

- XCII. törvény a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről [A továbbiakban: CRPD] 1. cikk.
- 34 CRPD 29. cikk.
- 35 Council of Europe – Parliamentary Assembly – Resolution 1642 (2009) Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society 7.2. pont
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17697&lang=en> (2019.02.08.)
- 36 Európa Tanács Miniszteri Bizottsága – A Miniszteri Bizottság Rec(2006)5. sz. ajánlása a tagországok számára az Európa Tanács Akciótervről, amely a fogyatékos emberek jogainak érvényesítését, társadalomban való teljes körű részvételük előmozdítását segíti elő a fogyatékos emberek életminőségének javításával Európában a 2006-2015 közötti időszakban. 8., 17., 19. [http://www.europatanacs.hu/pdf/CM_Rec\(2006\)5.pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/CM_Rec(2006)5.pdf) (2019.02.08.)
- 37 Venice Commission – Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, 5. o. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (2019.02.08.)
- 38 Bodnár: A választójog... 199. o.
- 39 Gurbai: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga... 161–249. o.
- 40 Kurunczi: Az általános és egyenlő... 154. o.
- 41 Gothárdi Enikő: A gondnokság alá helyezett személyek választójogáról. *Magyar Jog* 2017. 6. sz. 331–332. o.
- 42 Kurunczi: Az általános és egyenlő... 154. o.
- 43 Bodnár: A választójog... 209. o.
Az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamai gyakorlatának részletes elemzéséhez L.: Gurbai: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga... 106–174. o.
- 44 Gurbai: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga... 158–165. o.
- 45 A kérdés kapcsán bővebben I. Komlós Péter: A fogyatékkal élők szavazati jogának korlátozása a választójogi (és más) törvények tükrében Magyarországon. *Kultúra és Közösség* 2013. 1. sz. 32–42. o.
- 46 Bodnár Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás* 2011. 3. sz. 101–103. o.
- 47 Kiss Alajos v. Hungary, Judgement of 20 May 2010, no. 38832/06.
Bodnár: Választójog és választási rendszer... 102–103. o.
- 48 Fiala: i. m. 110. o.
- 49 Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójogának vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Kiss v. Magyarország ügyben meghozott ítélete alapján. *Közjogi Szemle* 2010. 4. sz. 34–37. o.
- 50 „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.” Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIII. cikk (6) bekezdés.
- 51 Bodnár: A választójog... 210–212. o.
- 52 Bodnár: Választójog és választási rendszer... 103. o.
- 53 Office of the High Commissioner for Human Rights – General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25): 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments) <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf> (2019.02.08.)
- 54 Gurbai Sándor: „A Bizottság aggodalmát fejezi ki...”: ENSZ ajánlások a Magyar Kormány számára, a fogyatékossgal élő személyek jogait illetően. *Esély* 2012. 6. sz. 115. o.
Committee on the Rights of Persons with Disabilities – Concluding observations on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eighth session (17 28 September 2012) 4.
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/8thSession/CRPD-C-HUN-CO-1_en.doc (2018.02.08.)
- 55 Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett, fogyatékossgal élő személyek választójogi szabályozásának anomáliái és egy megoldási javaslat. In: A felelet kérdései között. Fogyatékossgáttudomány Magyarországon (szerk. Hernádi Ilona – Könczei György). Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bárczi Gusztáv Gyógyypedagógiai Kar, Budapest 2015. 112. o.
- 56 1/2013. AB határozat, ABH 2013, 16. Indokolás, [41.]
- 57 1/2013. AB határozat, ABH 2013, 16. Indokolás, [59]–[63.]; [86].
- 58 Kurunczi: Az általános és egyenlő... 148. o.
- 59 Fiala: i. m. 116. o.
- 60 Smuk Péter: Az értelmi fogyatékosok választójogáról. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942591> (2019.04.05.)
- 61 Hadi Nikolett: Ésszerű alkalmazkodás a választójogi korlátozás helyett. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942472> (2019.04.05.)
- 62 Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A félreértett politikai nagykorúság ára. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1942418> (2019.04.05.)
- 63 Bodnár: A választójog... 205. o.
- 64 Kurunczi: Az általános és egyenlő... 158–159. o.
Jakab: Vajon... 497. o.
- 65 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (Ve.) 98. § (1) bekezdés.

DOMBROVSZKY BORBÁLA
joghallgató (ELTE ÁJK)

AZ ÁLTALÁNOS ISKOLAI SZEGREGÁCIÓ KÖZIGAZGATÁSI JOGI KÉRDÉSEI

AZ ÁLLAMI KÖTELEZETTSÉG TELJESÍTÉSÉNEK SZERVEZETI, SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZEI MAGYARORSZÁGON¹

BEVEZETŐ

Az iskolai szegregáció kifejezése egy intézmény vagy osztály azon állapotát írja le, amelyben a valamilyen értelemben vett hátrányosabb helyzetben lévő vagy védett tulajdonsággal rendelkező tanulók iskolán vagy osztályon belüli aránya jóval meghaladja adott közösségbeli hányadukat. A szegregáció az oktatási rendszerek egyik

legsúlyosabb működési hibája, amely közvetett okozója olyan társadalmi problémáknak, mint a szegénység újratermelődése, a társadalmi mobilitás hiánya, továbbá hozzájárul meglévő társadalmi feszültségek konzerválásához. A szegregált környezet egyfelől már önmagában véve is morális hátrány, sérelem az elszenvedőinek, másrészt a szinte kivétel nélkül rosszabb tárgyi és személyi feltételek, az egyéni hátrányok egymást felerősítően ma-

gas koncentrációja együttesen azt eredményezik, hogy a szegregált iskolában tanuló gyermekek alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek kortársaiknál. A szegregáció elleni fellépés ösztársadalmi érdek, nemcsak a kárvallottak, hanem a közösség további tagjai is profitálnak az integrációból. Oktatásszociológusok és pedagógiai szakemberek között széles körben elfogadott álláspont, hogy minden diák számára előnyös, ha heterogén csoportban tanulhat.

Jelenleg hazánkban a roma tanulók 46%-a ún. gettóiskolákba jár, ez az arány Észak-Magyarország régióban 57%.² A hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű³ tanulók évről évre társaiknál gyengébben szerepelnek az országos kompetenciaméréseken. Az OECD által végzett PISA mérés keretében felvett adatok alapján a családi háttér kb. 22%-ban magyarázza a gyermek eredményét, ezzel mind az EU-ban, mind az OECD-ben utolsó a magyar oktatási rendszer felzárkóztatás tekintetében.⁴ Látható, hogy a HH gyermekek jelentős része szegregált iskolában tanul, ahol az intézmény által nyújtott oktatás nem kompenzálja helyzetükből adódó hátrányaikat, sértve ezáltal a megfelelő oktatáshoz való jogukat, és potenciálisan az egyenlő bánásmódhoz való jogukat is. Mind az egyenlő bánásmódhoz való jog és az esélyegyenlőség előmozdítása, mind az oktatáshoz való jog biztosítása tekintetében kötelezettségek terhelik az államot, így ezen kötelezettség, illetve a társadalom- és oktatáspolitikai célkitűzések teljesítése érdekében kezelnie kell az iskolai szegregációt.

Szegregált állapot kétféleképpen alakulhat ki: elkülönítés útján vagy spontán módon. Előbbi esetén jogalanok konkrét aktusai, mulasztásai hozzák létre a szegregációt, míg az utóbbinál nagyszámú, egymástól független ágens (a szülők) egyéni optimalizáláson alapuló döntései, döntéseinek hiánya nyomán jön létre. A szegregáció visszaszorítása érdekében az államnak mindkét eredőre reagálnia kell. A szerző álláspontja, hogy az iskolai szegregáció jelenlegi formái elleni fellépés jogi kérdései elsődlegesen nem alapjogi vagy személyiségi jogi, hanem közigazgatási jogi, közszolgáltatásszervezési kérdések. Az iskolai szegregáció egy jól definiált oktatásszociológiai probléma, amelynek alapjogi vonatkozásai is adóttak, az oktatáshoz való jogot és az egyenlő bánásmódhoz való jogot az Alaptörvény rögzíti.⁵ A jogalkotó hatósági és bírósági, magánjogi jogérvényesítést is lehetővé tett, ezek már 14 esetben⁶ hatékonyan bizonyultak, ám ez a szám a korábban említett adatok tükrében inkább azt fejezi ki, hogy az egyedi ügyekben alkalmazható jogvédelmi eszközök nem alkalmasak a probléma rendszerszintű kezelésére. Ennek megfelelően a tanulmány azt kívánja vizsgálni, hogy a közoktatás mint humán közszolgáltatás struktúrája, illetve a rá vonatkozó különös szabályok mennyiben szolgálják a probléma megszüntetését, tágabb értelemben mennyiben szolgálják az alapvető jogok, esélyegyenlőségi szempontok megvalósulását, és melyek azok az ösztönzők, amelyek e cél ellenében hatnak.

