

**Az alapvető jogok biztosa és  
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-3090/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Bogárdi Dóra

### **Az eljárás megindítása**

2016 áprilisában panasz érkezett a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnökétől a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez, amelyben az iskolai intézményi tanács tagjainak delegálására vonatkozó jogi szabályozást kifogásolta. A panaszos beadványában azt is megemlítette, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat már az iskolaszék tagjaként sem felügyelheti az iskolában folyó nevelést-oktatást. Az elnök beadványában megírta, hogy a KLIK fenntartásába tartozó Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola/Valéria Dienes Grundschule intézményvezetőjének tájékoztatása szerint az iskola – eddig minimális létszámmal működő – intézményi tanácsa az utolsó ülésén kezdeményezte létszámának bővítését. Az intézményvezető felkérte a fenntartót, a történelmi egyházakat, valamint a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzatot, hogy az új összetételű intézményi tanácsba 1-1 tagot delegáljanak. Az elnök az intézményi tanács létrehozását és a tagok delegálását illetően felhívta a figyelmünket a vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságára és ellentmondásosságára. A delegációra vonatkozó jogi szabályozás alapján a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezheti az intézményi tanács megalkotását, arra azonban nincs lehetősége, hogy tagot küldjön az iskolai intézményi tanácsba. Így csupán a már működő intézményi tanács döntésén múlik, hogy létszámának bővítésével biztosít-e lehetőséget a nemzetiségi önkormányzatnak a tanács munkájában való részvételre. Mivel az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a nemzetiségi jogok érvényesülésével összefüggő visszásság gyanúja, vizsgálatot indítottunk, amelyben megkerestük az Emberi Erőforrások Minisztériumát. Tájékoztatást kérő levelünkben rákérdeztünk arra, mi az oka annak, hogy egy miniszteri rendelet szerint a települési nemzetiségi önkormányzat jogosult az iskolai intézményi tanács létrehozásának kezdeményezésre, de a köznevelésről szóló törvény értelmében arra már nincs lehetősége, hogy tagot is delegáljon a tanácsba.

### **Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk];
- 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 megőrjük.”* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”* [Alaptörvény XXIX. cikk];
- 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)];
- 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 alpfokú, 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.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]. *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”* [Alaptörvény X. cikk (1) 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.

## 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 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,*
- h) szakiskolában és szakkezőépiskolában az illetékes területi gazdasági kamara képviselője (a továbbiakban ezen alcím vonatkozásában az a)-h) pont alattiak együtt: érdekeltek).*

*(5) Az iskola igazgatója, ha bármelyik érdekelt kezdeményezi az intézményi tanács létrehozását, a kezdeményezéstől számított harminc napon belül az intézményi tanács munkájában részt vevő érdekeltek által delegált, azonos számú képviselőből álló bizottságot hoz létre az intézményi tanács megalakításának előkészítéséhez.*

A rendelet 121. §-a értelmében tehát az intézményi tanács létrehozásának kezdeményezésére jogosult a nemzetiségi önkormányzat is, ugyanakkor Nkt. 73.§ (3) bekezdése szerint tagot nem delegálhat a tanácsba. A rendelet 4. § (1) bekezdése kimondja továbbá, hogy a nevelési-oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni – többek között – a vezetők és az iskolaszék, illetve az intézményi tanács közötti kapcsolattartás formáját, rendjét<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rendelet 4. § (1) bekezdés g) pont

Ennek megfelelően vizsgáltuk az iskola 2014. december 10-én elfogadott szervezeti és működési szabályzatát is.

Az SZMSZ 7.5 rendelkezései szerint:

- az intézményi tanács létrehozását kezdeményezheti: a nevelőtestület tagjainak legalább húsz százaléka, az iskolai szülői szervezet képviselője, az iskolai diákönkormányzat képviselője, az intézmény fenntartásáért, működtetésért felelős jogi személy, intézményfenntartó, az intézmény székhelye szerinti történelmi egyházak képviselői, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat, a települési nemzetiségi önkormányzat.
- azonos számú képviselőt küldhet az intézményi tanácsba: a nevelőtestület, az iskolai szülői szervezet képviselője, az iskolai diákönkormányzat, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat, az intézmény székhelye szerinti történelmi egyház. Az intézményfenntartó az intézményi tanácsba egy főt delegálhat.

