



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-672/2020. számú ügyben
a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi nevelési-oktatási
intézményvezetői megbízásához szükséges egyetértési jogának
gyakorlásával összefüggésben

Előadó:
Varijú Gabriella

Érintett szervek:

- Szekszárdi Tankerületi Központ
- Emberi Erőforrások Minisztériuma

Tartalom

Az eljárás megindítása	2
Az érintett alkotmányos jogok és elvek	2
Az alkalmazott jogszabályok	2
A megállapított tényállás.....	3
A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat panaszának részletes bemutatása.....	3
Az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkárság válasza	3
A vizsgálat megállapításai.....	5
I. A hatáskör tekintetében	5
II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében.....	5
Jogbiztonsághoz fűződő jog	6
A nemzetiségek alapvető jogai.....	6
III. Az ügy érdeme tekintetében.....	7
3.1. A nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának biztosítása a nemzetiségi nevelési-oktatási intézmény vezetőjének megbízásakor – jogszabályi háttér	7
3.2. Egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatban felmerült problémák, azok megoldása érdekében kezdeményezett intézkedések	9
Egyetértési jog az intézményvezető pályázati úton történő megbízásához kapcsolódóan	9
Egyetértési jog a nyilvános pályázati kiírás nélküli, ideiglenes intézményvezetői megbízáshoz kapcsolódóan	11
3.3. A nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogát szabályozó rendelkezések 2020. január 1-jei módosításával kapcsolatos észrevételek	12
Összegzés.....	16
Intézkedés	17

Az eljárás megindítása

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat (Nemzetiségi Önkormányzat) elnöke panasszal fordult a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez. **Beadványában a nemzetiségi nevelési-oktatási tevékenységet ellátó Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetőjének megbízására vonatkozó eljárást és döntést kifogásolta.**

A panasz szerint az intézményvezetői beosztás ellátására 2019. február 25-én kiírt pályázati eljárást – a pályázat elutasítása miatt – az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára a 2019. július 12-i döntésében eredménytelenné nyilvánította. Ezt követően az – eredménytelen pályázati eljárás esetén szükséges – egy évre szóló intézményvezetői megbízáshoz a Szekszárdi Tankerületi Központ nem szerezte be az Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését, és az ügyben született érdemi döntésről a Nemzetiségi Önkormányzat elnöke, illetve a képviselő-testülete sem kapott hivatalos értesítést.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a nemzetiségi jogok, valamint a jogbiztonság követelményének 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 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 az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkárát vizsgálat lefolytatására, illetve részletes tájékoztatás nyújtásra kértük fel.

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 önkormányzáshoz 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. évi CXC. törvény (Nkt.);
- A pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról rendelkező 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat panaszának részletes bemutatása

A Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke a 2019 októberében megküldött panaszában a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetőjének megbízására vonatkozó eljárást és döntést sérelmezte.

Az elnök a beadványában részletesen ismertette a Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési jogának gyakorlását akadályozó körülményeket. A Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetőjének 2019 nyarán járt le az intézményvezetői megbízása, ezt megelőzően nyilvános pályázatot hirdettek, amelyre – megbízatásának meghosszabbítása érdekében – az akkori vezető egyedüli pályázóként jelentkezett. A pályázati eljárást az elnök véleménye szerint a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően folytatták le, ennek keretében **a Nemzetiségi Önkormányzat élt az egyetértési jogával**. Az egyetértési eljárásba bevont személyek, illetve intézmények véleménye, valamint a Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési jogának gyakorlása során kialakított álláspontja egybehangzó volt: **minden érintett támogatta az intézményvezető újbóli megbízását, amelyről a Szekszárdi Tankerületi Központ is időben értesült**.

Ezt követően 2019 júliusában, Szekszárd városában az a „hír terjedt el”, hogy a pályázót nem bízták meg az intézmény további vezetésével. Erről a tényről, illetve ennek indokairól az egyetértési joggal rendelkező Nemzetiségi Önkormányzat nem kapott hivatalos tájékoztatást.

A Nemzetiségi Önkormányzat elnöke a városban terjedő szóbeli információk útján értesült arról is, hogy végül a nemzetiségi nevelési-oktatási intézmény vezetésével a korábbi intézményvezető-helyettest bízták meg.

A Nemzetiségi Önkormányzat elnöke azt kifogásolta, hogy az egy évre szóló intézményvezetői megbízáshoz az Emberi Erőforrások Minisztériuma nem kérte az Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését, és a döntésről hivatalos értesítést sem küldött a képviselő-testületnek, illetve az önkormányzat elnökének.

A Nemzetiségi Önkormányzat álláspontja szerint az eljárás sértette a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 84. § (9) bekezdés c) pontja szerinti egyetértési jog gyakorlását.

Az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkárság válasza

A köznevelésért felelős államtitkár a panasszal összefüggésben – a saját hatáskörében lefolytatott vizsgálat alapján – a következő tájékoztatást adta.

A Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői beosztás ellátásának 2019. február 25-én kiírt pályázati felhívására egy pályázó – az általános iskola akkori intézményvezetője – nyújtott be pályázatot. A köznevelési intézmény szakmai alapidokumentuma tartalmazza a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, és e feladatot az intézmény ténylegesen ellátja (a tanulók több, mint 25%-a részt vesz nemzetiségi nevelés-oktatásban), ezért a pályázati eljárás során a Szekszárdi Tankerületi Központ az intézmény vezetőjének megbízásával összefüggésben beszerezte a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését. Az emberi erőforrások minisztere nevében eljáró **Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára** a 2019. július 12-én hozott döntésében **nem adott megbízást a pályázónak, és eredménytelenné nyilvánította a pályázati eljárást**.

A köznevelési államtitkár döntéséről a Szekszárdi Tankerületi Központ 2019. július 19-én a Klebelsberg Központ leveléből értesült, amely levél arra is felhívta a tankerületi igazgató figyelmét, hogy az eredménytelen vagy érvénytelen pályázati eljárás (nemleges döntés, illetve nem érkezett pályázat) esetében az egy évre szóló intézményvezetői feladatok ellátására szóló megbízás felterjesztéséről 2019. július 22. napjáig gondoskodjon (annak érdekében, hogy az intézményvezetői feladatok ne maradjanak ellátatlanul).

