 16. életévét be nem töltött, védelembé vétel hatálya alatt nem álló gyermek védelembé vételét.**

Az előzőekben az ügghöz kapcsolódóan kifejezetten a tankötelezettséggel rendelkező tanulók igazolatlan hiányzásakor bekövetkező intézkedésekkel foglalkoztam, ezek a szabályok ugyanakkor kisebb eltérésekkel, de az óvodai nevelés és a tankötelezettségen túli például szakiskolai nevelés-oktatás során felhalmozódó igazolatlan mulasztás következményeinek kezelésére is vonatkoznak.

Az óvodai nevelést érintően – nevelési napokban rögzítve a határidőt – az iskolai igazolatlan hiányzás esetén alkalmazandó szabályokat követik.⁶⁶ Jelen elvi állásfoglalásomban, ahogyan jeleztem, a tanköteles tanulók igazolatlan mulasztása esetén követendő szabályok elemzésére fókuszálok, időnként azonban, főként **az általános vonatkozású észrevételeim megfogalmazása esetén a többi területet is érintem.**

A folyamat elején, az első igazolatlan hiányzásokat követően a jelenlegi szabályozás szerint **az iskolára és a gyermekjóléti szolgálatra figyelemfelhívó, támogató feladatok hárulnak.** Ezek a feladatok fontos, **preventív jellegű funkciót** is betölthetnek, ha az általános iskolák és a gyermekjóléti szolgálatok a formális kapcsolatokon kívül **tényleges szakmai segítő munkát is tudnak folytatni** az érintett családoknál.

A rendelkezéseimre álló információk szerint azonban erre kevés esélye van az érintett intézményeknek. Az iskolák túlterheltek, kevés a pedagógus, sok esetben a nevelési-oktatási feladatok megfelelő minőségű biztosítása is nehézséget okoz, különösen azokban az intézményekben, ahol jelentős a hátrányos helyzetű gyermekek száma. A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet módosítását követően, 2018 szeptemberétől működnie kellene a nevelési-oktatási intézményekben az iskolai szociális segítő szolgáltatásnak, amely a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében a szociális segítő munka eszközeivel támogatást nyújt a köznevelési intézménybe járó gyermeknek, a gyermek családjának és a köznevelési intézmény pedagógusainak.

⁶⁶ EMMI rendelet 51. § (4b) Ha a gyermek az Nkt. 8. § (2) bekezdése alapján vesz részt az óvodai nevelésben, és az igazolatlan mulasztása egy nevelési évben eléri a tizenegy nevelési napot, az óvoda vezetője a mulasztásról tájékoztatja az általános szabálysértési hatóságot.

51. § (4c) Ha a gyermek az Nkt. 8. § (2) bekezdése alapján vesz részt az óvodai nevelésben, és igazolatlan mulasztása egy nevelési évben eléri a húsz nevelési napot, az óvoda vezetője haladéktalanul értesíti a gyermek tényleges tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot, a család- és gyermekjóléti központot, családból kiemelt gyermek esetén a gyermekvédelmi szakszolgálatot.

Az új iskolai támogató szolgáltatás hatékonyságának értékelésekor egyet kell értenem a Tankerületi Központ igazgatójának véleményével, aki szerint a **szociális segítő szolgáltatás még „gyermekcipőben jár”**, a családsegítő- és gyermekjóléti intézményeknek pedig sokszor túlzottan nagy területet kell lefedniük, viszonylag kis létszámú szociális segítő munkatárssal.

Több kutatás, vizsgálat is azt mutatja, hogy a **gyermekvédelmi szakemberek nagyon nehéz körülmények között dolgoznak, különösen a hátrányos helyzetű, depresszív térségekben**. A legszegényebb településeken az egyenlőtlenségek felerősödnek, a gyermekes családok problémáinak komplexitása, az egy szakemberre jutó magas esetszám, valamint a szolgáltatások hiányossága jelentősen akadályozza a szociális munkások tevékenységét, azt, hogy a segítő folyamatokban ténylegesen és hatékonyan segíthessék a hátrányos helyzetű családokat.⁶⁷

Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseit, amelyek deklarálják annak szükségességét, hogy a gyermekekkel foglalkozó és védelmet biztosító intézmények a feladatellátáshoz megfelelő létszámmal és szakértelemmel rendelkezzenek. A Gyermekjogi Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.⁶⁸

A gyermekvédelmi szakemberek létszámhiánya és túlterheltsége okán, álláspontom szerint a tanköteles gyermekek igazolatlan mulasztása esetén alkalmazandó segítő, támogató intézkedések eredményessége, sikeressége kérdéses, amely így **veszélyeztetheti a gyermek megfelelő védelemhez való jogát**.

