

**Az alapvető jogok biztosa és
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-727/2017. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-720/2017.)**

Előadó: dr. Varjú Gabriella

Az eljárás megindítása

A kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatok iskolai tanulmányba történő beszámításával és iskolai bizonyítványba történő bejegyezhetőségével kapcsolatban 2016-ban két panasz is érkezett a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez. Az egyikben a szülő a gyermekei ügyében kérte a segítségünket, annak érdekében, hogy a kiegészítő görög nemzetiségi nevelés-oktatásban vendégtanulóként kapott értékeléseik bejegyzésre kerüljenek a tankötelezettség teljesítését biztosító, nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató általános iskola bizonyítványaiban.

Egy hónappal később az érintett általános iskola igazgatója kért vizsgálatot és állásfoglalást arra vonatkozóan, hogy az egyedi ügyben tett intézkedései megfelelőek voltak-e, illetve az egységes jogalkalmazás kialakítása érdekében hogyan kell értelmezni és a gyakorlatban végrehajtani a jogszabályokat.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a jogbiztonság követelményével és a nemzetiségi jogok érvényesülésével összefüggésben visszásság 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 Szerkezeti 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 Klebelsberg Intézményfenntartó Központ¹ elnökét vizsgálat folytatására kértük fel, majd később az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértünk az emberi erőforrások miniszterétől.

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];

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 szóló CXC. törvény (Nkt.);
- A nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet;
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet.

¹ A megkeresés idején még Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) volt a neve, de 2017. január 1-jétől Klebelsberg Központként (a továbbiakban: KK) működik tovább.

A megállapított tényállás

A szülői panasz és a konkrét beadványhoz kapcsolódó Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökének a vizsgálata

A görög nemzetiségű panaszos a 2015/2016. tanév zárásakor az első osztályban tanuló gyermekei ügyében kérte a segítségünket. A beadvány szerint a gyermekek egy nemzetiségi nevelést-oktatást nem folytató általános iskola tanulói, és egyidejűleg a Manolisz Glezosz 12 Évfolyamos Kiegészítő Görög Nyelvoktató Iskola egyik telephelyén vendégtanulók is.

Az édesapa panaszbeadványában a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet) 8. § (10) bekezdésére² hivatkozott. A jelzett szakaszra figyelemmel a szülő az elmúlt tanév végén azt kérte az általános iskola igazgatójától, hogy az ikergyermekei kiegészítő görög nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatait az iskolai tanulmányaikba számítsa be, és jegyezze be az általános iskolai bizonyítványukba. Az általános iskola intézményvezetője többször is jelezte e-mailben a szülőnek, hogy nincs szükség az édesapa külön kérelmére, álláspontja szerint ugyanis „az iskolai tanulmányaiba be kell számítani” kifejezés nem azt jelenti, hogy az osztályzatokat a gyermekek általános iskolai bizonyítványába is be kell jegyezni.

A konkrét panaszüggyel összefüggésben a KLIK elnökét saját hatáskörben lefolytatott, érdemi vizsgálat tartására kértük fel.

Az elnök válaszleveléből tájékoztatást kaptunk a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény (továbbiakban: Nkt.), valamint a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet) egyes, tanulói teljesítmény értékelésével, bizonyítvány kiállításával és tartalmával kapcsolatos rendelkezéseiről.

A válaszlevél szerint a gyermekek az általános iskolai tanulmányaik végzése mellett egy kiegészítő görög nyelvoktató iskolában kiegészítő nemzetiségi (görög) oktatásban is részesülnek.

Az elnök álláspontja szerint a hivatkozott jogszabályok alapján, tekintettel arra, hogy két önálló egyedi OM azonosítóval rendelkező köznevelési intézményről van szó, mindkét intézménynek ki kellett állítania a tanulók érdemjegyei alapján született év végi bizonyítványokat. A KLIK elnöke azt is kifejtette a válaszlevelében, hogy miután az érintett általános iskola nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytat, így a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet rendelkezései esetükben nem irányadóak.

A konkrét ügyet vizsgálva – az általános iskolától kapott tájékoztatás, valamint a csatolt dokumentumok alapján – a KLIK elnöke azt állapította meg, hogy a szülő által sérelmezett „megtagadás” nem valósult meg. A csatolt dokumentumok szerint ugyanis a szülőknek 2016. június 17. napján átadott bizonyítványok záradék részében rögzítették a kiegészítő görög nyelvoktató iskola tájékoztatójában kiadott szöveges értékelést. Az általános iskola által kiállított bizonyítványok záradék részében tehát a görög iskolában az évfolyam követelményeinek sikeres teljesítését igazoló tény – a bizonyítvány számának feltüntetésével együtt – rögzítésre került. A KLIK elnöke a tankerületeiktől kapott tájékoztatások alapján azt a következtetést vonta le, hogy más iskolákban és más nemzetiségek esetében a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatok beszámítása, bejegyzése nem okozott gondot.

Az érintett általános iskola beadványának ismertetése

A KLIK elnökének válaszlevelével szinte egyidejűleg érkezett beadvány az érintett, nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató általános iskola igazgatójától. Az oktatási intézmény vezetője a vizsgálatunkat és álláspontunkat kérte a témakörrel összefüggésben.