Erre tekintettel a Szekszárdi Tankerületi Központ a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 24. § (1) bekezdése alapján – nyilvános pályázat kiírása nélkül – javaslatot tett a köznevelési intézmény vezetésével kapcsolatos feladatok ellátására, egy éves megbízás keretében az intézmény intézményvezető-helyettese személyében. A tájékoztatás szerint a felterjesztés előtt a Szekszárdi Tankerületi Központ igazgatója – a rendelkezésére álló rendkívül szűk határidőre tekintettel – szóban egyeztetett a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnökhelyettesével az egy éves megbízásra javasolt személyről és megállapodtak abban, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnökhelyettese egyetért a jelölt egy éves megbízásával, és erre tekintettel a Tankerületi Központ írásban nem szerzi be a nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

A fentiek alapján a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői feladatainak ellátásával a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 23. § (1) bekezdése és a Korm. rendelet 24. § (1) és (3) bekezdései szerint 2019. augusztus 16. napjától – az intézményvezetői feladatok ellátására kiírt pályázati eljárás eredményes befejezéséig –, de legfeljebb 2020. augusztus 15. napjáig az intézményvezető-helyettest bízta meg a köznevelésért felelős államtitkár.

A köznevelésért felelős államtitkár válaszlevelében hivatkozott a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) 27. §-ára is, melynek értelmében, ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – harminc nap áll rendelkezésre. A határidő – bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal további harminc nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő.

A Korm. rendelet 24. § (1) bekezdésében szabályozott, az intézményvezetői feladatok ellátására irányuló megbízás ideiglenes jellegű, átmeneti időre – egy évre – szól. Az egy évre szóló megbízás adása esetén az intézmény vezetésének folyamatos biztosítása az elsődleges cél, és a fentiekben ismertetett okokra tekintettel nem állt elegendő idő arra, hogy a Njt. 27. §-ban előírt harminc napos határidő biztosított legyen az érintett helyi nemzetiségi önkormányzat számára az egyetértési jog gyakorlására.

A köznevelésért felelős államtitkár álláspontja szerint a fent ismertetett körülmények, indokok alapján **egy kommunikációs félreértés, valamint a nagyon szűk idő miatt nem került sor a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola egy éves vezetői megbízása esetén a helyi nemzetiségi önkormányzat írásbeli egyetértésének beszerzésére.**

A hasonló esetek elkerülése érdekében **a köznevelési államtitkár felhívta a tankerületi központ vezetőjének figyelmét, hogy bármely jövőbeni döntés előkészítése során a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének egyetértését minden esetben írásban szükséges megkérni.**

A köznevelésért felelős államtitkár a megkeresésünkre adott leveléhez csatolta a 2019. november 11-én kelt, a Szekszárdi Tankerületi Központ igazgatójához írott levelét. A levélben a köznevelésért felelős államtitkár arra is felhívta a tankerületi központ igazgatójának figyelmét, hogy **az egyetértési jog gyakorlására a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete jogosult, és annak kinyilvánítása egy határozati formában rögzített írásos nyilatkozat.** Végül arra kérte az igazgatót, hogy **a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a jogszabályok körütekintő alkalmazására.**

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 például **közigazgatási szerv**¹, **közszolgáltatást végző szerv**² 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) bekezdésére figyelemmel a tankerületi központ közszolgáltatónak, az Emberi Erőforrások Minisztériuma pedig közigazgatási szervnek (központi kormányzati igazgatási szervnek) 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) bekezdése 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.

¹ Ajbt. 18. § (1) a)

² Ajbt. 18. § (1) l)

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 egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.³ 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 élel 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 létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja*”.⁴

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.**⁵

A nemzetiségek alapvető jogai

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

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „*Az állam kötelessége az alapvető jogok 'tisztéletben tartására és védelmére' a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.*

³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41].

⁴ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33]-[34].

⁵ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65-66., 38/2012. AB határozat, Indokolás [84], 3116/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [24].

Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését”⁶.

Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi köteleseket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami köteleseket is”.⁷

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.⁸

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 öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

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

III. Az ügy érdeme tekintetében

3.1. A nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogának biztosítása a nemzetiségi nevelési-oktatási intézmény vezetőjének megbízásakor – jogszabályi háttér

Mindenekelőtt célszerű áttekinteni a panaszügy szempontjából lényeges, a nemzetiségi önkormányzatok **részvételi jogosítványainak** alkalmazásával összefüggő jogszabályi hátteret. A nemzetiségi önkormányzatok a feladat- és hatáskörükbe tartozó nemzetiségi közügyekben önállóan vagy más szervekkel együttesen járhatnak el.⁹ Az Njt. határozza meg a nemzetiségi önkormányzat együttműködésének szabályait más szervekkel, e körben megállapítja egyes részvételi jogosítványokhoz (a tájékoztatókérésről az egyetértési jogig), valamint az együttműködés során megvalósuló mulasztásokhoz kapcsolódó garanciális szabályokat. A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése során együttműködnek az állami és helyi önkormányzati szervekkel. A részvételi jogosítványok formáinak tekinthetők az egyetértési, a véleményezési, a megkeresési, illetve a kezdeményezési jogosultságok.

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.**

A nevelési-oktatási terület kiemelkedően jelentős a hazai nemzetiségi közösségek kulturális autonómiájának megteremtése szempontjából.

⁶ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 225.

⁷ 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 341.

⁸ Ld. 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 570.

⁹ Njt. 78. § (2) bekezdés.

A kulturális autonómia létrehozásának, megerősítésének egyik jelentős eszköze a nemzetiségi önkormányzati fenntartású intézményrendszer létrehozása és működtetése.

Az elmúlt évtizedekben egyre több óvodát és általános iskolát működtet országos vagy helyi nemzetiségi önkormányzat, alapvető stratégiai cél a nemzetiségi önkormányzatok intézményfenntartói jogainak erősítése.

Emellett azonban nagyon fontos azoknak a nemzetiségi köznevelési intézményeknek a helyzete és működési feltételei, amelyek a települési önkormányzat, illetve az állam fenntartásában maradtak. Ehhez kapcsolódóan a Nkt. egyértelműen és pontosan meghatározza azokat a fenntartói irányítási jogkörbe tartozó döntéseket, amelyeket az érintett nemzetiségi önkormányzatok nélkül a fenntartó nem hozhat meg.