A tanulmány az általános iskolai oktatásra⁷ fókuszál, ugyanis alapvető készségek elsajátításának elsődleges színtere az általános iskola, másrészt ez az a képzési szint, amely döntően egységes, így összehasonlítható

szolgáltatást szándékozik országosan megvalósítani. Az alábbi írás nem kíván érdemben foglalkozni középfokú oktatásban megjelenő szegregációval, és az olyan jogellenes elkülönítő gyakorlatokkal, mint az indokolatlan fogyatékosná nyilvánítás, illetve közvetett hátrányos megkülönböztetés.⁸

PIACI⁹ JELLEMZŐK AZ OKTATÁSBAN ÉS A BEAVATKOZÁS LEHETSÉGES TÍPUSAI

Elsőként fontos vázolni az oktatási rendszernek azt az adottságát, amely meghatározó az iskolai szegregáció alakulása és annak kezelése tekintetében. Az Nkt.¹⁰ szerint szabad az iskolaválasztás, elméletben a szülő bármely iskolába beírtathatja a gyermeket, továbbá államtól eltérő szereplő is nyújthat közoktatási szolgáltatást.¹¹ E tényezők alapján elmondható, hogy hazánkban piaci típusú szolgáltatási mechanizmussal (*market-type mechanism*),¹² pontosabban utalvánnyal biztosított szolgáltatással biztosítják a közoktatást. Utalványozás esetén az állam úgy biztosít szolgáltatást, hogy szétváljak a finanszírozás és az igénybevétel: az állam biztosítja az anyagi forrást, a fogyasztó pedig szabadon megválaszthatja az igénybevétel helyét az állam által elismert szolgáltatók közül. Explicit utalványozásról beszélhetünk, ha az állam átadja a fogyasztónak a szolgáltatás fedezetét utalvány formájában, amelyet előre meghatározott szolgáltatásra beválthat, implicit utalványozásnak pedig az minősül, ha az állam a szolgáltatónak közvetlenül téríti meg a fogyasztó által – államilag jóváhagyott szolgáltatótól – igénybe vett szolgáltatás ellenértékét.

Hazánk az utóbbi megközelítést alkalmazza, a tanuló ingyenesen részesülhet oktatásban bármely állami, illetve köznevelési feladatot ellátó nem állami fenntartású oktatási intézményben. További piaci jellegű, fogyasztói választásnak kedvező tulajdonság a szerkezetváltó iskolák léte, azaz a 8+4 éves, alapfokú majd középfokú oktatás alternatívájaként bejárható 4+8 vagy 6+6 éves útvonal. A szektorális nyitottság, az államtól eltérő iskolafenntartás lehetősége szintén bővíti a választékot, a nem állami fenntartók szélesebb körű elterjedésének anyagi feltételét jelentő szektorsemleges támogatás felé közelítő finanszírozási rendszer szintén piaci jelleget ad a közoktatási szolgáltatásnak.¹³ A piaci jellegtől ugyan független a demográfiai folyamatok miatt létrejött túlkínálat, ám ez is növekvő választékot és elkülönülési lehetőséget biztosít.¹⁴

E jellemzőknek megfelelően, más országokhoz hasonlóan a közoktatás piacként működik az alábbi tekintetben: egyfelől a legtöbb szülő mint fogyasztó igyekszik a legjobbnak tartott intézménybe – amely a termék szerepét tölti be – beíratni gyermekét, másrészt az iskolák is a „könnyen taníthatónak” tartott, középosztálybeli gyermekek bevonzásában és felvételében érdekeltek. A piacosodással együtt jár az ún. képesség-alapú szelekció és az ún. *white flight* – a szülők jellemzően a magasabb társadalmi státuszú diákokat tanító iskolák felé vándorolnak, ez a fogyasztói magatartás jelentős szegregációt keletkeztető hatás. A hatályos szabályozás adottságként kezeli a piaci jelleget, így annak ke-

retei között értelmezhetőek az egyes intézkedések és gyakorlatok.

Az állam feladata, hogy olyan köznevelési rendszert működtessen, amely nem tart fenn elkülönítő folyamatokat, és alkalmas a szegregáció hatékony visszaszorítására, ennek teljesítése érdekében kialakított eszközök csoportosíthatók az elérni kívánt oktatáspolitikai rész cél, alkalmazott megközelítés szerint. A piaci viszonyok által meghatározott közoktatási-köznevelési rendszerben az alábbi pontok azok, amelyeken keresztül befolyásolni lehet a különböző háttérű gyermekek megoszlását a különböző iskolákban:

- *A köznevelési rendszer különbségeinek általános kiegyenlítése.* Mivel a szabad iskolaválasztási rendszerben az iskolák minősége, vélt minősége meghatározza a szülők iskolák közötti vándorlását, az olyan intézkedések, amelyek mérsékelik a különbségeket, illetve a különbségek által generált versenyt, enyhítik a rosszabb társadalmi helyzetből induló gyermekeket hátrányosan érintő szelekciót, mint szegregációt keletkeztető hatást.
- *Hátrányos helyzetű gyermekek hozzáféréseinek segítése, vagy ellenkezőleg, a szelekció lehetőségének növelése.* A HH gyermekek oktatási piacon való sikeres részvételét támogató, őket előnyben részesítő intézkedések segítik a rosszabb helyzetű gyermekek érvényesülését az oktatási piacon, ezek ellentétei, a gyermekek közötti „válogatást” megkönnyítő intézkedések pedig lehetővé teszik, hogy a hátrányos helyzetű tankötelezettek felülreprezentáltak váljanak egyes (jellemzően gyengébb) iskolákban.
- *Kifejezetten az iskolai szegregációt megcélzó gyakorlat, jellemzően annak visszaszorítására irányuló rendelkezés, intézkedés, megoldás.*

A tanulmány a magyar köznevelési rendszernek azokat az intézményi megoldásait, rendelkezéseit emeli ki és vizsgálja, amelyek a fenti oktatáspolitikai célok valamelyikén keresztül alkalmasak lehetnek az iskolai szegregáció alakulásának bármely előjelű befolyásolására.

A KÖZOKTATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE

A SZEGREGÁCIÓ VISSZASZORÍTÁSA SZEMPONTJÁBÓL POZITÍV JELLEMZŐK

Hazánkban az 1920-as évek óta folyamatosan erős, egységes központi szabályozás jellemezte az oktatásügyet,¹⁵ a rendszerváltás óta az oktatásra, közoktatás nyújtására vonatkozó szabályozások továbbra is magas szintű jogforrásokban találhatók és országosan egységesek. Pozitívum, hogy a jogellenes elkülönítés fogalomtartalmának egyre pontosabbá válásával a jogszabályokba is bekerültek olyan rendelkezések, amelyek részletesebb iránymutatást nyújtanak, új vagy szigorúbb követelményeket fogalmaznak meg a köznevelési rendszer szereplői számára a szegregált iskolák, osztályok kialakulásának elkerülése érdekében¹⁶. Igaz előfordult, hogy a bírósági döntésre reagáló jogsza-

bály-módosítás tartalmát tekintve a témával foglalkozó jogászok és oktatási szakértők álláspontja szerint az iskolai szegregáció visszaszorításával ellenkező hatást válthat ki.¹⁷

Az oktatási rendszer elemei közül elsőként az állam *hatósági funkcióját* érdemes áttekinteni. A hatósági működésnek elsődleges szerepe, hogy a jogszerűséget biztosítsa és reagáljon az esetleges jogsértésekre. Az egyenlő bánásmód jog, illetve személyiségi jog által biztosított – itt nem vizsgált – jogvédelemmel tehát bizonyos szempontból azonos logikájú az oktatási jog által biztosított hatósági funkció, bár eszközei eltérők.

