



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 feladatot ellátó köznevelési intézmények
vezetőinek kinevezésével kapcsolatos

AJB-4992/2014. számú ügyben

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Érintett szervek: Emberi Erőforrások Minisztériuma
Klebelsberg Intézményfenntartó Központ
Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Bicskei
Tankerülete

2015.

Tartalom

A vizsgálat megindítása	3.
Az érintett alkotmányos jogok és elvek	3.
Az alkalmazott jogszabályok	4.
A megállapított tényállás	4.
1. Az országos önkormányzat levelezései, panaszüggyel kapcsolatos álláspontja	4.
2. A megkeresett szervek válaszai, az EMMI álláspontja	6.
A vizsgálat megállapításai	
I. A hatáskör tekintetében	7.
II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében	7.
III. Az ügy érdeme tekintetében	
Az egyetértési jog tartalmával kapcsolatos megállapítások, figyelemmel a vonatkozó korábbi ombudsmani jelentésekre	10.
Összegzés	14.
Intézkedések	14.

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-4992/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata (országos önkormányzat) panaszbeadvánnyal fordult a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez, és sérelmezte a Szári Romhányi György Nyelvoktató Német Nemzetiségi Általános Iskola intézményvezetőjének megbízásával kapcsolatos eljárást. Az országos önkormányzat a tudomására jutott konkrét esettel összefüggésben **annak vizsgálatát kérte, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) a nemzetiségi feladatot ellátó köznevelési intézmények vezetői kinevezése, megbízása során maradéktalanul eleget tesz-e** a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) 27. §-ban, illetve a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.) 84. § (9) bekezdésének c) pontjában meghatározott **egyeztetési, egyetértési jog biztosítási kötelezettségének.**

A panasz alapján felmerült a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogokkal, valamint a nemzetiségi önkormányzashoz való jog érvényesülésével összefüggő visszasságok gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint, az 1. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve, valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. számú melléklet 29. § (4) bekezdésére is figyelemmel – **az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös vizsgálatot indítottak.** A vizsgálat során tájékoztatást kértünk az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Köznevelésért Felelős Államtitkártól, valamint a KLIK megbízott elnökétől.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.*” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat];
- A nemzetiségi közösségek önkormányzashoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza: „*A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény (Njt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.);
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény;
- egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. évi CCXLV. törvény;
- a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Kormányrendelet)

A megállapított tényállás

1. Az országos önkormányzat levelezései, panaszüggyel kapcsolatos álláspontja

Az országos önkormányzat panaszában előadta: a **KLIK Bicskei tankerülete** 2014. augusztus 16-án a **Szári Romhányi György Nyelvoktató Német Nemzetiségi Általános Iskola új vezetőjének két éves megbízását úgy adta át**, hogy a **helyi német nemzetiségi önkormányzat egyetértését** annak ellenére **nem kérte ki**, hogy az intézmény alapító okirata tartalmazza a nemzetiségi oktatási feladatok ellátását, és a feladatot az intézmény ténylegesen el is látja.

A **helyi német nemzetiségi önkormányzat elnöke levélben fordult a bicskei tankerületi igazgatóhoz**, aki 2014. szeptember 30-án kelt válaszában **arról tájékoztatta**, hogy a „326-os” kormányrendelet (valójában a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló **326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet**) **alapján kétéves megbízás esetében az egyéb véleménynyilvánításra jogosultak véleményét sem kéri ki, kérték ki**. A tankerületi igazgató álláspontja és a KLIK gyakorlata szerint a hivatkozott kormányrendelet 24. § (1) bekezdése alapján történő egyéves megbízás esetében, illetve a (2) bekezdése szerint új intézményvezető kinevezésénél a 24. § (3) bekezdése alapján csak a nemzetiségi önkormányzat véleményét kéri ki, további résztvevői a véleményezési eljárásnak nincsenek.