Az Nkt. 84. § (9) bekezdése szerint, amennyiben a nevelési-oktatási intézmény alapító okirata, szakmai alapküldetése tartalmazza a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, feltéve, hogy e feladatot az intézmény ténylegesen ellátja, akkor a települési önkormányzat, az állami fenntartó az intézmény

- a) létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével, nevének megállapításával,
- b) költségvetésének meghatározásával és módosításával,
- c) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával

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

A nemzetiségi köznevelési intézmény fogalmát – amelyek működését érintően a nemzetiségi önkormányzat az Nkt.-ban felsorolt esetekben egyetértési joggal rendelkezik – az Njt. pontosan rögzíti. E szerint nemzetiségi köznevelési intézmény az a köznevelési intézmény, amelynek alapító okirata a nemzeti köznevelésről szóló törvényben foglaltak szerint tartalmazza a nemzetiségi feladatok ellátását, feltéve, hogy e feladatokat a köznevelési intézmény ténylegesen ellátja, továbbá óvoda, iskola és kollégium esetén a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzetiségi óvodai nevelésben, illetve a nemzetiségi iskolai nevelésben-oktatásban.¹⁰

A panaszügyhöz kapcsolódóan meg kell említeni a Korm. rendelet 24. § (1) és (3) bekezdéseit is, amelyek azt rögzítik, hogy – ha a köznevelési intézmény a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevő intézmény – akkor is be kell szerezni a helyi nemzetiségi önkormányzat egyetértését a vezetői megbízáshoz, ha a pályázat eredménytelen volt, és emiatt egy megfelelő feltételekkel rendelkező személy átmeneti megbízására kerül sor.

Az egyetértési jog gyakorlásának menetét, a kapcsolódó határidőket, illetve az egyet nem értés esetén folytatandó eljárás szabályait az Njt. határozza meg. A panaszügy által kifogásolt eljárások 2019-ben zajlottak, így ebben a fejezetben az Njt. akkor hatályos rendelkezéseit mutatjuk be. A jelentés későbbi részében azonban az egyetértési jog 2020. január 1-jétől bevezetett módosításával külön is foglalkozunk.

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

¹⁰ Njt. 2. § 4. pont a) alpont.

Végezetül az ügyhöz kapcsolódóan a nemzetiségi önkormányzatok döntéshozatali formájával is foglalkozunk. A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz.¹¹

Az egyetértési jog gyakorlása során felmerült egyeztetésre váró kérdésekről, témakörökről tehát a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése kizárólagosan határozat formájában dönthet az előírt határidőn belül, és a döntését/határozatát köteles a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvben írásban is rögzíteni.¹²

3.2. Egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatban felmerült problémák, azok megoldása érdekében kezdeményezett intézkedések

A konkrét ügyben a benyújtott panasz és a megkeresésünkre beérkezett válasz, illetve a kapcsolódó dokumentumok alapján tekintettük át az eljárási folyamatot, ezen belül az egyetértési jog gyakorlásának problémáit.

Tényként rögzítendő, hogy az Njt. 2. § 4. pont a) alpontja alapján **a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola nemzetiségi köznevelési intézmény.**

Az intézmény alapító okirata az Nkt.-ban foglaltak szerint tartalmazza a nemzetiségi feladatok ellátását, amelyet a köznevelési intézmény ténylegesen ellát, a tanulóknak pedig közel háromnegyede, tehát az előírt huszonöt százaléknál jóval nagyobb aránya részt vesz a nemzetiségi iskolai nevelésben-oktatásban.¹³

Egyetértési jog az intézményvezető pályázati úton történő megbízásához kapcsolódóan

A rendelkezésünkre álló információk szerint a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői beosztásának ellátására 2019. február 25-én írtak ki pályázatot. A felhívásra egy pályázó – az intézmény akkori intézményvezetője – nyújtott be pályázatot. **A pályázati eljárás során a Szekszárdi Tankerületi Központ az intézményvezető megbízásával összefüggésben harminc napon belül beszerezte a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését.** A Nemzetiségi Önkormányzat támogatta a pályázó személyt, az elnök információja szerint egyébként minden érintett támogatta az intézményvezető újbóli megbízását.

Ezzel szemben az emberi erőforrások minisztere nevében eljáró Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára a 2019. július 12-én hozott döntésében nem adott megbízást a pályázónak, és a nemleges döntése okán a pályázati eljárást eredménytelenné nyilvánította.

A **Nemzetiségi Önkormányzat** elnökének tájékoztatása szerint a jelzett időszakban semmiféle hivatalos értesítést nem kaptak arról, hogy az **Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára az egyetértési nyilatkozatukban szereplő pályázót nem támogatja, illetve hogy mi az elutasítás indoka.**

Az egyetértési jog lényegi tartalmára figyelemmel – álláspontunk szerint – az államtitkár elutasító döntése előtt ismételtlen egyeztetni kellett volna a Nemzetiségi Önkormányzattal. A Nkt. 84. § (9) bekezdés c) pontja szerinti egyetértés beszerzése nem csupán a pályázó személyének és pályázatának a támogatásával vagy az elutasításával kapcsolatban szükséges, hanem az intézmény vezetőjének megbízásával összefüggő, jelen esetben a köznevelésért felelős államtitkár döntéséhez is. A rendelkezésünkre álló dokumentumokból nem lehetett megállapítani, hogy miért utasították el a pályázót.

¹¹ Njt. 78. § (3) bekezdés.

¹² Njt. 95. § (1) bekezdés m) pont.

¹³ 2017. szeptember 1-jén a Nemzetiségi Önkormányzat részére készült tájékoztató anyag szerint a tanulók 78,08 %-a részesült nemzetiségi nevelésben-oktatásban.

szekszard.hu/application/files/6315/1998/6795/02_napirend_mell.pdf

Nem derült ki, hogy felmerült-e olyan eljárási vagy alkalmazási feltétellel kapcsolatos hiányosság, amely elkerülhetetlenné tette a pályázó elutasítását, vagy esetlegesen olyan egyéb okok miatt került erre sor, amelyről egyértelműen szükséges lett volna ismételt egyeztetni a Nemzetiségi Önkormányzattal.

