



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE**

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

**JELENTÉSE**

az AJB-700/2019. számú ügyben  
(kapcsolódó ügy: AJB-702/2019.)

Érintett szervek: Emberi Erőforrások Minisztériuma  
Magyar Nemzeti Levéltár  
Budapest Főváros Kormányhivatala V. Kerületi  
Hivatala Hatósági Főosztály Köznevelési Osztály

2019.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-700/2019. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-702/2019.)**

Előadó: dr. Bene Beáta

### Az eljárás megindítása

Az *AJB-700/2019. számú ügyben* egy nevének elhallgatását kérő panaszos fordult az alapvető jogok biztosához. A beadványában előadtak szerint 2013/2014-es tanévben fejezte be az általános iskolai tanulmányait az Erzsébetvárosi Montessori Általános Iskola és Gimnáziumban (a továbbiakban: Montessori Iskola), ahol a végzés évében állítása szerint nem adták ki számára bizonyítványát. Többször próbált eredménytelenül segítséget kérni bizonyítványának kiállítása érdekében Budapest Főváros VII. Kerületi Önkormányzatától és iskolájának volt igazgatójától is. Rendelkezésemre bocsátotta az Oktatási Hivataltól kapott írásos tájékoztatást is, amelyben arra hívják fel a figyelmét, hogy bizonyítványának pótlására másodlatot csak az érintett kezdeményezésére lehet kiállítani, és a panaszos forduljon ahhoz az oktatási intézményhez, ahol az okmányt kiállították. Majd egy következő levélben arról tájékoztatták, hogy megszűnt oktatási intézmény esetén annak fenntartója, illetve a fenntartó eljárásának hiányában a területileg illetékes önkormányzat, továbbá a levéltár illetékes a kért okmány kiadására.

Mindezt megelőzően egy másik egyedi panaszügyből jutott a tudomásomra, hogy a jelen ügyben szereplő iskola, a Montessori Iskola nem szűnt meg, hanem *szünetelteti tevékenységét*. A Montessori Iskola iratai a fenntartó alapítvány, az Erzsébetvárosi Reformpedagógiai Alapítvány (a továbbiakban: Alapítvány) 2015-ben lemondott elnökének a birtokában vannak, akinek véleménye szerint a lemondása miatt nem képviselheti az Alapítványt, a nála lévő iratok alapján sem jogosult kiállítani újabb közokiratot, így bizonyítványmásodlatot sem. A nála lévő iratokat pedig a megkeresett levéltárak nem veszik át.

Az *AJB-702/2019. számú ügyben* egy édesanyja fordult panaszbeadvánnyal hozzám, amelyben fia iskolai iratainak megszerzése érdekében kérte a segítségemet. A panaszos szülő előadta, hogy gyermeke az időközben megszűnt Paulay Alapítványi Középiskolában (a továbbiakban: Paulay Iskola) tanult 2014 és 2017 között, ahol a 11. évfolyamot sikeresen befejezte. Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) azonban a Paulay Iskola működését felfüggesztette, így a fia már nem kapta kézhez bizonyítványát. A panaszos sérelmezte, hogy fia a bizonyítvány hiányában tanulmányait a Kormányhivatal által kijelölt egyik középiskolában sem tudja folytatni. Az iskolák ugyanis kérik a kijelölést megelőző tanulmányokat – mind az általános, mind az elvégzett középiskolai évfolyamok tekintetében – igazoló iskolai okmányokat, amelyhez azonban sem a Paulay Iskolától, sem pedig annak a fenntartójától nem jutnak hozzá, mert e szervek tájékoztatása szerint már elérhetetlenek.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadványokban tett jelzések alapján felmerült az alapvető joggal összefüggő visszaesség gyanúja, az ügyeket egyesítve alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam és az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást, iratok megküldését kértem a Kormányhivatal Köznevelési Hatóságától (a továbbiakban: Köznevelési Hatóság). A Köznevelési Hatóság mindkét ügyben adott válaszában kifejtettek ismeretében pedig megkerestem a Magyar Nemzeti Levéltárat (a továbbiakban: Levéltár), majd pedig a Levéltár válaszában foglaltak alapján az emberi erőforrások miniszterének a panaszügyekkel kapcsolatos álláspontjának megismerését is szükségesnek tartottam.

### Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés].
- az oktatáshoz való jog: „*Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alappfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.*” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];

- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés].

### Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Ltv.);
- a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI rendelet);
- a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről szóló 27/2015. (V. 27.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 27/2015. EMMI rendelet).

### A megállapított tényállás

1. Az *AJB-700/2019. számú ügyben* a Köznevelési Hatóság megkeresésemre vonatkozó válaszlevelét késsedelemmel, csak sürgetésemre küldte meg hivatalomnak. A Köznevelési Hatóság válaszában hivatkozott az Nkt. 34. § (2) bekezdésére, amelynek értelmében a köznevelési feladatokat ellátó hatóság felügyeleti jogkörében eljárva azt vizsgálja, hogy a fenntartó a (működő) nevelési-oktatási intézményt az alapító okiratban és a működéshez szükséges engedélyben meghatározottak szerint működteti-e, a hatóság az ellenőrzési eljárás keretében a fenntartó működését nem vizsgálhatja, mivel arra irányuló jogosultsággal kizárólag a gazdálkodó szervezetek közhiteles nyilvántartását vezető hatóság rendelkezik.

Jelezte, hogy a fenntartó kuratóriumi elnöke a Köznevelési Hatóságtól, valamint annak jogelődjétől is tájékoztatást kapott arról, hogy a fenntartónak a hatályos jogszabályok értelmében az intézmény működéséhez szükséges feltételek meglétét biztosítania kell. A hatóságok több alkalommal is felhívták a fenntartó figyelmét, hogy a Montessori Iskola jogutód nélküli megszűnésekor a fenntartónak a volt intézmény vonatkozásában fennálló kötelezettségei nem szűnnek meg teljes körűen. Az Nkt. 21. § (5) bekezdés e) pontjának megfelelően ugyanis az intézmény működése során keletkezett és kezelt iratok őrzéséről, valamint elhelyezéséről az intézmény megszűnését követően is gondoskodnia kell.