Az állam az oktatással kapcsolatos hatósági funkción keresztül akár képes lehet az iskolai szegregáció alakulását mind az általános megfelelő minőség, mind a hátrányos helyzetű gyermekek hozzáférése, mind kifejezetten az iskolai szegregáció tekintetében befolyásolni. Magyarországon köznevelési feladatokat ellátó hatóságként főszabály szerint¹⁸ a megyeszékhely szerinti járási hivatal az a szerv, amely hivatalból vizsgálja egyebek mellett az egyenlő bánásmód követelményének teljesülését is.¹⁹ Hatósági jogkörében a megyeszékhely szerinti járási hivatal igen erős eszközzel rendelkezik, súlyos jogszabálysértés esetén ugyanis elrendeli a köznevelési intézmény törlését az általa vezetett nyilvántartásból,²⁰ azaz a köznevelési intézményt egyéb tényezőkre való tekintet nélkül, akár tanév közben is megszüntetheti.²¹ A súlyos jogszabálysértés törvényi definícióját²² iskolai szegregációra alkalmazva ez azt jelentheti, hogy ha az egyenlő bánásmód követelmény megsértése miatt a felügyeleti bírságot vagy jogsértést megállapító határozatban adott határidőben nem szünteti meg a sérelmes helyzetet, a megyeszékhely szerinti járási hivatal köteles megszüntetni a szegregált vagy szegregáló iskolát. (Ugyanezt kell tennie akkor is, ha a feladatellátáshoz szükséges feltételek hiányoznak, ami gyakran előfordul szegregált iskolák között.) Ám e szankció alkalmazására egyelőre nem volt példa, ami alátámasztja, hogy a jogszerűséget általánosságban biztosítani kívánó klasszikus hatósági felügyelet – az egyenlő bánásmód jog jogvédelmi eszközeihez hasonlóan – nem alkalmas önmagában az iskolai szegregáció, mint rendszerszintű probléma kezelésére.

A hatóság számára kijelölt, szolgáltatásszervezéssel kapcsolatos feladatok hatékonyabban szolgálhatják a szegregáció kezelését, fontos eszköz a tankötelezettség teljesíthetőségének garanciáját jelentő beiskolázási körzetek kijelölésére, illetve az egyházi és magánfenntartású iskolák ellátási kötelezettségre vonatkozó hatáskörök. Pozitívum lehet, hogy az egyenlő bánásmód követelmény érvényesüléséért felelős hatóság látja el ezeket a feladatokat, ugyanis így módon egy kézben egyesülnek a szegregáció elleni fellépés mindkét oldalának – jogvédelem és szolgáltatásszervezés – döntései, amely elősegítheti az intézkedések nagyobb szakszerűségét és koherenciáját.

A magyar rendszerben az Nkt. elsősorban az államot hatalmazza föl nevelési-oktatási intézmény fenntartására, az állam ex lege lehet *fenntartó*, a jogszabály által megnevezett további entitások pedig feltételeknek eleget téve szerezhethetnek jogosultságot erre. Mivel hazánk-

ban az általános iskolás tanulók túlnyomó része állami intézményben részesül oktatásban, az állami fenntartó(k) magatartása értelemszerűen meghatározó a köznevelési rendszer egészének tulajdonságai, így annak szegregáltsága tekintetében is. Hazánkban a közelmúltban modellváltás történt: korábban a rendszerváltást követően a centralizált és decentralizált struktúrák között elhelyezkedő kontinentális-vegyes rendszerben központi szintű, részletekre kiterjedő szabályozás jellette ki egyfelől az állami, önkormányzatok által fenntartott iskolarendszer, másfelől a közoktatási feladatokba bekapcsolódó más szervezetek (egyházak, alapítványok stb.) tevékenységének kereteit. Az Nkt. és a kapcsolódó joganyag a vegyes modell leváltását hozta, a helyébe centralizált, francia modell lépett, amelyben az oktatás állami közügy, így már a részletes előírásokon túl, közvetlen fenntartóként is szerepet vállal az állam.²³

Jelenleg a magyar állam iskolafenntartóként központi hivatalok útján, a Klebelsberg Központon²⁴ és a tankerületi központokon keresztül nyújt oktatási szolgáltatást,²⁵ ezeknek beolvadással megszűntek jogelődei, a korábbi önkormányzati fenntartású iskolák. A tankerületi központok olyan dekoncentrált szervek, amelyeknek alapfeladata a köznevelési intézmények fenntartása, a Klebelsberg Központ pedig a köznevelésért felelős tárca és a tankerületek közötti középírányító szerv, amely lényegében az EMMI²⁶ irányítási jogköreit közvetíti a tankerületek felé, illetve biztosítja a kommunikációt a területi szervek és a minisztérium között.

A közvetlen állami fenntartás értékelhető a szegregáció kérdése szempontjából. Elsődlegesek a fenntartói irányításban rejlő lehetőségek: bármely központi akarat – így a szegregáció felszámolására irányuló is – hatékonyabban érvényesülhet, ha annak végrehajtója központi szerv. A törvényességi és szakszerűségi ellenőrzésen túl irányítási jogkörök is rendelkezésre állnak az intézkedések megvalósulásának érdekében, továbbá az apparátus helyi közösségektől távolabbi mivolta segíti, hogy az esetleges ellenérdekeltségek, illetve közösségben fellelhető ellentétek, előítéletek ne gátolják a hatékony fellépést. A korábbi önkormányzati fenntartási rendszer kapcsán bebizonyosodott, hogy a helyi önkormányzati szintű oktatáspolitikai döntések a mobilitás lehetőségével együtt képesek befolyásolni az iskolai szegregáció alakulását, és bár a konkrét települések tekintetében nagyok az eltérések, ott, ahol kifejezetten szegregációs irányultságú intézkedéseket hoztak, valóban jelentősen nőtt a szegregáció.²⁷ A települési szintű fenntartói döntéshozatal továbbá nem képes kezelni azokat externális hatásokat, amelyeket a szomszéd települések iskolakínálata jelent: sem az ingázó tanulókat kibocsátó, sem az őket fogadó település önkormányzata nem rendelkezik megfelelő hatáskörrel és illetékességgel, hogy a helyközi szintre emelkedett iskolai szegregációt kezelje. Ezzel szemben a tankerületi központ, mint fenntartói egység már alkalmas lehet a településközi szintű rendezésre.²⁸

A fenntartói irányítás köréből kiemelendők a tankerületi központok szervezetalakítási aktusokkal kapcsolatos feladatai. Az intézmények létesítésére, megszüntetésére, átszervezésére a Klebelsberg Központon

keresztül tesznek javaslatot a köznevelésért felelős minisztérium felé, illetve közre is működnek az ezzel kapcsolatos döntés előkészítésében. Azaz a tankerületi központ az a szerv, amely szükség esetén kezdeményezhet és közre is működhet olyan döntésben, amely a szegregációt orvosolja olyan „bevett” módszerekkel, mint a gettósodott iskola megszüntetése, összevonása más intézménnyel, vagy felvehető tanulók létszámának módosítása más intézményekben.²⁹ Lényeges, hogy a fenntartó dönt az osztályok számáról az egyes iskolában, amely meghatározza az egy évfolyamban tanuló gyermekek elkülönítésének vagy együtt oktatásának elvi lehetőségeit és kereteit.³⁰

Az oktatási feltételek, színvonal általános kiegyenlítéséhez kapcsolódóan is pozitív lehet a dekoncentrált forma, ahol a közös fenntartó biztosítja az anyagi és személyi feltételeket. A megfelelő forrásallokáció azért lényeges, mert egy versenyző oktatási piacon az iskolák vélt minősége – amelyet a szülők jellemzően az iskola fizikai állapota, felszereltsége, a pedagógusok és odajáró családok híre alapján ítélnék meg – kulcsfontosságú, a vélt minőség egyenlőtlensége a mobilitás lehetőségével együtt ugyanis *white flight*hoz vezet.³¹