A további intézkedések, amelyeket igazolatlan hiányzás esetén alkalmaznak, már **büntető jellegű szankcionálások**. 30 óra igazolatlan mulasztást követően (óvodai nevelés során 11 nevelési napot követően) – a figyelemfelhívó, támogató jellegű intézkedések helyett – szinte átmenet nélkül **szabálysértési eljárás megindítására és szankció alkalmazására kerül sor**.

Ehhez kapcsolódóan **meg kell említeni a Szabs. tv. 247. §-ának 2016. január 1-jétől hatályos módosítását**, mely szerint ugyanazon tanuló igazolatlan mulasztásával kapcsolatban meghatározott szabálysértés miatt szabálysértési felelősségre vonásnak egy tanítási évben csak egyszer van helye.

Ezzel összefüggésben a járási hivatal vezetője azt fejtette ki, hogy **a fenti jogszabályi rendelkezés fennállása mellett az igazolatlan iskolai mulasztások csökkenése, megszűnése nem várható**. Ugyanazon gyermek további mulasztásai miatt tett feljelentések a tanítási évben minden esetben elutasításra, illetve az eljárások megszüntetésre kerülnek, így **szankció hiányában az eljárásoknak nincs visszatartó ereje**.

Álláspontom szerint a hatályos jogszabályi környezet jelenleg is számos olyan intézkedést tartalmaz, amelyek alkalmazhatóak, ha a gyermek igazolatlan mulasztása a kapcsolódó háttérjogszabályokban meghatározott mértéket meghaladja.

A járási hivatal vezetőjének a további szigorítás szükségességére vonatkozó javaslatával egyáltalán nem értek egyet, meggyőződésem, hogy további szankciók kilátásba helyezése **csak látszólag kezelné az igazolatlan mulasztás problémakörét**, tovább súlyosbítaná azonban a szabálysértési szankció alkalmazásának a hátrányos helyzetű családokra háruló negatív következményeit.

⁶⁷ A szegénységben élő gyermekes családok társadalmi mobilitásának esélyei a családsegítő szakemberek szemszögéből.

Husz Ildikó – Kopasz Marianna – Rácz Andrea, Esély, Vol. 31. (2020) No. 4. pp. 32-53. http://www.esely.org/kiadvanyok/2020_4/esely_2020-4_32-53_husz_kopasz_racz.pdf

⁶⁸ Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk

A büntető jellegű intézkedések 30 óra igazolatlan mulasztást követő alkalmazásának legfőbb kritikája, hogy **az alapellátás keretében elindított támogatási folyamat**, segítő munka, a korábbiakban kifejtett nehézségek, hiányosságok okán, **még túl rövid ideje folyik** ahhoz, hogy egy problémákkal küszködő, hátrányos helyzetű családban a szabálysértési szankció kiszabása észszerű, preventív jellegű lenne.

Ahogy a konkrét, vizsgált ügy tapasztalatai is mutatják, az is előfordulhat ezáltal, hogy a család személyes körülményei egyáltalán nem jutnak a szabálysértési eljárást folytató szervek tudomására, ami ugyancsak **veszélyezteti a gyermekek megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogának az érvényesülését**.

A szabálysértési eljáráshoz ráadásul egy másik szankció is kapcsolódhat, **az álláskeresőt ugyanis három hónap időtartamra kizárják a közfoglalkoztatásból**, ha a tanköteles korú gyermekének mulasztása miatt e szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták. Erre az iskolás gyermek 30 órát meghaladó igazolatlan mulasztása esetében kerülhet sor, akkor, ha a szülőt a szabálysértés elkövetéséért jogerősen elmarasztalták.