Válaszában a tankerületi igazgató **a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.) 98. § (18) bekezdésének** 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezésére hivatkozott, amely szerint *„ha az intézményvezetői megbízásra irányuló pályázati eljárás azért nem vezetett eredményre, mert egyetlen pályázó sem rendelkezett pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel, akkor legfeljebb egyszeri alkalommal két évre szóló intézményvezetői megbízás adható olyan személynek is, aki az intézményvezetői megbízás többi feltételének megfelel, rendelkezik pedagógus-szakvizsgával és megbízásával egyidejűleg vállalja az intézményvezetői szakképzettség megszerzését. Az e bekezdés szerinti megbízás pályázat nélkül további három évvel meghosszabbítható, amennyiben az érintett az intézményvezetői megbízását követően az intézményvezetői szakképzettséget megszerezte.”* E szakaszban **a tankerületi igazgató jogértelmezése szerint egyik véleményezési eljárásról „sincs szó”**.

Az **országos önkormányzat elnöke** a tankerületi igazgató válaszána kézhezvételét követően 2014. október 7-én – tartalmilag azonos – levélben **az ügy kivizsgálását kérve** fordult a KLIK megbízott elnökéhez, az alapvető jogok biztosához, az Országgyűlés Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának elnökéhez, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) köznevelésért felelős államtitkárához. Beadványában előadta, hogy **álláspontja szerint a tankerületi igazgatójának jogértelmezése téves**.

Az országos nemzetiségi önkormányzat beadványában hivatkozott a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény (Njt.) 27. § szakaszára, amely szerint *„ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – harminc nap áll rendelkezésre. A határidő – bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt. Az eljárás költségeit – ide értve a szakértő díjazását is – az viseli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.”*

Az országos önkormányzat a fenntartó köznevelési intézmény vezetőjének megbízásával, kinevezésével, a megbízás visszavonásával, a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos munkáltatói jogára vonatkozóan a továbbiakban az Nkt. 83. § (2) bekezdésének f) pontját idézte, amely szerint *„a fenntartó (...) e törvényben foglalt korlátozó rendelkezések keretei között gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézmény vezetője felett.”*

Az országos önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogát a kérdéses ügyben az Nkt. 84. § (9) bekezdésének c) pontjára alapította, mivel – mint ahogy azt már korábban is jeleztük – az adott nevelési-oktatási intézmény alapító okirata kifejezetten tartalmazza nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, amelyet az intézmény ténylegesen el is lát, ezért az állami fenntartó az intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő döntéséhez, véleményéhez be kellett volna szereznie az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, egyetértését.

Érvelésük alapján a hivatkozott jogszabály az egyetértési jog beszerzése alól **egyetlen kivételt ismer. Az Nkt. 84. § (9a) bekezdése** szerint *„az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények tekintetében hozott – és egyetértési joggal terhelt – döntéseihez nem köteles beszerezni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését, amennyiben az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ véleményével egyező döntést hoz, és az állami intézményfenntartó központ véleményével az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetért.”*

Az országos önkormányzat jogértelmezése szerint **a törvényalkotó ez esetben is azt feltételezi, hogy az állami intézményfenntartó központ előzetesen beszerezte a nemzetiségi önkormányzat egyetértését.**

A továbbiakban az országos önkormányzat kiemelte, hogy **a fent hivatkozott törvényi rendelkezések nem tesznek különbséget egy vagy két éves megbízás között**, általában beszélnek megbízásról illetve megbízás visszavonásáról kapcsolatos döntésről. Álláspontjuk szerint mindebből az következik, hogy **a nemzetiségi önkormányzatot a vezető megbízásakor – függetlenül attól, hogy hány évre bízzák meg, nevezik ki – a törvényi feltételek fennállása esetén egyetértési jog illeti meg.**

Az országos önkormányzatnak küldött válaszlevélben **az államtitkár** utalt arra, hogy a „kivételszabály” alkalmazására nyilvánvalóan csak egy eredménytelen pályázati eljárás után kerülhet sor, egyértelműnek tekintve azt a jogalkotói szándékot, mely szerint egy újabb véleményezési eljárás lefolytatása nélkül, az intézmény működésének biztosítása érdekében kívánta az ideiglenes, két évre szóló vezetői feladatok ellátására vonatkozó megbízást megadni. **Véleménye szerint amennyiben ettől eltérő lett volna a jogalkotói szándék, akkor egyértelműen szerepelne a normaszövegben – a főszabállyal egyezően, vagy arra történő utalással – a véleményezési, egyetértési jog megadására irányuló eljárás újbóli lefolytatásának kötelezettsége.** A tájékoztató levél végén az államtitkár megjegyezte, hogy a minisztérium jogértelmezéssel kapcsolatos szakmai állásfoglalása természetesen egy esetleges jogvita esetén nem köti az eljáró bíróságot.