² A nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdése: A tanuló kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatait kiskorú tanuló esetén a szülő, attól az évtől kezdődően, amelyben a tanuló a tizennegyedik életévét betöltötte, a szülő és a tanuló közös kérelmére az iskolai tanulmányaiba be kell számítani, ha a vendégtanulói jogviszonyban és a tanulói jogviszonyban folytatott tanulmányok azonos évfolyamra esnek. Ha a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatot be kell számítani az iskolai tanulmányokba, a tanulót – kérelemre – fel kell menteni az idegen nyelv tanulása alól.

Az igazgató beadványában megírta, hogy a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8.§ (10) bekezdésének értelmezéséről, gyakorlati alkalmazásáról egyeztetett a görög iskola vezetőjével és az általános iskola fenntartójával is. Amíg nem alakult meg a görög iskola – amelyre a 2015/2016. tanévben került sor – addig a tankötelezettséget biztosító „anyaiskolában” folyt a görög nemzetiségi oktatás, így a nemzetiségi nyelv és népismeret osztályzatai a többi osztállyal együtt a bizonyítványba kerültek. A jelenleg már önálló intézményként működő nemzetiségi iskola vezetője arról tájékoztatta, hogy minden görög iskolába járó gyermek külön bizonyítványt kap a nemzetiségi tantárgyak értékeléséről. Ennek eredményét, azaz az iskola által küldött értékelést csatolják a gyermek anyaiskolai törzslapjához.

Az oktatási intézmény vezetőjének véleménye szerint a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet jelzett szakaszának azon fordulata, hogy „az iskolai tanulmányaiba be kell számítani” nem azt jelenti, hogy a másik iskolában kapott értékelést, érdemjegyet be kell írni az általános iskola bizonyítványába, hiszen erről a gyermekek a nemzetiségi iskolában külön bizonyítványt kapnak, ahol ez a törzskönyvbe is bekerül. Két külön iskolai törzskönyvbe pedig nem vezethető be ugyanaz az osztályzat. A beszámítás azt jelenti, ha a szülők szeretnék, a két bizonyítvány együttesen adja a gyermekek eredményeit. A véleménye kifejtéséhez az igazgató azt is hozzáfűzte, hogy az osztályzat beszámításának az általános iskolában kizárólag a 4. évfolyamtól van jelentősége, amikor belép kötelezően az idegen nyelv, amelynek tanulása alól ez alapján a szülők gyermekeik számára felmentést kérhetnek.

Az oktatási intézmény vezetője is kifejtette beadványában, hogy tekintettel arra, hogy az általa irányított általános iskola nemzetiségi nevelést-oktatást nem folytat, így munkájuk során a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet rendelkezései nem irányadóak.

Az igazgató az is jelezte beadványában, hogy miközben a szülővel szinte napi levelezést folytatott az ügy megoldása érdekében, próbált informálódni az országos gyakorlatról is. Az általa ismertté vált információk szerint országos szinten sincs egységes eljárási rend.

Az oktatási intézmény vezetőjének továbbra sem volt egyértelmű a jogi szabályozás értelmezése. A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 96. §-a részletesen foglalkozik a bizonyítvány tartalmi elemeivel. Az igazgató szerint az (5) bekezdés értelmében záradékként csupán a művészeti alapvizsga és záróvizsga letételének tényét (tehát csak a tény és nem az osztályzatot) lehet rögzíteni.

Ennek ellenére az Emberi Erőforrások Minisztériumával és a tankerülettel történt egyeztetést követően a gyermekek általános iskolai bizonyítványainak záradékába bekerült a görög iskola tájékoztatójában kiadott szöveges értékelés, így az általános iskolai bizonyítvány mindkét okirat tartalmát magában foglalja.

Az igazgató abban kérte az állásfoglalásunkat, hogy jogszerű volt-e az egyedi ügyben tett intézkedése, illetve az egységes jogalkalmazás érdekében adjunk útmutatást a jövőbeli eljárásra vonatkozóan, szükség szerint jogszabály-módosítást vagy iránymutatás kiadását kezdeményezve, hogy az ország minden intézményében egységes módon történjen a tanulók kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatainak a beszámítása.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Oktatásért Felelős Államtitkárának a válasza mindkét beadvánnyal összefüggésben

Az oktatási intézményvezető megkeresését követően fontosnak tartottuk, hogy megismerjük az Emberi Erőforrások Minisztériumának eddigi tapasztalatait, szakértői véleményét és intézkedési lehetőségeit az ügyben. Megkeresésünkben az emberi erőforrás miniszterének a javaslatát is kértük arra vonatkozóan, hogy mely szabályozás módosításával, kiegészítésével, esetlegesen iránymutatás kiadásával lehetne megelőzni a hasonló jellegű viták kialakulását, és összehangolni és egységesíteni az ezzel kapcsolatos eljárási rendet, gyakorlatot.

A megkeresésünkre az Emberi Erőforrások Minisztériumának az oktatásért felelős államtitkára válaszolt. Levelének első részében kitért a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásra vonatkozó szabályozás kialakításának hátterére és menetére is. A 2011. évi oktatási és nemzetiségi tárgyú jogszabályi változásokat megelőzően a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásra vonatkozó szabályok több helyen jelentek meg, követésük nehézkes volt.