A kizárás kérdésében a járási hivatal dönt, amely a jelzett kizárási ok fennállásának ellenőrzése érdekében a közfoglalkoztatási jogviszonyba történő kiközvetítés előtt közvetlenül is átvehet adatot a szabálysértési nyilvántartásból.

Amennyiben a járási hivatal a közfoglalkoztatási jogviszony létrehozását követően értesül a közfoglalkoztatást kizáró okról, a kizárásról szóló döntését közli a közfoglalkoztatóval. A közfoglalkoztató a közfoglalkoztatási jogviszonyt a jogerős döntés alapján azonnali hatályú felmondással megszünteti.⁶⁹

Mindezekre figyelemmel a kizárás azzal a következménnyel jár, hogy **a szülő a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra sem lesz jogosult**. Meg kell ugyanis szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek, akinek a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát a munkáltató azonnali hatályú felmondással szüntette meg, illetve akit az állami foglalkoztatási szerv – neki felróható okból – törölt az álláskereső nyilvántartásából.⁷⁰

Gyermekének 30 óra igazolatlan hiányzását követően tehát nem csak szabálysértési bírságra számíthat a szülő, hanem átmenetileg, sok esetben helyi szinten az egyetlen keresőtevékenységi lehetőségéből is kizárják. **Ezek a szankciók súlyos hátrányokat, megélhetési nehézségeket okoznak a családnak, ami a családban élő gyermekek életkörülményeit is nehezíti.**

A család havi bevételi forrását rendkívül súlyosan érintő további szankció, amikor az **ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás mulasztása után a köznevelési intézmény jelzése alapján a családi pótlék szüneteltetésére kerül sor.**

A gyermek nevelésével, iskoláztatásával járó költségekhez az állam havi rendszerességgel járó nevelési ellátást vagy iskoláztatási támogatást (a továbbiakban: **családi pótlék**) nyújt.⁷¹

Fontos hangsúlyozni, hogy a családi pótlék biztosítása a jelzett szabályozásig nem volt feltételhez kötve, azt mindenki megkapta, aki gyermeket nevelt Magyarországon.

⁶⁹ 2011. évi CVI. törvény 1. § (4a) bekezdés a) pont ab) alpontja, (4d)-(4e) bekezdései

⁷⁰ A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36. § (2) bekezdése

⁷¹ Cst. 6. § (1) bekezdés

A **családi pótlék**, annak ellenére, hogy összege az elmúlt évtizedben nem emelkedett, mindenki számára elérhető módon járult hozzá a szegénység csökkentéséhez a leghátrányosabb helyzetű, alkalmi munkákból élő családokban. A jelenlegi szabályozás bevezetése óta azonban már nem tekinthető egyértelműen univerzális jellegű ellátásnak, hanem **feltételhez kötött jövedelmi transferré** vált. A család nem jut hozzá automatikusan a támogatáshoz, ha a szülő a gyermek tankötelezettségével kapcsolatosan előírt kötelezettségeinek nem tesz eleget.

A **feltételhez kötött jövedelemtranszferek** ugyanakkor egyes szakértők véleménye szerint csak **akkor alkalmazhatóak eredményesen**, ha nem bizonyos ellátás, jövedelem elvételét, szüneteltetését eredményezik, hanem új jövedelem bevezetését jelentik, azaz **pozitív ösztönzőkkel támogatják a szolgáltatás igénybevevőit**.

További büntető jellegű intézkedés, hogy a családi pótlék szüneteltetése mellett az ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás mulasztása után a gyámhatóság elrendeli a 16. életévét be nem töltött, védelembe vétel hatálya alatt nem álló gyermek védelembe vételét.

A **védelembe vétel** olyan, a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedés, amely **a szülő számára kötelezettségeket határoz meg, melyek teljesítéséhez a családgondozó és a családsegítő központ eszményrendszere segítő jellegű támogatást nyújt**.

Védelembe vételre akkor kerül sor, amikor a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható.

A védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a gyámhatóság felhívja a gyermekjóléti központot a védelembe vételhez kapcsolódó gyermekjóléti szolgáltatási feladatok eszményrendszelésének ellátására és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz.⁷²

Az ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás igazolatlan mulasztása esetén a védelembe vételre tehát automatikusan, a család egyedi körülményeinek, a hiányzás esetleges sajátos okainak külön vizsgálata nélkül kerül sor. A megszüntetésére is más szabályok vonatkoznak. A családi pótlék szüneteltetésének megszüntetését követően a gyermek védelembe vételét legalább a családi pótlék szüneteltetésének időtartamával megegyező ideig, legfeljebb azonban a gyermek 16 éves korát követő első felülvizsgálatig fenn kell tartani.

A rendelkezésemre álló információk egyértelműen azt jelzik, hogy **az igazolatlan hiányzások problémája nagyobb arányban érinti a hátrányos helyzetű, köztük roma családokat**. Ezt figyelembe véve elmondható, hogy sajátos és ellentmondásos az a szankciórendszer, amely **a hátrányos, súlyos anyagi nehézségekkel küszködő családok esetében az igazolatlan hiányzások csökkentését a jövedelemtranszferek megvonásával, „negatív ösztönzéssel” próbálja elérni**.

A látszólagosan eredményes intézkedések ellenére, mert statisztikai adatok szerint országosan valóban csökkent az iskolai hiányzások száma, **a gyermekek gondoskodáshoz való joga súlyosan sérülhet azon időszak alatt, amíg a család anyagi biztonsága tovább romlik**: a szünetelő családi pótlék, a kiszabott szabálysértési pénzbírság, illetve a közfoglalkoztatásból származó jövedelem, és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megszűnése okán.

⁷² Gyvt. 68. §

A családok jövedelmi forrásainak jelentős csökkenése a fentiekben ismertetett szankciórendszer következtében tovább rontja a gyermekek iskolába járásához szükséges anyagi feltételek biztosításának esélyét is.

VII. Összegzés és következtetések

Az iskolai hiányzás a korai iskolaelhagyáshoz vezető okok egyik legsúlyosabbika, nem véletlenül irányul rá kiemelt figyelem, és próbálja azt a jogalkotó a fentiekben ismertetett rendelkezésekkel keretek közé szorítani, megakadályozni.

A korai iskolaelhagyás a tanuló iskolai lemorzsolódását jelenti. Oktatási szakértők szerint ennek a lemorzsolódásnak rendkívül sokféle, egyéni, családi, pszichológiai, tanulási, egészségügyi vagy a tanulótól teljesen független oka (például bántalmazó iskolai környezet) lehet. Ennek következtében azoknak a veszélyeztetett tanulóknak az azonosítása, támogatása – akiknek személyre szabott segítségre lenne szükségük a lemorzsolódás megelőzése érdekében – nagyon nehezen megoldható.

Az európai országok korai iskolaelhagyást célzó oktatáspolitikai eszköztárának **két kulcseleme** van: az iskolában maradáshoz szolgáló **pozitív ösztönzők alkalmazása** és az iskolák képessé tétele arra, hogy **lemorzsolódást megelőző rendszert hozzanak létre és működtessenek**. Ez utóbbi rendszer lelke egy **korai előrejelző mechanizmus**. Ez azt feltételezi, hogy a **pedagógusoknak fel kell készülniük** arra, hogy **észrevegyék azokat a jeleket**, amelyek alapján **azonosíthatják** a támogatást igénylő tanulókat. Ilyen jelek lehetnek: a megváltozott magatartás, a lelki problémák, az egészség megromlása, a megváltozott családi helyzet, gyorsan romló tanulmányi eredmények, tanulócsoporton belüli elszigetelődés, bármilyen iskolán kívüli problematikus tevékenység, de szinte bármi más. (Az ilyen rendszereket kialakító iskolák általában **10-15 lehetséges jelzést** azonosítanak.) Szakértők felhívják arra is a figyelmet, hogy értelemszerűen a lemorzsolódást megakadályozni hivatott iskolai támogatás is **az azonosított problémák jellegétől függ**, azokat **egyénre szabottan** kell kialakítani. Az ilyen mértékű személyre szabottságra ugyanakkor csak **az autonómiával és megfelelő szakemberekkel rendelkező**, ennek megfelelően a rendkívüli helyzetekhez alkalmazkodni képes, **egymással intenzíven együttműködő pedagógusok**, valamint a szociális és egészségügyi szolgáltatókkal és a családokkal együttműködő **iskolák képesek**.