Az SZMSZ tehát a jogszabályok rendelkezéseit követi, azok mintájára határozza meg az intézményi tanács működését, vagyis a nemzetiségi önkormányzat a vizsgálattal érintett iskola esetében sem delegálhatott volna saját jogán tagot a tanácsba.

## **2 Megkeresésre adott válasz az oktatásért felelős államtitkártól**

Megkeresésünkre az oktatásért felelős államtitkár válaszlevelében megerősítette, hogy az Nkt. 73. § (3) bekezdése valóban nem teszi lehetővé a nemzetiségi önkormányzatok számára, hogy tagot delegálhassanak az iskolai intézményi tanácsba annak ellenére, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 121. §-a alapján annak létrehozását kezdeményezheti.

Az államtitkár nem látja elvi akadályát annak, hogy a jogszabály megengedje a nemzetiségi önkormányzatok részvételét a nemzetiségi nevelés-oktatást biztosító intézményekben működő iskolai intézményi tanácsok munkájában. A nemzetiségi önkormányzatok alkotják ezen intézmények egyik legfontosabb társadalmi háttérét, nem véletlen, hogy a jogszabály a nemzetiségi nevelés-oktatást érintő legfontosabb döntések esetén egyetértési jogot biztosít számukra.

Az iskolai intézményi tanács jogintézményét az új Nkt. teremtette meg, előzménye nem volt. Az elmúlt öt év során nem érkezett a tárcához olyan javaslat, amely az intézményi tanács tagjainak bővítésére irányult volna.

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 háttérrel 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: érdekeltek).

(2) Az iskolaszéket létre kell hozni, ha az érdekeltek 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 képviseléséért 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.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg.

A biztos és biztoshelyettesei a mandátumuk keretei között maradnak akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok alapján és azok megelőzése érdekében áttekintik a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezik és jelzik a jogalkotó szervek felé a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat. Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság megállapítása vagy annak a jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Az Ajbt. tehát feljogosítja az alapvető jogok biztosát, valamint helyetteseit egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese a jelentést közösen készítette el.

## **II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

### **A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye**

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. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság 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.

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 képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek 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 „tisztetben 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 kötelességeket, 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 kötelességeket 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 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 részletezze<sup>2</sup> és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja – többek között – az önkormányzatok létrehozását és az anyanyelvű oktatást is.

### **Tanuláshoz és művelődéshez fűződő alapjogok**

Az Alaptörvény X. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. A tanulás szabadsága tehát alapjog, amelynek célja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése.

Az állam a tanuláshoz való jog céljának érvényesíthetősége érdekében egyfelől intézményes intézkedéseket köteles tenni, támogató feltételeket köteles biztosítani, másfelől a cél elérését gátló tényezőkkel szemben hatékonyan köteles fellépni.

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 feltételeként 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 ingyenesen hozzáférhető alapfokú oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság 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 mindenkor törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása.

---

<sup>2</sup> Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés: A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Njt. 10 § (1) bekezdésének megfelelően a nemzetiségi önkormányzatok alapvető feladata a nemzetiségi érdekek védelme és képviselete, illetve a (4) bekezdés szerint a helyi önkormányzat a nemzetiségi ügyek ellátása körében biztosítja a nemzetiségi jogok érvényesülését.

