

A NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI JOGOK

ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

1051 Budapest, Nádor utca 22.

Telefon: 475-7149

Ügyszám: 4206/2007

Jelentés a Mátraszőlősi Általános Iskola megszüntetésével kapcsolatban

A vizsgálat megindítása

2007. augusztus 31-én kaptam panaszt a Mátraszőlősi Általános Iskola megszüntetésével kapcsolatban (a beadványozó kérte nevének elhallgatását), illetve a sajtóból is értesültem a kialakuló helyzetről: Mátraszőlős Község Önkormányzatának Képviselő-testülete augusztus 28-án és 30-án hozott határozatával úgy döntött, hogy Mátraszőlős Község Általános Iskoláját 2007. augusztus 31-i hatállyal jogutód nélkül megszünteti, és Pásztóra irányítja a gyerekeket.

Szeptember 3-án az Észak-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője törvényességi ellenőrzés alapján észrevételt tett, amely szerint a döntés törvénytörő volt. Indoklásuk szerint: a kisebbségi iskolai nevelésben és oktatásban közreműködő közoktatási intézmény megszüntetéséhez előzetesen be kell szerezni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését, ennek hiányában a képviselő-testület döntése érvénytelen. A hivatalvezető felhívta a képviselő-testületet, hogy a jogszabálysértés megszüntetéséről 2007. szeptember 7-ig haladéktalanul gondoskodjon.

A diákok egy csoportja nem iratkozott be a pásztói iskolák egyikébe sem, hanem szülei kíséretében szeptember 3-tól tüntetésbe kezdett az iskola előtt. A tiltakozáshoz csatlakoztak a pedagógusok és a cigány kisebbségi önkormányzat tagjai is.

A képviselő-testület a közigazgatási hivatal észrevétele ellenére szeptember 12-i rendkívüli testületi ülésén nem vonta vissza az iskola-megszüntető határozatot.

Az ügy tisztázása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. §-a alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat módszere

Az eljárásra, a kialakult súlyos helyzet miatt – általános iskolai tanulók nem tudták megkezdeni tanulmányaikat az iskolaév kezdetén – az összes érintett meghallgatását és a vonatkozó dokumentumok tanulmányozását is magában foglaló azonnali helyszíni vizsgálat keretében került sor. 2007. szeptember 5-én munkatársammal megbeszélést folytattunk Mátraszőlős polgármesterével, jegyzőjével és az Észak-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Nógrád Megyei Kirendeltségének munkatársával; valamint tárgyaltunk a szülők, pedagógusok egy csoportjával, illetve a helyi cigány kisebbségi önkormányzat képviselőivel.

A vizsgálat által megállapított tények

Mátraszőlős 1600 fős község, ahol a tájékoztatások szerint 140 fő tanköteles korú gyermek él. 2007. januárjában 93 diák tanult a helyi általános iskolában, 40-50 gyermek pásztoi iskolákba járt. A pedagógusok felmérést végeztek a gyermeküket nem Mátraszőlősön taníttató szülők között, hogy megismerjék a diákok elvitelének okait, és ezek alapján változtassanak a helyzeten. A felmérés szerint a legtöbben arra hivatkoztak, hogy Pásztóra járnak dolgozni, ezért egyszerűbb számukra magukkal vinni a gyermekeket. A másik fontos indok az volt, hogy helyben nem biztosított a napközi, ami nagy problémát jelentett a dolgozó szülőknek. A megkérdezettek egy része nem helyi születésű volt, hanem beköltöző: ők is abba az iskolába vitték gyermekeiket, ahonnan elszármaztak és ahol a diák megkezdte tanulmányait. Néhány szülő a cigány gyerekek magas számára hivatkozott, és alig néhányan kifogásolták az iskolai színvonalat.

A Mátraszőlősi Általános Iskola Alapító Okirata szerint az intézmény alaptevékenységei között látja el a „nemzeti, etnikai, cigány felzárkóztatást”. Ezt az oktatási formát az iskola 2003 óta felmenő rendszerben működteti. 2004. július 20-án közoktatási szakértő véleményezte a pedagógiai programot, amelyet a szakember a törvényeknek megfelelőnek tartott, és javasolta az etnikai program kidolgozását is. A polgármester tájékoztatása szerint a fenntartó minden évben igényelte a cigány kisebbségi oktatás normatíváját.