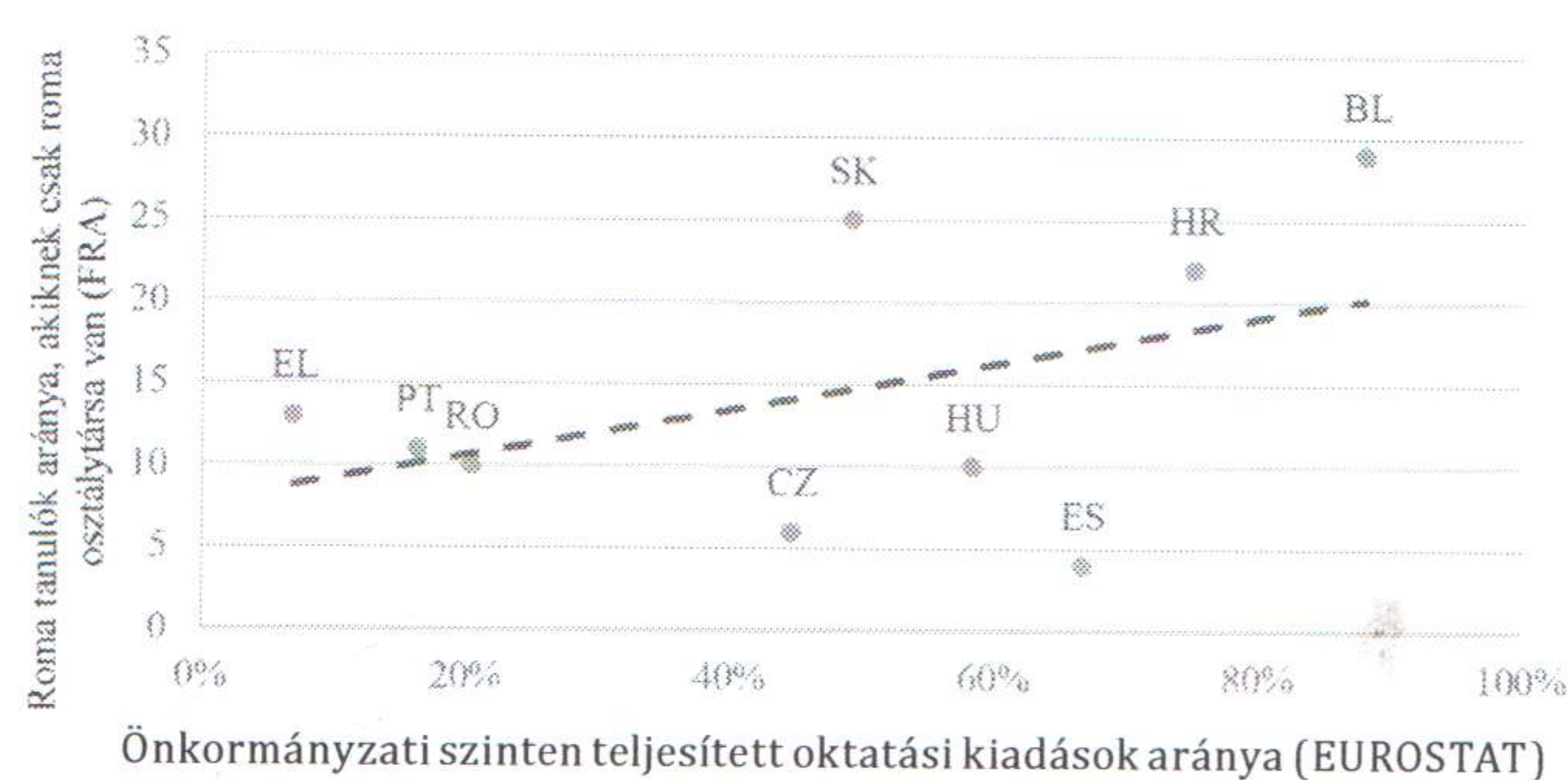
Az Nkt. szerint a fenntartó az, aki gondoskodik a működéshez szükséges feltételekről.³² A tankerületi központ az a fenntartói egység, amely az Áht. szerinti költségvetési szerv,³³ azaz forrásai tekintetében önálló jogalanyisággal, döntési jogkörökkel és saját költségvetéssel rendelkezik.³⁴ Egyfelől a tankerületek a központi költségvetésből részesülnek a feladatellátáshoz szükséges forrásokból, így az egyes régiók, települések gazdasági különbségeinek hatásától függetlenedhet az egyes tankerületek forrásellátottsága. Másfelől a közös fenntartás alá eső egység léptéke már elegendő nagyságú ahhoz, hogy érdemben tudja a célnak megfelelően csoportosítani az erőforrásokat az illetékességébe tartozó, különböző állapotú intézmények között, ezt a gyakran csak egy-két iskolával rendelkező kisebb fenntartói egységek már csak a létesítmények száma, illetve a rendelkezésre álló források mértéke miatt sem feltétlenül képesek megtenni. Egy egység egy településnél, fővárosi kerületnél nagyobb területet fog át, illetve több iskolával rendelkezik, így fenntartóként képes lehet az anyagi források, tárgyi feltételek kiegyenlítésére az általa működtetett iskolák között, ezáltal megelőzve, vagy visszafordítva a rosszabb helyzetű, jellemzően alacsonyabb szocioökonómiai státuszú gyermekek által látogatott iskolák állagának leromlását, az intézmények leszakadását. A feltételek biztosításának másik oldala a fenntartóhoz telepített munkáltatói jogkörök,³⁵ illetve a pedagógiai szakszolgáltatások szervezésének feladata. E jogkörök szintén eszközök annak eléréséhez, hogy a különböző intézmények hasonló színvonalú szolgáltatást nyújtsanak. Kapcsolódó feladatkör annak biztosítása, hogy az intézményekben a szakmai feladatok feltételeit értékelje, különös tekintettel a jogszabályban előírt fizikai és személyi feltételekre,³⁶ illetve azok megteremtéséhez hozzájáruljon a gazdálkodás kereteinek kijelölésével.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a centralizált jellegnek értelemszerűen hátulütői is vannak: a helyi közös-

ségtől eltávolított fenntartás megnehezíti a rugalmas helyzetkezelést, nehezítheti az innovatív módszerek kipróbálását, tágabb értelemben azt, hogy alkalmazkodjon a szegregáció kihívásához. Mivel a tankerületek diszponálnak a költségvetési források felett, sem az iskolák, sem a települési önkormányzatok nem rendelkeznek eszközökkel arra, hogy egyedi megoldásokat nyújtsanak a helyi közösség számára, tankerületi szintig pedig nem biztos, hogy eljutnak a kisebb, településhez, iskolához szorosabban kötődő kezdeményezések, továbbá az iskola nem helyi, „saját” fenntartása akadályozhatja a deszegregációt megkönnyítő bizalmas légkör kialakulását. A finanszírozás technikája sem kedvező, ugyanis a tankerületi központok által tervezett,³⁷ költségalapú központi finanszírozás kevésbé ösztönzi a hatékonyságot a tankerület és az iskolák szintjén,³⁸ nem teszi őket gazdaságilag érdekeltté abban, hogy egyes iskolák több, diverzebb háttérű tanulót vagy magasabb színvonalon oktassanak, hiszen sem a különös eredményesség, sem a speciális igények honorálására nincs mód.

Bár ahogy az előbbiekből is látszik, a fenntartás centralizált-decentralizált tengelyen való elhelyezkedésének vannak az iskolai szegregáció szempontjából pozitív és negatív vonatkozásai, nem állítható, hogy bármiféle kapcsolat lenne egy adott oktatási rendszer szegregáltsága, illetve a fenntartó szervezeti felépítése között. A szerző sem szakirodalmi említést, sem arra utaló bizonyítékot nem talált, hogy a fenntartás szervezeti háttere érdemben befolyásolná a szegregáció alakulását, azonban ellenpéldák fellelhetők: pl. a decentralizált oktatási rendszerű Horvátországban és a centralizált Szlovákiában hasonló (22% és 25%) azon roma 6–15 éves gyermekek aránya, akiknek minden osztálytársuk roma³⁹. Az ábrán olyan EU-tagállamok szerepelnek, amelyek demográfiai adottságai közelebb állnak Magyarországhoz, ezeket az országokat tekintve kirajzolódik a trend, amely szerint a decentralizáció mértékének növekedésével együtt jár a szegregáció növekedése. Az adatok közötti korreláció 0,4, azaz a kapcsolat közepesen erős, és bár látványos eltérések is megmutatkoznak, arra utalhat, hogy hazánkban kedvező lehet a dekoncentrált megoldás.