A köznevelési törvény és a nemzetiségi törvény szabályozásának előkészítése során az a megállapodás született, hogy a korábbi párhuzamosságokat a két törvényben el kell kerülni, a nemzetiségi nevelés-oktatást meghatározó törvényi szabályok jellemzően (így a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás biztosításának törvényi felhatalmazása is) a nemzetiségi törvényben jelentek meg. A köznevelési törvényben a nemzetiségi nevelés-oktatás gyakorlati megvalósítását segítő, törvényi felhatalmazást igénylő szabályozók (például az egyetértési jog gyakorlása, az alkalmazási feltételek meghatározása, intézményvezetői megbízások feltételei a nemzetiségi nevelés-oktatás esetén) kerültek meghatározásra. A végrehajtási rendelet kidolgozásakor is az a döntés született, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásra vonatkozó szabályok egy helyen jelenjenek meg, segítve ezzel a jogalkalmazást is.

Ennek megfelelően valamennyi részletszabály a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendeletben került kiadásra. Így a kiegészítő nemzetiségi tanulmányok beszámításáról szóló rendelkezések is az új, 17/2013. (III. 1.) EMMI rendeletben jelentek meg. A 8. § (8) bekezdése előírta, hogy ha az iskola nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytat, a szülő kérelmére engedélyezni kell, hogy a tanuló vendégtanulónaként másik iskolában kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban vehessen részt. A (10) bekezdés pedig a korábbi rendelkezéssel egyezően megengedte a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban végzett tanulmányok beszámítását.

Az államtitkár álláspontja szerint a fenti rendelkezések alapján a tankötelezettség teljesítését biztosító iskola a szülő kérésére, a kiegészítő nemzetiségi iskola igazolása alapján a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett értékelést köteles az általa vezetett törzskönyvben megjeleníteni, és kérésre a tanulót a negyedik évfolyamtól mentesíteni az idegen nyelv tanulása alól.

Az államtitkár az elvi jellegű álláspontjának a kifejtése mellett a megkereső levelünkben feltett konkrét kérdésekre is válaszolt.

1. Mindenekelőtt szeretnénk volna megtudni, hogy hazánkban jelenleg hol és hány fővel folyik kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás?

Az államtitkár válasza szerint a 2015/2016. tanévre vonatkozó statisztikai adatok alapján három országos nemzetiségi önkormányzat tart fenn önálló kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatási intézményt az alábbiak szerint:

Bolgár Országos Önkormányzat: Bolgár Nyelvoktató Nemzetiségi Iskola 1 székhelyen és 1 telephelyen látja el 65 általános iskolás és 7 gimnáziumi tanuló kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatását.

Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata: Manolisz Glezosz 12 Évfolyamos Kiegészítő Görög Nyelvoktató Iskola a székhelyén és 7 telephelyén látja el a feladatait, és 98 általános iskolás, valamint 54 gimnáziumi tanuló oktatását biztosítja.

Országos Lengyel Önkormányzat: A Lengyel Nyelvoktató Nemzetiségi Iskola a székhelyén és 7 telephelyen biztosítja 100 általános és 36 gimnáziumi tanuló lengyel kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatását.

Az államtitkár által megküldött táblázatból az is kiderült, hogy négy KLIK által fenntartott általános iskolában is biztosítják a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást.

Szegeden a Béke Utcai Általános Iskola székhelyén 11 tanuló számára szerb kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást biztosítanak.

Kőszegen a Bersek József Általános Iskola székhelyén 5 fő horvát nemzetiségű tanuló számára működik a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás.

Békéscsabán az Erzsébethelyi Általános Iskola székhelyén 22 tanuló számára biztosítanak szlovák kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást.

A Szobi Fekete István Általános Iskola Nagyörzsönyi Tagiskolája német kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást folytat 15 tanuló számára.

2. Rákérdeztünk arra is, hogy az elmúlt években érkeztek-e olyan megkeresések, panaszok, amelyek a szabályozás értelmezési vagy gyakorlatban történő alkalmazásának az ellentmondásaira vonatkoztak?

Az államtitkári válasz szerint a vizsgálatunkat érintő konkrét ügy – telefonon történt egyeztetése – kivételével nem érkeztek ilyen megkeresések, panaszok a minisztériumba.

3. Kikértük a minisztérium véleményét azzal kapcsolatban is, hogy a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet rendelkezései irányadóak-e azokra a nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató oktatási intézményekre, amelyekben olyan gyermekek is tanulnak, akik egy másik iskolában vendégtanulóként kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban vesznek részt.

Az államtitkár álláspontja szerint a jelzett rendelet nem tartalmaz olyan szabályt, amely előírná, hogy annak hatálya csak a nemzetiségi nevelés-oktatást biztosító intézményekre terjedne ki. Ennek megfelelően például a rendelet 8. § (8) bekezdése nevesítetten a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt nem vevő iskola számára határoz meg szabályt, ahogyan a (12) bekezdés a) pontja is a bizonyítványt kiállító, nemzetiségi feladatot el nem látó iskola számára határoz meg feladatot. A fentiek alapján az államtitkár véleménye szerint a felsorolt rendelkezések vonatkoznak a nemzetiségi tanulók tankötelezettségeit biztosító, nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató iskolákra is.

4. Arra vonatkozóan is szerettünk volna információt gyűjteni, hogy hány nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató iskola vált érintetté a problémakör kezelésében a náluk tanuló, de kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolában vendégtanulói jogviszonnyal is rendelkező nemzetiségi származású gyermekek okán?

Az államtitkár jelezte, hogy nem folyik ilyen típusú adatgyűjtés. Információja szerint azonban a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban résztvevő tanulók jelentős többsége nem kéri nemzetiségi tanulmányainak beszámítását, számukra a kiegészítő nevelés-oktatást biztosító iskola nemzetiségi tanulmányaikról önálló bizonyítványt állít ki.

Az sem jellemző, hogy az idegen nyelvi órák alóli felmentés lehetőségével az általános iskolában éljenek. Nem feltétlenül érdekelt ugyanis a szülő abban, hogy a felmentési lehetőséggel éljen, mivel a nemzetiségi nyelv mellett egy másik, általában világnyelv tanítása is fontos lehet a gyermeke számára.

5. Arra is rákérdeztünk, hogy folytatott-e egyeztetést és adott-e ki írásbeli útmutatást a minisztérium az érintett iskolák és a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást folytató intézmények számára?

Az államtitkár megírta, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást első alkalommal 2004-ben szervezte meg három országos nemzetiségi önkormányzat (bolgár, görög, lengyel). A tárca abban az időben készített egy tájékoztatót a kiegészítő nemzetiségi (akkor kisebbségi) oktatás megszervezésének segítéséhez. A tájékoztató szövegét csatolta a válaszleveléhez.

A jogszabályi változásokat követően újabb tájékoztató nem készült. Az is igaz azonban, hogy új jogszabályok kiadását követően újabb kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást biztosító iskola sem létesült.

Az ukrán és az örmény nemzetiség országos önkormányzata az elmúlt évben tájékozódott a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezésének a feltételeiről, akikkel a minisztérium referenci szinten egyeztetett is. Az örmény nemzetiség a kezdeményezéssel még nem élt. Az ukrán nemzetiség nappali rendszerű nyelvoktató nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezéséről döntött, felvette a kapcsolatot az állami intézményfenntartó központtal, hogy egy megfelelő befogadó iskolát találjanak, és a 2017/2018. tanévtől az ukrán nemzetiségi nyelvoktatás elindulhasson.

6. Végezetül arra is rákérdeztünk, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett értékelések, osztályzatok beszámításával, bejegyzésével kapcsolatos problémákat hogyan oldották meg?

Az államtitkár a válaszában ismételten jelezte, hogy az általunk is vizsgált konkrét panaszon kívül nem érkezett több beadvány a minisztériumba. A konkrét esetben a beadványt benyújtó szülővel és az intézmény vezetőjével referenci szinten, telefonon külön is egyeztettek, és azt az álláspontot képviselték, hogy a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet rendelkezései alapján a szülő kérésére, a kiegészítő nemzetiségi iskola igazolása alapján, ha a vendégtanulói jogviszonyban és a tanulói jogviszonyban folytatott tanulmányok azonos évfolyamra esnek, az iskolának be kell számítani a kiegészítő nemzetiségi iskolai tanulmányokat. Tudomásuk szerint ezt az iskola meg is tette.

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 határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja alapján az állami közfeladatok ellátásában részt vevő nevelési-oktatási intézmények, az iskolák, a tankerületi központok és maga a KLIK is közszolgáltatást végző szervnek minősül. 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.

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. 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.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A kiegészítő nemzetiségi oktatás-nevelés szabályozási háttere.

A hazai nemzetiségi közösségek identitásának megtartásában és erősítésében kiemelkedő fontosságú a nemzetiségi nevelés-oktatás minél szakszerűbb és hatékonyabb megszervezése, működtetése. A nemzetiségi nevelés-oktatás sajátos formája a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás, amely elősegíti a nemzetiségi közösségek anyanyelvének és kultúrájának ápolását és fennmaradását. A magyarországi nemzetiségek anyanyelve hozzájárul az önazonosságuk megőrzéséhez és fontos szerepet tölt be az adott közösség kohéziójának az erősítésében is.

A kiegészítő nemzetiségi oktatás (korábban kiegészítő kisebbségi oktatás) bevezetésének lehetőségét a közoktatási törvény 1999. évi módosítása teremtette meg, ezzel az alacsony lélekszámú hazai nemzetiségek számára is biztosították a nemzetiségi nevelés-oktatás köznevelési rendszer részeként történő megszervezését. Azóta sokat változott és fejlődött a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásra vonatkozó szabályozás, és biztosítottá vált a megszervezéséhez szükséges finanszírozási háttér is.

Jelentésünkben áttekintjük a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás jelenlegi szabályozásának legfontosabb elemeit, és foglalkozunk a panaszokban felvetett, a jogszabályok gyakorlati megvalósítása során felmerült nehézségekkel.

Az Njt. 19. §-a rögzíti, hogy nemzetiségi közösségeknek joguk van az országos önkormányzat útján a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás feltételeinek megteremtését kezdeményezni és kialakításában közreműködni. Az Njt. 22. § (5) bekezdése pedig arra utal, hogy hogy mikor és hogyan lehet megszervezni a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást. A jelzett rendelkezés szerint a településen meg kell szervezni és fenn kell tartani a nemzetiségi óvodai nevelést, továbbá a nemzetiségi iskolai nevelés-oktatást, ha ezt ugyanahhoz a nemzetiséghez tartozó nyolc (gyermek) tanuló szülője a fenntartótól kérte, és az óvodai csoport, iskolai osztály a nemzeti köznevelésről szóló törvény rendelkezései alapján megszervezhető. Ha a tanulólétszám nem teszi lehetővé a nemzetiségi óvodai nevelés, iskolai nevelés-oktatás egy településen belüli megszervezését, az érintett országos önkormányzat kezdeményezésére a feladatellátásra köteles szerv megteremti a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás feltételeit. A kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást az országos nemzetiségi önkormányzat maga is megszervezheti.

