



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 felvételi körzethatárok meghatározásánál a nemzetiségi önkormányzat egyetértési
jogának alkalmazásával kapcsolatos vizsgálatról
az AJB-558/2018. (AJB-4371/2017.) számú ügyben**

Előadó:

Varjú Gabriella
Kiss Balázs
Sipos Beáta

Érintett szervek:

Tolna Megyei Kormányhivatal Szekszárdi Járási Hivatala
Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az alapvető jogok biztosja és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése

AJB-558/2018. (AJB-4371/2017.) számú ügyben

Az eljárás megindítása

2017-ben panasz érkezett a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat (továbbiakban: Német Nemzetiségi Önkormányzat) elnökétől a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez, amelyben a **Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola felvételi körzethatárainak kijelöléséről szóló döntést kifogásolta**. Az elnök véleménye szerint a **Tolna Megyei Kormányhivatal Szekszárdi Járási Hivatala** (továbbiakban: Szekszárdi Járási Hivatal) az eljárása során **megsértette a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési joga biztosítására vonatkozó jogi szabályozást**.

A beadványozó leírta, a Szekszárdi Járási Hivatal levélben kereste meg a nemzetiségi önkormányzatok vezetőit, hogy az általános iskolák felvételi körzeteinek megállapításával kapcsolatban éljenek az egyetértési jogukkal. A Német Nemzetiségi Önkormányzat az egyetértési joga gyakorlása során a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola vonatkozásában módosító javaslattal élt, ezt azonban a Szekszárdi Járási Hivatal az iskola felvételi körzetének meghatározásánál figyelmen kívül hagyta.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a nemzetiségi jogok, valamint a jogbiztonság követelményének érvényesülésével összefüggésben visszasság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdésére is – vizsgálatot indítottunk. Eljárásunk során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Tolna Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat vizsgálat folytatására kértük fel, majd az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértünk az emberi erőforrások miniszterétől is.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) 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 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];
- A nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés].

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);

- A nemzeti köznevelésről 2011. sz. CXC. törvény (Nkt.);
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet.

A megállapított tényállás

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat panaszának részletes bemutatása

A Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke 2017 júniusában kifogásolta a Szekszárdi Járási Hivatal – Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola felvételi körzethatárának kijelölésére vonatkozó – döntését.

Az elnök a beadványában megírta, hogy a Szekszárdi Járási Hivatal vezetője 2017. január 11-én kelt levelében a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.) 50. § (10) bekezdése alapján az általános iskolák felvételi körzetének meghatározása céljából kérte a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését vagy körzethatárt módosító javaslatát.

A Német Nemzetiségi Önkormányzat Képviselő-testülete az 5/2017. (I. 24.) számú határozatával egyetértését adta a német nemzetiségi nevelést-oktatást végző iskolák felvételi körzetének a meghatározásához, de csak azzal a feltétellel, ha a kiegészítő javaslatát is figyelembe veszik. A határozatukban azt kérték, hogy a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskolában folyó kétnyelvű német nemzetiségi nevelés-oktatás esetén a felvételi körzet meghatározása „valamennyi szekszárdi általános iskola teljes beiskolázási körzete” legyen, azaz az iskola felvételi körzetét szerették volna Medina, Szálka és Sióagárd települések közigazgatási területével kibővíteni.

A Szekszárdi Járási Hivatal 2017. február 27-én kelt, a Német Nemzetiségi Önkormányzatnak megküldött újabb tájékoztatása szerint a felvételi körzetek meghatározásakor figyelmen kívül hagyta a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési jog gyakorlása keretében megfogalmazott, fentiekben részletezett módosítási javaslatát. Emiatt a Német Nemzetiségi Önkormányzat a 27/2017. (IV. 11.) számú határozatával felkérte a Szekszárdi Járási Hivatalt, hogy a német nemzetiségi iskolák felvételi körzeteit a korábbi képviselő-testületi módosító javaslatuknak megfelelően állapítsa meg.

A Szekszárdi Járási Hivatal vezetője 2017. május 2-án kelt levelében arról tájékoztatta a Német Nemzetiségi Önkormányzatot, hogy a jogszabályi előírásnak megfelelően hivatala egyeztetést folytatott a körzethatár-módosítást kezdeményező javaslatukról a Szekszárdi Tankerületi Központtal, amelynek vezetője a felvételi körzethatár módosítását nem javasolta olyan formában, ahogyan azt kérték.

A Szekszárdi Járási Hivatal tájékoztatása szerint a Szekszárdi Tankerületi Központ az elutasítás indokaként azt fejtette ki, hogy a nemzetiségi önkormányzat javaslata alapján a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola felvételi körzete Medina, Szálka és Sióagárd településekkel bővülne, amely a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola fenntartójaként többletkiadást jelentene számukra, mivel a gyermekek kötelező felvételt biztosító iskolába utaztatásáról az Nkt. 74. § (5) bekezdése szerint a fenntartónak kell gondoskodnia.

További indokként a Szekszárdi Tankerületi Központ előadta azt is, hogy a felvételi körzet megváltoztatása nélkül sem csorbulna a szülő szabad iskolaválasztási joga, hiszen az Nkt. 72. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat iskolát.