Hazánkban az állami fenntartású iskolák olyan központosított rendszerben működnek, melynek következtében a tankerületi központok irányításától függően ugyan eltérő mértékben, de **csökkenhet az autonóm működés és a helyzetre megfelelő időben és megfelelő módon való reagálás lehetősége, képessége**.

Gondot okoz továbbá az is, hogy a pozitív ösztönzők rendszere helyett, ahogy azt fent részletesen bemutattam, **büntető következmények** állnak az iskolai lemorzsolódás megakadályozásával kapcsolatos intézkedések középpontjában.

Az **Nkt.** 2014-es módosítása ugyan létrehozott egy, a lemorzsolódás kockázatának kitett gyerekek azonosítását szolgáló **korai előrejelző rendszert**, ez azonban valójában egy központosított adminisztratív online adatszolgáltatási kötelezettséget ír pusztán elő, és **nem gyűjti össze azokat a lemorzsolódás kockázatával összefüggő sokféle egyéb jelzéseket, amelyek a tanuló korai iskolaelhagyását eredményezik**.

Az Nkt. 4. § 37. pontja szerint „*lemorzsolódással veszélyeztetett az a tanuló, akinek az adott tanévben a tanulmányi átlageredménye közepes teljesítmény alatti, vagy a megelőző tanévi átlageredményéhez képest legalább 1,1 mértékű romlást mutat, és esetében komplex, rendszerszintű pedagógiai intézkedések alkalmazása válik szükségessé*”.

Megállapítható, hogy **az Nkt. egyetlen mutatóra**, a tanulmányi eredmény romlására hagyatkozik, miközben a tanuló lemorzsolódással kapcsolatos veszélyeztetettsége mögött számos olyan egyéni, családi, társas kapcsolati vagy fent felsorolt más, például egészségügyi, a hátrányos helyzettel, életkörülményekkel összefüggő ok állhat, amelyek időben való felismerése és beazonosítása nélkül a veszélyeztetettség nem kezelhető.

A **szegregált, hátrányos helyzetű térségekben** található iskolák egyik legnagyobb kihívása az iskolai tanulmányok sikeres befejezésének elősegítése, az iskolai lemorzsolódás megakadályozása. Az iskolai hiányzás, mint a kiváltó okok egyike és az iskolai lemorzsolódás közötti összefüggés nyilvánvalónak tűnik. A konkrét esetet és a fenti adatokat áttekintve azonban az derült ki, hogy **a tankötelezettség teljesítését biztosítani kívánó, büntető jellegű szankciókon alapuló rendszer hatékonysága nem váltja be a vélt jogalkotói szándékot, alkalmazása nem eléggé eredményes az iskolai lemorzsolódás megakadályozása szempontjából**, az iskolai hiányzások visszaszorítása ellenére a hátrányos helyzetű térségekben **a roma nemzetiségű gyermekek körében továbbra is nagyon magas a korai iskola elhagyók száma**.

Rámutattam arra is, hogy a **rossz szociális háttérű családoknál** a tankötelezettség teljesítése érdekében, az igazolatlan hiányzás esetén alkalmazandó szankciórendszer, kiemelten a családi pótlék szüneteltetése, a szabálysértési bírság kifizetése, valamint a szülők közfoglalkoztatásból való kizárása súlyos anyagi problémákat okoz. A szabályozás sajátos ellentmondása, hogy a gyermekek legjobb érdekének érvényesítése céljából kezdeményezett intézkedések **épp a gyermekek biztonságos, egészséges testi és lelki fejlődését akadályozhatják**. A **családi pótléket** ugyanis a törvényes képviselő **kifejezetten a gyermekek nevelésére, gondozására fordítandó támogatásként kapja**. A családi pótlék folyósításának szüneteltetése egyértelműen a gyermek érdekei ellen hat, hiszen a szülőn keresztül valójában **az önmagáról még gondoskodni nem tudó, kiszolgáltatott gyermeket bünteti a rá fordítandó összeg megvonása révén**.