Az egyetértés hiányának tekinthető, hogy a Nemzetiségi Önkormányzat által támogatott pályázót a minisztérium nevében eljáró államtitkár indokolás nélkül elutasította.

Ha a nevelési-oktatási intézmény alapító okirata, szakmai alapidokumentuma tartalmazza a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, feltéve, hogy a feladatot az intézmény ténylegesen ellátja, akkor, ahogyan azt a korábbiakban is jeleztük, az Nkt. 84. § (9) bekezdés c) pontja szerint, az állami fenntartó az intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő döntéséhez, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

Az Nkt. 68. § (1) bekezdése szerint a tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetőjét az oktatásért felelős miniszter bízza meg öt évre, a döntést tehát az oktatásért felelős miniszter vagy jelen esetben a nevében eljáró államtitkár hozta, az egyetértést tehát ehhez a döntéshez is be kellett volna szerezni.

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

Az Nkt. a 84. § (9a) bekezdésében a főszabály alóli kivételt szövegszerűen tartalmazza, ezért további kivétel „beleértése” nem lehetséges. A kivételre vonatkozó rendelkezés az oktatásért felelős miniszter döntésére utal, az Nkt. 84. § (9) bekezdése alapján tehát egyértelmű, hogy a pályázó elutasítása vagy támogatása mellett, végső soron a pályázatot elbíráló oktatásért felelős miniszter döntéséhez is be kell szerezni a nemzetiségi önkormányzat véleményét.

Mindezekkel összefüggésben hangsúlyozni szükséges, hogy az egyetértési jog gyakorlása nem azonos a javaslattelevi vagy véleményezési jogok alkalmazásával.

Az egyetértési jog speciális tartalmával több alkotmánybírói határozat is foglalkozott. A 183/2010. (X. 28.) AB határozat a következőképpen foglalta össze ezek lényegét: „Az Alkotmánybíróság a tényleges (szűk értelemben vett) döntéshozatali jogosítványon túlmenően még az egyetértési jogot tekinti olyan minőségnek, amellyel kapcsolatban a demokratikus legitimitáció meglétét indokolt vizsgálni. A 47/1991. (IX. 24.) AB határozat szerint: '[a] hazai joggyakorlatban a döntéshozatalban való részvétel több formája ismert, – így pl. a javaslattelevi, a véleményezés. Az egyetértési jog – természeténél fogva – sem a döntési joggal rendelkező, sem az egyetértési jog címzettje számára nem biztosít önálló döntési lehetőséget. Konszenzus hiányában nem kerülhet sor érvényes döntés megalkotására.’”¹⁴

Az egyetértési jog hasonló értelmezését számos alkotmánybírói határozat követte.¹⁵ Ezekből kiderül, „hogy az egyetértési jog nem önálló, de mégis döntéshozatali jogot jelent, és mindenképpen alkalmas arra, hogy a döntéshozatali jog jogosultjának döntését megakadályozza”.¹⁶ Az egyetértési jog a nemzetiségi önkormányzatok esetében tehát egy olyan részvételi, a döntéshozatali folyamat során rendelkezésre álló jogosítvány, amely konszenzuális megegyezésen, vagy az egyetértési nyilatkozatot pótló bírósági döntésén alapulhat. Ez utóbbi helyzetre az Njt. egy olyan speciális rendelkezést tartalmaz, amelyet az érdekeltek akkor követhetnek, ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg.

¹⁴ 183/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 890.

¹⁵ Ld. 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498, 505., az 59/2001. (XII. 7.) AB határozat, ABH 2001, 739, 741., 58/1992. (XI. 6.) AB határozat, ABH 1992, 410, 412., 45/1993. (VII. 2.) AB határozat, ABH 1993, 484, 485., 12/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 74, 76. és 1090/B/2005. AB határozat, ABH 2006, 1837, 1844.

¹⁶ 124/2008. (X. 14.) AB határozat, ABH 2008, 996-997.

Ilyen esetben az érdekelt félnek, általában egy hatóságnak a kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt.¹⁷

A nemzetiségi köznevelési-közoktatási intézmények vezetői megbízása esetében a nemzetiségi önkormányzat azért rendelkezik egyetértési joggal, hogy beleszólási lehetőséget kapjon a nemzetiségi szempontok köznevelési-közoktatási területen történő érvényesítéséhez, fontos ugyanis, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezésében jelentős feladatot vállaló igazgatót ezekre a szempontokra is figyelemmel válasszák ki. A nemzetiségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog tehát a nemzetiségi jog érvényesüléséhez, a kulturális autonómia megteremtéséhez szükséges egyik legfontosabb garancia, nem pedig üres, formális részvételi jog.

Egyetértési jog a nyilvános pályázati kiírás nélküli, ideiglenes intézményvezetői megbízáshoz kapcsolódóan

A konkrét panaszügyben a köznevelési államtitkár a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői megbízására benyújtott pályázat elutasítását követően a pályázati eljárást eredménytelenné nyilvánította és arra szólította fel a tankerületi igazgatót, hogy a Korm. rendelet 24. § (1) szakasza alapján járjon el.

A rendelkezés szerint, amennyiben az intézményvezetői feladatok ellátására kiírt pályázat nem vezetett eredményre, mert nem volt pályázó, vagy egyik pályázó sem kapott megbízást, a köznevelési intézmény vezetésével kapcsolatos feladatok ellátására – nyilvános pályázat kiírása nélkül – vezetői beosztás ellátására szóló megbízás adható a megfelelő feltételekkel rendelkező személynek.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint – ha a köznevelési intézmény a nemzetiségi nevelés-oktatásban részt vevő intézmény – akkor is be kell szerezni a helyi nemzetiségi önkormányzat egyetértését a vezetői megbízáshoz, ha a pályázat eredménytelen volt, és emiatt egy megfelelő feltételekkel rendelkező személy megbízására kerül sor.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma is feltárta a vizsgálata során, hogy **az eljárás e szakaszában a Nemzetiségi Önkormányzat egyetértésének beszerzésére nem került sor, amely egyértelműen ellentétes az Njt. és az Nkt. fentiekben ismertetett rendelkezéseivel.**

A köznevelési államtitkár a Szekszárdi Tankerületi Központot bízta meg, hogy az eredménytelen pályázati eljárás miatt az egy évre szóló intézményvezetői feladatok ellátására szóló megbízás felterjesztéséről gondoskodjon.