A Német Nemzetiségi Önkormányzat álláspontja szerint azonban a felvételi körzetek ilyen módon történt megállapítása sértette az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti egyetértési jog gyakorlását.

A Tolna Megyei Kormányhivatal megkeresésünkre adott válasza

A Tolna Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal) vezető kormány megbízott a megkeresésünkre az alábbi tájékoztatást nyújtotta.

Levele első részében az iskolák felvételi körzetének meghatározásával kapcsolatos jogi szabályozást mutatta be.

A Nkt. 50. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a köznevelési feladatokat ellátó hatóság meghatározza és közzéteszi az iskolák felvételi körzetét, továbbá – a köznevelés-fejlesztési tervvel összhangban – a pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény működési körzetét. A felvételi körzetek megállapításához a köznevelési feladatokat ellátó hatóságnak be kell szereznie az érdekelt települési önkormányzatok véleményét és az illetékes tankerületi központ egyetértését.

Ha az illetékes tankerületi központ nem ért egyet a köznevelési feladatot ellátó hatóság döntésével, illetve a köznevelési feladatot ellátó hatóság megkeresése kézhezvételét követő 15 napon belül az egyetértés tárgyában nem nyilatkozik, az oktatásért felelős miniszter állapítja meg a felvételi körzethatárokat.

Az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerint a nemzetiséghez tartozó gyermekek óvodai nevelését, iskolai nevelés-oktatását ellátó nevelési-oktatási intézmény működési, felvételi körzetének meghatározása előtt be kell szerezni az érdekelt települési nemzetiségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 24. § (1) bekezdése szerint a megyeszékhely szerinti járási hivatal január 15-ig tájékoztatja a települési önkormányzatokat, az illetékességi területén működő általános iskolákat, az illetékes tankerületi központokat, valamint az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzatot a kijelölt körzetek tervezetéről.

Az EMMI rendelet 24. § (1a) bekezdése szerint a települési önkormányzat a véleményéről, a tankerületi központ, valamint az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzat az egyetértéséről vagy körzethatár módosítását kezdeményező javaslatáról február 15. napjáig tájékoztatja a megyeszékhely szerinti járási hivatalt.

Ezt követően a levelében ismertetett jogszabályokra figyelemmel a kormány megbízott részleteiben is elemezte a Szekszárdi Járási Hivatal által lefolytatott eljárást. A fenti jogszabályi rendelkezésnek eleget téve a Német Nemzetiségi Önkormányzat határidőben juttatta el a Szekszárdi Járási Hivatalhoz az 5/2017. (I. 24.) számú határozatát, amelyben egyetértését adta a német nemzetiségi nevelés-oktatást végző általános iskolák Szekszárdi Járási Hivatal által tervezett felvételi körzetéhez azzal a módosító javaslattal, hogy a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola esetében a felvételi körzet „Szekszárd teljes közigazgatási területe” helyett „valamennyi szekszárdi általános iskola teljes beiskolázási körzete” legyen.

Az EMMI rendelet 24. § (1b) bekezdése szerint a megyeszékhely szerinti járási hivatal az (1a) bekezdésben rögzített vélemény és egyetértés figyelembevételével kijelölt körzetekről február utolsó napjáig tájékoztatja a települési önkormányzatokat, az illetékességi területén működő általános iskolákat, a tankerületi központokat, valamint az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzatot.

Egyetértés hiányában vagy körzethatár-módosítást kezdeményező javaslattétel esetén a megyeszékhely szerinti járási hivatal a tankerületi központtal történt egyeztetést követően jelöli ki a felvételi körzeteket február utolsó napjáig. Amennyiben az egyeztetés nem vezetett eredményre, úgy az érintett körzet vonatkozásában adott véleményekről és oktatásszervezési adatokról az illetékes tankerületi központ részletes, írásbeli tájékoztatást ad február utolsó napjáig az oktatásért felelős miniszter részére az Nkt. 50. § (8) bekezdése szerinti döntés meghozatalához.

A Német Nemzetiségi Önkormányzat körzethatár-módosítást kezdeményező javaslatára tekintettel a Szekszárdi Járási Hivatal a fenti jogszabályi előírásnak megfelelően egyeztetést folytatott a Szekszárdi Tankerületi Központtal.

A Szekszárdi Tankerületi Központ arról tájékoztatta a Szekszárdi Járási Hivatalt, hogy a Német Nemzetiségi Önkormányzat által a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskolára vonatkozóan kért felvételi körzethatár-módosítást nem javasolja. Ennek indokaként a kormány megbízott a panasz részletes ismertetésénél már korábban felsorolt okokat említette.

A Szekszárdi Járási Hivatal a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola 2017/2018. tanévre vonatkozó felvételi körzetét a tankerületi központtal – mint a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola fenntartójával – történt egyeztetést követően jelölte ki, melynek során nem tartotta indokoltnak a körzethatár-módosítást. A kijelölésnél a fent hivatkozott jogszabályi rendelkezéseken túl figyelemmel volt arra, hogy a felvételi körzet eredeti elképzelés szerinti meghatározása nem csorbítja a szülő szabad iskolaválasztási jogát, hiszen körzethatár-módosítás nélkül is bármelyik szülő beírathatja a gyermekét a kétnyelvű német nemzetiségi nevelés-oktatást biztosító Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskolába, a körzethatár-módosítás a Szekszárdi Tankerületi Központ számára azonban – az érintett három település gyermekeinek utaztatása révén – többletkiadással járna.