Az alapvető jogok biztosa is megerősítette az **AJB-1817/2017. számú jelentésében**, hogy a családi pótlék intézménye az állam által nyújtott pénzbeli támogatás, melynek célja a gyermekek nevelési és iskoláztatási költségeihez való, elsődlegesen pénzbeli hozzájárulás. **A családi pótlékre való jogosultság** – figyelemmel annak célhoz kötöttségére és arra, hogy a gyermekekre tekintettel jár – az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjog, **a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának védelmi körébe tartozik**.

Az iskolai hiányzásokat büntető szankciókkal kezelni kívánó szabályozás tehát a gyermekek jogait biztosítani hivatott támogatást vonja meg a törvényes képviselőtől, ezáltal **veszélyezteti a gyermeki jogok érvényesülését, kifejezetten ezeknek a jogoknak az érvényesülése ellen hat**.

Fentiekkel kapcsolatban meg kell jegyezmem azt is, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján, amelyeket a konkrét panaszügy tanulságai is megerősítettek, **az iskolai hiányzások kezelésével kapcsolatos jogszabályi környezet** – bár mindenkire kötelező előírásokat és szankciókat fogalmaz meg –, arányaiban mégis egy jól körülírható társadalmi csoportot érint különösen hátrányosan. A társadalom azon **mélyszegénységben élő, általában sokgyermekes**, minden szempontból **deprivált családjai** a leginkább érintettek, **amelyek között felülreprezentáltak a roma nemzetiséghez tartozók**.

Az Ebktv. 9. §-a **közvetett hátrányos megkülönböztetésként** definiálja azokat a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezéseket, amelyek a törvényben meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoznak, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

A közvetett diszkrimináció csak abban az esetben igazolható, ha az **jogos célt szolgál**. Felmerül a kérdés, hogy **ha a rendelkezésre álló mutatók szerint a büntető intézkedések összességében nem képesek hatékonyan reagálni az iskolai hiányzások problémájára**, azokat hathatósan nem csökkentik, a kitűzött célt nem szolgálják, akkor annak kitartó alkalmazása nem vezet-e a roma és halmozottan hátrányos helyzetű társadalmi csoportok **közvetett diszkriminációjához**. Ahogy arra többször is utaltam, a rossz szociális háttérű családoknál a családi pótlék szüneteltetése, a szabálysértési bírság kifizetése, valamint a szülők közfoglalkoztatásból való kizárása súlyos anyagi problémákat okoz.

A szabályozás ebben a formában tehát a gyermekek biztonságos, egészséges testi és lelki fejlődését akadályozhatja.

Fentiek alapján megfontolásra érdemesnek tartom, hogy **a büntető jellegű szankciók alkalmazása előtt először az alapellátás keretében folyó hatékonyabb, hosszabb időtartamú családgondozásra, majd, ha ez eredménytelen, akkor védelembe vételre kerüljön sor**. Amennyiben a hatósági jellegű gyermekvédelmi intézkedés sem vezet eredményre, a gyámhatóság jelzése alapján **csak ezt követően lehessen alkalmazni azokat a szankciókat, amelyek célja a tankötelezettség teljesítésének kikényszerítése**.

Ehhez kapcsolódva **a tankötelezettség biztosításával összefüggő szabálysértések esetében a szabálysértési tényállás megvalósulásához szükséges, valamint a családi pótlék szüneteltetését eredményező igazolatlan mulasztás mértékét (óraszámát) is meg kellene növelni**.

Így több esély maradna arra, hogy a szankcionáló intézkedések bevezetéséig a hátrányos helyzetű családokban az igazolatlan iskolai hiányzások okaként felmerült körülmények kezelhetők, megváltoztathatók legyenek, amihez természetesen elengedhetetlenül szükséges a családgondozó gyakori személyes jelenléte és egy következetes, átgondolt segítő folyamat kialakítása, illetve az egyéni-gondozási terv családra és személyre szabott kidolgozása.

A tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos intézkedéseket, kiemelten a büntető jellegű szankciórendszer évtizedes tapasztalatait is elengedhetetlenül szükséges lenne áttekinteni és elemezni, kiemelt figyelemmel a lemaradó, depresszív térségekben élő hátrányos helyzetű gyermekek jogaira és érdekeire. A támogató, segítő intézkedések egyidejű erősítése, kiterjesztése mellett tehát javaslom átgondolni a szankciók alkalmazásának mértékét, a közfoglalkoztatásból való kizárás szankció alkalmazásának megszüntetését, és mindezek alapján szükségessé válhat a kapcsolódó jogszabályok módosításának kezdeményezése is.

A hatályos szabályozás ugyanis jelenlegi formájában nem szolgálja egyértelműen a gyermek legjobb/legfőbb érdekét, sőt bizonyos esetekben **kifejezetten sértheti és veszélyeztetheti a gyermeki jogok érvényesülését**.

Kétségtelen, hogy több fajta **kormányzati intézkedés** is történt a hátrányos helyzetű gyermekek iskolai lemorzsolódását érintő problémák kezelésére a köznevelési intézményeket érintően.

Ahogy arra már utaltam, 2015-től sor került az Iskolai lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer⁷³ kialakítására, amely a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók pedagógiai támogatása céljából a tanulói előrehaladás iskolai szintű nyomon követését szolgáló informatikai rendszer.⁷⁴

Ugyanakkor, ez a központosított, adminisztrációs rendszer gyakorlatilag egyetlen mutatóra, az iskolai eredmény romlására fókuszál, és nem biztosít teret a számos egyéb lehetséges mutató beazonosítására.

Az iskola saját helyi jelzőrendszerében a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulóként nyilvántartott tanulókat például csak abban az esetben szükséges feltüntetni az adatszolgáltatásban, az Oktatási Hivatal ide vonatkozó útmutatója szerint, amennyiben a vonatkozó jogszabályok értelmében is lemorzsolódással veszélyeztetettnek minősülnek, vagyis azok, akik az adott félévben az előző félévhez vagy a megelőző tanévhez képest 1,1-et vagy azt meghaladó romló teljesítményt vagy az adott feladatra vonatkozóan meghatározott tanulmányi átlag alatti teljesítményt mutattak.

Az adatszolgáltatás szempontjából a sajátos nevelési igényű vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő tanuló sem számít önmagában veszélyeztetettnek, ha a lemorzsolódással történő veszélyeztetettség jogszabályi feltételei, azaz az adott félévben 1,1-et vagy azt meghaladó romló teljesítmény vagy az adott feladathoz meghatározott tanulmányi átlag alatti teljesítmény nem áll fenn a tanulónál. Végezetül, **az adatszolgáltatás szempontjából az a tanuló, aki a félévben 50 órát elérő igazolatlan hiánnyal rendelkezik**, de az adott félévben sem 1,1-et vagy azt meghaladó romló teljesítményt, sem az adott feladatra vonatkozóan meghatározott tanulmányi átlag alatti teljesítményt nem mutatott, szintén **nem számít lemorzsolódással veszélyeztetettnek**, a táblázatban őt sem kell feltüntetni.⁷⁵

Említést érdemel még a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pedagógus pótlék⁷⁶ lehetősége, amelynek a szándéka jó, ugyanakkor a motivációs hatása igen kevés, mivel az csak nagyon kis mértékben korrigálja az egyébként is alacsony pedagógus béreket.⁷⁷

A depressziós térségek szegregált oktatási intézményeiben, ahol szinte kizárólag roma származású gyermekek tanulnak, az eddigi oktatáspolitikai törekvések és fejlesztések ellenére sem változott jelentősen a helyzet, sőt bizonyos területeken tovább romlott.

Úgy tűnik, hogy a rendszerszintű változások tényleges generálására ezek az oktatáspolitikai intézkedések és ösztönzők nem elégségesek, illetve nem ott és úgy reagálnak a problémákra, ahogy és ahol szükséges lenne. Mint ahogyan a hasonló tematikájú korábbi elvi állásfoglalásaimban is hangsúlyoztam, a hátrányos helyzetű, köztük roma nemzetiségű tanulók nevelése-oktatása szempontjából legnehezebb helyzetben lévő iskolák számára további segítségnyújtó, támogató jellegű intézkedésekre, fejlesztésekre és speciális projektekre lenne szükség.