Súlyos szegregáció és oktatási decentralizáció (2016)



A dekoncentrált szervek útján való szolgáltatásnyújtás megteremti az elvi lehetőségét az oktatási színvonal egységesítésének, pontosabb ellenőrzésének, és a jelenség közelebbi monitorozásának, így összhangban

lehet a rendszerszintű integráció céljával. A kiegyenlítő szerep mellett találhatunk szegregációt megcélzó intézkedést is:⁴⁰ kormányrendelet hozza létre a tankerületi központok mellett a tankerületi tanácsot, amely ex lege rendelkezik antiszegregációs munkacsoporttal.

Az általános iskolai szegregáció kialakulásának meghatározó momentuma a beiskolázás, a tanuló fel- vagy átvétele, amely során eldől, hogy a gyermek mely iskola mely osztályában teljesíti a tankötelezettséget, valamint, hogy homogén vagy heterogén tanulói közösségek jönnek létre. Ezért fontos áttekinteni a tankötelezettségre és a tanulói jogviszony létesítésére vonatkozó többszereplős szabályozási egységeket, hogy mennyiben eredményezhetik a szegregáció erősödését vagy visszaszorulását, illetve milyen rendelkezések szolgálják kimondottan az esélyegyenlőségi szempontok megvalósulását. A tankötelezettség aszimmetrikusan terheli a szülőt és az iskolát: a tankötelezett korú gyermeket szülője köteles beíratni valamely oktatási intézménybe,⁴¹ e tekintetben a szülő szabadon választhatja bármely iskolát, míg a gyermek lakóhelye, tartózkodási helye szerinti iskola (kötelező felvételt biztosító iskola) mindenképpen köteles fogadni a gyermeket.⁴² A kötelező felvételt biztosító iskolák, és az, hogy a tankerület nyilvántartja a tanköteles korú gyermekeket, együttesen garantálják a tankötelezettség és az oktatáshoz való jog általános érvényesülését.

A kötelező felvételt biztosító iskola, illetve annak beiskolázási körzetének kijelölésével a megyeszékhely szerinti járási hivatal rendelkezik célzottan az iskolai szegregáció alakítására alkalmas hatáskörrel. A megyeszékhely szerinti járási hivatal, mint köznevelési feladatot ellátó hatóság határozza meg a kötelező felvételt biztosító iskolákat, illetve azok körzeteit.⁴³ E tekintetben a hatályos EMMI rendelet kifejezetten a szegregáció visszaszorítását célzó utasítást ad a hatóságnak: egy településen belül a HH tanulók aránya az egyes körzetekben legfeljebb 15 százalékponttal térhet el a települési aránytól.⁴⁴ Ha tehát a szülők túlnyomó többsége a kötelező felvételt biztosító iskolát választaná gyermeke számára, a legtöbb több iskolával rendelkező, más települések tanulóit nem fogadó iskolában kialakulnának heterogén csoportok.⁴⁵ Azonban a következő bekezdésben⁴⁶ a rendelet már a feltétel nem megtarthatóságának esetéről is nyilatkozik, erre az esetre pedig enyhít a követelményen, ugyanis csak akkor rendeli el az iskola mellőzését kötelező felvételt biztosító intézmények közül, amennyiben az iskolához tartozó hátrányos helyzetű gyermekek aránya meghaladja az 50%-ot, és a település többi intézménye alapító okirata, alapidokumentuma alapján rendelkezik kellő számú férőhellyel a tanulók fogadására.

E két rendelkezés több kérdést is felvet. Igen sajátos, hogy miközben a jogalkotó a végrehajtás szervének – a megyeközpont szerinti járási hivatalnak – hatáskört és utasítást ad bizonyos feltételek megteremtésére, már a normaszövegben azok nem teljesülésével számol. Arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó úgy véli, hogy kénytelen alkalmazkodni a status quo-hoz, hiszen a rendelkezés célja nem feltétlenül elérhető minden esetben. Erre lehet példa, ha a település nem hátrányos helyzetű

tanulói más településre ingáznak. Talán ebből látszanak legszemléletesebben a két bekezdés hiányosságai:

- Nem szerencsés, hogy a rendelkezés a települést veszi alapul a HH gyermekek viszonyítási arányának meghatározásakor, a célt – az adott ellátandó terület HH gyermekeinek arányos „szétterítését” az iskolák között – jobban szolgálná egy olyan viszonyítási arány, amely a teljes ellátási terület és nem csak az iskolákat üzemeltető település tekintetében mutatja a HH gyermekek arányát. Azzal, hogy a települési arányt tekinti mutatónak, a korábbi kifejezetten szegregáció visszaszorítása célját szolgáló rendelkezés csak települési szinten belül egyenlítené ki a HH gyermekek arányát, a települések között már nem teszi érvényesíthetővé az egyenlő hozzáférést. Ezáltal a rendelkezés hatóköréből kikerülnek azok a tanulók, akiknek lakóhelye, tartózkodási helye csak egy általános iskolával rendelkezik, vagy települési szinten szegregálódott, és az olyan települések HH gyermekei, ahonnan könnyen elérhetők más települések iskolái. Azon túl, hogy rontja a szegregáció elleni fellépés hatékonyságát, ez a megfogalmazás ellentétes a fenntartási forma logikájával is, hiszen pont a településközi problémakezelés az egyik fő célja és motivációja a központosításnak.
- A második bekezdésben foglalt rendelkezés szövege nem maradéktalanul egyértelmű, alkalmazásának feltételeit tekintve pedig igen tág értelmezési keretet hagy az alkalmazó számára, de leginkább a hatékonysága vitatható. A HH tanulók 50%-os aránya a „gettóiskola” szigorú szakirodalmi definíciójának megfelelő, 40%, akár 30% esetén is felmerül a szegregáció. A kapcsolódó jogkövetkezmény pedig – miszerint nem jelölhető ki kötelező felvételt biztosítónak az ilyen intézmény – nem biztosítja, hogy az iskola szegregált működése abbamaradjon, önmagában a kötelező felvétel biztosításának megszüntetése csak az iskola kötelezettségét szünteti meg, a szülők számára nyitva marad a lehetőség, hogy azt az iskolát válasszák, amelyet jó eséllyel meg is tesznek, ha alulinformáltak, vagy ha az a közeli és megszokott opció. Paradox módon ugyanazt a köznevelési feladatot ellátó hatóságnak súlyosabb szankció is rendelkezésére áll, ugyanis végső esetben súlyos jogszabálysértés miatt akár törölnie is kéne az intézményt a nyilvántartásból ilyen esetben⁴⁷ – ez igen komoly ellentmondás. Ráadásul mivel a szabályozás a települést veszi alapul, e megoldás alkalmazását nem teszi lehetővé az egy szegregált iskolával rendelkező településeken.

A tanulói jogviszony létesítésére vonatkozó eljárás a hátrányos helyzetű gyermekek hozzáféréseinek támogatásával kapcsolódik a szegregáció elleni fellépéshez. A gyermek felvételéről az intézményvezető dönt, amely döntés során az igazgatónak⁴⁸ rögzített szempontokat kell követnie:⁴⁹ elsőként az iskola kötelező beiskolázási körzetében élő gyermekek felvételét kell teljesíteni, a fennmaradó helyek tekintetében pedig előnyben kell részesíteni a körzeten kívülről jelentkező HH gyerme-

ket, a további helyeken a felvételt kérő speciális helyzetű tanulót köteles felvenni az intézmény, és csak a többi hely esetén teljesen nyitott a felvétel. A jogszabály így biztosítja, hogy a körzetben élő gyermek felvétele egyéb tényezőktől függetlenül mindenképp megtörténjen, továbbá kompenzáló jelleggel versenyelőnyhöz jutattja a hátrányos helyzetű tankötelezetteket az oktatási piacon, amely üdvözlendő a szegregáció visszaszorítása szempontjából.⁵⁰

Az igazgató a kérelemnek helyt adó (közintézeti) döntést alaki kötöttségek nélkül közli a tanulóval, vagy szülőjével, elutasítás esetén határozat formájában hozza meg a döntést. E rendelkezés garanciális jellegű, ugyanis a felvételt elutasító döntést indokolni kell,⁵¹ amely támogatja a fentebb említett rögzített sorrend érvényesülését, megnehezítve a „válogatást” a jelentkezők között. Az elutasító döntés ellen lehetséges jogorvoslat, a szülő kérelemmel élhet a fenntartó tankerületi központ mint másodfok felé, nemcsak jogsértésre, hanem érdeksérelemre való hivatkozással is.⁵² A kérelem az Ákr. szerint bírálható el, a kérelmező és az iskola az (ellenérdekelte) ügyfelek, az eljárás keretében hozott döntés ellen pedig közigazgatási pernek van helye.⁵³ A tankerületi központ megváltoztathatja az igazgató döntését, és speciális szankcióként létrehozhatja a tanulói jogviszonyt, azaz a gyermeket ilyenkor a tankerület helyezi el abban intézményben, amelybe korábban nem vették fel.⁵⁴ Ez igen erős eszköz a tankerületi központ – a helyi ellenérdekeltségektől eltávolított dekoncentrált szerv – kezében a felvételt kérők közötti „válogatás”, akár a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére egyedi esetekben.