2. A megkeresett szervek válaszai, az EMMI álláspontja

Az országos önkormányzat beadványa alapján a KLIK megbízott elnökének és az EMMI köznevelésért felelős államtitkárának tájékoztatását kértük a konkrét ügyre vonatkozóan. Ugyanakkor állásfoglalásukat kértük általánosságban is a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési, véleményezési jogának – a köznevelési intézmények vezetői megbízatását érintő – jogszabályi értelmezésével kapcsolatban.

Az EMMI köznevelésért felelős államtitkára a Szári Romhányi György Nyelvoktató Német Nemzetiségi Általános Iskola intézményvezetőjének megbízásával kapcsolatos eljárás vizsgálata során megállapította, hogy a KLIK által kiírt vezetői pályázat azért nem vezetett eredményre, mert egyik pályázó sem rendelkezett a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 67. § (1)¹ bekezdésében előírt feltételek összességével, jelen esetben a pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel. Volt azonban olyan jelölt, aki a hivatkozott intézményvezetői szakképzettségen kívül a jogszabályban az intézményvezetővel szemben támasztott összes követelménynek megfelelt, rendelkezett egyéb pedagógus-szakvizsgával, és vállalta, hogy a hiányzó szakképzettséget két éven belül megszerzi, ezért kinevezését a KLIK támogatta.

Az államtitkár megkeresésünkre adott válasza alapján ebben az esetben tehát indokolt volt alkalmazni az Nkt. 2014. január 1-jétől beiktatott, „kivételszabályát”, mely szerint *„ha az intézményvezetői megbízásra irányuló pályázati eljárás azért nem vezetett eredményre, mert egyetlen pályázó sem rendelkezett pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel, akkor legfeljebb egyszeri alkalommal két évre szóló intézményvezetői megbízás adható olyan személynek is, aki az intézményvezetői megbízás többi feltételének megfelel, rendelkezik pedagógus-szakvizsgával és megbízásával egyidejűleg vállalja az intézményvezetői szakképzettség megszerzését. Az e bekezdés szerinti megbízás pályázat nélkül további három évvel meghosszabbítható, amennyiben az érintett az intézményvezetői megbízását követően az intézményvezetői szakképzettséget megszerezte.”*²

A minisztériumi álláspont szerint a „kivételszabály” azért került be az Nkt. átmeneti és egyes rendelkezései közé, mert a jogalkalmazóktól érkezett jelzések alapján sok intézmény (köztük nemzetiségi intézmény) esetében a jelöltek nem rendelkeznek/rendelkeztek pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel, és mindez működési problémákhoz, esetenként a működtetés ellehetetlenüléséhez is vezethet/vezetett. Éppen ezért a kivételszabály alkalmazása során a jogszabály nem rendelkezik a pályázat esetében főszabályként előírt egyeztetések lefolytatásáról, a vélemények és egyetértés beszerzésének a kötelezettségéről.

A „kivételszabályt” beiktató, 2013. évi CCXLV. törvény³ 57. § szakaszához fűzött indokolás szerint, **a 98. § (18) bekezdése szerinti szabály az intézményvezetői szakképzettség hiánya miatt vezető nélkül maradó intézmények esetére nyújt megoldási alternatívát.**

A minisztériumhoz a konkrét eseten kívül más, hasonló, a KLIK területi szervei eljárását kifogásoló, a nemzetiségi önkormányzat – vezetői megbízással, oktatásfejlesztési pedagógiai programmal, költségvetéssel kapcsolatos – egyetértési, véleményezési jogát érintő panasz nem érkezett.

¹ Nkt. 67. § (1) Nevelési-oktatási intézményben az intézményvezetői megbízás feltétele:

a) az adott nevelési-oktatási intézményben pedagógus-munkakör betöltéséhez szükséges - a 3. mellékletben felsorolt - felsőfokú iskolai végzettség és szakképzettség, középiskolában az e törvényben foglaltak szerint pedagógus-munkakör betöltésére jogosító mesterképzésben szerzett szakképzettség,

b) pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettség,

c) legalább öt év pedagógus-munkakörben vagy heti tíz tanóra vagy foglalkozás megtartására vonatkozó óraadói megbízás ellátása során szerzett szakmai gyakorlat,

d) a nevelési-oktatási intézményben pedagógus-munkakörben fennálló, határozatlan időre, teljes munkaidőre szóló alkalmazás vagy a megbízással egyidejűleg pedagógus-munkakörben történő, határozatlan időre teljes munkaidőre szóló alkalmazás.