A kormány megbízott álláspontja szerint a Szekszárdi Járási Hivatal, mint köznevelési feladatokat ellátó hatóság a felvételi körzethatárok kijelölése során a jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el.

A Kormányhivatal Hatósági Főosztálya a Szekszárd Megyei Jogú Város Jegyzője 2017. április hó 18. napján kelt – a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának figyelmen kívül hagyásáról szóló – beadványát továbbította a Szekszárdi Járási Hivatalhoz. A Szekszárdi Járási Hivatal a 2017. május hó 02. napján kelt levelében tájékoztatást nyújtott a jegyző részére az általános iskolák felvételi körzeteinek megállapításával kapcsolatban.

A kormány megbízott végezetül a megkeresésünkre adott válaszlevelében jelezte, hogy a Kormányhivatal az ügy további vizsgálatát illetően nem rendelkezik hatáskörrel. A Szekszárdi Járási Hivatal eljárása és döntése jogszerűségének vizsgálata az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Oktatásért Felelős Államtitkárának a megkeresésünkre adott válasza

Az oktatásért felelős államtitkár válaszában az alábbiakról tájékoztatt.

Az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerint a nemzetiségi köznevelési feladatot ellátó intézmény felvételi körzetének meghatározása az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértésével történhet. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (továbbiakban: Njt.) 27. §-a egyértelműen rendelkezik arról, hogy a nemzetiségi önkormányzat egyet nem értése esetén a nemzetiségi önkormányzat egyetértésének pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban hozhat döntést.

A körzethatár kijelölésének folyamatát az EMMI rendelet 2017. január 1-től hatályos 24. §-a rögzíti.

A megkereső levelünkben rákérdeztünk arra, hogy a körzethatár-módosítást kezdeményező nemzetiségi önkormányzat egyet nem értése esetén miért nem érvényesül az Njt. 27. §-ban szabályozott eljárási rend? Az államtitkár nem értett egyet a felvetésünkkel, azaz, hogy a körzethatárok meghatározásánál a nemzetiségi önkormányzat egyet nem értése esetén nem érvényesülne az Njt.-ben biztosított eljárási rend az egyetértés pótlására. **Álláspontja szerint az Nkt. és az EMMI rendelet rendelkezései összhangban vannak az Njt. rendelkezésével, a probléma abból adódott, hogy az Njt. 27. §-nak vonatkozó előírásait a konkrét panaszügyben nem alkalmazták.**

Véleménye szerint az EMMI rendelet 24. §-a azt hivatott biztosítani, hogy a körzethatár kijelölésének folyamatában felmerülő véleménykülönbségek – különös tekintettel az érintett tankerületi központ ellenvéleményére – feloldásra kerüljenek. A nemzetiségi önkormányzatok egyet nem értése esetén az Njt. 27. §-a egyértelmű útmutatást ad az eljárás menetére, egyéb, például a tankerület egyet nem értése esetén ez korábban nem volt részletesen szabályozva.

Az oktatásért felelős államtitkár szerint az kétségtelen, hogy az EMMI rendelet hivatkozott bekezdése az Njt. 27. §-ban meghatározott eljárást nem nevesíti (hiszen az Njt.-ben részletesen szabályozott a nemzetiségi önkormányzat egyet nem értése esetén követendő eljárás).

Az eljárásrend részeként azonban megjelenik az Nkt. 50. § (10) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértésének a bekérése, és ehhez kapcsolódóan a döntés-előkészítés során alkalmazni kellett volna az Njt.-ben leírtakat.

Az államtitkár szerint Szekszárdon a konkrét esetben úgy kellett volna eljárni, ahogy azt a jogszabályok előírják. Az EMMI rendeletben meghatározottak szerint le kellett volna folytatni az egyet nem értő nemzetiségi önkormányzattal az egyeztetést. Amennyiben az nem vezetett volna eredményre, az intézkedéstől vagy elállnak, vagy a beiskolázási körzet meghatározásáért felelős megyeszékhely szerinti járási hivatal az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól megkéri a nemzetiségi önkormányzat nyilatkozatának pótlását.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a körzethatárok kijelölésével kapcsolatban eddig egyik nemzetiségi önkormányzat sem kereste meg a saktárcát. Véleménye szerint a panaszolt ügyben csak jogalkalmazási problémáról van szó, ezért jogszabály-módosítást nem terveznek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint **hatóság**, ezen belül **közszolgáltatást végző szerv** 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján a közigazgatási jogkörében eljáró megyei kormányhivatal járási hivatala hatóságnak, a tankerületi központ pedig közszolgáltatónak minősül.