Arra vonatkozóan nincs nyilvános adat, hogy évente hány esetben kérelmezik ezen eszköz alkalmazását⁵⁵. A jogorvoslati lehetőség, mint az egyenlő hozzáférést, így a HH gyermekeket is támogató eszköz eredményessége azonban kérdéses: ahogy a EBH 386.2009. ügy rávilágít⁵⁶, a gyermekek közötti válogatás feltehetőleg inkább informális módon, még a felvételi eljárást megelőzően történik, így nem feltétlenül teremtődik olyan szituáció, amely okot adna az eljárás megindítására, ilyen esetekben a hatékony szankció alkalmazásának előfeltétele hiányzik.

AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG MEGVALÓSULÁSÁT CSORBÍTÓ TÉNYEZŐK

Az előbbiekből látható, hogy a jogszabályok, az intézményi struktúra tartalmaz számos olyan elemet, amelyek az általános szolgáltatás kiegyenlítés, a méltányos hozzáférés, akár kifejezetten a jelenséget célzó rendelkezések által kedvezhetnek a szegregáció visszaszorításának. Ám az elvi lehetőség ellenére az a hipotetikus helyzet, amelyben a gyermekek egyenlő feltételek mellett, megfelelő társadalmi összetételű, és a hátrányos helyzetet kompenzáló felvételi gyakorlattal kialakított osztályokban tanulnak, nem jött létre. A továbbiakban azon tényezők kerülnek sorra, amelyek nem kedveznek az esélyegyenlőségi szempontok hatékony érvényesülésének.

Elsőként magát a *szabad iskolaválasztás* gyakorlatát szükséges vizsgálni, amely egyéb tényezőktől függetlenül is elégséges ahhoz, hogy oktatási piacról beszélhessünk. Az oktatás piaci modelljében az iskolák érzékelt minősége, és a gyermekek feltételezett képessége a meghatározó, a legjobbnak tartott iskolába nyernek felvételt a legjobb képességűnek, könnyen taníthatóknak ítélt gyermekek, míg a gyenge képességűnek, „problémásnak” elkönyvelt gyermekek pedig a legkevésbé kíváncsi iskolákba jutnak csak be tökéletes szelekció esetén.⁵⁷ A modell nem tükrözi maradéktalanul a valóságot, pozitívum, hogy a gyakorlatban tökéletes szelekció nem szokott kialakulni.

A probléma szempontjából jelentős negatív tényező maga a (kellően informált) döntés hiánya is. A szegregációt elszenvedők a roma, szegény, illetve HH gyermekek, akiknek családjai is rossz társadalmi helyzetűek, akár lakhatás tekintetében is szegregációt szenvednek el, esetleg kifejezetten kirekesztettek a helyi többségi közösségből. A gyakran alacsonyan iskolázott, alulfoglalkoztatott szülők többnyire nem rendelkeznek megfelelő információval, vagyoni háttérrel, társadalmi kapcsolatrendszerrel ahhoz, hogy kellően informált döntést hozzanak, vagy gyermekeik érdekeit sikerrel érvényesítsék. A jobb társadalmi helyzetben lévő családok azonban gyakran kihasználják a választási lehetőséget, akár települések közötti ingázást⁵⁸ is vállalva. Az ingázó gyermekek arányát tekintve tetten érhető a szelektív tendencia:⁵⁹ míg a diplomás édesanyák (feltehetően középosztályi) gyermekeinek kb. 50%-a ingázik, addig az alacsony végzettségű anyák gyermekeinél ez az arány csak 20%, amelynek egy része betudható a települési iskola hiányának. Az ingázási lehetőség⁶⁰ és a szülők egyéni optimalizálásának eredményeképpen egyes iskolák különösebb elkülönítésre irányuló szándék nélkül is szegregálttá válnak vagy maradnak. A romák által sűrűbben lakott ingázási körzetekben nagyobb mértékű az iskolák közötti elkülönítés, ami arra utal, hogy a szabad választás kifejezetten a hátrányos helyzetű környezetből való „kimenekítési” stratégia-ként szolgál a középosztályi szülők számára.⁶¹

Szintén a piaci, fogyasztói választást bővítő jelleghez kapcsolódik a *nem állami fenntartású iskolák jelenléte* a köznevelési rendszerben. Egyházak, vallási szervezetek, nemzetiségek és egyéb jogi személyek szerezhettek jogot arra, hogy iskolát tartsanak fenn, a köznevelési rendszerébe pedig szerződéssel vagy egyoldalú jognyilatkozattal⁶² kapcsolódhatnak be.⁶³

A nemzetközi szakirodalomban fellelhető olyan radikális álláspont,⁶⁴ amely szerint a nem állami fenntartású iskolákra is kiterjesztett utalványon keresztüli szolgáltatásbiztosítás kifejezetten káros az egyenlő oktatásra nézve: magán- vagy egyházi szolgáltatónak nyújtott költségvetési támogatás forrásokat von ki az állami oktatási rendszerből a nem állami fenntartók javára, ezáltal a nagyobb mobilitással rendelkező, eleve jobb helyzetben lévő tanulók felé végez redisztribúciót.^{65,66} Önmagában azonban a nem állami fenntartású intézmények jelenléte nem kapcsolódik közvetlenül a szegregáció problémaköréhez. Bár értékelhető hatást fejthet ki a fenntartók jellege, illetve a különböző típu-

sú fenntartók megoszlása, a széles magán- és nonprofit szektorral rendelkező, utalványos rendszert bevezető Chile és az oktatást állami monopóliumként tekintő Argentína példájának összehasonlítása jól illusztrálja, hogy nem feltétlenül a fenntartók kiléte a meghatározó az iskolai szegregáció alakulásakor. A '70-es, '80-as évek reformjai hatására – eltérő fenntartási szerkezet mellett is – mindkét országban megnőtt a szegregált iskolák aránya, ez arra utal, hogy a szabad iskolaválasztás – a két különböző oktatáspolitikai megközelítés fő közös vonása – legalább annyira közrejátszott a kedvezőtlen folyamatokban, mint a gyakran kritizált magán- vagy egyházi fenntartási forma.⁶⁷ Ám az oktatási rendszer átfogó kiegyenlítését hátráltató tényezőként jelenhet meg, ezáltal a szegregáció visszaszorításának sem kedvez, hogy hazánkban nem egyező technikával, illetve a fenntartók egyéb forrásaira és eszközeire való tekintet nélkül történik az állami és a nem állami fenntartók költségvetési támogatása, amely azt eredményezheti, hogy nagyobb (állami) kiadás jut egy tanulóra egy nem állami fenntartású iskolában, mint egy állami-