A Civil Szervezetek közhiteles nyilvántartásának 2018. január 1-ei adatai alapján megállapították, hogy *a fenntartó, mint önállóan gazdálkodó szervezet továbbra is működik*, vele szemben folyamatban lévő bírósági eljárás nincsen, bejegyzett adószámmal és statisztikai számjellel rendelkezik. Ebből adódóan a fenntartónak, mint működő gazdálkodó szervezetnek az iratok őrzésére és elhelyezésére vonatkozó kötelezettsége nem szűnt meg, arról a jogszabályok alapján a továbbiakban is gondoskodnia kell.

A köznevelési intézmények iratkezelésére vonatkozó szabályokat a megszűnt intézmények iratainak őrzése tekintetében az Nkt. 21. § (5) bekezdése, míg a részletszabályokat 20/2012. EMMI rendelet 84. § (1) bekezdése határozza meg. Ez alapján *az iratkezelés rendjét a nevelési-oktatási intézmény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény rendelkezései, valamint a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet előírásai figyelembevételével az e rendeletben foglaltakra is tekintettel szabályozza*. A fenti jogszabályok azonban *nem alkalmazhatók megfelelően a nem állami fenntartású köznevelési intézmények esetén*, mivel a fenntartó képviselőjében eljáró személyek több esetben sem kívánnak eleget tenni a jogszabályban előírt feladataiknak, valamint az sem tűnik ki egyértelműen a jogszabályokból, hogy a nem állami fenntartású intézmények iratanyaga hogyan és pontosan milyen mennyiségben helyezhető el levéltárban. Mindezek ismeretében a Köznevelési Hatóság véleménye szerint a kérdés jogi rendezése szükséges.

A Köznevelési Hatóság vezetője tájékoztatott arról is, hogy az Nkt. 21. § (8) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az Montessori Iskola működési engedélyét 2018. március 22-én kelt BP-05/109/00277-4/2018. ügyiratszámú határozatával visszavonták. A Montessori Iskola Köznevelés Információs Rendszerében rögzített adatai alapján megállapították ugyanis, hogy az aktív jogviszonyban

álló tanulókkal és alkalmazottakkal nem rendelkezik, működése legalább egy nevelési-oktatási évnél hosszabb ideje szünetel. Az engedély visszavonásával egyidejűleg a Köznevelési Hatóság felszólította a fenntartót, hogy az Nkt. 21. § (5) bekezdés e) pontjának megfelelően gondoskodjon az a *Montessori Iskola iratainak őrzéséről és elhelyezéséről, valamint arról a Köznevelési Hatóságot értesítse hitelt érdemlő módon.*

A 2018. március 22-én kelt és postára adott határozat 2018. április 17. napján „nem kereste” jelzéssel visszaérkezett a Köznevelési Hatósághoz. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 86. § (1) bekezdés a) pontja értelmében, ha a kézbesítés azért volt sikertelen, mert az a címzett hatósági nyilvántartásban szereplő lakcíméről vagy székhelyéről a hatósághoz „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza, akkor az iratot a kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni. A Köznevelési Hatóság az Ákr. 86. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakra, a visszaérkezett tértivevényen rögzített kézbesítési kísérletek dátumára, továbbá a 15 napos fellebbezési határidő leteltére tekintettel megállapította, hogy határozat 2018. április 27-él véglegessé vált. A véglegessé vált határozatot a Köznevelési Hatóság ismét megküldte a fenntartó közhiteles nyilvántartásban rögzített székhelyére, azonban az 2018. június 16-ával szintén visszaérkezett „nem kereste” jelzéssel.

A Köznevelési Hatóság álláspontja szerint a fenntartó és a fenntartó képviselőjére jogosult személy *iratok őrzésére és elhelyezésére irányuló kötelezettsége továbbra is fennáll*, mivel a küldemények átvételének elmaradása a jogszabály által előírt kötelezettségek teljesítése alól nem mentesít.

2. Az *AJB-702/2019. számú ügyben* adott válaszában a Köznevelési Hatóság kifejtette, miszerint BP-05/109/00246-29/2017. ügyiratszámú határozatával a Paulay Iskola működési engedélyét visszavonta és törölte az egyházi és magánfenntartású köznevelési intézmények nyilvántartásából. A Köznevelési Hatóság határozatában felszólította a fenntartót, hogy Nkt. 21. § (5) bekezdés e) pontjának megfelelően *gondoskodjon az intézmény iratainak őrzéséről és arról a Köznevelési Hatóságot tájékoztassa hitelt érdemlő módon.* A Köznevelési Hatóság továbbá tájékoztattott arról is, hogy a tanuló bizonyítványának ügyében a tanuló jogi képviselője panaszbeadványt nyújtott be a Köznevelési Hatósághoz a Paulay Iskola fenntartójával szemben. A Köznevelési Hatóság tájékoztatta a tanuló ügyében eljáró ügyvédi irodát, hogy a Paulay Iskola fenntartója a fent hivatkozott jogszabályhely által előírt kötelezettségének nem tett eleget, így a Köznevelési Hatóság az iratok őrzésének helyéről információt szolgáltatni nem tud.

3. A megkeresésemre adott első válaszában a *Levéltár titkárságvezető-helyettese azt jelezte, hogy a válaszuk megküldéséhez hosszabb időre van szükségük.* Jelezte, hogy a konkrét ügyek a Budapest Főváros Levéltára illetékességébe tartoznak, ezért megkeresésemet a Budapest Főváros Levéltára számára is megküldik.