Az Nkt. 4. §-ának 2016. november 30-tól történő hatályos módosítása az alapfeladatok között a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktatást is felsorolja. Egyidejűleg a Nkt. 7. §-a a köznevelési rendszer intézményei közé a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolát is beillesztette. Az Nkt. új, 14/A. §-a pedig meghatározza a kiegészítő nemzetiségi iskola fogalmát. E szerint a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola az Njt-ben meghatározott feltételek szerint hozható létre az alapfokú és a középfokú oktatás szakaszának követelményeihez kapcsolódóan a nemzetiségi nyelv és a nemzetiségi népismeret oktatása céljából.

A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. §-a felsorolja, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatást milyen oktatási formák szerint lehet megszervezni. A felsorolás az anyanyelvű nevelés-oktatás, a kétnyelvű nemzetiségi nevelés-oktatás, a nyelvoktató nemzetiségi nevelés-oktatás, a magyar nyelvű roma/cigány nemzetiségi nevelés-oktatás mellett tartalmazza a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást is. A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 1. §-nak (3)-(5) bekezdései tovább pontosítják a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezésének lehetőségét. E szerint, ha az ugyanazon nemzetiséghez tartozó tanulók létszáma nem teszi lehetővé, hogy egy településen belül a nemzetiségi nevelés-oktatást megszervezzék, a tankerületi központ beszerzi az érintett országos nemzetiségi önkormányzat állásfoglalását, hogy kíván-e a kiegészítő nemzetiségi feladatok ellátására iskolát létesíteni és fenntartani. Amennyiben az országos nemzetiségi önkormányzat a kiegészítő nemzetiségi feladatok ellátására nem kíván iskolát létesíteni, a tankerületi központ megszervezi a nemzetiségi anyanyelv és a nemzetiségi népismeret követelményeinek oktatását.

Az érintett országos nemzetiségi önkormányzat dönthet úgy is, hogy a kiegészítő nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás feladatainak ellátására nyelvoktató nemzetiségi iskolát létesít és tart fenn vagy utazó pedagógus hálózatot működtet. Ha a nyelvoktató nemzetiségi iskola nem az országos nemzetiségi önkormányzat fenntartásában lévő iskolában működik, az országos nemzetiségi önkormányzat az iskola fenntartójával megállapodásban rendezi az együttműködés kérdéseit vagy az utazó pedagógussal történő feladatellátás keretében megvalósuló együttműködést.

A kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezhető tehát egy adott iskola szervezeti egységként, külön nyelvoktató nemzetiségi iskola létrehozásával vagy utazó pedagógusok alkalmazásával. A kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásra vonatkozó szabályozás eddig felsorolt rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatban nem merült fel semmiféle probléma. Sőt, az állapítható meg, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatási formát, valamint a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolát is beillesztették a köznevelés rendszerébe, és a megszervezésére vonatkozó szabályozást egyre pontosabban és részletesebben határozták meg.

Jogértelmezési nehézségek, valamint jogalkalmazási problémák a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet hatályával, illetve a 8. § (8)-(12) bekezdéseiben meghatározottakkal összefüggésben vetődtek fel.

A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet szervi hatálya

A beadványokra figyelemmel elsőként azt szükséges tisztázni, hogy mely intézményekre vonatkozik a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet hatálya.

A KLIK elnöke a válaszlevelében és az intézményvezető a beadványában egybehangzóan azt írta, hogy a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendeletet nem tartják irányadónak a nemzetiségi nevelést-oktatást nem folytató iskolák vonatkozásában. Megítélésünk szerint azonban a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet – egyetértve az EMMI államtitkárának válaszával – nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely annak hatályát leszűkítené kizárólagosan a nemzetiségi nevelést-oktatást biztosító intézményekre, ilyen jellegű megszorítást a rendelet nem rögzít.

A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet címe – „A nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról” – valóban nem utal a nemzetiségi oktatást nem folytató nevelési-oktatási intézményekre, a panaszokban is jelzett és vitatott bekezdések azonban már egyértelműen rögzítik ezeknek az intézményeknek a teendőit is. A 8. § (8)-(12) bekezdései konkrét feladatokat határoznak meg a nemzetiségi tanulók tankötelezettségét biztosító, de nemzetiségi nevelési-oktatást nem folytató iskolák részére. A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet jelzett rendelkezéseit tehát azok a nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató oktatási intézmények is kötelesek alkalmazni, amelyekben olyan tanulókat oktatnak, akik vendégtanulóként kiegészítő nemzetiségi oktatásban részesülnek más intézményben.

A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdésének értelmezési, végrehajtási nehézségei

A panaszügyek alapján a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdésével kapcsolatban merültek fel konkrét jogértelmezési és emiatt jogalkalmazási problémák.