² Nkt. 98. § (18)

³ egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. évi CCXLV. törvény

Összefoglalásképpen **az államtitkár kijelentette, hogy az ügyben, illetve a jogszabályi kollízió feloldása tekintetében további intézkedéseket nem terveznek.**

A **KLIK** megbízott elnökétől is több kérdés megválaszolását kértük, amelyre a megadott 30 + 15 napos határidőn belül, illetve a jelentésünk kiadásának pillanatáig **válasz nem érkezett.**

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), 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. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében hatóságnak minősül a közigazgatási szerv (az EMMI, a KLIK, valamint a területi szervei) és a nemzetiségi önkormányzat is. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésére figyelemmel a köznevelési intézmények a közszolgáltatást végző szervek közé sorolhatók. Mindezekre – az Ajbt. idézett rendelkezései alapján – kiterjed a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A jelentést az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese közösen készítette. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az **alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesítésére.** A nemzetiségi biztoshelyettes pedig folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztat fel, autonóm, objektív és neutrális módon jár el. Az ombudsman ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

1.

Az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése** alapján Magyarország független, **demokratikus jogállam.** Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a **jogbiztonság.** 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.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből következő egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen 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. A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB határozat indoklása tartalmazza: *„a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.”*

A jogállamiság kapcsán az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. **A rendeltetésszerű joggyakorlás tehát olyan általános jogelv, amelynek konkrét, egyes esetekre történő törvényi szabályozása nem lehetséges. Mindig adott esetekre tekintve kell vizsgálni, hogy sérül-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye vagy sem.**

A jogbiztonság szempontjából kulcsfontosságú a jogértelmezés kérdése. Az Alaptörvény 28. cikkelye alapján *„a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”*.

Az Alkotmánybíróság a jogértelmezés kapcsán már 1993-ban kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e. (38/1993. (VI. 11.) AB határozat)

2.

Az **Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése** értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A **tisztességes eljárás követelménye** olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. **Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.** A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.

3.

A nemzetiségek alapvető jogait az **Alaptörvény XXIX. cikke** határozta 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 Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: *„Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben 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.”*

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 nemzetiségi önkormányzásra jogosultság olyan különleges alkotmányos jog, ami elvileg és alapvetően csak a jogosulti kör vonatkozásában tér el a „többség” öngazgatási jogától. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzatok jogairól az Alaptörvény részletesen szól, számos garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezést rögzít, míg a nemzetiségi közösségek jogainak, ezen belül, önkormányzáshoz való jogának részletszabályait az Alaptörvény végrehajtásaként kiadott Njt. szabályozza, az Alaptörvény csak említi ezeket. Mivel az önkormányzáshoz való jog a nemzetiségek esetében is alapjogi elismerést kapott, az autonómia részletezési helyének az önrendelkezési jog lényege szempontjából (önmagában véve) nincs elvi jelentősége.

A jogalkotó a Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. A Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze⁴ és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja az anyanyelvű oktatást, garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát. Az önkormányzatiság biztosítéka többek között, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.⁵

A Njt. az anyanyelvhez és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot „alapvető”⁶ valamint „egyéni”⁷ és „közösségi”⁸ nemzetiségi jogként is megfogalmazza, sőt, a „nemzetiségek oktatási öngazgatása” önálló alcímként is szabályozva van a törvényben. **A Njt. a nemzetiségek oktatási öngazgatása alatt az állam költségvetési, jogalkotási és felsőoktatás-irányítási feladatvállalását; a nemzetiségi önkormányzatok együttműködési, véleményezési és egyetértési jogainak a szabályozását és biztosítását⁹, a nemzetiségi**

⁴Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés: A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

⁵ Njt. 76. § (4) bekezdés: A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. (5) A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

⁶ Njt. 3. §: Minden nemzetiség jogosult arra, hogy nemzetiségi közösségként létezzon és fennmaradjon.