A szelekciót erősítő tulajdonság, így szegregáció szempontjából kifejezetten hátrányos, hogy mind a kötelező felvétel biztosításában, mind pedig az egyenlő bánásmód követelmény tekintetében eltérő rendelkezések vonatkoznak a nem állami fenntartású intézményekre. Az Ebktv.⁶⁸ ugyan előírja, hogy az államilag jóváhagyott követelményrendszer szerint tanító, és a költségvetési forrásból közvetve vagy közvetlenül részesülő iskola tartsa meg az egyenlő bánásmód követelményét, nemzetiségi intézmények és egyházi intézmények esetén engedélyezi, hogy a felvétel, illetve az oktatásba való bekapcsolódás feltételeinek meghatározásakor az általánostól eltérő szabályokat állapítson meg. A kötelező felvétel biztosítása tekintetében az összes köznevelési rendszerben részt vevő nem állami fenntartó nagyobb szabadságot élvez:⁶⁹ felvételi körzete a település méretétől, iskoláinak számától függetlenül az egész település vagy fővárosi kerület, illetve a kötelező felvétel csak a helyek egy hányadára (minimum 25%) vonatkozik. Az egyházi és magánfenntartású iskolák beiskolázási körzetére nem értelmezhetők a HH gyermekek egyenletes arányát célzó intézkedések, továbbá kötelező felvételt biztosító helyeiket nem számítják a kötelező felvételt biztosító iskolák körzeteinek kialakításakor, az így keletkező túlkínálat is segíti a szelekciót. Probléma, hogy mivel a meghirdetett helyek kisebb részére kell csak alkalmazni a felvételre vonatkozó rögzített rangsorolást, és ott első helyen az összes települési (körzetbe tartozó) jelentkező kérelmét kell teljesíteni, valószínűtlen, hogy a második helyen következő, előnyben részesítendő HH tanulók kérelmeinek teljesítésre sor kerüljön. Azaz a főszabály által biztosított hozzáférést segítő, illetve közvetlen a szegregáció felszámolását célzó intézkedések nem, vagy szignifikánsan kisebb mértékben vonatkoznak a nem állami fenntartású intézményekre, amely lerontja a szegregáció elleni fellépés hatékonyságát. Közelíti ugyan az állami fenntartású iskolákhoz az a kötelezettség, hogy amennyiben a település egyetlen iskolájáról van szó,

akkor a maximális felvehető tanulói létszám tekintetében tilos a körzetbe tartozó felvételi kérelmek elutasítása. Szintén pozitívum, hogy a megyeszékhely szerinti járási hivatal mint hatóság kezdeményezheti az oktatásért felelős miniszternél a költségvetési támogatás felülgesztését, amennyiben a kötelező felvételre vonatkozó rendelkezéseket nem tartják be, de e szankció nem alkalmazható, ha a kevés jelentkező miatt nem tartható meg a legalább 25%-os kötelező felvételi arány.

Az, hogy ezen rendelkezések lehetővé teszik a nem állami fenntartású iskolák számára a nagymértékű „válogatást” a jelentkezők között, illetve az a sajátosság, hogy a nem állami fenntartású iskolák hagyományosan az értelmiség, a felsőközéposztály, és a falusi elit iskolái, nagyban hozzájárul a jobb helyzetű gyermekek elkülönüléséhez, amelynek szükségszerű velejárója a „gettóiskolák” kialakulása, a kritikus régiókban 20%-ot közelíti az egyházi általános iskolákba járók aránya.⁷⁰ Jóval ritkább, de előfordul a fordított helyzet, amikor nem „elitiskola” funkcióját tölti be az egyházi vagy magániskola, hanem HH gyermekek különülnek, különítődnek el ott. Az Ebktv.⁷¹ ezt kifejezetten tiltja, ám a jogszabálysöveg megfogalmazása igen tág, és alkalmazása sem volt eddig sikeres.⁷²

A 6-8 évfolyamos *szervezetváltó iskolák jelenléte* szintén olyan fogyasztói választást szélesítő tényező, amely növeli a rendszer szelektivitását. Ilyen osztályt csak az a gimnázium indíthat, amely az OKM eredmények tekintetében szignifikánsan meghaladja az átlagot.⁷³ A

szabad iskolaválasztás tipikus problémái is megjelennek kivétel nélkül, továbbá itt még kevésbé érvényesülnek a HH tanulók érdekei. A legjobb gimnáziumok tehát „lefölözhetik” a legjobban tanuló felső tagozatos tanulókat. A gyengébb, rosszabb ellátottságú általános iskolákból a jó képességű, helyzetű tanulók számára lehetőség nyílik jobb oktatáshoz hozzáférni, ám az ő távozásukkal gyakran szegregált általános iskolai felső tagozatok maradnak hátra.

ÖSSZEGZÉS

Összegzésként elmondható, hogy a reagáló, represszív hatósági-bíróági eszközök bár igen progresszívek egyenlő bánásmód és közintézeti jogviszony szempontjából, mégsem alkalmasak arra, hogy rendszer szinten kezeljék a problémát, így a közszolgáltatás-szervezési eszközök szerepe felértékelődik. A rendszer számos eleme önmagában kedvező elvi lehetőséget teremt, jelenleg mégsem mondható, hogy hazánk eredményesen szorítja vissza a szegregációt. Az oktatási rendszerben fellelhető piaci mechanizmusok, és az ezeket nem elegendő mértékben korlátok között tartó rendelkezések akadályozzák a méltányosságra, integrációra vonatkozó oktatáspolitikai célok érvényesülését. A szabályozás kritikus pontjainak finomhangolása, a rendelkezésre álló eszközök céltudatosabb kihasználása javíthat a helyzeten, a folyamatban pedig az innovatív, kisléptékű közösségi megoldásoknak is érdemes teret és forrást biztosítani.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány a XXXIV. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekció Közigazgatási Jog II. tagozatban I. helyezést ért, valamint az Igazságügyi Minisztérium különdíjával jutalmazott dolgozat alapján készült. Konzulens: Dr. Hoffman István habilitált egyetemi docens (ELTE ÁJK).
- 2 Kertesi Gábor: Roma gyerekek szegregációja a közoktatásban. https://168ora.hu/data/cikkek/151/1519/cikk-151977/Kertesi_szegregacio_eloadas_2018_majus.pdf (2018.10.30.) 37. o.
- 3 Jogszabály nem teszi lehetővé a nemzetiségi hovatartozás nyilvántartását, azonban a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzet rögzítését elrendeli. A szociológiai szakirodalom alapján azonban a csoportok között jelentős átfedés van, és mivel a jogszabályok, intézkedések a HH-ra koncentrálnak, így a tanulmány is ezt teszi.
- 4 OECD: Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility. OECD Publishing, Paris 2018. 60. o.
- 5 Alaptörvény XI. cikk (1)–(2) bek. és XV. cikk (1)–(2) bek.
- 6 Az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a BHGY, a közérdekű igényérvényesítéssel foglalkozó Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (CFCF) által elérhetővé tett határozatok, ügyleírások és sajtóhírek alapján rekonstruálható, hogy mely EBH, illetve mely bírósági ügyek indulnak ki azonos ténybeli alapokból, vagy függenek össze olyan módon, hogy egy esetben tekinthetők. Így 14 hazai „ügy” különíthető el. (Az esetek beazonosítása az anonimizálás és az EBH részben hiányos katalogizálása miatt nehézségekbe ütközik.)
- 7 ISCED alapfokot és alsó középfokot fed le.
- 8 A létező szabályok betartása, szakmai-etikai elvek tényleges tartalmuknak megfelelő figyelembevétele, létező EJEB döntések (D.H. v. Cseh Köztársaság, Kiss v. Magyarország) elveinek követése lenne szükséges.
- 9 Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus, Budapest 2005.
- 10 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. tv. (Nkt.) 72. § (2) bek.
- 11 Nkt. 2. § (3) bek.
- 12 Jón R. Blöndal: Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services [Piaci típusú mechanizmusok és a közszolgáltatások biztosítása]. *OECD Journal of Budgeting* 2005. 1. sz.
- 13 Horváth M.: Közmenedzsment 119. o.
- 14 Kertesi Gábor: A szabad iskolaválasztás és a közoktatás intézményrendszerének meg nem feleléséről [http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk\[cikk\]\[keyvalue\]=24](http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=24) (2018.10.30.)
- 15 Nagy Péter Tibor: Állami szerepnövekedés és individuális jogok az oktatásban. *Iskolakultúra* 2005. 2. sz.
- 16 A HH arányokat figyelembe vevő körzetkijelölés, illetve az egyházi, nemzetiségi iskolák szegregációjának tilalma ilyen rendelkezések.
- 17 Iskolai szegregáció: így változhat a köznevelési törvény http://eduline.hu/kozoktatasi/2014/12/12/Iskolai_szegregacio_igy_valtozhat_a_kozneve_IQZMIN (2018.10.11.)
- 18 A nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rend. 38/A. §.
- 19 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rend. 37. § (1)–(2)
- 20 Nkt. 21. § (8) bek. g) pont.
- 21 Szüdi János: Kommentár a köznevelési törvényhez: kommentár a nemzeti köznevelésről szóló 2012. [2011.] évi CXCV. törvényhez. Complex, Budapest 2012. 83. o.
- 22 Nkt. 21. § (10) bek. c)–d) és f) pont.
- 23 Hoffman István – Asbóth Márton: A helyi önkormányzatok helye és szerepe a közoktatási szolgáltatások szervezésében. *Acta Fac. Polit.-Iur. Univ. Sci. Budapestiensis* 2011. 48. sz.
- 24 Az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központtról szóló 134/2016. (VI. 10.) Korm. rend. 5. §.
- 25 134/2016. (VI. 10.) Korm. rend. 1. §.
- 26 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rend. 100. §.
- 27 Kéződi Gábor – Kertesi Gábor: Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban. *Budapest Working Papers on the Labour Market* 2014. 6. sz.
- 28 Kertesi: A szabad iskolaválasztás...
- 29 134/2016. (VI. 10.) Korm. rend. 2. § (1) bek.
- 30 Nkt. 83. § (2) bek. d) pont.
- 31 Kéződi–Kertesi: Iskolai szegregáció... 9–12. o.
- 32 Nkt. 4. § 9. pont.
- 33 Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv. 7. §.
- 34 Nkt. 21. § (1) bek.
- 35 Nkt. 61. § (6) bek.