A *Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatója* válaszában részletes tájékoztatást adott. Hivatkozott az Ltv. rendelkezéseire, amely véleménye szerint meglehetősen pontosan adja meg a közfeladatot ellátó szerv fogalmát („az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy”). Lényeges, hogy ebből következően a jogszabály a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódik, nem pedig fenntartói, tulajdonosi vagy egyéb joghoz. Tehát fenntartó is lehet közfeladatot ellátó szerv, de nem feltétlenül az: közfeladatot el nem látó szervezet is működtethet esetlegesen közfeladatot ellátó intézményt, szervezetet (levéltári szakszóval: szervet). Minden esetben azt kell vizsgálni, hogy egy adott szerv közfeladatot lát-e el. Maga a közfeladatot ellátó szerv, de ezzel egyetemben a fenntartója is kötelezhető az Ltv.-ben foglalt kötelezettségek betartására.

Az Nkt. 2. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető közfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve a szakképzésről szóló törvényben meghatározott feltételek szerinti második szakképesítés megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közzolgálati feladata. Az Nkt. 2. § (2) bekezdése értelmében az állami, települési önkormányzati fenntartású intézményekben, az állami feladatellátásban részt vevő más fenntartású intézményben az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelés-oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, valamint a kollégiumi ellátás az ingyenes oktatásban részt vevő, e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő gyermekek, tanulók számára térítésmentes. Továbbá az Nkt. 2. § (3) bekezdése szerint köznevelési intézményt az állam, valamint e törvény keretei között a nemzetiségi

önkormányzat, az egyházi jogi személy, a vallási tevékenységet végző szervezet *vagy más személy vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte.*

Mindezek alapján véleménye szerint a nem állami fenntartású, jogszabályi előírásnak megfelelő és az állam által nyilvántartásba vett, engedéllyel rendelkező nevelési intézmények *közfeladatot látnak el.*

Válaszában hivatkozott arra is, hogy az Ltv. 9/A. §-a a megszűnés, feladatváltozás miatti kötelezettségeket sorolja fel. Az ebben nevesített „*rendelkező szerv*” lehet egyrészt az intézményét önmagától megszüntető fenntartó, esetlegesen a megszüntetést kimondó, elrendelő hatóság vagy egyéb közfeladatot ellátó szerv. *Mindkét esetben, tehát a megszűnést, felszámolást rögzítő okmányban rendelkezni kell az irattári anyag sorsáról. Álláspontja szerint mindez azonban sajnálatos módon nem minden esetben történik meg.*

Maradandó értékűnek alapvetően a 20/2012. EMMI rendelet 1. számú mellékletében szereplő irattípusok és ügykörök tekinthetők. Jelezte, hogy a Levéltár korábban kezdeményezte a 07/76-2/2018. ügyiratszámú levelében a szaktárcánál e rendelet 1. számú mellékletének teljes körű módosítását és a tételek bővítését és egyértelmű besorolását. A Levéltár ez esetben is nem selejtezhető besorolásának nyilvánította törzslapok, póttörzslapok, beírási naplók irattípusokat. Javasolták ezek határidő nélkül jelzéssel való ellátását, amely alkalmas arra, hogy a működő szervnél maradvány jogbiztosító nyilvántartásként szolgáljanak, illetve a szerv megszűnése esetén az illetékes közlevéltár át is veheti azokat.

Válaszában kifejtette azt is, hogy az Ltv. 9/A. §-a értelmében a közfeladatot ellátó szerv megszüntetése vagy feladatkörének megváltoztatása esetén *a rendelkező szerv köteles intézkedni az érintett szerv irattári anyagának további elhelyezéséről, biztonságos megőrzéséről, kezeléséről és használhatóságáról.* A Levéltár mind a nevelési intézménynél, mind pedig a fenntartójánál kezdeményezni szokta a maradandó értékű iratanyag átadását, a megszüntetett működésű nevelési intézmények esetében a Levéltár lehetőségeihez képest mindent megtesz a maradandó értékű iratanyag megóvása érdekében. A Levéltár azonban más közlevéltárakhoz hasonlóan nem hatóság, így szankcionálni nem tudja a jogellenes magatartást. Egy adott nevelési intézmény esetében az illetékes kormányhivatal törli a nevelési intézményt a hatósági nyilvántartásból. *A kormányhivatalok egy része megkeresi az illetékes közlevéltárat a maradandó értékű iratanyag átvétele ügyében, valamint határozatban bívja fel – általában – a fenntartó figyelmét az adott iratanyag átadásának kötelezettségére. Tapasztalata szerint azonban a kormányhivatalok eljárása nem egységes ebben a tekintetben.*

Az Nkt. 44. § (3) és (5) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a köznevelési intézmények tanulóinak adatait az Oktatási Hivatal tartja nyilván *a KIR rendszerben.* Az Oktatási Hivatal a kiállított érettségi bizonyítványokról is nyilvántartást vezet, azonban ezt a nyilvántartás csak *az 1998 után kiállított bizonyítványok* adatait tartalmazza, és e bizonyítványokról a rendszer nem tartalmaz képi másolatot. *Az Oktatási Hivatal jogosult bárki vizsgázó számára adatot szolgáltatni az érettségi bizonyítványával kapcsolatosan, azonban magának a bizonyítványnak a pótlását az Oktatási Hivatal nem végzi el.* Az 1998 előtt kiállított bizonyítványok esetében a kiállító nevelési intézményhez, ennek hiányában pedig annak a jogutódjához, a fenntartójához vagy az illetékes közlevéltárhoz kell fordulni. A bizonyítvány pótlását, kiállítási évtől függetlenül, szintén az okmányt kiállító nevelési intézménytől kell kérni. Ennek megszűnése, illetve a fenntartó elérhetetlensége esetén, a 20/2012. EMMI rendelet 96. §-ában foglaltak alapján a meglévő – nevelési-oktatási intézményi – nyilvántartások alapján pótbizonyítvány állítható ki.

A 20/2012. EMMI rendelet 114. §-a a bizonyítványmásodlatok kiállításáról is rendelkezik. A másodlat kiadását az eredeti bizonyítványt kiállító iskola vagy jogutódja, az iskola jogutód nélküli megszűnése esetén az végzi, akinél a megszűnt iskola iratait elhelyezték. Ez alapján valóban a törzslapot őrző levéltár kötelezettsége lenne a bizonyítvány kiállítása, azonban a 20/2012. EMMI rendelet hatálya nem terjed ki a levéltárakra. Ellentmond a levéltárak feladatait szabályozó Ltv. előírásainak, valamint a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről szóló 27/2015. EMMI rendelet 47. § (2) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint a megkeresés teljesítésére felkutatott, a tájékoztatás alapjául szolgáló levéltári anyagról *a levéltár másolatot, tartalmi kivonatot vagy hiteles másolatot állít ki. A levéltár az általa őrzött iratok tartalmáért ugyanis nem vállalhat felelősséget, erre csak az jogosult, aki az okirati tartalmat keletkeztette.* Jogutód nélkül megszűnt oktatási intézmény esetén a Levéltár főigazgatója által kifejtett álláspont szerint ezt a fenntartó szerv megfelelő, oktatással, oktatás felügyelettel foglalkozó szervezeti egysége teheti meg jogszerűen. A két rendelet előírásai közötti súlyos ellentmondásra szándékukban áll felhívni a Levéltár fenntartójának a figyelmét.

A kapott válasz szerint a közlevéltárak raktári kapacitásai rendkívül szűkösek, de a jogbiztosító erejű közirat átvételének nem szokott levéltári akadálya lenni. A közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről szóló 27/2015. EMMI rendelet 6. §-a rendelkezik arról, hogy a közlevéltárak szervnyilvántartásaikban milyen adatokat kötelesek nyilvántartani. A szervnyilvántartást a levéltárak folyamatosan karbantartják. A szervnyilvántartásba beletartozik az is, hogy a közfeladatot ellátó szerveket (így a nevelési intézményeket is) felveszik a nyilvántartásba, az elérhető cím- és egyéb adataival egyetemben. Az ilyen típusú szervek esetében a vonatkozó jogszabály öt évenkénti iratkezelési ellenőrzést mond ki. A köznevelési intézményeknél tehát az illetékes közlevéltár 5 évente a helyszínen ellenőrzi az iratkezelést. A szerveket semmi sem kötelezi arra, hogy megszűnésüket a levéltáraknak bejelentsék, csupán maradandó értékű iratanyaguk átadására kötelezettek. *A legoptimálisabb megoldás ezért az, hogy az adott nevelési intézmény megszűnését nyilvántartásból való törlését kimondó hatósági határozatba foglalják bele a nem selejtezhető iratok levéltári átadásának kötelezettségét is.*

Tájékoztatót arról is, hogy két általános levéltár van hazánkban: a Levéltár és Budapest Főváros Levéltára, a két egyedi panaszügy iskolája pedig a Budapest Főváros Levéltára illetékességébe tartozik.

4. Mindezek ismeretében a levéltárakért és az oktatásért is felelős *emberi erőforrások miniszteréhez* fordultam megkereséssel. Ebben hivatkoztam a Köznevelési Hatóság által is ismertetett körülményekre, miszerint a hatályos jogszabályok nem alkalmazhatók megfelelően a nem állami fenntartású köznevelési intézmények esetében, miután az iskolák működési engedélyét a hatóság visszavonja, a működésüket megőrző fenntartók nem tesznek eleget kötelezettségüknek, az iskola iratait nem őrzik és azokról semmilyen irat másolatot nem adnak ki. A Köznevelési Hatóság az iskolák működési engedélyének visszavonásáról szóló határozataikban az Nkt. 21. § (5) bekezdés e) pontja alapján ugyan minden esetben nyilatkozattételre hívják fel a fenntartókat a megszűnt iskola iratainak őrzési helyének megjelölésére, de a fenntartó képviselői jellemzően erről már nem nyilatkoznak. Majd mindezeket követően megkeresésemben tájékoztattam a minisztert a Levéltár főigazgatója által adott válaszról.

Az *oktatásért felelős államtitkár* válaszában tájékoztattott arról, hogy a feltett kérdések kapcsán a közművelődési és az oktatási szakterület által lefolytatott *szakértői szintű egyeztetéseken nem sikerült teljes körű konszenzusra jutni*, így ezeket az egyeztetéseket már vezetői szinten folytatják. Minderre tekintettel a megadott határidőn belül válaszukat nem tudják megküldeni, így kérte annak meghosszabbítását.

Az *oktatásért felelős államtitkár* a kért határidő hosszabbítását követően beérkezett válaszában utalt arra, hogy a panaszban említett iskolák egyike a Paulay Alapítvány Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozását elősegítő képzési, oktatási formák támogatására és a Nemzetközi Idegenforgalmi Szakemberképzésért fenntartott Paulay Alapítványi Középiskolához kötődik. Ezen iskola esetében a szaktárca – a Kormányhivatal felterjesztése alapján – a 25837-1/2017/KOZNEVIG iktatószámon a jogszabályok teljes figyelmen kívül hagyása okán megvonta az érettségi vizsgaszervezési jogot, majd pedig a fenntartó jogszabályi kötelezettségeit mellőzve szüntette meg az intézményt, ezáltal jelentős nehézségeket okozva a vele tanulói jogviszonyban lévő tanulóknak.

A kérdés teljeskörű feltárása érdekében az EMMI kulturális szakterületével áttekintették a jelen helyzetet. Megállapították, hogy a levéltárak a megszűnő köznevelési intézmények iratanyagait eddig is befogadták, de ez nem jelent megoldást a fenti ügyszökhöz hasonló olyan esetekre, amikor *az intézmény és a fenntartó tudatosan nem gondoskodik az iratanyag megőrzéséről, annak eltüntetésében érdekelt*. Álláspontja szerint megoldást *az elektronikus közhitel nyilvántartások jelentenek*, amelyek már az oktatás folyamán rögzítik az adatokat, ennek egyik letéteményese az EMMI által folyamatosan bővített KIR. Felhívta továbbá a figyelmemet a tavalyi év végén kihirdetett, az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXXIX. törvényre is. Ezek révén a jövőre nézve valamennyi kiemelten fontos információt tárolni tudnak. Az államtitkár rögzítette válaszában, hogy az *„érdeklődő beadványozók többnyire sikerrel érték el a levéltárakat, csupán eseti ügyekben történhetett meg eddig is, hogy valamely nem állami intézményfenntartó kötelezettségeit elmulasztva nem adta le az illetékes levéltár részére a dokumentációit”*. A jövőre nézve az elektronikus nyilvántartási rendszerek fejlesztését kívánják előnyben részesíteni, hogy ne érhesse hátrány a tanulókat.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása az alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.* Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető közép fokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata.

A Magyar Nemzeti Levéltár alapító okirata szerint költségvetési szerv, amelynek közfeladata: levéltári tevékenység. A Magyar Országos Levéltár az általános jogutódja a 2012. szeptember 30-án beolvadással megszűnt megyei levéltáraknak, feladataikat 2012. október 1-jétől az addig Magyar Országos Levéltár néven működő Magyar Nemzeti Levéltár látja el. Mindebből következően az Ajbt. 18. § (1) bekezdésére figyelemmel a köznevelés intézményei, azok fenntartói, a Levéltár közszolgáltatást végeznek, ezért tevékenységük vizsgálatára egyértelműen kiterjed a hatásköröm. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Köznevelési Hatóság közigazgatási szervnek minősül, így vizsgálati hatásköröm e szerv tekintetében is fennáll. A panaszosok számára a feltárt körülmények szerint *érdemi jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre*, mivel az iskolák fenntartói gyakorlatilag elérhetetlenek voltak.

Mindemellett rögzítenem kell azt is, hogy az vizsgált ügyekben a tanulók bizonyítványainak fellelhetősége ügyében érdemi vizsgálatot nem folytathattam, mivel *bizonyítási eljárás lefolytatására* a hatáskörömet meghatározó rendelkezések értelmében nincs lehetőségem. Az AJB-700/2019. számú ügy panaszosa pedig az ügyében *a nevének elhallgatását kérte*, ezért az egyedi ügyben csak – nevének elhallgatása mellett – általános jellegű vizsgálat lefolytatására volt lehetőségem.

### II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető *jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira*, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta *az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek*et.

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”*. Ugyanakkor 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 jobbiztonság 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az érintett alapjogok tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, ami a korábbi alkotmánybírószági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírószági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírószág által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése alapján Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

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

Az Alkotmánybírószág 60/1992. (XI. 17.) határozatában hivatkozik a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek elválasztására, mely biztosítékul szolgál arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját. Az Alkotmánybírószág ebben a határozatában megállapította, hogy a törvényi szabályozás kizárja, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát. Az Alkotmánybírószág elvi élel mutat rá arra, hogy az „*állami szervektől származó jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések [...] sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét*.” Ezen informális irányítási eszközök bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban képesek lehetnek befolyásolni a címzettek magatartását az állami szerv autoritása alapján, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. Az Alkotmánybírószág töretlen gyakorlatának megfelelően ezen irányítási aktusok *jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok magatartását, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes*.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenes *alapfokú és ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú* oktatással biztosítja. Az Alkotmánybírószág a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, hogy a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelezettsége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása.



3. Az Alaptörvény XXIV. cikke immár kinyilvánítja a *tiszteletes eljárás*hoz való jogot. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### III. Az ügy érdemében

#### 1. A köznevelési intézmények és a levéltári törvény hatálya

Az Ltv. hatálya, annak 2. § a) pontja értelmében kiterjed többek között a közfeladatot ellátó szervek irattári anyagára. Az Ltv. 3. §-ának értelmező rendelkezései között a b) pont alapján *közfeladatot ellátó szerv* az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy. A köznevelési intézmény az Nkt. 21. § (1) bekezdése értelmében köznevelési feladatok ellátására létesített intézmény. A köznevelési intézmény jogi személy, amely – a tankerületi központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény kivételével – a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkezik. Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata.

Az Nkt. 2. § (3) bekezdése alapján köznevelési intézményt egyrészt az állam, másrészt Nkt. keretei között a nemzetiségi önkormányzat, az egyházi jogi személy, a vallási egyesület vagy *más személy vagy szervezet* alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Az Nkt. 2. § (4) bekezdése szerint óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat. Az Nkt. 4. § 9. pontja alapján pedig fenntartónak az a természetes vagy jogi személy minősül, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik,

*Mindezek ismeretében tehat egyértelműen az Ltv. hatálya alá tartozik minden köznevelési intézmény, hiszen közfeladatot látnak el, függetlenül attól, hogy ki az alapítója, vagy fenntartója, egyben pedig a köznevelési intézmény fenntartója – amennyiben ellát közfeladatot – maga is minősülhet közfeladatot ellátó szervnek.*

#### 2. A bizonyítványmásodlat kiállítására vonatkozó feladatokkal összefüggő szabályozás kapcsán

Egy elveszett vagy megsemmisült bizonyítvány pótlása bizonyítványmásodlattal lehetséges, amelynek a kiállítására *jogutód nélkül megszűnt iskola esetén* az a szerv jogosult, akinél a *megszűnt iskola iratai* találhatóak.

A Levéltár főigazgatója a szabályozás kapcsán *több ellentmondásra* hívta fel a figyelmemet. Egyrészt arra, hogy a 20/2012. EMMI rendelet hatálya nem terjed ki a levéltárakra. Másrészt pedig arra, hogy a 20/2012. EMMI rendelet rendelkezései nincsenek összhangban a levéltárak feladatait szabályozó Ltv. előírásaival és a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről szóló 27/2015. EMMI rendelet 47. § (2) bekezdésével. Ugyanis az utóbbi szerint a megkeresés teljesítésére felkutatott, a tájékoztatás alapjául szolgáló levéltári anyagról a levéltár másolatot, tartalmi kivonatot vagy hiteles másolatot állít ki. A levéltár azonban az általa őrzött iratok tartalmáért nem vállalhat felelősséget, erre csak az jogosult, aki az okirati tartalmat keletkeztette.

Mindezek nyomán elemeztem a *bizonyítványmásodlat kiállítására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket*. A nevelési-oktatási intézmény az iratkezelés rendjét a 20/2012. EMMI rendelet 84. § (1) bekezdése értelmében az Ltv. rendelkezései, valamint a Korm. rendelet előírásai figyelembevételével az e rendeletben foglaltakra is tekintettel szabályozza. Az Ltv. 3. § d) pontja alapján *közirat* a keletkezés idejétől és az őrzés helyétől függetlenül minden olyan irat, amely a közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába tartozik vagy tartozott. Az Ltv. 3. § j) pontja értelmében *maradandó értékű irat* pedig többek

között a közfeladatok folyamatos ellátásához és az állampolgári jogok érvényesítéséhez nélkülözhetetlen, más forrásból nem vagy csak részlegesen megismerhető adatot tartalmazó irat.

Az Ltv. 9. § (1) bekezdés e)-g) pontjai alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles az elintézt ügyek iratait – az irattári terv szerinti rendszerezés és válogatás pontosságának ellenőrzése mellett – irattárában elhelyezni, s irattári anyagának szakszerű és biztonságos megőrzéséről, valamint használatra bocsátásáról gondoskodni. Köteles emellett irattári anyagának selejtezhető részét, az irattári tervben megjelölt irattári őrzési idő letelte után, a szerv nem selejtezhető iratainak átvételére jogosult közlevéltár engedélyével kiselejtezni. Végül köteles *a nem selejtezhető irattári tételekbe tartozó iratokat a kapcsolódó nyilvántartásokkal és segédletekkel együtt saját költségén az illetékes közlevéltárnak átadni.*

A 20/2012. EMMI rendelet 1. melléklete rendelkezik a nevelési-oktatási intézmény irattári tervéről és az iskolai záradékokról, amelynek 13. pontja alapján *a törzslapok, póttörzslapok, beírási naplók nem selejtezhetőek.* Az Nkt. 57. § (4) bekezdése értelmében a tanuló az egyes évfolyamok, továbbá az érettségi vizsga, a szakmai vizsga, a művészeti alapvizsga és a művészeti záróvizsga tanulmányi követelményeinek teljesítéséről *bizonyítványt kap.* A bizonyítvány és a bizonyítvány kiállításának alapjául szolgáló irat közokirat. A 20/2012. EMMI rendelet 96. § (1) bekezdése kimondja, hogy a tanuló által elvégzett évfolyamokról *a törzslap alapján év végi bizonyítványt kell kiállítani.* Az elveszett vagy megsemmisült bizonyítványról – kérelemre – a törzslap alapján a 20/2012. EMMI rendelet 96. § (6) bekezdése szerint *bizonyítványmásodlat* állítható ki. A 20/2012. EMMI rendelet 114. § (2) bekezdése szabályozza az elveszett bizonyítványok esetén követendő eljárás rendet, ez alapján a bizonyítványmásodlatnak – a 113. § (2) bekezdés szerinti névváltozás kivételével – szöveghűen tartalmaznia kell az eredeti bizonyítványon található minden adatot és bejegyzést. A másodlat kiadását többek között *az iskola jogutód nélküli megszűnése esetén az végzi, akinél a megszűnt iskola iratait elhelyezték.*

Figyelemmel voltam arra is, hogy a Korm. rendelet 2. §-a meghatározza a közfeladatot ellátó szervek iratkezelése tekintetben alkalmazható fogalmak tartalmát. A 2. § 34. pontja értelmében *másodlat:* az eredeti irat egyik hiteles példánya, amelyet az első példánnyal azonos módon hitelesítettek; míg a 2. § 35. pontja szerint *másolat:* az eredeti iratról szöveg-azonos és alakhű formában, utólag készült egyszerű (nem hitelesített) vagy hiteles (hitelesítési záradékkal ellátott) irat.

A kérdéssel összefüggésben az oktatásért felelős államtitkár válaszában azt hangsúlyozta, hogy véleménye szerint az elveszett bizonyítványok pótlása és a jogutód nélkül megszűnt magánfenntartású iskolák iratanyagainak őrzése kérdésben a megoldást *az elektronikus nyilvántartások jelentik,* így a KIR, vagy az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXIX. törvényben meghatározottak.

Az államtitkár válaszában foglaltakkal kapsán arra kell rámutatnom, hogy ha a jelenlegi jogszabályi környezet alapján egy magánfenntartású köznevelési intézmény jogutód nélkül megszűnik, akkor a volt tanulói számára az elektronikus nyilvántartás gazdája az EMMI vagy az Oktatási Hivatal sem ad/adhat ki bizonyítványmásodlatot. A Ltv. továbbá a közfeladatot ellátó szervek tekintetében nem tesz különbséget a tekintetben, hogy az irat papír alapú vagy az elektronikus. Az Ltv. 3. § c) pontjában rögzítettek szerint iratnak minősül valamely szerv működése vagy személy tevékenysége során keletkezett vagy hozzá érkezett, egy egységként kezelendő rögzített információ, adategyüttes, amely *megjelenhet papíron, mikrofilmen, mágneses, elektronikus vagy bármilyen más adathordozón;* tartalma lehet szöveg, adat, grafikon, hang, kép, mozgóképfilm vagy bármely más formában lévő információ vagy ezek kombinációja. Így álláspontom szerint a jelenlegi jogi szabályozás mellett az állam által vezetett oktatási nyilvántartások alapján sem biztosított teljes körűen a jogutód nélkül megszűnt magánfenntartású köznevelési intézmények esetében az elveszett bizonyítványok pótlása, még akkor sem, ha adott esetben ismert az iratok őrzésének a helye, de azok kezelése és használhatósága nem biztosított.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján ténylegesen igazolható a jogszabályok közötti, a jogalkalmazók számára jogértelmezéssel fel nem oldható kollízió, tartalmi ellentét. A 20/2012. EMMI rendelet hatálya, annak 1. § a) – i) terjedő pontjaira figyelemmel ugyanis nem terjed ki a levéltárra, továbbá az Ltv. 13. § d) pontja és a 27/2015. EMMI rendelet 47. § (2) bekezdésében foglalt másolat kiállítására vonatkozó rendelkezés nem felel meg a 20/2012. EMMI rendelet 113. § (2) bekezdésében foglalt bizonyítványmásodlat kiállítására vonatkozó szabályozással, amely alapján a levéltár a neki átadott törzslapok alapján sem jogosult bizonyítvány másodlat kiállítására, hanem csak másolatot, valamint hiteles másolatot állíthat ki, amely joghatásában eltér a másodlattól.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelenlegi szabályozás eredményezte jogi helyzet és bizonytalanság sérti a jogállamiság elvét, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszas helyzetet idéz elő.*

### **3. A jogutód nélkül megszűnt közfeladatot ellátó szerv iratanyagához való hozzáférés kérdése**

A közfeladatot ellátó szerv megszüntetése vagy feladatkörének megváltoztatása esetén az Ltv. 9/A. § (1) bekezdése szerint *a rendelkező szerv köteles intézkedni az érintett szerv irattári anyagának további elhelyezéséről, biztonságos megőrzéséről, kezeléséről és használhatóságáról.* Ha pedig a közfeladatot ellátó szerv *jogutód nélkül szűnik meg,* úgy az Ltv. 9/A. § (4) bekezdése alapján az irattári anyagának maradandó értékű részét az illetékes közlevéltárban kell elhelyezni. Az irattári anyag többi részének meghatározott ideig történő további őrzéséhez, kezeléséhez és selejtezéséhez szükséges *költségek biztosításáról a megszüntetésről intézkedő szerv gondoskodik.* A köznevelési intézmények *megszűnésének* eseteit az Nkt. 21. § (8) bekezdése sorolja fel: rögzíti azt is, mikor kell a köznevelési intézményt *törölni kell a nyilvántartásból,* így – többek közt – az f-g) pontok alapján akkor, ha az iskolát a fenntartó egy nevelési, tanítási évnél hosszabb ideig nem működteti, vagy a hatóság súlyos vagy az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során megállapított szakmai jogszabálysértés miatt elrendeli a nyilvántartásból való törlését. Az Nkt. 21. § (5) bekezdés e) pontja alapján a hatóság által vezetett nyilvántartás *tartalmazza a megszüntető okiratot, a megszűnés idejét és módját, valamint a megszűnt intézmény iratainak őrzési helyét.*

A Levéltár főigazgatója kifejtette a fenti rendelkezésekre hivatkozással, hogy a közfeladatot ellátó szerv megszüntetése vagy feladatkörének megváltoztatása esetén *a rendelkező szerv köteles intézkedni az érintett szerv irattári anyagának további elhelyezéséről, biztonságos megőrzéséről, kezeléséről és használhatóságáról.* Az adott nevelési-oktatási intézményt az illetékes köznevelési hatóság törli a hatósági nyilvántartásból. A főigazgató tapasztalata szerint a hatóságok egy része megkeresi az illetékes közlevéltárat a maradandó értékű iratanyag átvétele ügyében, valamint határozatban *bíja fel – általában – a fenntartó figyelmét az adott iratanyag átadásának kötelezettségére, de a hatóságok eljárása nem egységes ebben a tekintetben.*

Az egyedi ügyekben feltárt tényállás szerint az AJB-700/2019. számú ügyben a Köznevelési Hatóság a Montessori Iskola működési engedélyét *határozatával visszavonta* és egyidejűleg felszólította a Fenntartót, hogy az Nkt. 21. § (5) bekezdés e) pontjának *megfelelően gondoskodjon az intézmény iratainak őrzéséről és elhelyezéséről, valamint arról a Köznevelési Hatóságot értesítse hitelt érdemlő módon.*

A másik, AJB-702/2019. számú ügyben a Köznevelési Hatóság a Paulay Iskola működési engedélyét határozatával szintén *visszavonta és törölte* az egyházi és magánfenntartású köznevelési intézmények nyilvántartásából és ugyancsak felszólította az intézmény fenntartóját, hogy *gondoskodjon az intézmény iratainak őrzéséről és arról a Köznevelési Hatóságot tájékoztassa hitelt érdemlő módon.*

A fentiek szerint tehát mindkét egyedi ügyben *a Köznevelési Hatóság szüntette meg határozatával az iskolát,* tehát az Ltv. értelmében a rendelkező szervnek a Köznevelési Hatóság tekinthető. Az Ltv. 9/A. § (1) bekezdése rögzíti azt is, hogy a rendelkező szerv *köteles intézkedni az érintett szerv irattári anyagának további elhelyezéséről, biztonságos megőrzéséről, kezeléséről és használhatóságáról.* Jelen ügyekben álláspontom szerint mindezek alapján nem tekinthető az Ltv. előírásaival összhangban lévő intézkedésnek a Köznevelési Hatóság által a bizonytalan működésű fenntartó irányába megfogalmazott felszólítás és a visszajelzés kérése az iratok őrzése tekintetében.

Fontos leszögezni, hogy az Ltv. alapján a rendelkező szervnek nemcsak az iratok őrzésének helyét kell meghatározni, hanem minderről úgy kell intézkednie, hogy egyben az intézkedése *biztosítsa az iratok tényleges kezelését és használhatóságát is.* Így biztosítható ugyanis csak az Ltv. 1. § a)-d) pontjaiban rögzítetteknek megfelelően a levéltári törvény célja és garanciái. Így az, hogy a közfeladatot ellátó szervek irattári anyaga – ügyviteli és levéltári érdekekre, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának elvére tekintettel – szakszerűen kezelt és rendszerezett, jól használható *forrásanyaggá váljék. Ennek nyomán* bármely közfeladatot ellátó szerv irattári anyagának, továbbá a természetes személyek irathagyatékának *maradandó értékű része – a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak anyagaként vagy védett levéltári anyagként – épségben és használható állapotban a jövő nemzedékei számára is fennmaradhat.* A levéltári anyag használata során az információszabadság és a tudományos kutatás szabadságának érvényesítése *a személyiséghez fűződő és az információs jogok védelmével, valamint a minősített adatokkal kapcsolatos feladatokra tekintettel valósulhasson meg.*

A két egyedi ügyben a Köznevelési Hatóság feltárt gyakorlata nem felelt meg a levéltári érdekek, és azokkal szorosan összefüggő alapjogok követelményének, ezzel akadályozza az érintettek számára az

iratok kutathatóságát, valamint a jogaik érvényesítéséhez nélkülözhetetlen és megismerhető adatokhoz való hozzájutását. Különösen a 20/2012. EMMI rendelet a 113. § (2) bekezdésében foglaltak esetén, mikor egy elveszett bizonyítvány pótlása miatt szükséges a bizonyítványmásodlat kiállítása. Álláspontom szerint a Levéltár által hivatkozott rendelkező szervek, valamint mindkét egyedi ügyben a Köznevelési Hatóság fenti gyakorlata hozzájárult ahhoz, hogy a jogutód nélkül megszűnt iskolák volt tanulói nem juthattak hozzá a bizonyítványmásodlatok kiállításának alapjául szolgáló iratokhoz, így a törzslaphoz sem. A hatósági határozatok ismeretében ugyanis *kérdéses az iratok őrzési helye, illetve a felszólításhoz kapcsolódó visszacsatolás elmaradása miatt az iratok egyáltalán nem ismert helyen, vagy egy olyan szerv, személy birtokában lévő épületben találhatóak* (pl. lezárt iskolaépület, a fenntartó egyik képviselőjének a sufniája), ahol nem biztosított a hozzáférhetőség és ebből következőleg az iratok kezelése és használhatósága sem.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelenlegi gyakorlat sérti a jogbiztonság követelményét, hatásában pedig – az érintettek iratmásodlatokhoz való hozzáféréseinek rajtuk kívülálló okból való ellehetlenülése miatt – alkalmas arra, hogy a panaszosok tekintetében a tisztességes eljáráshoz és az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon.*

#### **4. A megszűnt magánfenntartású köznevelési intézmény fenntartójának iratkezelése kapcsán**

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a Köznevelési Hatóság csak azt vizsgálta mindkét esetben, hogy a fenntartó létezik-e, de azt nem, hogy azok a határozat meghozatalakor *egyáltalán elláttak-e közfeladatot*. A Köznevelési Hatóság ezzel összefüggésben *hatáskörének hiányára hivatkozott*, álláspontja szerint nincs lehetősége a nem állami fenntartású iskolák megszűnésekor a fenntartó civil szervezetek működésével kapcsolatos körülmények vizsgálatára: erre kizárólag a gazdálkodó szervezetek közhiteles nyilvántartását vezető hatóság jogosult. Így a Köznevelési Hatóság csak *a Civil Szervezetek közhiteles nyilvántartásának adatai alapján* a Montessori Iskola fenntartója tekintetében megállapította, hogy az önálló gazdálkodó szervezetként működik. Ebből pedig arra következtetett, hogy így az iratok elhelyezésére vonatkozó kötelezettség nem szűnt meg, arról a továbbiakban is gondoskodnia kell.

A kérdéssel összefüggésben a Levéltár főigazgatója kifejtette, hogy az Ltv. meglehetősen pontosan adja meg a közfeladatot ellátó szerv fogalmát („az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy”). Hangsúlyozta, hogy az iratkezelési feladat ellátása a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódik, *nem pedig fenntartói, tulajdonosi vagy egyéb joghoz*. A fenntartó is lehet közfeladatot ellátó szerv, *de nem feltétlenül az*: közfeladatot el nem látó szervezet is működtethet esetlegesen közfeladatot ellátó intézményt, szervezetet. A főigazgató utalt arra, hogy minden esetben vizsgálni kell, hogy egy adott szerv közfeladatot lát-e el, mert ez elengedhetetlen ahhoz, hogy a rendelkező szerv a megszűnt intézmény iratainak jövőbeli helyzetéről dönthessen.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogszabályi előírásoknak nem felel meg, ezzel a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz a Köznevelési Hatóság azon gyakorlata, amely nem vizsgálja, hogy a jogutód nélkül megszűnt magánfenntartású köznevelési intézmény fenntartója a hatósági megszüntetést követően is ellát-e közfeladatot.*

#### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése jövőbeni megelőzése érdekében – a Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatójának együttműködésével – az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a hozzáférés biztosítása, a köznevelési hatóságok gyakorlatának egyértelműsítése érdekében fontolja meg a jogutód nélkül megszűnő magánfenntartású köznevelési intézmények nem selejtezhető iratanyaga megőrzésének, kezelésének és használhatóságának feltételeit is biztosító jogi szabályozás felülvizsgálatát, a jelentésben jelzett kollíziók mielőbbi feloldását.

Budapest, 2019. július 3.

Szécsényi László