⁷ Njt. 12. § (1) bekezdés b) pont: A nemzetiséghez tartozó személynek joga van: megtanulni anyanyelvét, részt venni anyanyelvű köznevelésben, oktatásban és művelődésben.

⁸ Njt. 19. § b) pont: A nemzetiségi közösségeknek joguk van: nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséhez, általános iskolai neveléséhez-oktatásához, nemzetiségi kollégiumi ellátásához, gimnáziumi, szakközépiskolai, szakiskolai neveléséhez-oktatásához, felsőfokú képzéséhez.

⁹ Njt. 27. §: Ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére - jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában - harminc nap áll rendelkezésre. A határidő - bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján -

önkormányzatok (oktatási) intézményfenntartóvá válásának a támogatását, valamint a nemzetiséghez tartozók – nemzetiségi oktatás vonatkozásában való – előnyben részesítését érti.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az egyetértési jog tartalmát és gyakorlását érintő, alapjogokat is sértő Nkt. szabályozásával többször (AJB-7359/2012., AJB-3894/2012.) is foglalkoztunk, legutóbb az országos önkormányzat jelzésére a nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatási eljárását vizsgáló, AJB-909/2014. (előzmény ügy AJB-5342/2012.) számú jelentésben.

Az ombudsmani tapasztalatok szerint a nemzetiségi önkormányzatok jogosítványai körében kiemelt jelentőségüként értelmezik a nemzetiségi köznevelési intézmények igazgatóinak kinevezésével kapcsolatos egyetértési jogukat.

Az Országos Német Nemzetiségi önkormányzat ki is hangsúlyozta, hogy a változó jogszabályi környezetben nagyon fontos, hogy a nemzetiségi oktatás autonómiájának egyik záloga, a nemzetiségi önkormányzat vétőjoga az intézményvezető kinevezéssel kapcsolatban megmaradjon.

A hivatkozott jelentésekben rámutattunk, hogy a köznevelési rendszer központosítása után az egyetértési eljárás lefolytatásának kötelezettje az iskolák vonatkozásában fenntartóként a KLIK lett, miközben az igazgató személyéről az Nkt. 68. § (1) bekezdése¹⁰ szerint az oktatásért felelős miniszter dönt.

Az intézményvezető megbízásával, megbízásának visszavonásával kapcsolatban a KLIK tehát csak véleményt alkot, amelynek során beszerzi az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését. Mint ahogy azt korábban is jeleztük, a „véleményhez kapcsolódó” egyetértő nyilatkozat tulajdonképpen „véleménnyé” válik, és ezáltal kiüresedik. Megszűnik az egyetértési jog tényleges tartalma is, miközben az Njt. ezt a kérdést érdemi, „valódi” vétőjogként értelmezi.¹¹

Fentiek alapján – valamint a korábbi vonatkozó jelentések megállapításaira hivatkozással – újra kihangsúlyozzuk, hogy az Nkt. 84. § (9) bekezdés c) pontja¹² szerint, az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerinti nemzetiségi iskolai nevelés-oktatásban közreműködő nevelési-oktatási intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő egyetértési jog gyakorlásánál az állami fenntartó döntéséhez vagy véleményéhez be kell szerezni a nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt. Az eljárás költségeit - ide értve a szakértő díjazását is - az viseli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.

10 Nkt. 68. § (1) bekezdése: Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény, többcélú intézmény vezetőjét - nevelési-oktatási intézmény esetében a nevelőtestület, többcélú intézményben az igazgatótanács, a fenntartó, az intézmény székhelye szerint illetékes vagy az intézményt működtető települési önkormányzat, szakképző iskolában a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter véleményének kikérésével - az oktatásért felelős miniszter bízta meg öt évre. Az állami köznevelési intézmény, többcélú intézmény vezetője megbízásának visszavonásáról a megbízási jogkör gyakorlója dönt.

11 Njt. 81. § (2) bekezdés: A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazdálkodására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

12 Nkt. 84. § (9) bekezdés: A települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény

a) létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével, nevének megállapításával,

b) költségvetésének meghatározásával és módosításával,

c) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával

összefüggő döntéséhez, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat, országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

Ezzel összhangban van az Njt. 81. § (2) bekezdése¹³ mely szerint, a nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor.

A nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogát érintette az Nkt. 2014. július 24-től hatályos módosítása¹⁴, amely pontosította az egyetértési jog alkalmazásának kereteit – egyébként ésszerűen – a többcélú intézmények, valamint a több tagintézménnyel rendelkező nevelési-oktatási intézmények esetén. Ilyenkor tagintézményenként, intézményegységenként kell vizsgálni azt, hogy szerepel-e a nemzetiségi nevelés-oktatás az alapító okiratban vagy a szakmai alapdokumentumban, illetve hogy a tagintézmény, intézményegység a nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ténylegesen ellátja-e.

Korábbi álláspontunkat fenntartva tehát ismételten jelezzük, hogy – az Njt. kiemelt fontosságú szabályaira és a nemzetiségi önkormányzatok joggyakorlási igényére tekintettel – az új köznevelési irányítói-fenntartói struktúrában is biztosítani kell a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogainak az érvényesülését.

Az egyetértési jog szabályozására, korlátozására irányuló feltételezett „jogalkotói szándék” vonatkozásában az alábbiakat hangsúlyozzuk.

A jogértelmezésre vonatkozóan az Alaptörvény 28. cikkelye egyértelmű iránymutatást ad: *„a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”*.

A Kormányrendelet vonatkozó rendelkezéseinek célja – álláspontunk szerint – az intézmény működőképességének fenntartása, ha nem volt pályázó, vagy egyik pályázó sem kapott megbízást, ezért a kiírt pályázat nem vezetett eredményre. Ebben az esetben a megfelelő feltételekkel rendelkező személyt kinevezhetik egy évre, amelyhez azonban a Kormányrendelet szerint ki kell kérni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

Az Nkt. által a pályázati eljárás eredménytelenségére felállított szabályának szintén az intézmény működőképességének fenntartása a célja. Úgy, hogy a pályázati feltételeknek minden szempontból megfelelő, csupán az intézményvezetői szakképzettségi hiánya miatt nem kinevezhető személy számára biztosítják a kinevezés lehetőségét, a szakképzettség megszerzésének vállalása mellett.

13 Njt. 81. § (2) A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

14 Megállapította az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény 12.§ (1):

Nkt. 84. § (9) Ha a nevelési-oktatási intézmény alapító okirata, szakmai Njt. 81. § (2) A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni. Alapdokumentuma tartalmazza a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, feltéve, hogy e feladatot az intézmény ténylegesen ellátja, akkor a települési önkormányzat, az állami fenntartó az intézmény

a) létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével, nevének megállapításával,

b) költségvetésének meghatározásával és módosításával,

c) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával

összefüggő döntéséhez, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat, országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését. Többcélú intézményben, valamint ha a nevelési-oktatási intézménynek több tagintézménye, több intézményegysége van, akkor több tagintézmény esetén tagintézményenként, több intézményegység esetén intézményegységenként kell vizsgálni azt, hogy szerepel-e a nemzetiségi nevelés-oktatás az alapító okiratban vagy a szakmai alapdokumentumban továbbá azt, hogy a tagintézmény, intézményegység a nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ténylegesen ellátja-e. Ha a tagintézményben vagy intézményegységben folyó nevelés-oktatás megfelel e feltételeknek, akkor az érintett nemzetiségi önkormányzatot az adott tagintézményre, intézményegységre vonatkozóan az a)-c) pontban felsorolt döntések meghozatala során egyetértési jog illeti meg.

Ebben a szakaszban az Nkt. nem tartalmaz kifejezett utalást az egyetértési jog kikérésére, melyet a szaktárca úgy értelmezett, hogy ezért arra nincs is szükség.

Álláspontunk szerint az Alaptörvényben meghatározott nemzetiségi jogok érvényesülésének célja szempontjából nem tehető különbség az eredménytelen pályázatok esetére felállított szabályok között, illetve a pályázati eljárás eredménytelensége nincs összefüggésben a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogával, ezért a jogszabályszöveg szintjén nincs is szükség a főszabály ismételtetésére.

Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az **Nkt. kifejezetten nevesíti az egyetértési jog kikérésének kötelezettsége alóli kivételszabályt a 84. § (9a) bekezdésben.** E szerint *„az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények tekintetében hozott, az e §-ban meghatározott döntéseihez nem köteles beszerezni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését, amennyiben az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ véleményével egyező döntést hoz, és az állami intézményfenntartó központ véleményével az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetért.”*

A szaktárca jogalkotói célra, valamint a jogszabályban nem nevesített kivétel alkalmazására való hivatkozása a fentiekre tekintettel tehát két okból is kizárt:

1. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alaptörvény szerint egy jogszabályt elsődlegesen, magából a jogszabályszövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.

2. A törvény a főszabály alóli kivételt szövegszerűen tartalmazza, ezért további kivétel „beleértése” nem lehetséges. A lex specialis derogat legi generali általános jogelv szerint ugyanis a kivétel-szabályokat egyfelől nem lehet kiterjesztően értelmezni, másfelől szorosan kell értelmezni: amit a kivételszabály nem rendez direkt az általánostól eltérően, azt az általános szabály szerint kell értelmezni. A kivételt szabályozó rendelkezéseket szűken, az alapszabály érvényesülését a legkevésbé érintő módon kell értelmezni.

Fentiek alapján tehát megállapítható, hogy ha az Nkt. 98.§ (18) bekezdése nem tartalmaz az egyetértési jog általánostól eltérő alkalmazására vonatkozóan rendelkezéseket – az intézményvezetői szakképzettség hiánya miatt egyébként eredménytelen pályázati eljárás esetére – ebből az következik, hogy az általános szabály szerint kell eljárni.

Különösen fontos azt is kihangsúlyozni, hogy **a megbízások időtartama alapján való különbségtétel az egyetértési jog vonatkozásában a joggal való visszaélésre teremt lehetőséget** – a Kormányrendeletben szabályozott egy éves megbízás esetén a 24. § (3) alapján kikéri a nemzetiségi önkormányzat egyetértését, míg a két éves megbízás esetén, amelyet az Nkt. 98. § (18) szabályoz, és az intézményvezetői kritériumok teljesítését követően három évvel pályázat nélkül meghosszabbítható, nem.

Mindezekből következően a Kormányrendelet részletszabályainak és az Nkt. 98. § (18) bekezdésének értelmezésénél elengedhetetlenül szükséges a fenti jogelvek mentén a jogszabály alapvető céljainak szem előtt tartása. Éppen ezért megkérdőjelezhetetlen az Alaptörvényben rögzített nemzetiségi közösségi jogok részletszabályait tartalmazó Njt. rendelkezéseinek elsőbbsége a köznevelési intézmények vezetői kinevezésekor fellépő eljárási problémákat áthidaló Kormányrendeletbe foglalt részletszabály, illetve az Nkt. átmeneti és vegyes rendelkezései körébe iktatott eljárási szabály értelmezésekor. Az ettől eltérő jogalkalmazói gyakorlat a jogállamiságból fakadó jobbiztonsághoz fűződő joggal, valamint a nemzetiségi közösségek önkormányzatra való jogosultsággal és a nemzetiségi oktatási autonómiával összefüggésben visszásságot idéz elő, továbbá sértheti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét is.

A fenti jogértelmezésünkkel azonos álláspontot képviselt korábban az EMMI köznevelésért felelős helyettes államtitkára a nemzetiségi középiskolák helyzetét vizsgáló, AJB-3894/2012. számú ügyben készült jelentésre adott, 2014. június 11-én kelt válaszában,

amikor az Nkt. 84. § (9) bekezdés c) pontjának értelmezéseként azt írta, hogy: „*az állami fenntartó a szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi köznevelési feladatok ellátásában közreműködő intézmény vezetőjének megbízásával kapcsolatos véleményéhez köteles megkérni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését*”.

Az államtitkár a fent hivatkozott válaszlevélben előadta, hogy a KLIK az általa lebonyolított vezetői pályázattal kapcsolatban csupán véleményt formál, annak eredményét (a véleményezésre, egyetértésre jogosultak álláspontjával, köztük a nemzetiségi önkormányzatok egyetértésével vagy egyet nem értésével) felterjeszti a tárcához, és a köznevelési intézmények vezetőit ennek alapján a miniszter nevében eljáró köznevelésért felelős államtitkár bízza meg.