Felmerült az a kérdés, hogy vajon cigány kisebbségi oktatás folyt-e az iskolában, hiszen az Alapító Okiratban nem ez az elnevezés szerepel. Ennek a felvetésnek azért van jelentősége, mert a cigány kisebbségi önkormányzatot abban az esetben illeti egyetértési jog az iskola megszüntetésével összefüggésben, amennyiben az kisebbségi oktatásban közreműködő intézmény. [Kotv. 102. § (11) bekezdés]

A rendelkezésekre álló információk alapján minden évben a törvényi létszámot elérő szülői kérelem érkezett a fenntartóhoz a kisebbségi oktatás megszervezése érdekében, azaz jelen esetben fennállt a kisebbségi oktatás megszervezésének kötelessége. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 43. § (4) bekezdése, valamint a Kotv. 3. sz. melléklet II. fejezet 2. pontja is kimondja, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók részére az óvodai csoportot, iskolai osztályt akkor is meg kell szervezni, illetve fenn kell tartani, ha ugyanazon kisebbséghez tartozó nyolc gyermek, tanuló szülője kéri.

A szülői kérések kézhezvétele után már a fenntartó felelőssége a cigány kisebbségi oktatás törvényeknek megfelelő megszervezése. Amennyiben nem a jogszabályok szerinti pontos elnevezés szerepel az Alapító Okiratban, de a többi körülményből egyértelmű, hogy cigány kisebbségi oktatás folyt az iskolában, a fenntartó saját mulasztására hivatkozva nem tekinthet utólag semmisnek egy ténylegesen megvalósult oktatást. A fenntartó nem folytatott sem törvényességi, sem szakmai ellenőrzést abban a vonatkozásban, hogy vajon a kisebbségi oktatás a törvényeknek megfelelően folyik-e, azonban a cigány kisebbségi oktatás után járó normatívát minden évben megigényelte.

Általános jogelv, hogy saját felróható magatartására senki sem hivatkozhat előnyök szerzése végett. Az önkormányzat nem válogathatja össze a számára aktuálisan előnyös jogkövetkezményeket, figyelmen kívül hagyva a jogszabályokat. A normatíva visszafizetésével nem lehet visszamenőleg semmissé nyilvánítani egy 4 évig folyó oktatási formát. Ez többek között sértené a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét is. A Kotv. 11. § (7) bekezdése kimondja:

*„Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetésszerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. **A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetésszerűnek, ha az az e törvényben ... biztosított jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékozódási jog korlátozására irányul, vagy erre vezet. A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit - az e törvényben, illetve a szakképzésről szóló törvényben szabályozott eljárás keretében - orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell dönteni, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan.**”*

Az önkormányzat nem vonhatja tehát kétségbe visszamenőleg a cigány kisebbségi oktatás fennállását; és nem vitathatja azt sem, hogy a cigány kisebbségi önkormányzatot egyetértési jog illeti az iskola megszüntetésének kérdésében. (Kotv. 102. § (11) bekezdés).

Az iskola fenntartása évek óta anyagi terhet jelentett az önkormányzatnak. A forráshiány, a gyermeklétszám-csökkenés, az átszervezés valamilyen formájának (tagintézménnyé válás, megszüntetés) szükségessége évek óta ismert volt, a 7. és 8. osztályra vonatkozó új

létszámhatár-szabályok megszületése után pedig nyilvánvalóvá vált, hogy elkerülhetetlen a változtatás.

2007 januárjában felmerült az intézményfenntartó társulás létrehozásának lehetősége Tar községgel, amely szerint a tari intézmény mentor iskola, a mátraszőlősi tagintézmény lett volna. Ezzel az elképzeléssel minden véleményezésre jogosult egyetértett. Később módosult a terv: a mátraszőlősi iskola megszüntetése és az összes gyermek Taron tanulása került a képviselő-testület elé. Ezt a véleményezésre jogosultak elutasították. Tárgyalások kezdődtek alapítványi fenntartású intézménnyé válásról is, amit pénzügyi akadályok miatt elvetett a képviselő-testület. Majd előtérbe került a Pásztóval kötendő társulás.