A biztos és biztoshelyettesei a mandátumuk keretei között maradnak akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz 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) bekezdés 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 biztosára 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.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egységése esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Jogbiztonsághoz fűződő jog

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 (Vö. pl. 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat)

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** azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, vagyis ezen alapelvnek a **szabályozás szintjén és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is 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 anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, 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 „tiszteletben tartására és védelmére” a *szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükből 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 kötelezéseket, 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 tartalmazták a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelezéseket 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, és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország – többek között – biztosítja a nemzetiségi közösségek öngazdátáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

A Njt. a nemzetiségek oktatási öngazdátása alatt az állam költségvetési, jogalkotási és felsőoktatás-irányítási feladatvállalását; a nemzetiségi önkormányzatok együttműködési, véleményezési és egyetértési jogainak a szabályozását és biztosítását, a nemzetiségi önkormányzatok (oktatási) intézményfenntartóvá válásának a támogatását, valamint a nemzetiséghez tartozók – nemzetiségi oktatás vonatkozásában való – előnyben részesítését érti.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának megsértése az iskolai körzethatárok kijelölésekor

Mindenekelőtt fontos feleleveníteni a nemzetiségi önkormányzatok helyi közösségekben betöltött, a nemzetiségi közügyek intézése érdekében vállalt jelentős és megkerülhetetlen szerepkörét. A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben – a törvény keretei között – önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el. A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.

A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése során együttműködnek az állami és helyi önkormányzati szervekkel. Fontos jogosítványként fogalmazható meg, hogy a nemzetiségi önkormányzat részt vehet például az adott településen élő nemzetiségi lakosságot érintő döntések meghozatalában. A részvételi jogosítványok formáinak tekinthetők az egyetértési, a véleményezési, és a megkeresési, illetve kezdeményezési jogosultságok. A nemzetiségi jogok számos élethelyzetben megjelenhetnek, így például kiemelten a közoktatásban, de a foglalkoztatásban, a lakásgazdálkodásban, a település közművesítésének – az egyenlő bánásmód követelménye szerinti – megvalósítása során is, és további, itt nem részletezendő esetekben.

A részvételi jogosultságok szabályozásának célja, hogy **a nemzetiségi önkormányzatok megkerülhetetlenek legyenek, és az álláspontjukat a döntéshozó szervek kötelesek legyenek figyelembe venni az összes olyan lényeges kérdésben, amelyek az általuk képviselt közösségeket érintik, vagy érinthetik, de az azokról történő döntések más szervek hatáskörébe tartoznak.**

Mindezekre, illetve a konkrét panaszügyre figyelemmel elsőként azt szükséges megvizsgálnunk, hogy **a Szekszárdi Járási Hivatal a jogszabályokban előírtaknak megfelelően biztosította-e a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési jogának gyakorlását?**

Az Nkt. 50. § (10) bekezdése egyértelműen rögzíti a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogának biztosítását az iskolai körzethatárok kijelölése során. Az Nkt. értelmében a nemzetiséghez tartozó gyermekek óvodai nevelését, iskolai nevelés-oktatását ellátó nevelési-oktatási intézmény működési, felvételi körzetének meghatározása előtt be kell szerezni az érdekelt települési nemzetiségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

A nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogának gyakorlását köznevelési ügyekben – egyetértve a szaktárca álláspontjával – az Njt. pontosan szabályozza. Az Njt. 27. §-a 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 félbezz 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.”

A konkrét ügy tekintetében a benyújtott panasz és a megkeresésünkre beérkezett válaszok, illetve a kapcsolódó dokumentumok alapján egyértelműen áttekinthető az eljárási folyamat. A Szekszárdi Járási Hivatal vezetője 2017. január 11-én kelt levelében az Nkt. 50. § (10) bekezdése alapján az általános iskolák felvételi körzetének meghatározása céljából megkereste a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzatot, a képviselő-testület egyetértését vagy körzethatárt módosító javaslatát kérve.

A Német Nemzetiségi Önkormányzat Képviselő-testülete 30 napon, azaz határidőn belül az 5/2017. (I. 24.) számú határozatával úgy adta egyetértését a német nemzetiségi nevelés-oktatást végző iskolák felvételi körzetének a meghatározásához, hogy egy körzethatár módosító javaslatot is megfogalmazott. Határozatukban azt kérték, hogy a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskolában folyó kétnyelvű német nemzetiségi nevelés-oktatás esetén a felvételi körzet meghatározása a „Szekszárd teljes közigazgatási területe” helyett „valamennyi szekszárdi általános iskola teljes beiskolázási körzete” legyen.

A Szekszárdi Járási Hivatal 2017. február 27-én kelt újabb tájékoztatása szerint a felvételi körzetek meghatározásakor figyelmen kívül hagyták a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési jogának gyakorlása keretében megfogalmazott, fentiekben részletezett módosítási javaslatát. Emiatt a Német Nemzetiségi Önkormányzat a 27/2017. (IV. 11.) számú határozatával felkérte a Szekszárdi Járási Hivatalt, hogy a német nemzetiségi iskolák felvételi körzeteit a korábbi módosító javaslatuknak megfelelően állapítsa meg.

A Szekszárdi Járási Hivatal azonban ezt követően sem vette figyelembe, hogy a Német Nemzetiségi Önkormányzat nem értett egyet a felvételi körzetek kialakításával, eljárása során nem követte a Njt.-ben előírtakat. Legközelebb csak 2017. május 2-án kelt levelében reagált a Német Nemzetiségi Önkormányzat határozatára. Megírta, hogy a jogszabályi előírásnak megfelelően hivatala egyeztetést folytatott a Német Nemzetiségi Önkormányzat körzethatár-módosítást kezdeményező javaslatáról a Szekszárdi Tankerületi Központtal, amelynek vezetője a felvételi körzethatár módosítását nem javasolta olyan formában, ahogyan azt kérték, ezért annak kijelölésekor nem is vették figyelembe a Német Nemzetiségi Önkormányzat javaslatát.