⁷³ Iskolai lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogató rendszer adattartalma alapján az Edelenyi járásban a 2019/2020. tanév II. félévében a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók aránya 18,76 % volt.

⁷⁴ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 26/A. §

⁷⁵ https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatas/lemorzsolodas/ESL_GYIK_2020.pdf

⁷⁶ A pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 16. § (8) bekezdése

⁷⁷ A nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék mértéke az illetményalap minimum 10 % - maximum 30 %-a.

VIII. Szakmai javaslatok

8.1. A konkrét ügy vonatkozásában

Javasolom a **Kazinbarcikai Tankerületi Központ vezetőjének**, hogy indítson vizsgálatot, illetve kutatást az Oktatási Hivatallal együttműködve – minden területileg érintett hatóság, intézmény bevonásával – arra vonatkozóan, hogy az elmúlt öt évben a Bódvaszilasi Általános Iskola feladatellátási helyeire járó tornanádaskai tanulók magas igazolatlan iskolai hiányzásának mi lehet az oka és háttere, és hogy járási szinten az elmúlt években miért ezen a településen indult a legtöbb szabálysértési eljárás a roma nemzetiségű szülőkkel szemben.

A kutatás keretében térjenek ki többek között az érintett iskola tanulóinak elmúlt öt évben elért tanulmányi eredményei, az évisméltések, az iskolai lemorzsolódások, valamint az igazolatlan mulasztások és más, az iskolai tanulmányok sikeres befejezése szempontjából releváns tényezők adatainak összevetésére és az iskola sajátos körülményeinek, eddigi erőfeszítéseinek elemzésére is.

A feltárt okokra is figyelemmel, javasolom továbbá olyan intézkedéscsomag kidolgozását, összhangban a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 26/A. §-ban meghatározott feladatokkal, amelyek a tornanádaskai szülőket, családokat, az érintett tanulókat – a köznevelési és gyermekvédelmi intézményrendszer keretében – pozitív jellegű, korszerű, tanulóközpontú nevelési-oktatási eszközökkel és az iskolai sikerességet támogató együttműködésekkel ösztönöznék a tankötelezettség teljesítése és az iskolai lemorzsolódás megakadályozása érdekében.

8.2. Az elvi állásfoglalással érintett téma összetettségére és területi, országos jellegére tekintettel

Javasolom az **Emberi Erőforrások Minisztériuma köznevelésért felelős államtitkárnak**, hogy

a) az Oktatási Hivatallal, valamint az érintett minisztériumokkal, szükség szerint más háttérintézményekkel együttműködve a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos intézkedéseket, kiemelten a büntető jellegű szankciórendszer egy évtizedes tapasztalatait tekintse át és elemezze a téma teljes komplexitásában, más hasonló jellegű mérőszámokkal is összevetve, kiemelt figyelemmel arra, hogy ezek a szankciók hogyan érintik a lemaradó, depresszív térségekben élő hátrányos helyzetű, roma nemzetiségű gyermekek helyzetét, gyermeki jogainak érvényesülését.

b) indítson a vizsgált üggyhöz hasonló, súlyos nehézségekkel küszködő térségekben olyan átfogó és komplex kutatásokat, valamint dolgozzon ki a feltárt nehézségek és hiányosságok kezelésére projekteket és akcióterveket, amelyek – az érintett szülők és pedagógusok, illetve az eljáró hatóságok bevonásával – a tankötelezettség sikeres teljesítésével összefüggő problémák több szempontú, összetettebb kezelését is elősegítenék.

c) a kutatások, vizsgálatok adatait felhasználva fontolja meg – az érintett szaktárcákkal egyeztetve – a tanköteles gyermekek igazolatlan hiányzásával kapcsolatos jogszabályok módosításának kezdeményezését, különös tekintettel a közfoglalkoztatásból való kizárás szankció alkalmazásának megszüntetésére, egyidejűleg a támogató, segítő intézkedések erősítésére, kiterjesztésére, valamint a szabálysértési bírság alkalmazását megelőző családgondozói és családsegítői időszak időtartamának lényeges megemelésére vonatkozóan.

Budapest, 2022. április 25.

Szalayné Sándor Erzsébet

a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes