

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Önkormányati
csatol
ÉRKEZEL
Noha
2016. Szept. 27.
22528
Jg Jg

Ügyszám: AJB-3090/2016.
Előadó: dr. Bogárdi Dóra
Melléklet: jelentés

Dr. Józán-Jilling Mihály
elnök

Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat
Deutsche Nationalitätenselbstverwaltung

Szekszárd
Rákóczi u. 69-71.
7100

Tisztelt Elnök Úr!

Tájékoztatjuk, hogy a nemzetiségi önkormányzatok által, az iskolai intézményi tanácsba történő tagok delegálásának jogi szabályozásával kapcsolatban folytatott vizsgálatot lezártuk.

A megállapításokat, intézkedéseket tartalmazó jelentésünket – szíves tájékoztatásul – mellékelten megküldjük.

Köszönjük, hogy beadványával, észrevételeivel, valamint véleményével hozzájárult a vizsgálatunk eredményes lefolytatásához és ezzel az alkotmányos jogkörünk gyakorlásához.

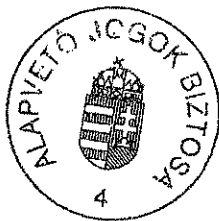
Bízunk benne, hogy a javaslataink és a kezdeményezett intézkedések elősegítik a feltárt visszasságok megfelelő orvoslását és azok jövőbeni megelőzését.

Segítő együttműködését köszönjük.

Budapest, 2016. 07. 18.

Üdvözlettel:

Székely László



Szalayné Sándor Erzsébet





ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**

KÖZÖS JELENTÉSE

**a nemzetiségi önkormányzatok által, az iskolai intézményi tanácsba történő tagok
delegálásának jogi szabályozásáról
az AJB-3090/2016. számú ügyben**

Előadó:
dr. Bogárdi Dóra

Érintett szerv:
Emberi Erőforrások Minisztériuma

2016.

- Az oktatáshoz való jog: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban résztvevők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- A nemzeti köznevelésről szóló CXC. törvény (Nkt.);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (rendelet).

A megállapított tényállás

1. Intézményi tanács jogszabályi háttéréről

Az Nkt. a hatályba lépésekor új intézményként vezette be az intézményi tanácsot, de megtartotta – a korábbi közoktatási törvény rendelkezései alapján kialakított – iskolaszék intézményét is.

Az intézményi tanács feladatait a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 121. § (7) bekezdése határozza meg, amely szerint az intézményi tanács véleményt nyilváníthat a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos valamennyi kérdésben és ki kell kérni az intézményi tanács véleményét a pedagógiai program, az SZMSZ, a házirend, a munkaterv elfogadása, továbbá a köznevelési szerződés megkötése előtt.

Az Nkt. és a rendelet intézményi tanácsot érintő rendelkezéseinek összevetése világosan rámutat a panaszban megfogalmazott hiányos, illetve ellentmondásos szabályozásra.

Az Nkt. 73. § (3) bekezdése szerint „Az iskolában a helyi közösségek érdekeinek képviseletére a szülők, a tanulók, a nevelőtestület, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat, egyházi jogi személyek, a helyi gazdasági kamarák azonos számú képviselőjéből és a fenntartó delegáltjából álló intézményi tanács hozható létre.”

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (továbbiakban: rendelet) 121. §-a tartalmazza az intézményi tanács létrehozásával és működésével kapcsolatos szabályokat:

121. § (1) Az Nkt. 73. § (3) bekezdése szerinti intézményi tanács létrehozását kezdeményezheti

- a) a nevelőtestület tagjainak legalább húsz százaléka,
- b) az iskolai szülői szervezet, közösség képviselője, ennek hiányában az intézménnyel tanulói jogviszonyban álló tanulók legalább húsz százalékának szülei,
- c) az iskolai diákönkormányzat képviselője, iskolai diákönkormányzat hiányában az iskolába járó tanulók legalább húsz százaléka,
- d) az intézmény fenntartásáért, működtetésért felelős jogi személy, intézményfenntartó,
- e) az intézmény székhelye szerinti történelmi egyházak képviselői,
- f) az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat,
- g) a települési, területi nemzetiségi önkormányzat, térségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén – amennyiben nem az iskola fenntartója – az országos nemzetiségi önkormányzat,

Az államtitkár álláspontja szerint az intézmény munkáját figyelemmel kísérő, azt támogató szervezetben nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ellátó intézmény esetében helye van a nemzetiségi önkormányzatnak. Emellett, ha a településen nem működik nemzetiségi önkormányzat, akkor az adott nemzetiség helyi társadalmi szervezete részére is meg lehetne adni a lehetőséget, hogy tagot delegálhasson az iskolai intézményi tanácsba, ebben az esetben ugyanis ők alkotják a nemzetiségi köznevelési intézmény társadalmi bázisát.

Ennek megfelelően az államtitkár arról adott tájékoztatást, hogy megkeresésünk alapján az Nkt. következő módosítása alkalmával kezdeményezik a 73. § (3) bekezdésének kiegészítését a nemzetiségi önkormányzatokkal, illetve annak híján a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetekkel.

3 Iskolaszék jogszabályi háttere

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke beadványában azt is jelezte, hogy a jelenlegi jogi szabályozás szerint már az iskolaszék tagjaként sem felügyelhetik az iskolában folyó nevelést-oktatást. A panaszra figyelemmel az iskolaszék létrehozására és működésére vonatkozó jogszabályi hátteret is megvizsgáltuk.

Az iskolaszék feladatait is a rendelet határozza meg, a 122. §-ának (9) bekezdése értelmében az iskolaszék véleményt nyilváníthat a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos valamennyi kérdésben, illetve ki kell kérni az iskolaszék véleményét a pedagógiai program, az SZMSZ, továbbá a házirend elfogadása előtt.

Az iskolaszék működéséről és szervezetéről is rendelkezik, mind az Nkt., mind a rendelet. Az Nkt. 73. § (2) bekezdése értelmében, az iskolában a nevelő és oktató munka segítése, a nevelőtestület, a szülők és a tanulók, az intézményfenntartók, továbbá az intézmény működésében érdekelt más szervezetek együttműködésének előmozdítására a szülők, a nevelőtestület, az iskolai diákönkormányzat azonos számú képviselőjéből álló iskolaszék alakulhat, amelynek létrehozását kezdeményezheti a rendelet 122. § (1) bekezdése értelmében:

- a) a nevelőtestület tagjainak legalább húsz százaléka,
 - b) az iskolai szülői szervezet, közösség képviselője, ennek hiányában az intézménnyel tanulói jogviszonyban álló tanulók legalább húsz százalékának szülei,
 - c) az iskolai diákönkormányzat képviselője, ennek hiányában az iskolába járó tanulók legalább húsz százaléka (a továbbiakban ezen alcím vonatkozásában az a)-c) pont alattiak együtt: érdekelték).
- (2) Az iskolaszéket létre kell hozni, ha az érdekelték közül legalább kettőnek a képviselői kezdeményezik a megalakítását és részt vesznek a munkájában.
- (3) Egy-egy képviselőt delegálhat az iskolaszékbe az érdekelt
- a) fenntartó,
 - b) települési, területi nemzetiségi önkormányzat, térségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén az országos nemzetiségi önkormányzat, ha nem az iskola fenntartója,
 - c) szakiskola és szakközépiskola esetében területi gazdasági kamara.

Ennek értelmében tehát a nemzetiségi önkormányzat jelenleg is jogosult tagot delegálni az iskolaszékbe. A vizsgálatban érintett iskola SZMSZ-e is alátámasztja a fentiekben kifejtetteket. Az SZMSZ 7.9.1. pontja szerint az iskolában a magasabb szintű jogszabályokban előírtak szerint, az intézmény működésében érdekelt személyek és szervezetek együttműködésének előmozdítására a nevelő-oktató munka segítésére, valamint az iskolahasználók érdekeinek jobb képviseletéért iskolaszék működik.

Az iskolaszék érdekegyeztető szerv. Az iskolaszék létszáma összesen: 5 fő: a szülőket 1 fő, a nevelőtestületet 1 fő, az iskolai diákönkormányzatot 1 fő, a fenntartó által delegált 1 fő, helyi kisebbségi önkormányzat 1 fő képviseli.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Egy demokratikus jogállamban szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni. A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályai

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviselői szervek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteltben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelezettségeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelezettségeket is”.

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg (45/2005. (XII. 14.) AB határozat).

A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzatnak és általánosságban véve bármelyik nemzetiségi önkormányzatnak ugyan van jogosultsága intézményi tanács létrehozását kezdeményezni, de hiányzik – a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozóan – az intézményi tanács tagjává történő delegáláshoz szükséges jogszabályi felhatalmazás. A szekszárdi iskola esetében az intézményi tanács saját hatáskörében döntött úgy, hogy a német nemzetiségi önkormányzat is delegálhat 1 tagot a tanácsba.

Azzal, hogy a vizsgálattal érintett esetben az intézményi tanács döntésének köszönhetően a nemzetiségi önkormányzat is lehetőséget kapott érdekeinek képviselőjére az iskola intézményi tanácsában, a probléma általánosságban véve, jogszabályi szinten továbbra sem oldódott meg.

Ennek következtében a nemzetiségi önkormányzatok – a jogszabályi rendelkezés hiányában – saját jogukon, külön döntés nélkül nem vehetnek részt az intézményi tanács munkájában.

Vizsgálatunk nyomán a minisztérium előtt is ismertté vált a probléma, egyetértettek velünk abban, hogy a két jogszabály valóban nincs összhangban. Tekintettel arra, hogy nem látják elvi akadályát annak, hogy a jogszabály megengedje a nemzetiségi önkormányzatok részvételét is iskolai intézményi tanácsok munkájában, az Nkt. következő módosítása alkalmával kezdeményezik a vizsgálat alá vont rendelkezés kiegészítését.

Az iskolaszékekre vonatkozó szabályozás vizsgálata alapján azt is feltártuk, hogy a nemzetiségi önkormányzatok számára jelenleg is biztosított az iskolaszéki tag delegálásának lehetősége.

Megállapítjuk, hogy az Nkt. és a rendelet – vizsgálat alá vont rendelkezései – nincsenek összhangban, illetve az Nkt. 73. § (3) bekezdése nem teszi lehetővé, hogy a nemzetiségi önkormányzatok is delegáljanak tagot az iskolai intézményi tanácsba, ezáltal a jogszabály a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, illetve a nemzetiségi jog érvényesülésével összefüggő visszásságot idézett elő.

A visszásság fennállását, azaz a rendelkezések ellentmondásosságát és a hiányosságait a jogszabály módosítás kezdeményezésére jogosult minisztérium is elismerte és megerősítette, egyidejűleg vállalta a szabályozás módosításának előkészítését, előterjesztését is.

Fontosnak tartjuk azonban, hogy a szükséges jogszabályi módosítás előkészítése során megfelelő egyeztetés folyjék a magyarországi nemzetiségi közösségeket képviselő szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel is. A Magyarországi nemzetiségek bizottsága 2014. 06. 12-én létrehozta a Köznevelési és kulturális albizottságát, amely jelentős szerepet vállal a hazai nemzetiségi közösségeket érintő nevelésre-oktatásra vonatkozó szabályozás áttekintésében és annak szükség szerinti módosításának kezdeményezésében.

A hazai nemzetiségi közösségek képviselőivel történő egyeztetést azért is tartjuk szükségesnek, mert a jogszabály módosítás előkészítése során feltétlenül tisztázni kell, többek között, hogy mely nevelés-oktatást biztosító intézmények esetében célszerű biztosítani a nemzetiségi önkormányzatok, azok híján a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetek delegálási jogát.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma a válaszlevelében kétféle megoldási lehetőségre is utalt. Az egyik javaslatában a „nemzetiségi nevelés-oktatást biztosító” intézményekben működő iskolai intézményi tanácsok munkájában való részvétel jogszabályi engedélyezését tartja lehetségesnek a nemzetiségi önkormányzatok, szervezetek részére. Egy másik helyen szűkebben, a „nemzetiségi köznevelési intézményt”³ említve foglalkozik a nemzetiségi önkormányzat, a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetek részvételi lehetőségével.

³ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 2. § 4. pontja szerint nemzetiségi köznevelési intézmény:

a) az a köznevelési intézmény, amelynek alapító okirata a nemzeti köznevelésről szóló törvényben foglaltak szerint tartalmazza a nemzetiségi feladatok ellátását, feltéve, hogy e feladatokat a köznevelési intézmény ténylegesen ellátja, továbbá óvoda, iskola és

Intézkedések

1. Az Ajbt. 37. §-ára figyelemmel felkérjük az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési és kulturális albizottságát, hogy:

a hazai nemzetiségi közösségek szószólói és az országos nemzetiségi önkormányzatok által delegált képviselők, illetve szakértők közreműködésével – bevonva az Emberi Erőforrások Minisztériumát – tekintse át a jelentésünkben felvetett, a nemzetiségi önkormányzatok iskolai intézményi tanácsba történő delegálásával összefüggő szabályozási hiányosságokat, és alakítsa ki a szükséges jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítására vonatkozó szakmai álláspontját, javaslatát.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük az emberi erőforrások miniszterét:

a minisztérium oktatásért felelős államtitkára által írásban is jelzett jogszabály módosítási szándékának megfelelően – a Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának szakmai álláspontja és javaslata alapján – kezdeményezze a jelentésünkben felvetett, a nemzetiségi önkormányzatok iskolai intézményi tanácsba történő delegálásához kapcsolódó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz szükséges módosításának előkészítését.

Budapest, 2016. 07.18.

Székely László



Szalayné Sándor Erzsébet