- 36 134/2016. (VI. 10.) Korm. rend. 2. § f) pont.
 37 Nkt. 83. § (2) bek. c) pont.
 38 Péteri Gábor: A közoktatás pénzügyei. In: Közszolgáltatások megszervezése és politikái; Merre tartanak? (szerk. Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó). Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2016. 535. o.
 39 EU FRA: A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion [Fennmaradó aggodalom: a cigányellenesség, mint a romák befogadásának akadálya]. EU FRA 2018. 31. o.
 40 134/2016. (VI. 10.) Korm. rend. 2/B. §.
 41 Nkt. 45. § (1) bek. és 50. §.
 42 Nkt. 72. § (2) bek. és 50. § (6) bek.
 43 Nkt. 50. § (8) bek.
 44 A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet [a továbbiakban: 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rend.] 24. § (2) bek.
 45 Bár az egyes iskolákban az egy évfolyam osztályai közötti megoszlásra már nincs ráhatása a hatóságnak, az Ebktv. 8. §-a egyértelműen alkalmazható, a nagyobb aránytalanság ugyanis elkülönítő rendelkezésnek minősül a bírósági gyakorlat szerint.
 46 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rend. 24. § (3) bek.
 47 L. a hatóságról szóló részt. Elvileg, mivel az Nkt. a magasabb szintű jogforrás, az ott előírtakat, azaz a köznevelési feladatot ellátó hatóság által alkalmazandó szankciót kellene alkalmazni: végső esetben törölni az iskolát a köznevelési intézmények nyilvántartásából, amely szükségtelemmé teszi a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rend. 24. § (3) bekezdése szerinti rendelkezését. Az ellentmondás feloldását az jelentheti, ha a megállapított jogsértő szegregáció megszüntetésére a hatóság elegendő határidőt biztosít, hogy kiderüljön, a körzetes iskolaként való mellőzés elegendő-e, így a súlyos jogsértésre vonatkozó szankcióra nem feltétlenül kerül sor. (Igaz, a törzsszövegben említett hiányosságok miatt valószínűsíthető, hogy a szankció alkalmazása az Nkt. alapján végül nem lesz mellőzhető.)
 48 Nkt. 50. § (1) bek.
 49 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rend. 24. § (5)–(7) bek.
 50 A rendelkezés hatékonyságát azonban ronthatja, hogy a szempontrendszer érvényesülésének fő garanciája az intézményvezető jogkövetése, aki abban érdekelt, hogy az intézmény – társadalmi összetétele alapján is megítélt – érzékelt minőségét ne veszélyeztesse alacsony társadalmi státuszú tanulók felvételével. Ennek fényében kifejezetten hátrányosan érintheti a szegregált iskola elől kitérni vágyókat az a rendelkezés, amely szerint elutasított kérelem esetén a kötelező felvételt biztosító iskolába kell beíratni a gyermeket, mert így az első sikertelen próbálkozása után automatikusan kerül az elkérülni szándékozott intézménybe, ráadásul tovább is szilárdíthatja a szegregációt.
 51 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rend. 85. § (2) bek.
 52 Nkt. 37. § (3) bek. b) pont.
 53 Nkt. 38. § (3)–(4) bek.
 54 Nkt. 38. § (1) bek.
 55 A BHGY nem mutat ezen jogszabályhelyhez tartozó ítélet, a CFCF honlapján egy ilyen ügy található meg, ebből arra lehet következtetni, hogy kifejezetten ritka az, hogy a fenntartó által helyben hagyott felvétel kérelem elutasítást bíróságon támadnak meg.
 56 Ebben az esetben iskola előre külön megkereste a középosztályi szülőket, hogy felhívja őket a beiratkozásra, míg a roma közösséggel nem vette fel a kapcsolatot.
 57 Kézdi–Kertesi: Iskolai szegregáció... i. m. 9–12. o.
 58 A településközi ingázás csak egy részét teszi ki a körzeten kívüli iskolába járásnak.
 59 Kertesi: i. m. 25. o.
 60 Az ingázáskörzetek nem feltétlenül esnek egybe a fenntartói egységekkel.
 61 Kertesi: i. m. 18–19. o.
 62 Nkt. 31. §.
 63 Mivel az ingyenes, kötelező köznevelésbe nem bekapcsolódó iskolák aránya elenyésző, a szöveg ezekkel nem foglalkozik.
 64 Erwin Chemerinsky: Separate and Unequal: American Public Education Today [Elkülönített és egyenlőtlen: A mai amerikai közoktatás]. American University Law Review 2003. 6. sz.
 65 Blöndal: i. m.
 66 Ez az aggály elsősorban ott indokolt, ahol különböző árú szolgáltatás teljes költségét biztosítják explicit utalványozással (USA), visszatérítéssel módon szervezik, vagy lehetséges utalványon felüli árat megállapítani a szolgáltatásért (Hollandia).
 67 Mariano Narodowski – Milagros Nores: Socio-economic Segregation with (without) Competitive Education Policies. A Comparative Analysis of Argentina and Chile [Szocio-ökonomiai szegregáció verseny alapú oktatáspolitikákkal (és azok nélkül). Argentína és Chile összehasonlító elemzése]. Comparative Education 2002. 4. sz.
 68 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló CXXV. tv. (Ebktv.) 27–28. §.
 69 Nkt. 33. §.
 70 Hermann Zoltán – Varga Júlia: Állami, önkormányzati, egyházi és alapítványi iskolák: részarányok, tanulói összetétel és tanulói teljesítmények. In: TÁRKI Társadalmi Riport (szerk. Kolosi Tamás – Tóth István György). Társi, Budapest 2016. 320. o.
 71 Ebktv. 28. § (2a) bek.
 72 A nyíregyházi huszártlepi görögkatolikus iskola lényegében visszaállította a korábban bírósági döntés alapján felszámolt szegregációt.
 73 Nkt. 134. §.

MOLNÁR CSABA
 joghallgató (ELTE ÁJK)

ÚJ JOGINTÉZMÉNY SZÜLETIK: JOGOS ELVÁRÁS A KÖZIGAZGATÁSI JOGBAN¹

Ritka az olyan ember, aki valamilyen hivatalos ügy intézése során nem kért segítséget az eljáró hatósági szervtől. A tájékozódás legjobb módszere az, ha az eredeti forrásból keressük meg a kérdésre a választ, azaz a jogszabályokból. Sajnos, az esetek többségében a törvények, rendeletek – gyakran a jártas jogászok számára is – túl részletesen, nem lényegre törően, ömlesztve tartalmazzák az információt, ami nem segíti elő az állampolgárok jogismeretét és jogtudatosságát.

Például arra az egyszerű kérdésre, hogy milyen módon lehet jogosítványt vagy személyi igazolványt igé-

nyelni, a kérdést szabályozó két kormányrendelet² 20-20 oldalon keresztül értekezik. Ne is beszéljünk a nyugdíjtörvényről,³ ugyanis az 45 oldalon keresztül ismerteti, hogy a munkavállalónak hány éves koráig kell dolgozni és mennyi lesz a nyugdíja.

Ha feladtuk a jogszabály értelmezését, akkor a hatóságtól is kérhetünk felvilágosítást, de itthon a hivatalos írásbeli tájékoztatások általában nélkülözik az egyéni-esített, praktikus válaszokat, mivel a kockázat minimalizálása érdekében a kérdéses ügyre vonatkozó jogszabályi részt idézik, így megint ott vagyunk, ahol a part