A mellékelt dokumentumok szerint az államtitkár – a Klebelsberg Központ közvetítésével – a 2019. július 18. napján elküldött e-mailjében arra szólította fel a tankerületi központot, hogy az egy évre szóló intézményvezetői feladatok ellátására irányuló megbízás felterjesztéséről 2019. július 22. napjáig gondoskodjon. A jelzett feladat ellátására, tehát a megfelelő feltételekkel rendelkező személy kiválasztására és a Nemzetiségi Önkormányzattól történő egyeztetésre, a képviselő-testület egyetértésének beszerzésére a minisztérium összesen – a jogszabály szerinti 30 nap helyett – öt nap naptári napot határozott meg, amelyek közül csak három volt munkanap. A Nemzetiségi Önkormányzatnak egyébként a nyilatkozat megtételére – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – harminc nap áll rendelkezésre. A határidő – bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal további harminc nappal meghosszabbodik. Az öt napos határidő kitűzése tehát ellentétes volt az egyetértési jog alkalmazására vonatkozó szabályokkal.

A köznevelési államtitkár tájékoztatása szerint a rendkívül rövid határidő ellenére a Szekszárdi Tankerületi Központ próbált egyeztetni a Nemzetiségi Önkormányzattal, konkrétan a nemzetiségi elnökhelyetttel, erre azonban feltehetőleg csak szóban és informális módon került sor, amely semmiképp sem tekinthető az egyetértés hivatalos beszerzésének.

¹⁷ Njt. 27. §.

Az egyetértési jog gyakorlása során a Nemzetiségi Önkormányzat hivatalos véleményének kizárólag a képviselő-testület határozat formájában rögzített döntése fogadható el.

Egyértelműen kiderült tehát, hogy a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola vezetésével a korábbi intézményvezető-helyettest úgy bízták meg egy évre, hogy ahhoz nem szerezték be a Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését, és a döntésről hivatalos értesítést sem küldtek a képviselő-testületnek, illetve az önkormányzat elnökének.

Mindezekre figyelemmel megállapítjuk, hogy a nemzetiségi nevelési-oktatási intézmény vezetőjének megbízására vonatkozó eljárás során az Emberi Erőforrások Minisztériuma nem szerezte be a Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését a pályázat elbírálására vonatkozó döntése meghozatalakor. Ezt követően pedig a Szekszárdi Tankerületi Központ sem szerezte be a Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését az eredménytelen pályázati eljárás esetében szükséges egy éves intézményvezetői megbízáshoz. A jogsértő eljárások a nemzetiségi jogok érvényesülését, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét sértve visszásságot eredményeztek.

A köznevelésért felelős államtitkár a megkeresésünket követően a **Szekszárdi Tankerületi Központ egyetértési jogot érintő eljárásával kapcsolatban** a hasonló jellegű jogsértések elkerülése érdekében **saját hatáskörében intézkedéseket kezdeményezett.** Felhívta a tankerületi központ vezetőjének figyelmét, hogy bármely jövőbeni döntés előkészítése során a Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testületének egyetértését minden esetben írásban kérje meg. Az államtitkár azt is hangsúlyozta a Szekszárdi Tankerületi Központ igazgatójának írott levelében, hogy az egyetértési jog gyakorlására a Nemzetiségi Önkormányzat képviselő-testülete jogosult, és annak kinyilvánítása egy határozati formában rögzített írásos nyilatkozat. Végül arra kérte az igazgatót, hogy a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a jogszabályok körültekintő alkalmazására.

A további visszásságok megelőzése, valamint a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítése érdekében fontosnak tartjuk, hogy a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői beosztásának ellátására 2020-ban kiírandó pályázat elbírálása során, az oktatásért felelős miniszter döntésével kapcsolatban a Nemzetiségi Önkormányzat a jogszabályban előírtak szerint az eljárás minden szakaszában élhessen az egyetértési jogával.

3.3. A nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogát szabályozó rendelkezések 2020. január 1-jei módosításával kapcsolatos észrevételek

2019. október 31-én érkezett az Igazságügyi Minisztériumból az alapvető jogok biztosához egyeztetésre az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló előterjesztés, melynek 49. pontja (75. és 78. oldalon) az Njt. módosításával is foglalkozott.

A **részünkre eljuttatott tervezet** az Njt. 27. és 35. §-ait is érintette. Az előterjesztés a fenti szakaszokban szabályozott, a nemzetiségi önkormányzatok közneveléssel, nemzetiségi kulturális öngazgatással kapcsolatos ügyekben gyakorolható egyetértési jogára vonatkozóan kizárólagosan azt javasolta módosítani, hogy **amennyiben a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, akkor az érdekelt fél az egyetértési nyilatkozat pótlása iránt közigazgatási pert indíthat.** A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénnyel (Kp.) való összhang megteremtése érdekében a módosítás tehát az egyetértési nyilatkozat pótlásával összefüggésben a közigazgatási per indítását rögzíti, hatályon kívül helyezve azt a fordulatot, mely szerint a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság harminc napon belül nemperes eljárás keretében dönt. Ez tartalmilag nem érintette az egyetértési jog gyakorlásának eddigi eljárását, menetét, ezért ezzel összefüggésben nem tettünk észrevételt.

Meglepődve tapasztaltuk azonban, hogy az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény az Njt. 27. és 35. §-ait **2020. január 1-jétől a véleményezésre megküldött előterjesztéstől eltérően tartalmilag is módosította.**

Az **új szabályozás** a véleményezési és egyetértési jog biztosításánál a **nyilatkozat megtételére nyitva álló határidő hosszabbítását 15 nappal lerövidítette.**

A szabályozás módosítása előtt a 27. § és 35. § második mondata azt rögzítette: „*A határidő – bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik.*”

A 2020. január 1-jei módosítást követően ugyanezt a mondatot a következőképpen határozták meg: „*A határidő – bármely fél másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal további tizenöt nappal meghosszabbodik.*”

A 2020. január 1-jétől ugyanezen szakaszok negyedik, utolsó előtti mondatát is módosították. A korábbi szabályozás szerint: „**Ha a nemzeti önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzeti önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperekes eljárásban harminc napon belül dönt.**”