A jelzett szakasz arról rendelkezik, hogy a tanuló kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatait kiskorú tanuló esetén a szülő, attól az évtől kezdődően, amelyben a tanuló a tizennegyedik életévét betöltötte, a szülő és a tanuló közös kérelmére az iskolai tanulmányaiba be kell számítani, ha a vendégtanulói jogviszonyban és a tanulói jogviszonyban folytatott tanulmányok azonos évfolyamra esnek. Ha a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatot be kell számítani az iskolai tanulmányokba, a tanulót – kérelemre – fel kell menteni az idegen nyelv tanulása alól. A vita tulajdonképpen az „iskolai tanulmányaiba be kell számítani” kifejezés értelmezésére vonatkozott, és arra, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató általános iskoláknak konkrétan milyen intézkedést kell tenniük a tanulóik – kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolában – vendégtanulóként szerzett osztályzatainak beszámításával összefüggésben. Az oktatási intézmény vezetője beadványában kifejtette, hogy véleménye szerint két külön iskolai törzskönyvbe nem vezethető be ugyanaz az osztályzat. Ezért aggályosnak tartotta a vendégtanulóként szerzett osztályzatok bejegyzését az általános iskolai bizonyítványba is, megítélése szerint ez nincs összhangban a Nkt. 54. §-ban és az 57. §-ban, valamint a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 96. §-ában felsorolt bizonyítvány kiállítására vonatkozó rendelkezésekkel.

Az EMMI álláspontja pedig az, hogy a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdése alapján pontosan értelmezhető az iskola teendői: a tankötelezettséget biztosító iskola a szülő kérésére, a kiegészítő nemzetiségi iskola igazolása alapján a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett értékelést köteles az általa vezetett törzskönyvben megjeleníteni és kérésre a gyermeket a negyedik évfolyamtól mentesíteni az idegen nyelv tanulása alól. Ez pedig azt is jelenti – figyelemmel a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 96. § (1) bekezdésére, mely szerint a tanuló által elvégzett évfolyamokról a törzslap alapján év végi bizonyítványt kell kiállítani – hogy a bizonyítványban is meg kell jeleníteni a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola értékelését, még azokon az alsóbb évfolyamokon is, ahol a beszámítás nem eredményezheti az idegen nyelv tanulása alóli felmentés jogkövetkezményét. Ahogyan a KLIK elnöke és az oktatási intézmény vezetője is jelezte – a minisztérium referensével történt egyeztetést követően – a konkrét esetben sor került a gyermekek általános iskolai bizonyítványának záradékában a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola szóveges értékelésének a rögzítésére, azaz a szülő által kifogásolt konkrét panasz orvoslást nyert.

A 8. § (10) bekezdésének értelmezésével összefüggésben a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet, valamint a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet – vendégtanuló fogalmával, valamint a vendégtanulói jogviszonnyal kapcsolatos – rendelkezéseit is át kell tekintenünk. A két EMMI rendelet vendégtanulói jogviszonyra vonatkozó szabályozása ugyanis nincs összhangban, amely jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségeket okozhat.

A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (9) bekezdése a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban való részvétel céljából létesített vendégtanulói jogviszony két formájára utal: az általános iskolában vagy középfokú iskolában folytatott tanulmányok mellett létesített vendégtanulói jogviszonyra; valamint kizárólagosan a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban való részvétel céljából létesített vendégtanulói jogviszonyra.

A kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolai osztályzatok beszámítása szempontjából az általános iskolában vagy középfokú iskolában folytatott tanulmányok mellett létesített vendégtanulói jogviszony szabályozásával szükséges foglalkoznunk.

A 17/2013. (III. 1.) EMMI 8. § (8) bekezdése azt rögzíti, ha az iskola nem vesz részt a nemzetiségi nevelés-oktatásban, kiskorú tanuló esetén a szülő, attól az évtől kezdődően, amelyben a tanuló a tizennegyedik életévét betöltötte, a szülő és a tanuló közös kérelmére engedélyezni kell, hogy a tanuló vendégtanulóként másik iskolában kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban vegyen részt.

A vendégtanulói jogviszony létesítésével kapcsolatos részletszabályokat a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet határozza meg. Ennek keretében a vendégtanulói jogviszony létesítésének engedélyhez kötöttségét a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 49. § (1) bekezdése is rögzíti. E szerint a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő írásbeli kérelmére az intézmény vezetője engedélyezheti, hogy a tanuló az iskolában oktattaktól eltérő irányú ismeretek megszerzése céljából másik iskolában elméleti tanítási órán, gyakorlati foglalkozáson vegyen részt.

A szülői/tanulói kérelemre, a tankötelezettséget biztosító iskola engedélye alapján kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban vendégtanulóként részt vevő tanuló esetén tehát ésszerű lenne a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet vendégtanulói jogviszonnyal összefüggő további rendelkezéseit is alkalmazni. A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 49. § (7) bekezdése szerint a vendégtanuló teljesítményének értékelését a fogadó iskola végzi, és írásban értesíti a tanulóval jogviszonyban álló iskolát. A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 74. § (5) bekezdése magát az osztályzat beszámításának folyamatát is leírja. E szerint ugyanis, ha a tanuló független vizsgabizottság előtt vagy vendégtanulóként ad számot tudásáról, a vizsgáztató intézmény a tanuló osztályzatáról a törzslapon történő bejegyzés céljából három napon belül írásban értesíti azt az iskolát, amelyikkel a tanuló tanulói jogviszonyban áll. A tanuló magasabb évfolyamra lépéséről – figyelembe véve a független vizsgabizottság által adott vagy a vendégtanulóként szerzett osztályzatot – az az iskola dönt, amellyel a tanuló tanulói jogviszonyban áll. Ez utóbbi esetben tehát a tankötelezettséget biztosító iskola jegyzi be – a vendégtanulóként szerzett osztályzatot, vagy értékelést – a törzslapra és bizonyítványba.

A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 49. § (4) bekezdése azonban leszűkíti a vendégtanuló jogviszonyra vonatkozó rendelkezések alkalmazási lehetőségét. Azt rögzíti, hogy *„ahol e jogszabály vendégtanulót említ, azon az (1)-(3) bekezdések egyikében meghatározott tanulmányokat folytató tanulót kell érteni”*. A 49. § (1)-(3) bekezdése azonban kizárólagosan a tartós gyógykezelés alatt álló tanulót, a krízisközpontban vagy a titkos menedékházban elhelyezett gyermeket, valamint az alapfokú művészeti iskola tanulóját említi vendégtanulóként.

A felsorolásból kimaradt az általános iskolában vagy középfokú iskolában folytatott tanulmányok mellett a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolában tanulmányokat folytató vendégtanulók megemlítése. Ezekre a tanulókra tehát ilyen formában a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet vendégtanulókat érintő szabályozása nem alkalmazható.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet és a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet vendégtanulókra és vendégtanulói jogviszonyra vonatkozó rendelkezései nincsenek összhangban, a vendégtanulói jogintézmény a két rendelet alapján különbözőképpen értelmezhető és használható.

A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8.§ (10) bekezdésének gyakorlati végrehajtási nehézségei az adott szakaszon belüli kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásra vonatkozó bekezdések összevetésével sem oldhatók fel.

A 8. § (11) bekezdése szerint, ha a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevő tanuló nem áll tanulói jogviszonyban másik iskolával, vagy osztályzatainak iskolai tanulmányaiba való beszámítását nem kéri, részére a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban elért osztályzatairól külön bizonyítványt kell kiállítani, és e követelmények tekintetében külön kell dönteni az iskola magasabb évfolyamába lépésről. A külön bizonyítvány tehát a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktatást folytató iskolának akkor kell kiállítania, ha a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevő tanuló nem áll tanulói jogviszonyban másik iskolával, vagy osztályzatainak iskolai tanulmányaiba való beszámítását nem kéri. Ezzel szemben az érintett általános iskola vezetője azt jelezte, hogy tudomása szerint a külön bizonyítványt a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktatást folytató iskola minden esetben kiállítja, akkor is, ha a szülő kérelmezi a nemzetiségi nyelv és népismeret osztályzatainak a beszámítását.

A 8. § (12) bekezdése szerint annak a kérelmére, aki az iskolai tanulmányokon kívül folytatott kiegészítő nemzetiségi tanulmányok keretében befejezte a nyolcadik vagy a tizenkettedik évfolyamot, az adott évfolyam bizonyítványát kiállító iskola ezt a tényt – záradék formájában, a kiegészítő nemzetiségi iskola igazolása alapján – rávezeti az iskolai törzslapra és a bizonyítványba. Ha befejezte a tizenkettedik évfolyamot, engedélyezni kell, hogy a nemzetiség nyelvéből és nemzetiségi népismeretből érettségi vizsgát tegyen. Ebben az esetben a szabályozás pontosan rögzíti, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató általános iskolának mi a teendője: kérelemre rá kell vezetniük a kiegészítő nemzetiségi tanulmányok befejezését az iskolai törzslapra és bizonyítványba, záradék formájában.

Ehhez kapcsolódóan – a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdése szerinti intézkedések konkrét tartalmának feltárása érdekében – a bizonyítványok záradék formájában történő bejegyzéseinek szabályozását is áttekintettük.

A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 96. § (5) bekezdése konkrétan csupán annyit rögzít, hogy a bizonyítványban záradék formájában fel kell tüntetni a művészeti alapvizsga és záróvizsga letételének tényét, hasonló módon azonban nem utal a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás osztályzatának, értékelésének záradékba történő bejegyzésére. Ezzel csak a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet – a nevelési-oktatási intézmény irattári tervéről és az iskolai záradékokról szóló – 1. mellékletének a II. része foglalkozik. Az iskolák által alkalmazott záradékok 49 pontban történő felsorolása között a 48. pontban leírt záradék („..... (nemzetiség megnevezése) kiegészítő nemzetiségi tanulmányait a nyolcadik/tizenkettedik évfolyamon befejezte”) a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (12) pontjában meghatározott feladat gyakorlati végrehajtását segíti elő, a záradék szövegének megfogalmazásával. A 8. § (10) pontjában jelzett feladat bizonyítvány záradékában történő megjelenítésének szövegére azonban a jelzett mellékletben sem találunk utalást.

Összefoglaló

A szaktárca által megküldött 2015/2016. évre vonatkozó statisztikai adatok szerint országos szinten az elmúlt tanévben 316 általános iskolás és 97 gimnáziumi tanuló vett részt kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban. Három kisebb lélekszámú nemzetiségi közösséget képviselő országos nemzetiségi önkormányzat (a bolgár, a görög és a lengyel) a nyelv- és a népismeret oktatási lehetőségét – 23 feladat-ellátási helyen – az önállóan fenntartott kiegészítő nemzetiségi nevelési-oktatási intézményeiben biztosítja.

A minisztérium tájékoztatása szerint a 2017/2018. tanévtől várható az ukrán nemzetiségi nyelv nappali rendszerű oktatásának indítása a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás keretében. Négy KLIK által fenntartott általános iskolában is megszervezték a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást német, szerb, szlovák és horvát nemzetiségi nyelv oktatását biztosítva. Ez utóbbi adat arra is utal, hogy helyi szinten a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezése voltaképpen nagyobb lélekszámú nemzetiségű közösségeket is érinthet.