A fentiekben ismertetett eljárás – egyetértve a szaktárca álláspontjával – egyértelműen ellentmond az Njt.-ben leírtaknak. A Német Nemzetiségi Önkormányzat nem adta az egyetértését a felvételi körzethatárok Szekszárdi Járási Hivatal által tervezett formában történő kialakításához. Ahogyan az Emberi Erőforrások Minisztériuma leírta: a Szekszárdi Járási Hivatalnak le kellett volna folytatnia az egyet nem értő Német Nemzetiségi Önkormányzattal az

egyeztetést. Amennyiben az nem vezetett volna eredményre, az intézkedéstől vagy el kellett volna állniuk, vagy a beiskolázási körzet meghatározásáért felelős megyeszékhely szerinti járási hivatalnak, jelen esetben a Szekszárdi Járási Hivatalnak az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól meg kellett volna kérnie a Német Nemzetiségi Önkormányzat nyilatkozatának pótlását.

További figyelemre méltó körülmény, hogy a Szekszárdi Tankerületi Központ elutasítási indoka sem volt megfelelően alátámasztva. Álláspontja szerint, ha a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola felvételi körzete Medina, Szálka és Sióagárd településekkel bővülne, ez számukra a nemzetiségi iskola fenntartójaként többletkiadást jelentene, mivel a gyermekek kötelező felvételt biztosító iskolába utaztatásáról az Nkt. 74. § (5) bekezdése szerint a fenntartónak kell gondoskodnia.

Áttekintettük a Szekszárdi Tankerületi Központ fenntartásába tartozó Szekszárdon működő általános iskolák kötelező felvételi körzeteit. A Szekszárdi Babits Mihály Általános Iskola kötelező felvételt biztosító körzetéhez Medina közigazgatási területe, a Szekszárdi Baka István Általános Iskola kötelező felvételt biztosító felvételi körzetéhez pedig Szálka közigazgatási területe tartozik. Sióagárd közigazgatási területe esetében pedig a Szekszárdi Garay János Általános Iskola és Alapfokú Művészeti Iskola a kijelölt kötelező felvételt biztosító körzet.

Arról nem rendelkezünk információval, hogy jelenleg az érintett települések közigazgatási területéről ténylegesen járnak-e a kötelező felvételi körzetként kijelölt székhely intézményekbe gyermekek, és hogy számukra a Szekszárdi Tankerületi Központnak meg kellett-e valójában is szerveznie a kötelező utaztatást. Ha erre sor került, figyelemmel arra, hogy a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola is Szekszárd városában található, csupán a településen belüli utaztatást kellene megszervezniük a már fennálló kötelezettségükön túlmenően, amely álláspontunk szerint jelentős többletkiadással nem járna.

Amennyiben a Szekszárdi Tankerületi Központnak mind ez idáig nem kellett megszerveznie a három településről a gyermekek kötelező utaztatását, annak ellenére, hogy három szekszárdi általános iskola kötelező felvételi körzetként lett kijelölve, akkor valóban merülhetnek fel többletköltségek. A plusz ráfordítás azonban a német nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezéséhez lenne szükséges, így azt biztosítani kell költségvetési forrásból, a nemzetiségi köznevelés többletköltségeit ugyanis összhangban az Njt. 22. § (2) bekezdésével – az irányadó jogszabályokban meghatározott módon – az állam viseli. Az állam a magyarországi nemzetiségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el, és tekintet nélkül arra, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója, támogatja a nemzetiségek által használt nyelv alkalmazását a nemzetiségi köznevelésben. A három településen élő gyermekek és szüleik nemzetiségi közneveléshez fűződő jogát egyébként az is indokolja, hogy a Központi Statisztikai Hivatal 2011. évi népszámlálási adatai alapján mindhárom községben élnek német nemzetiségű lakosok, Sióagárdon és Szálkán közel 10, illetve 20%-os arányú a német nemzetiségi közösség, ennek megfelelően ezeken a településeken német nemzetiségi önkormányzatok is működnek.

A többletköltségek szempontjából aggályosnak tartjuk azonban azt az érvelést is, mely szerint a három településen élő tanulók esetében a szülők a szabad iskola választás jogával élve a kötelező körzethatár kijelölése nélkül is járathatják gyermekeiket a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskolába. Ebben az esetben ugyanis a tanulók utaztatásáról önmaguknak kellene gondoskodniuk, amely esetenként jelentős költségráfordítást jelenthet a családoknak, ez pedig akadályozhatja, sőt el is lehetetlenítheti a gyermekek nemzetiségi nevelés-oktatáshoz való hozzáférését.

Arról jelenleg még nem rendelkezünk információval, hogy 2018-ban a Szekszárdi Járási Hivatal kötelező felvételi körzetek kialakítása során milyen döntés-előkészítő eljárást folytat. Jelentésünkkel azonban a jogsértő gyakorlat ismételt előfordulásának a megelőzésére és megakadályozására is törekszünk.