Helyette a jelenleg hatályos szabályozás úgy szól: „**Ha a nemzeti önkormányzat a nyitva álló határidőben nem nyilatkozik, a másik fél az egyetértési nyilatkozat pótlása iránt közigazgatási pert indíthat.**”

A 2019. évi CXXVII. törvény indokolása a Nek tv. 27. § és 35. §-ainak módosításakor nemzeti köznevelési célokra, konkrétan az alapvető jogok biztosa és helyettese – a felvételi körzethatárok meghatározásánál a nemzeti önkormányzat egyetértési jogának érvényesülése tárgyában lefolytatott – vizsgálatára, továbbá a Magyarországi nemzeti bizottsága Köznevelési, kulturális és egyházügyi albizottságában az erről folytatott egyeztetésre hivatkozik. Az indokolás szerint a jogalkotó a felvételi körzethatárok határidőben történő meghatározása érdekében tartja szükségesnek a nemzeti önkormányzat egyetértési joga esetében a hallgatás kizárását, valamint, hogy a harminc napos határidő meghosszabbításának ideje harmincről tizenöt napra csökkenjen.

Mindenekelőtt szeretnénk jelezni, hogy az említett jelentésben¹⁸ **nem fogalmazódott meg olyan kezdeményezés,** amely a nemzeti önkormányzatok egyetértési jogának alkalmazására vonatkozó gyakorlatát módosította volna, azaz az akkori szabályozás szerinti **nyilatkozat megtételére nyitva álló határidő meghosszabbításának idejét harminc nappal akár egyetlen nappal is csökkentené.**

A tizenöt napra történő csökkentés kizárólag az Emberi Erőforrások Minisztériuma részéről hangzott el az Országgyűlés Magyarországi nemzeti bizottsága Köznevelési, kulturális és egyházügyi albizottságának 2018. november 7-én megtartott ülésén. A felvetésről azonban a jelzett ülésen az albizottság nem döntött. A jegyzőkönyv¹⁹ szerint az elnök egyértelműen jelezte, hogy egy ilyen típusú módosítást, a harminc helyetti tizenöt napos határidőt nem tudná támogatni. Az albizottság ülésén a nemzeti biztoshelyettes és az elnök is azt javasolta, hogy a körzethatár módosítás esetében az indító dátumot kellene előrehozni, amely elősegítené az egyetértési jog Njt.-ben előírt jogszerű alkalmazásának és felvételi körzethatárok határidőben történő meghatározásának egyidejű megvalósulását.

¹⁸ Az AJB-558 /2018. számú ügyben készült jelentés.

www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+szeksz%C3%A1rdi+iskola+fely%C3%A9teli+k%C3%B6rzetek+kijel%C3%B6l%C3%A9s%C3%A9r%C5%91+558_2018/bc5ae1c5-c032-4132-915f-6a0fd80057b9?version=1.0

¹⁹ www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjv41/NEB/A493/1811071.pdf 16. o.

Erre egyébként sor került, a közneveléssel összefüggésben egyes miniszteri rendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 34/2019. (XII. 30.) EMMI rendelet 2020. január 1-jétől módosította a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 24. §-t (EMMI rendelet).

A módosítás szerint az illetékes tankerületi központ – a korábbi január 15. helyett – december 1-jéig 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.²⁰

A települési önkormányzat a véleményéről, az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzat az egyetértéséről vagy a körzethatár módosítását kezdeményező javaslatáról február 15. napjáig tájékoztatja az illetékes tankerületi központot.²¹

A tankerületi központ a nyilatkozat pótlására vonatkozó közigazgatási pert – a módosított szabályozás esetében is – csak akkor indíthatja meg, amikor a nemzetiségi önkormányzat tájékoztatja az egyetértéséről vagy a körzethatár módosítását kezdeményező javaslatáról, ennek a határidejét azonban változatlanul február 15. napjában határozták meg.

Az új szabályozás tehát pontosan 75 napot hagyott arra, hogy a nemzetiségi önkormányzat kialakítsa a véleményét, ez tehát nem indokolhatja a nyilatkozat megtételére nyitva álló határidő meghosszabbításának tizenöt napra történő lecsökkentését.

A körzethatárok megállapításával kapcsolatos nyilatkozat megtételére – ha december 1-ig valóban tájékoztatja a tankerületi központ a nemzetiségi önkormányzatot – az Njt. korábbi 27. § -a szerinti harminc napos hosszabbításával együtt is csak hatvan nap áll jogszerűen a nemzetiségi önkormányzatok rendelkezésére, mivel a nyilatkozattételre vonatkozó határidő jogvesztő.

Mindezekre figyelemmel álláspontunk szerint célszerű **lenne az Njt 27. és 35. §-ában a nyilatkozat megtételére nyitva álló határidő hosszabbítását ismételten harminc napban meghatározni.** Mérlegelni lehetne azonban az EMMI rendelet 24. § (1a) bekezdésében meghatározott határidő módosítását február 15. helyett január 31-re. A nemzetiségi önkormányzatnak ebben az esetben is biztosítva lenne a harminc + harminc nap a véleménye kialakítására, az illetékes tankerületi központnak azonban a jelenlegi tizenöt nap helyett közel egy hónapja maradna arra, hogy az eltérő véleményeket egyeztesse, illetve ha ez nem vezet eredményre, akkor esetlegesen közigazgatási pert kezdeményezve pótolta a nemzetiségi önkormányzat egyet nem értő nyilatkozatát.²²

Fontos annak a hangsúlyozása is, hogy a nyilatkozat meghosszabbításának tizenöt napra történő csökkentése a nemzetiségi önkormányzatok esetében nemcsak **a körzethatárok megállapításával kapcsolatos egyetértési jog gyakorlását érinti, ezt kell alkalmazni minden közneveléssel-közoktatással, nemzetiségi kulturális öngazgatással kapcsolatos ügyben is.** Erre figyelemmel a felvételi körzethatárok időbeni meghatározása nem lehet elfogadható indok a nemzetiségi önkormányzatok sokkal szélesebb körű egyetértési joga gyakorlására vonatkozó határidő meghosszabbításának tizenöt napra történő rövidítéséhez.