Az önkormányzat május 30-án véleményeztette határozatát a mátraszőlősi iskola megszüntetéséről és a Pásztóval kötendő társulásról a helyi cigány kisebbségi önkormányzattal. A kisebbségi önkormányzat tagjainak elmondása szerint a polgármester egyenként, saját kocsijával vitte őket a polgármesteri hivatalba és addig nem távozhattak, amíg egyetértésüket nem adták. Állításuk szerint nem tudták a tervezetet maguk között tanulmányozni, álláspontjukat érdemben kialakítani.

Május 31-én az iskola alkalmazotti közössége véleményezte a mátraszőlősi iskola megszüntetésének tervét és a Pásztóval létrehozandó iskolafenntartói társulást és egyhangúlag nem támogatta azt. Június 4-én a diákönkormányzat, 5-én a szülői szervezet utasította el a döntést.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) előírásainak megfelelően az önkormányzat az Oktatási Hivatal által javasolt független szakértő véleményét beszerezte a tervezett intézkedéshez. A június 9-i dátummal elkészült véleményében a szakértő a következőket állapította meg: a Pásztóval történő társulás eredményeként a tanulók számára továbbra is megfelelő színvonalon biztosíthatóak a Mátraszőlősön nyújtott pedagógiai szolgáltatások, és nem hárul aránytalanul nagy teher sem a szolgáltatást igénybevevőkre.

A települési önkormányzat a Kotv. rendelkezéseire figyelemmel kikérte a megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – szakvéleményét is. A Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűlése Oktatási, Kulturális és Egyházügyi Bizottságának június 19-én kelt szakvéleménye az átszervezést mind az aránytalan teher, mind pedig a feladatról történő további gondoskodás tekintetében megfelelőnek tartotta.

Június 26-án a cigány kisebbségi önkormányzat visszavonta korábbi egyetértését és vétót emelt az iskola megszüntetése ellen. Döntésüket azzal indokolták, hogy korábbi határozatukat a

polgármester nyomására hozták meg, és nem tudtak konzultálni a többi érdekelttel: szülőkkel, a cigány kisebbséghez tartozókkal. Kijelentették, hogy június 26-i határozatuk a szülők meghallgatása után, a cigányság érdekeinek figyelembe vételével született.

2007. július 11-én ült össze az a testület, amely a Kotv. előírásai szerint [Kotv. 102. § (12) bekezdés] a kisebbségi önkormányzat egyetértését pótolhatja iskola megszüntetési, ill. átszervezési ügyekben. A kilenctagú bizottság 7 tagja vett részt a döntéshozatalban és 4-3 arányban elutasította az iskola megszüntetését.

A települési önkormányzat a kisebbségi önkormányzat vétóját és az egyeztető bizottság döntését figyelembe véve július 17-én meghozta 62/2007. (VII.17.) Öh. számú határozatát arról, hogy a 2007/2008-as tanévtől a közoktatásról való gondoskodási kötelezettségét differenciált feladatellátás keretében valósítja meg oly módon, hogy egyrészt önállóan fenntartja a Mátraszőlősi Általános Iskolát, másrészt közoktatási feladatellátásra társulást hoz létre Pásztó Városával. Ennek megfelelően július 18-án olyan társulási megállapodást írt alá a Mátraszőlősi és a Pásztói Önkormányzat, amelyben Mátraszőlős Községi Önkormányzat Képviselő-testülete kötelezettséget vállal arra, miszerint a társulás mellett továbbra is fenntartja a Mátraszőlősi Általános Iskolát. Július 18-án ezzel összhangban az önkormányzat ilyen tartalmú tájékoztató levelet küldött a szülőknek, választási lehetőséget biztosítva a pásztói intézmények és a helyi iskola között.

Augusztus 28-án Mátraszőlős Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 72/2007. (VIII. 28.) Öh. számú határozatában Mátraszőlős Község Általános Iskoláját jogutóddal, majd augusztus 30-án 82/2007. (VIII. 30.) Öh. számú határozatával jogutód nélkül megszüntette.