Mindezekre figyelemmel megállapítjuk, hogy a nemzetiséghez tartozó gyermekek iskolai nevelés-oktatását ellátó nevelési-oktatási intézmény felvételi körzetének meghatározása során a Szekszárdi Járási Hivatal a Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértésének hiányában nem az Njt.-ben előírtak szerint járt el, és ez a nemzetiségi jogok érvényesülését, valamint jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét sértve visszásságot eredményezett.

A nemzetiségi önkormányzatok körzethatárok kijelölésével kapcsolatos egyetértési jogának szabályozási problémái

A panaszügy vizsgálata során felmerült annak lehetősége is, hogy a jogalkalmazási problémák mellett a nemzetiségi óvodai nevelést, iskolai nevelés-oktatást ellátó nevelési-oktatási intézmények működési, felvételi körzetének meghatározására vonatkozó jogszabályi háttér nincs teljes mértékben összhangban a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogának gyakorlására vonatkozó Njt. 27. §-ának rendelkezésével.

A jogszabályoknak egyértelműnek, kiszámíthatónak, minden jogalkalmazó és érintett számára átláthatónak, világosan értelmezhetőnek kell lennie. Vizsgálatunkban arra is kitérünk, hogy vajon mennyiben érvényesül ez a követelmény a felvételi körzethatárok döntés-előkészítésének menetét szabályozó rendelkezések esetén.

Az Nkt. 50. § (8) bekezdése rögzíti az iskolai felvételi körzetek meghatározásának legfontosabb feladatait. A bekezdés szerint **a köznevelési feladatokat ellátó hatóság határozza meg és teszi közzé az iskolák felvételi körzetét**, továbbá – a köznevelés-fejlesztési tervvel összhangban – a pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény működési körzetét. A felvételi körzetek megállapításához a köznevelési feladatokat ellátó hatóságnak be kell szereznie az érintett települési önkormányzatok véleményét és az illetékes tankerületi központ egyetértését.

Külön szabályozza az Nkt. az illetékes tankerületi központtal történő egyeztetés menetét és a válasz vagy egyetértés hiányának következményét. Ha az illetékes tankerületi központ nem ért egyet a köznevelési feladatot ellátó hatóság döntésével, illetve a köznevelési feladatot ellátó hatóság megkeresése kézhezvételét követő 15 napon belül az egyetértés tárgyában nem nyilatkozik, az oktatásért felelős miniszter állapítja meg a felvételi körzethatárokat.

Az Nkt. 50. § (10) bekezdése határozza meg az érintett nemzetiségi önkormányzatokkal való egyeztetés menetét. A nemzetiséghez tartozó gyermekek óvodai nevelését, iskolai nevelés-oktatását ellátó nevelési-oktatási intézmény működési, **felvételi körzetének meghatározása előtt be kell szerezni az érdekelt települési nemzetiségi vagy országos feladatot ellátó iskola esetén az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.**

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy az Nkt. 50. § (10) bekezdése összhangban van az Njt. 27. §-val, és a bekezdés fogalomhasználatából egyértelműen lehet következtetni a nemzetiségi önkormányzatok közneveléssel kapcsolatos ügyekben biztosított egyetértési jogára.

Ezzel szemben az alacsonyabb szintű EMMI rendelet 24. §-a, valamint az Njt. egyetértési jog biztosításával kapcsolatos rendelkezése között jelentős ellentmondás fedezhető fel.

Ennek alátámasztásaként először célszerű áttekinteni a **felvételi körzetek meghatározására vonatkozó eljárás részleteit szabályzó EMMI rendelet 24. §-át, amely 2017. január 1-jétől hatályos.**

A rendelet 24. § (1) bekezdése szerint a felvételi körzetek megállapításához a megyeszékhely szerinti **járási hivatal minden év október utolsó napjáig beszerzi** az illetékességi területén található települési önkormányzatok véleményét, amely tartalmazza a település jegyzőjének nyilvántartásában szereplő, a településen lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező hátrányos helyzetű, általános iskolába járó gyermekek létszámát intézményi és tagintézményi bontásban.

A 24. § (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy a megyeszékhely szerinti **járási hivatal január 15-ig tájékoztatja** a települési önkormányzatokat, az illetékességi területén működő általános iskolákat, az illetékes tankerületi központokat, valamint **az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzatot a kijelölt körzetek tervezetéről.**

A 24. § (1a) bekezdése szerint a települési önkormányzat a véleményéről, a tankerületi központ, valamint az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzat az egyetértéséről vagy körzethatár módosítását kezdeményező javaslatáról **február 15. napjáig tájékoztatja a megyeszékhely szerinti járási hivatalt.**

A 24. § (1b) bekezdése alapján a megyeszékhely szerinti **járási hivatal** az (1a) bekezdés szerinti vélemény és egyetértés figyelembevételével **kijelölt körzetekről február utolsó napjáig tájékoztatja** a települési önkormányzatokat, az illetékességi területén működő általános iskolákat, a tankerületi központokat, valamint **az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzatot. Egyetértés hiányában vagy körzethatár-módosítást kezdeményező javaslattétel esetén a megyeszékhely szerinti járási hivatal a tankerületi központtal történt egyeztetést követően jelöli ki a felvételi körzeteket február utolsó napjáig. Amennyiben az egyeztetés nem vezetett eredményre, úgy az érintett körzet vonatkozásában adott véleményekről és oktatásszervezési adatokról az illetékes tankerületi központ részletes, írásbeli tájékoztatást ad február utolsó napjáig az oktatásért felelős miniszter részére az Nkt. 50. § (8) bekezdése szerinti döntés meghozatalához.**

A 24. § bekezdései pontosan meghatározzák az egyes hatóságok, szervek feladatait és a kapcsolódó eljárási határidőket is.