A módosítás másik, **„a hallgatás kizárására” vonatkozó indoka értelmezhetetlen.** Az Njt. 27. és 35. §-ai ugyanis a módosítást követően változatlanul rögzítik, hogy **a nyilatkozattételre vonatkozó határidő jogvesztő.** A nemzetiségi önkormányzatnak tehát nincs arra lehetősége, hogy mulasztás esetén kimentse magát.

²⁰ EMMI rendelet 24. § (1) bekezdés.

²¹ EMMI rendelet 24. § (1a) bekezdés:

„A települési önkormányzat a véleményéről, az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzat az egyetértéséről vagy körzethatár módosítását kezdeményező javaslatáról február 15. napjáig tájékoztatja az illetékes tankerületi központot.”

²² EMMI rendelet 24. § (1b) bekezdés:

„Az illetékes tankerületi központ az (1a) bekezdés szerinti vélemény és egyetértés figyelembevételével kijelölt körzetekről február utolsó napjáig tájékoztatja a települési önkormányzatokat, az illetékességi területén működő általános iskolákat, valamint az Nkt. 50. § (10) bekezdése szerinti esetben a nemzetiségi önkormányzatot.”

A nemzetiségi önkormányzat, ha a nyitva álló határidőben (az új szabályozás szerint a harminc+tizenöt nap alatt) nem nyilatkozik, akkor a másik fél döntése a nemzetiségi önkormányzat egyetértése nélkül is jogszerű és végrehajtható. Abban az esetben tehát, ha a nemzetiségi önkormányzat a nyitva álló határidőben nem nyilatkozott, nincs szükség és lehetőség az egyetértési nyilatkozat bármilyen formában történő pótlására.

A 2020. január 1-jei módosítás eredményeként azonban bizonytalanná vált az egyetértési jog gyakorlásának folyamata. A „**ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg**” fordulat kikerülése az Njt. 27. és 35. §-aiból ugyanis súlyos problémákat vethet fel. A módosítás következtében jelenleg nincs pontosan szabályozva, hogy mi a teendő akkor, ha a nyitva álló határidőn belül a nemzetiségi önkormányzat nyilatkozott és nem adta meg az egyetértését, mert a másik fél döntésével annak tartalmát tekintve nem értett egyet.

Mindezekre figyelemmel **az egyetértésre vonatkozó szabályozás ilyen formában történő módosítása jogbizonytalanságot eredményez. Észszerű és az egyetértési jog lényegi céljával megegyező megoldás lenne**, amennyiben a hivatalunkhoz egyeztetési céllal megküldött előterjesztésben szereplő korábbi mondatot elfogadva, az Njt. 27. és 35. §-ainak második mondata úgy módosulna: **ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, akkor az érdekelt fél az egyetértési nyilatkozat pótlása iránt közigazgatási pert indíthat.**

Tudomásunk szerint az Njt. 2020. január 1-jei módosításaival kapcsolatban nem került sor sem az országos önkormányzatok, sem pedig az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága véleményének a kikérésére. Az Njt. 118. § (1) bekezdés a) pontja pedig – a jelenlegi szabályozás szerint is – rögzíti, hogy az országos önkormányzat véleményt nyilvánít az általa képviselt nemzetiségeket e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről. Az Njt. fentiekben ismertetett módosítása épp ilyen jellegű, a részvételi jogosítványok módosítása ugyanis valamennyi hazai nemzetiségi közösség önkormányzatát érinti. Az országos nemzetiségi önkormányzatok azonban a jogszabály véleményezésre irányuló jogkörüket csak akkor gyakorolhatják, ha a jogalkotási folyamat lebonyolításával megbízott tárca megfelelő időben eljuttatja az országos önkormányzatok számára az előterjesztés tervezetét.

Az Njt. 2020. január 1-jétől hatályos, előzetes egyeztetés nélküli módosítása ellentétes a 2019-ben létrejött, a Miniszterelnökség Egyházi és Nemzetiségi Kapcsolatokért felelős Helyettes Államtitkára által irányított – az Njt. módosító javaslatát – előkészítő Munkacsoport munkamódszerével és szemléletével is.

A Munkacsoport ülésein a kormányzati szervek mellett az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának, az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetségének képviselői, szakértői is részt vettek, az egyeztetéseket a kölcsönös bizalom és konstruktív szakmai együttműködés jellemezte.

A Munkacsoport munkájában a nemzetiségi biztoshelyettes is aktívan részt vett és konkrét javaslatokat fogalmazott meg például az Njt. 27. §-a vonatkozásában.

A nemzetiségi biztoshelyettes javaslata:

„27. § (1) Ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére - jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában - harminc nap áll rendelkezésre. A határidő - bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján - egy alkalommal további harminc nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt az egyetértési nyilatkozat pótlása iránt közigazgatási pert indít. A bíróság harminc napon belül dönt. A perköltséget a felperes viseli.

(2) Ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít és az adott ügyben a nemzetiségi önkormányzat

a) véleményét vagy egyetértését nem kérték ki, vagy

b) – egyetértési jog gyakorlása esetén – nyilatkozatának tartalmát figyelmen kívül hagyták,

a nemzetiségi önkormányzat – a döntésről való tudomásszerzéstől számított harminc napon belül – közigazgatási pert indíthat. A bíróság harminc napon belül dönt.”

A nemzetiségi biztoshelyettes által megfogalmazott – a Njt. 27. §-át érintő – módosító javaslatot a Munkacsoport résztvevői támogatták.

Az Njt. módosító-javaslatának Országgyűlés elé terjesztésére a tervek szerint az Országgyűlés 2020. évi tavaszi ülészakájában került volna sor. Ezért is aggályos, hogy ettől eltérően, a nemzetiségi jog érvényesülését garantáló részvételi jogosítvány szabályozásának tartalmi módosítására egyeztetés nélkül került sor 2020. január 1-jétől.

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a nemzetiségi önkormányzatok közneveléssel, nemzetiségi kulturális öngazgatással kapcsolatos ügyekben gyakorolható egyetértési jogára vonatkozó, fentiekben részletesen kifejtett, 2020. január 1-jétől történt Njt. módosítása a nemzetiségi jogok, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyével járó visszásságot idézett elő.