A vizsgálat által feltárt alkotmányos viaszáság

1. Az iskola megszüntetésének eljárási hibái

A polgármester tájékoztatása szerint: az önkormányzat nem módosította intézkedési tervét az intézményrendszer átszervezésével kapcsolatban. Ennek a dokumentumnak az elkészítésekor ki kell kérni a közoktatási intézményvezetők, a szülői, diák szervezetek, szakszervezetek véleményét; valamint nemzeti, etnikai kisebbséget érintő kérdésekben a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A Kotv. 85. § (4) bekezdése előírja, hogy:

„A helyi önkormányzat ... köteles a közoktatási feladatai megszervezéséhez szükséges önkormányzati döntés-előkészítést szolgáló feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és -fejlesztési tervet (a továbbiakban: önkormányzati intézkedési terv) készíteni. ... Az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell, hogy az önkormányzat a kötelező feladatait milyen módon látja el Tartalmaznia kell továbbá az intézményrendszer működtetésével, fenntartásával, fejlesztésével, átszervezésével összefüggő elképzeléseket. Az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell a gyermekek, tanulók esélyegyenlőségét szolgáló intézkedéseket. Az intézkedési terv elkészítésekor be kell szerezni - a nemzeti, etnikai kisebbséget érintő kérdésekben - a települési kisebbségi önkormányzat egyetértését. Az intézkedési terv elkészítéséhez ki kell kérni a településen működő közoktatási intézmények vezetőinek, továbbá a szülői és diákszervezetek, a nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartók, a települési szintű szakszervezetek, - ha nem működik települési kisebbségi önkormányzat - az érdekelt országos kisebbségi önkormányzat véleményét.”

A módosítás elmulasztásával az önkormányzat nem csupán elvonta ezen szervezeteknek az átalakítási koncepció megismerésével kapcsolatos jogát, hanem sérült azok együttdöntési joga is.

Az önkormányzat nem a törvényeknek megfelelően véleményeztette azon határozatát, amely az iskola megszüntetésének és a Pásztóval kötendő közoktatási társulásnak a szándékáról szólt. A vélemény tartalma ugyan nem köti a települési önkormányzatot, jelentősége mégis abban áll, hogy a döntéshozatali folyamatot befolyásolva mérlegelésre készítheti a döntéshozót, és így kihathat a döntésre. Bár a törvény nem állítja fel a vélemények beszerzésének sorrendjét, a véleményezésre jogosultak részére az összes információt rendelkezésre kell bocsátani ahhoz, hogy megalapozottan tudják kialakítani álláspontjukat. Jelen esetben a véleményezésre jogosult szervezetek álláspontjuk kialakításakor nem ismerhették a törvény által előírt megyei önkormányzati és a független szakértői véleményeket, nem kapták meg tehát a véleményük kialakításához szükséges összes információt.

A Kotv. 88. § (6) bekezdése szerint:

*„A helyi önkormányzat a közoktatási intézményét, illetve egyes szolgáltatás ellátását - részben vagy egészben - akkor szüntetheti meg, közoktatási intézményét akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is **megfelelő színvonalon** gondoskodik oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek **nem jelent aránytalan terhet**. Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat - fejlesztési tervre épített - szakvéleményét. A helyi önkormányzat az Országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértő véleményét köteles beszerezni tervezett intézkedésének véleményezése céljából. A szakértőnek abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a javasolt megoldás biztosítja-e az adott tevékenység, szolgáltatás megfelelő színvonalon történő további ellátását. A szakértő*

véleményét a fővárosi, megyei önkormányzat részére - a szakvélemény megkérésével egyidejűleg - meg kell küldeni. A független szakértőre - a helyi önkormányzat megkeresésére - a közoktatási feladatkörében eljáró oktatási hivatal tesz javaslatot.”

A megfelelő színvonalon való további gondoskodás fogalmát a Kotv. 121. § (1) bekezdés 22. pontjában definiálja:

*„ ... ha az új feltételek között folyó ... iskolai oktatás ... személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, a közoktatási törvény 1. és 3. számú mellékletében meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások **(pl. a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele**”*

Az Oktatási Hivatal által javasolt szakértő részletesen végigelemezte a megszüntetéssel kapcsolatos pedagógiai, jogi helyzetet, azonban nem vizsgálta a megfelelő színvonal biztosításának körében a cigány kisebbségi oktatás folytatásának lehetőségét. Azaz véleménye „a megfelelő színvonal” egyik legfontosabb szempontjára nem tért ki.

A Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűlése Oktatási, Kulturális és Egyházügyi Bizottságának szakvéleménye több okból is alkalmatlan joghatások kiváltására: egyrészt a helyi önkormányzatokról szóló törvény (Ötv.) 10. § (1) bekezdésének 1.) pontja szerint át nem ruházható testületi hatáskörbe tartozik a véleménynyilvánítás olyan ügyben, amelyben törvény az érdekelt önkormányzat álláspontjának a kikérését írja elő; nem dönthetett volna tehát egy bizottság a közgyűlés helyett. Másrészt tartalmi hiba is történt: a bizottság sem vizsgálta a megfelelő színvonal további biztosítása körében azt, hogy cigány kisebbségi oktatás Pásztón is megvalósul-e, holott a közoktatási törvény „megfelelő színvonal” fogalma éppen a döntés előtti pedagógiai szolgáltatások további biztosítottságának vizsgálatára kötelezi.

A rendelkezésekre álló információk alapján jelenleg nem folyik cigány kisebbségi oktatás Pásztó egyik oktatási intézményében sem, a Mátraszőlősen kisebbségi oktatásban résztvevő gyermekek joga sérül a program folytatásának hiányában.

2. Az együttdöntési jog sérelme, a kisebbségi önkormányzat vétójának figyelmen kívül hagyása

A cigány kisebbségi önkormányzat vétót emelt az iskola megszüntetése ellen; a bizottság, melyet az egyetértés pótlására hívtak össze: szintén elutasította az önkormányzat iskolamegszüntető határozatát. Mindkét testület a közoktatási és a kisebbségi törvénynek megfelelően gyakorolta jogait. A helyi önkormányzat augusztus 30-án ennek ellenére jogutód nélkül megszüntette a mátraszőlősi iskolát, és ezzel törvénysértést követett el.

Az önkormányzat azzal indokolta iskolamegszüntető döntését, hogy változott a helyzet: míg 2007. januárjában 93 gyermek tanult Mátraszőlősön, július 11-én az egyeztető bizottság döntésekor 68 fő szándékozott helyben tanulni, addig a differenciált feladat ellátásról szóló határozat megszületése és a szülők tájékoztatása után, az iskolakezdésre csak 52 gyermek kívánt a helyi iskolába járni. Ez azt jelenti, hogy nem volt meg a kisebbségi oktatás esetén is minimálisan szükséges évfolyamonkénti 8 fő.

A gyermeklétszám csökkenése valóban releváns tényező. Ugyanakkor az önkormányzatot köti az egyeztető bizottság döntése. Az adott helyzetben csak az lett volna a törvényeknek megfelelő lépés, ha tekintettel az egyeztető bizottság döntésére és a gyermeklétszámban előállt csökkenésre: összevont osztályokban szervezték volna meg az oktatást Mátraszőlősön.

Ajánlás

Szeptember 6-án azzal a kezdeményezéssel fordultam Mátraszőlős Község Önkormányzatának Képviselő-testületéhez, hogy szeptember 10-től biztosítsa a Mátraszőlősi Általános Iskolában az alapfokú oktatást, különös tekintettel a cigány kisebbségi oktatás folytatására. Mátraszőlős Község Önkormányzatának Képviselő-testülete szeptember 12-én rendkívüli testületi ülésen úgy határozott, hogy nem vonja vissza korábbi iskolamegszüntető határozatát. Ez tartalmilag a szeptember 6-án megfogalmazott kezdeményezésem elutasítását is jelenti.

Ennek ismeretében, valamint a fentiekben megállapított kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszasság orvoslása érdekében, az Ötv. 20. § alapján azzal

az ajánlással

fordulok az Észak-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, hogy az Ötv. 99. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően tegye meg a szükséges intézkedéseket.

2007. szeptember „” .

Dr. Kállai Ernő