A továbbiakban arról adott tájékoztatást a helyettes államtitkár, hogy az Nkt. 84. § (9) bekezdésének kiegészítésére készül egy olyan javaslat, amely egyértelműen rögzíti azt az egyetlen esetet, amikor nem szükséges a nemzetiségi önkormányzat egyetértésének a beszerzése: „*Az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények tekintetében hozott, a (9) bekezdésben meghatározott döntéseihez nem köteles beszerezni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését, amennyiben az állami intézményfenntartó központ véleményével egyező döntést hoz, és az állami intézményfenntartó központ véleményével az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetért.*”

A helyettes államtitkár a nemzetiségi középiskolák helyzetét vizsgáló, AJB-3894/2012. számú ügyben készült jelentésre adott válaszlevélnek az egyetértési joggal foglalkozó részében végül leszögezte, hogy egyértelműen „*nem születhet jogszerű döntés a vezető kinevezéséről a nemzetiségi önkormányzat egyetértésének a hiányában.*”

Ugyanerre utalt nem sokkal később az EMMI köznevelésért felelős államtitkára a nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatási eljárását vizsgáló AJB-909/2014. számú ügyben készült, 2014. július 14-én kelt jelentésre adott válaszában is, amikor arról tájékoztatót, hogy az Országgyűlés 2014. június 4-i ülésnapján megszavazta az Nkt. 84. §-ának (9a) bekezdéssel történő kiegészítését. Egyben hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint, „*a Kormány fenti törvénymódosítási javaslatával egyértelművé tette, hogy nem kerülhet sor olyan vezető megbízására, akivel az érintett nemzetiségi önkormányzatok nem értenek egyet.*”

Végezetül ismételnem szeretnénk felhívni KLIK figyelmét az Ajbt. 21. § (2) bekezdésében foglaltakra: *az alapvető jogok biztosa (...) megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni.* Az alapvető jogok biztosa eljárásának lefolytatása érdekében tehát az érintett szervek kötelesek eleget tenni a megkeresésnek határidőn belül. **Önmagában alapjogi visszásságot jelent az is, ha a vizsgált hatóság – a törvényen alapuló együttműködési kötelezettségét megszegve – akadályozza a biztost és helyetteseit alkotmányos jogkörük gyakorlásában.**

Összegzés

A nemzetiségi közösségek tagjai számára a közösség fenntartása és erősítése szempontjából meghatározó jelentőségű a törvényben biztosított egyetértési jog gyakorlása. Hangsúlyozzuk, hogy a nemzetiségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog nem lehet formális, valódi jelentőség nélküli jogosítvány.

A KLIK ismertetett jogalkalmazása – amelyet az egyetértési jog államtitkári értelmezése is támogatott – a jogbiztonság elvéhez fűződő alapjog, valamint a nemzetiségi közösségek öngazgatására/önkormányzásra való jogosultsága tekintetében visszásságot okoz.

Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a nemzetiségi kulturális autonómia legalapvetőbb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a nemzetiségi oktatást és kultúrát is érintő döntésekben speciális nemzetiségi szempontok is megjelenjenek.

Köztudomású, hogy a nemzetiségi önkormányzatok az együttdöntési jogosítványaik következetes alkalmazásával tehetnek legtöbbet a kulturális autonómia megteremtése érdekében, ennek közvetett korlátozása is súlyosan sérti az érintett nemzetiségi közösségek alapjogait.

Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében:

Az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérjük az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- ismételten hívja fel a KLIK figyelmét az Nkt. 84. (9) bekezdésének következetes alkalmazására, ehhez kapcsolódóan fontolja meg egy, a KLIK és a tankerületek számára szóló jogértelmezési útmutató kiadását;
- kötelezze továbbá a KLIK és az illetékes tankerületek vezetőit, hogy fenntartói jogkörükben eljárva előre meghatározott időközönként személyesen is egyeztessenek az érintett (országos/területi/települési) nemzetiségi önkormányzatokkal a nemzetiségi köznevelési intézmények tevékenységével, működésével kapcsolatos tartalmi kérdésekről;
- hívja fel a KLIK figyelmét az Ajbt-ben rögzített jogszabályi kötelezettségének határidőben való teljesítésére;
- a konkrét esetben kötelezze a KLIK illetékes tankerületét az egyetértési jogra vonatkozó előírások betartása mellett az eljárás újbóli lefolytatására.

Budapest, 2015. július

Székely László

Szalayné Sándor Erzsébet