Az Njt. 23. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy a köznevelés és a felsőoktatás törvényi szabályozása, az oktató-nevelő tevékenység szerkezetének és tartalmának meghatározása, valamint e tevékenység ellenőrzése során a törvénnyel összhangban érvényesíteni kell a nemzetiségek kulturális autonómiájának megfelelő nevelési és oktatási érdekeket. Az intézményi tanácsok esetében a nemzetiségi jogok érvényesülésének biztosítása összefügg a tanuláshoz és közművelődéshez fűződő alapjogokkal is, hiszen – többek között – a nemzetiségi önkormányzatok is lehetőséget kapnak arra, hogy kezdeményezzék egy olyan testület létrehozását, amely véleményt nyilváníthat a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos kérdésekben. Emellett a tanács erősebb jogosítványokkal is rendelkezik, a jelenlegi szabályozás szerint ki kell kérni a véleményét a pedagógiai program, az SZMSZ, a házirend, a munkaterv elfogadása, továbbá a köznevelési szerződés megkötése előtt. E jogok gyakorlásához azonban olyan delegált tagokra van szükség, akik az oda járó tanulók és a helyi közösségek, többek között a nemzetiségi közösségek érdekeinek védelmében jelentős szerepet vállalnak az iskola működésében. Ezért is fontos a nemzetiségi önkormányzatok részvétele az intézményi tanácsban. A nemzetiségi önkormányzatok az intézményi tanácson keresztül felléphetnének az egyéni és közösségi jogként is meghatározott nemzetiségi oktatáshoz való jog érvényesülésének hatékonyabb megvalósulása érdekében. 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 vizsgált esetben az intézményi tanács döntésének köszönhetően a nemzetiségi önkormányzat is lehetőséget kapott érdekeinek képviseletére 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. június 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 nevelést-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 nevelést-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”<sup>3</sup> említve foglalkozik a nemzetiségi önkormányzat, a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetek részvételi lehetőségével. Ha a nemzetiségi önkormányzatok számára csak a nemzetiségi köznevelési intézmények vagy nemzetiségi nevelést-oktatást is alapfeladatként ellátó – de az Njt. 2. § 4. pontja alapján nemzetiségi köznevelési intézménynek nem minősülő – köznevelési intézmények esetében biztosítanák a delegálási jogot az intézményi tanácsba, ez a szabályozás ellentétes lenne az iskolaszék tagjának delegálási jogára vonatkozó rendelkezéssel. A rendelet szerint az iskolaszékbe, bármiféle további szűkítés nélkül – tehát nem csupán a nemzetiségi nevelést-oktatást folytató intézmények vonatkozásában – lehet tagot delegálnia a települési, területi nemzetiségi önkormányzatnak, térségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén pedig az országos nemzetiségi önkormányzatnak, ha nem az iskola fenntartója.

Azért is különösen fontos átgondolni, hogy mely intézményekre terjedjen ki a nemzetiségi önkormányzatok delegálási joga az iskolai intézményi tanácsba, mert az Nkt. szabályozása az intézményi tanács létrehozásának céljaként a helyi közösségek érdekeinek képviselőjét hangsúlyozza. Tehát az is mérlegelendő, hogy ott, ahol nem folyik nevelési nevelést-oktatás, de nyilvánvalóan élnek a településen nemzetiségi közösségek, szükséges-e és célszerű-e biztosítani a delegálási jogot az intézményi tanácsba a nemzetiségi közösség képviselői számára.

A szabályozás során azzal is foglalkozni kellene, kinek és hogyan kell biztosítani a delegálási jogot, ha több nemzetiségi önkormányzat is működik a településen. Fontos és mérlegelendő továbbá az Emberi Erőforrások Minisztériumának az a javaslata is, amely a nemzetiségi önkormányzat hiányában a helyi nemzetiségi társadalmi szervezet részére biztosítaná a delegálási jogot. Továbbá a térségi és országos feladatot ellátó iskolák esetében, az iskolaszékhez hasonlóan, át kellene gondolni, hogy milyen szinten szükséges delegálási jogot adni a nemzetiségi önkormányzatoknak. Figyelemmel arra, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumának válaszelevele szerint a Nkt. következő módosítása alkalmával kívánják kezdeményezni a 73. § (3) bekezdésének, azaz az intézményi tanács delegálási jogának kiegészítését, ezért megítélésünk szerint lehetőség nyílik – kiemelten a nemzetiségi jogok megfelelő érvényesítésének érdekében – a hazai nemzetiségi közösségek képviselőinek bevonásával áttekinteni és egyeztetni a szabályozás módosítását.

## **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.

---

<sup>3</sup> 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 kollégium esetén a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzetiségi óvodai nevelésben, illetve a nemzetiségi iskolai nevelésben-oktatásban; b) nemzetiségi többcélú intézményen, nemzetiségi tagintézményen és nemzetiségi köznevelési intézmény intézményegységén a köznevelési törvény szerinti többcélú intézmény, tagintézmény és intézményegység értendő;



2. Az Ajb. 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. július

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.