Az EMMI rendelet 24. § (1a) bekezdése precízen rögzíti, hogy az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzatnak az egyetértéséről vagy körzethatár módosítását kezdeményező javaslatáról meddig kell tájékoztatnia a megyeszékhely szerinti járási hivatalt. **A „február 15. napjáig tájékoztatja” kifejezés, nem utal azonban arra a lehetőségre, melyet az Njt. 27. §-a biztosít, azaz, hogy a nyilatkozattételre vonatkozó határidő – bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal, további 30 nappal meghosszabbítható. Az EMMI rendelet 24. §-a vonatkozásában az egyetértési jog gyakorlására vonatkozó határidő semmiképpen nem tekinthető lex specialisnak a felvételi körzetek kijelölése tárgyában, az Njt. 27. §-a ugyanis abszolút érvénnyel határozza meg a köznevelési ügyekben az egyetértési jog gyakorlására vonatkozó szabályokat, azok alól nem enged más jogszabály részére eltérést.**

Mindezekre figyelemmel, ha azt feltételezzük, hogy a „tájékoztatja” kifejezés nem zárhatja ki az egyetértési jog gyakorlására vonatkozó Njt.-ben szabályozott határidő hosszabbításának lehetőségét, akkor az EMMI rendelet 24. §-ban meghatározott határidők betartása válik lehetetlenné.

Ha a nemzetiségi önkormányzat ugyanis kéri a 30 napos határidő hosszabbítását, akkor csak március 15-ig köteles a nyilatkozattételre. Erre egyébként ténylegesen szükség lehet, ha a nemzetiségi önkormányzat a körzethatár módosítását kezdeményező javaslata előtt tájékozódni szeretne a javaslatában szereplő felvételi körzetek nemzetiségi közösségeinek, családjainak az igényeiről.

A 30 napos hosszabbítás esetén már nem teljesíthető a 24. §-ban meghatározott, február végéig előírt többi feladat és határidő sem, hiszen március 15-ig az sem feltétlenül derül ki, hogy a nemzetiségi önkormányzat egyetért-e a járási hivatal tervezetével, vagy pedig a körzethatár módosítását kezdeményezi. Március 15-ig tehát a tankerületi központtal történő egyeztetés is aggályos, hiszen még nem ismert az egyeztetés tárgya. Február végéig legfeljebb annyit jelezhető a minisztérium számára, hogy még nem zárult le az egyeztetési folyamat, nem jelenthető ki azonban, hogy nem volt eredményes az egyeztetési folyamat, mivel erre vonatkozóan még nem rendelkeznek információval.

Ha pedig a nemzetiségi önkormányzat március 15-ét követően olyan körzethatár módosító javaslattal áll elő, amelyet a járási hivatal és a tankerületi központ nem támogat, és a járási hivatal kijelölt körzeteivel a nemzetiségi önkormányzat végül a közöttük folyó egyeztetés ellenére sem ért egyet, akkor a járási hivatal érdekelt hatóságként köteles kezdeményezni az egyetértési nyilatkozat pótlását a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságnál, amely 30 napon belül dönt nemperes eljárás keretében.

Ezáltal a határidő, az előzetes egyeztetést is beleszámítva minimum 30-40 nappal ismételtlen kitolódhat. **Megítélésünk szerint aggályos a szabályozás abból a szempontból, hogy a fentiekben részletezett határidő csúszások esetén az illetékes hatóságnak és tankerületi központnak hogyan kellene értelmeznie az EMMI rendelet 24. §-ban meghatározott határidőket, feladatokat.**

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma egyértelműen leszögezte a megkeresésünkre adott véleményében, hogy a jelenlegi jogi szabályozás a kötelező felvételi körzetek tekintetében megfelelő, az Nkt., az Njt. és az EMMI rendelet vonatkozó szabályai összhangban vannak, módosítást ezzel összefüggésben nem tart szükségesnek.

Az oktatásért felelős államtitkár véleménye szerint az EMMI rendelet új 24. §-a épp azt hivatott biztosítani, hogy a körzethatár kijelölésének folyamatában felmerülő véleménykülönbségek, különös tekintettel az érintett tankerületi központ ellenvéleményére, feloldásra kerüljenek. A nemzetiségi önkormányzatok egyet nem értése esetén az Njt. részletesen szabályozza, hogy az eljárásnak miként kell történnie, korábban például a tankerületi központtal való egyeztetés menete nem volt ilyen pontosan szabályozva.

A Szekszárdi Járási Hivatal visszasságot eredményező eljárása azonban azt jelzi, hogy a szabályozásban a határidők értelmezése mellett egy másik probléma is felmerült. A konkrét esetből az derült ki, hogy a jogalkalmazó szervek az EMMI rendelet 24. §-át a gyakorlatban másképp értelmezték és alkalmazták, mint ahogyan a szaktárca. A minisztérium véleménye szerint az Nkt. 50. § (10) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a járási hivatalnak lehetősége lett volna az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértésének a bekérésére és ehhez kapcsolódóan egyetértés hiányában a döntés-előkészítés során a Njt.-ben leírtak alkalmazására.