Az EMMI tehát pontos nyilvántartással rendelkezik arról, hogy tanévenkénti bontásban országos szinten nemzetiségenként hol és hány fővel folyik kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás. A szaktárca tájékoztatása szerint olyan jellegű adatgyűjtést azonban nem folytattak, amely felmérné tanévenként, hogy hol és hány olyan alapfokú és középfokú nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató oktatási intézmény működik, amely a vendégtanulói jogviszonnyal rendelkező nemzetiségi származású tanulók tankötelezettségéhez szükséges tanulmányokat biztosítja. Az 17/2013. (III. 1.) EMMI rendeletben jelzett feladatok egységes végrehajtásának kialakítását segíthetné elő az érintett nemzetiségi nevelést és oktatást nem folytató iskolák nyilvántartása, mert így részükre előzetes tájékoztatást és segítséget lehetne nyújtani a felmerülő jogalkalmazási problémák megelőzéséhez, rendezéséhez.

A szaktárca azt is jelezte, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással kapcsolatban részletes tájékoztató anyagot 2004 óta nem készítettek. Az akkori tájékoztató anyag elsődlegesen a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezésének kérdéseire, problémáira vonatkozott. A jogszabályi változásokat követően azonban már újabb tájékoztatót nem adtak ki.

Meggyőződésünk, hogy a panaszügy alapjául szolgáló rendelkezés értelmezését is elősegítené egy olyan tájékoztató anyag összeállítása, amely a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásszervezési folyamatának, a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola működési kereteinek, feltételeinek részletesen bemutatása mellett a kapcsolódó feladataikról tájékoztatást nyújtana azoknak a nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató iskoláknak is, ahol a tankötelezettségüket teljesítik a nemzetiségi származású tanulók.

A minisztérium okfejtése mindazonáltal a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdése tekintetében elfogadhatónak tűnik, az érvelésüket azonban a felsorolt szabályozási ellentmondások nem támasztják alá egyértelműen, ezért célszerű lenne a kapcsolódó jogszabályi környezetet, kiemelten a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet és a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet vendégtanulókat érintő szabályozását összhangban hozni, s ennek megfelelően a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10)-(12) bekezdéseiben foglalt, kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásra vonatkozó szabályozását is pontosítani.

A jogszabálynak ugyanis egyértelműnek, kiszámíthatónak, minden jogalkalmazó és érintett számára átláthatónak kell lennie, a vitatott szabályozás kapcsán – tekintettel az egymásnak ellentmondó fogalomhasználatra, valamint az egymás mellett párhuzamosan létező jogértelmezésekre – ez a követelmény azonban nem teljesült.

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a panaszügyekben kifogásolt és a jelentésünkben részletesen kifejtett kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást érintő szabályozás gyakorlati végrehajtásának nehézsége és ellentmondásossága, valamint a vendégtanulói jogviszony szabályozási hiányossága a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének közvetlen veszélyével járó visszásságot idézett elő.

Tekintettel arra, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás jelentős szerepet tölt be a nemzetiségi, kiemelten a kisebb lélekszámú közösségek anyanyelvének megőrzésében és fejlesztésében, a pontos és világos szabályozás, a megfelelő adatok nyilvántartása, valamint a gyakorlati jogalkalmazást elősegítő tájékoztató anyag elkészítése a hazánkban élő nemzetiségi közösségek közös érdeke, amely a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesülését is elősegítheti. A panaszügyekkel, illetve a jelentésünkben foglaltakkal összefüggésben – a nemzetiségi önkormányzatok által, az iskolai intézményi tanácsba történő tagok delegálásának jogi szabályozásáról szóló – AJB-3090/2016. számú ügy jelentésében foglaltakhoz hasonlóan lényegesnek tartjuk, hogy egyeztetés folyjék a magyarországi nemzetiségi közösségeket képviselő szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel is.

A hazai nemzetiségi közösségek képviselőivel történő egyeztetés a jelentésünkben jelzett szabályozási és jogalkalmazási problémakör orvoslási lehetőségeinek áttekintése mellett, arra is módot adhat, hogy általánosságban is foglalkozzanak a nemzetiségi nevelés-oktatás sajátos formájával. Azaz személyes tapasztalataik alapján áttekinthető a kiegészítő nemzetiségi oktatás-nevelés jelenlegi rendszere, szabályozása és a gyakorlati végrehajtása is, kiemelten fókuszálva a felvetődő problémákra, nehézségekre, esetlegesen más szabályozási vagy finanszírozási hiányosságokra, illetve ezek megoldási lehetőségeire.

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 kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást érintő szabályozási, illetve jogalkalmazási kérdéskör áttekintése, megvitatása.

Intézkedés

1. 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 kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással, valamint vendégtanulói jogviszonnyal összefüggő szabályozási és jogalkalmazási hiányosságokat, és azokhoz kapcsolódóan szakmai meggyőződése alapján alakítsa ki az álláspontját és javaslatát.

2. Az Ajb. 37. §-a alapján felkérjük az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át a jelentésünkben felvetett, a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással, valamint a vendégtanulói jogviszonnyal összefüggő 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, 2017. május

Székely László sk.

Szalayné Sándor Erzsébet sk.