Összegzés

A nemzetiségi közügyek intézése során a nemzetiségi önkormányzatokat valamint az állami és helyi önkormányzati szerveket kölcsönösen együttműködési kötelezettség terheli. Ebben a körben a helyi önkormányzati és egyéb állami szervek nemzetiségi lakosságot érintő döntéseinek meghozatalában a nemzetiségi önkormányzatok kiemelt jogosítványokkal rendelkeznek.

A részvételi jogosítványok formái: az egyetértési, a véleményezési, a megkeresési és a kezdeményezési jog. A részvételi jogosítványok a nemzetiségi önkormányzatok képviselő-testületét illetik meg.

Az egyetértési jog gyakorlása a részvételi jogosítványok közül a nemzetiségi jog érvényesítésének legerőteljesebb eszköze, az egyetértési jog kötelezettje ugyanis a nemzetiségi önkormányzat egyetértése nélkül nem hozhat törvényes, jogszerű döntést.

Az egyetértési jog alkalmazásának menetét újraszabályozta a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, **speciális eljárási lehetőséget** teremtve arra az esetre, ha az egyet nem értés egyeztetéssel, együttműködéssel nem oldható fel. E szabályozás szerint: **amennyiben a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, akkor az érdekelt fél az egyetértési nyilatkozat pótlása érdekében bírósághoz fordulhat.**

Arra, hogy **a jelzett, speciális eljárás a gyakorlatban is működőképes** – vagyis hogy a bíróság dönt a nyilatkozat pótlásáról egyet nem értés esetén – egy **konkrét pozitív tapasztalattal is rendelkezünk**, amely kapcsolódik a nemzetiségi önkormányzat – felvételi körzethatárok meghatározására vonatkozó – egyetértési jogának gyakorlati alkalmazását érintő ombudsmani és nemzetiségi biztoshelyettesi jelentéshez.

2018-ben a korábbi ügy panaszosa, mint érintett nemzetiségi önkormányzat, ismételten nem értett egyet a járási hivatal – nemzetiségi nevelési-oktatási intézmény felvételi körzetének kijelölésére vonatkozó – javaslatával. A nemzetiségi önkormányzat egyet nem értést rögzítő, illetve új javaslatot megfogalmazó határozatára figyelemmel a járási hivatal – az Emberi Erőforrások Minisztériumának előzetesen kikért útmutatása alapján – kérelmet nyújtott be a bírósághoz a nemzetiségi önkormányzat egyetértési nyilatkozatának pótlása iránt. A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a végzésében²³ a járási hivatal egyetértési nyilatkozat pótlása iránti kérelmét elutasította. A járási hivatal a bíróság döntésére figyelemmel a 2018/2019. tanévre vonatkozóan a nemzetiségi nevelés-oktatás esetében a felvételi körzetet a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésének megfelelően állapította meg.

Az említett konkrét ügy is azt támasztja alá, hogy **a nemzetiségi önkormányzatok az egyetértési jogot is magában foglaló részvételi jogosítványaik következetes alkalmazásával tehetnek a legtöbbet a kulturális autonómiájuk megteremtése érdekében, azok bármilyen típusú korlátozása súlyosan sérti a hazai nemzetiségi közösségek alapjogainak érvényesülését.**

²³ Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7. Kpk.50.043/2018./ 8. számú végzése

Mindezekre figyelemmel az egyetértési jog alkalmazásával összefüggésben feltárt jogsértések, visszásságok és az Njt. módosításának következményeként megállapított szabályozási problémák mielőbbi megszüntetése kiemelt jelentőségű a nemzetiségi jog általános védelme és lehető legteljesebb körű érvényesítése érdekében.

A jelentésünkben foglaltakkal összefüggésben, kiemelt figyelemmel az Njt. szabályozásának módosítását érintő megállapításainkra – a korábbi jelentéseinkhez hasonlóan – fontosnak tartjuk, hogy az **Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának** közvetítésével és **közreműködésével egyeztetésre kerüljön sor a magyarországi nemzetiségi közösségeket képviselő szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel is.**

Intézkedés

1. A feltárt visszásság megszüntetése és megelőzése érdekében **felkérjük az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkárát:** az oktatásért felelős miniszter vonatkozó döntésének előkészítése körében **biztosítsa, hogy a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat a jogszabályban előírtak szerint, az egyetértési jog gyakorlására nyitva álló határidőkre is figyelemmel, az eljárás minden szakaszában élhessen az egyetértési jogával** a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői beosztásának ellátására kiírandó pályázat elbírálása során.

2. A feltárt visszásság megszüntetése érdekében **az Ajbt. 32. §-a alapján felhívjuk a Szekszárdi Tankerületi Központ igazgatóját,** hogy a továbbiakban a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői beosztásának megbízásával kapcsolatos döntések előkészítése során a jogszabályban előírtaknak megfelelően, az egyetértési jog gyakorlására nyitva álló határidőkre is figyelemmel járjon el, és minden esetben, az eljárás minden szakaszában **biztosítsa a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat részére az egyetértési jog gyakorlását.**

3. **Javasoljuk az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának,** hogy: a bizottsági tagok, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatok által delegált képviselők, illetve szakértők közreműködésével – bevonva a Miniszterelnökséget, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériumát – **tekintse át a jelentésünkben feltárt, a Szekszárdi Dienes Valéria Általános Iskola intézményvezetői beosztásának megbízására vonatkozó döntések esetében tapasztalt, a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat egyetértési jogának gyakorlását akadályozó visszásságokat,** továbbá az Njt. 2020. január 1-jétől hatályos 27. §, 35. §-ainak módosításával összefüggésben feltárt **visszásságokat,** és azokhoz kapcsolódóan – szakmai meggyőződése alapján – **alakítsa ki az álláspontját és javaslatát.**

4. **Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a Miniszterelnökség Egyházi és Nemzetiségi Kapcsolatokért felelős Helyettes Államtitkárát,** hogy tekintse át a jelentésünkben felvetett, az Njt. 2020. január 1-jétől hatályos 27. §, 35. §-ainak módosításával összefüggésben feltárt szabályozási ellentmondásokat, hiányosságokat és **fontolja meg** – az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának szakmai álláspontja és javaslata alapján, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, valamint ha szükséges, más kormányzati szervek bevonásával – **a lehetséges jogszabály-módosítás előkészítésének kezdeményezését.**

Budapest, 2020. április 21.

Dr. Kozma Ákos s.k.

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet s.k.