A Tolna Megyei Kormányhivatal és a Szekszárdi Járási Hivatal **az EMMI rendelet 24. § (1b) bekezdésének második mondatát szó szerint értelmezte:** „Egyetértés hiányában vagy körzethatár-módosítást kezdeményező javaslattétel esetén a megyeszékhely szerinti járási hivatal a tankerületi központtal történt egyeztetést követően jelöli ki a felvételi körzeteket február utolsó napjáig.” A konkrét ügyben tehát fel sem merült annak a lehetősége, hogy az egyetértés hiányát a nemzetiségi önkormányzat esetében az Njt. rendelkezései szerint oldják fel. **Egyeztetés alatt kizárólagosan azt értették, hogy a Szekszárdi Járási Hivatalnak egyeztetnie kell a Szekszárdi Tankerületi Központtal,** majd ezt követően február utolsó napjáig kijelölni a felvételi körzeteket. Kérdés az is, a nemzetiségi önkormányzat egyetértésének hiányában az Njt. 27. §-ban szabályozott eljárás alkalmazása esetében, hogy lehetne betartani az EMMI rendelet 24. § (1b) bekezdésében előírt február végi határidőt, hiszen az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt.

Bár a minisztérium azt jelezte, hogy hasonló problémával nem fordultak hozzájuk, nem rendelkezünk arra vonatkozóan információval, hogy más járási hivatalok hogyan értelmezték és alkalmazták a jelzett szakaszt.

Összességben az állapítható meg, hogy nemzetiségi önkormányzatok körzethatárok kijelölésére vonatkozó egyetértési jogának gyakorlásával összefüggésben az Nkt. és Njt. rendelkezései egymásra tekintettel, egymással összhangban értelmezhetők és alkalmazhatók. **A jogértelmezési és jogalkalmazási problémák az EMMI rendelet 24. §-val összefüggésben merültek fel, ez a szakasz ugyanis nincs összhangban – az EMMI rendelet 24. § (1b) bekezdése második mondatának megfogalmazása miatt, illetve a határidők okán – az Njt. 27. §-ban rögzített egyetértési jogra vonatkozó szabályozással.** Továbbra is szükségesnek tartjuk az érintett jogszabályok összehangolása érdekében az alacsonyabb szintű EMMI rendelet vonatkozó rendelkezésének pontosítását, módosítását.

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a panaszügyben kifogásolt és a jelentésünkben részletesen kifejtett – az EMMI rendelet 24. §-ának gyakorlati végrehajtásával kapcsolatos – hiányosságok és értelmezési nehézségek a nemzetiségi jogok, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyével járó visszásságot idéznek elő.

A jelentésünkben foglaltakkal összefüggésben, különös figyelemmel a jogi szabályozás módosítását érintő megállapításainkra – a korábbi jelentéseinkhez hasonlóan – fontosnak tartjuk, hogy az **Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési és kulturális albizottsága** közvetítésével, közreműködésével egyeztetésekre kerüljön sor a magyarországi nemzetiségi közösségeket képviselő szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel is.

Az **Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési és kulturális albizottsága** folyamatosan figyelemmel kíséri a hazai nemzetiségi közösségeket érintő nevelés-oktatásra vonatkozó szabályozást, és szükség szerinti annak módosítását is kezdeményezi. A feladatköre alapján tehát az albizottság tevékenységéhez is kapcsolódik a felvételi körzetek meghatározására vonatkozó döntés-előkészítést érintő szabályozási, illetve jogalkalmazási kérdéskör áttekintése, megvitatása.

Intézkedés

1. A feltárt visszásság megszüntetése és megelőzése érdekében felkérjük a Szekszárdi Járási Hivatal vezetőjét, hogy a továbbiakban **a felvételi körzetek megállapítására vonatkozó döntés-előkészítés során – a nemzeti önkormányzatok egyetértésének hiányában – az Njt. 27. §-ban jelzett rendelkezés figyelembevételével járjon el.**

2. A feltárt visszásság megszüntetése érdekében javasoljuk az **Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának**, 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 feltárt, **a felvételi körzetek megállapítására vonatkozó döntés-előkészítés során tapasztalható, az EMMI rendelet 24. §-a és az Njt. 27. §-a közötti szabályozási és jogalkalmazási hiányosságokat**, és azokhoz kapcsolódóan szakmai meggyőződése alapján alakítsa ki az álláspontját és javaslatát.

3. Az **Ajbt. 37. §-a** alapján felkérjük az **emberi erőforrások miniszterét**, hogy: tekintse át a jelentésünkben felvetett a felvételi körzetek megállapítására vonatkozó döntés-előkészítés során tapasztalható, az EMMI rendelet 24. §-a és az Njt. 27. §-a közötti szabályozási és jogalkalmazási hiányosságokat és **fontolja meg** – az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának szakmai álláspontja és javaslata alapján – **a szükséges jogszabály-módosítások előkészítésének, illetve a jogalkalmazást segítő intézkedések megtételének a kezdeményezését.**

Budapest, 2018. március 1.

Székely László



Szalayné Sándor Erzsébet

