

KÓSA ANDRÁS

Kisebbségi oktatással kapcsolatos panaszok az oktatási jogok biztosának hivatalában

Az oktatás az ország egyik legnagyobb szolgáltató rendszere, amelynek a kötelező feladatok ellátása mellett egyre inkább az igénybevevők sajátos érdekeihez kell igazodnia. Ebben a szolgáltató rendszerben jut kiemelkedő szerep az Oktatási Jogok Biztosá Hivatalának, amely a magyar közjogi rendszerben egyedülálló intézményként kezdte el működését 1999. december 1-jén. Az oktatás közvetlenül érinti több millió ember sorát, ami megalapozottá teszi egy ilyen átfogó, de mégis részterületet felölelő ombudsman-jellegű intézmény létrejöttét. Oktatással kapcsolatos „nép-ügyvédi” intézmény nemcsak Magyarországon nem működött előtte, de más országokban is elvétve találhatunk hasonlót, éppen ezért az egész intézmény elindításában, felépítésében és működésében meghatározó szerepe volt az első éveknek. Itt az ideje hát, hogy több mint három éves működése alapján a kisebbségi oktatás – nemzeti és etnikai kisebbségek, valamint az anyaország oktatási intézményeiben jelen lévő határon túli magyarok – területén is egyféle egyenleget állítsunk fel, amely nem utolsó sorban átfogó képet nyújthat a kisebbségi oktatással kapcsolatos panaszokról. Az alábbiakban a hivatalhoz beérkező panaszok alapján szeretném megvilágítani a magyar oktatás ezen speciális területén jelentkező gondokat, jogszerelemeket. A statisztikai összegzésen túlmutatva néhány kategória felállítására törekszem, amelyek átfogó csoportot alkothatnak egy-egy gyakrabban előforduló esettípusra a kisebbségi oktatás kérdésében. Az Oktatási Jogok Biztosának Hivatalához beérkező immár több mint kétezer ügynek csak kis része érinti a kisebbségi oktatás területét, azonban ezek kiterjednek a lehető legtöbb részletre, így lehetséges átfogó következtetés levonása is, hiszen nagy valószínűséggel minden olyan részprobléma eljut a hivatalhoz, amely ma a kisebbségi oktatás területén megjelenik.

Mindenekelőtt azonban a hivatal sajátos működésének rövid bemutatásával kell kezdenem, hogy követhetővé váljon a felmerülő problémákkal kapcsolatos lehetséges eljárási menet, az oktatási jogok biztosának hatásköre, hiszen nem minden panasz jut el a jogorvoslás szintjére, vannak olyan panaszok, amelyekről később kiderül, hogy a folyamatban nem is sérültek az oktatási jogok, vagy annak orvoslása nem tartozik a hivatal hatáskörébe.¹ Az ombudsmani jogvédő intézmények legfontosabb sajátossága abban rejlik, hogy az állam hozza létre annak érdekében, hogy saját állampolgárait önmaga túlkapásai ellen védje. Az Oktatási Jogok Biztosának Hivatala az oktatási jogok sérelme vagy annak közvetlen veszélye esetén járhat el. Vizsgálatot, eljárást indíthat az Alkotmány kulturális jogokat garantáló 70/F. §-a és 70/G. §-a, valamint a közoktatásról, a felsőoktatásról és a szakképzésről szóló törvényekben biztosított jogok, illetve azok tartalmát és garanciáit rögzítő más jogszabályi rendelkezések megsértése, vagy annak közvetlen veszélye esetén. Az egyes esetek bemutatásakor fontossá válik majd, hogy a hivatal feladatkörébe nem tartozik a jogértelmezés.

Fontos megemlíteni, hogy az oktatási jogok biztosja nemcsak a már bekövetkezett, illetve fennálló jogsérelmek esetén indíthat vizsgálatot, hanem akkor is, ha oktatási jogsérelem közvetlen veszélyéről szerez tudomást. Természetesen sokkal gyakoribb, hogy a panaszos akkor fordul a hivatalhoz, ha már a jogsértés megtörtént, vagy úgy értékeli, hogy jogsértés történt, de arra is volt példa, hogy lehetséges jogsértés bekövetkezésének közvetlen veszélye miatt érkezett beadvány. Mindezekből látszik, hogy az oktatási jogok biztosja az országgyűlési biztosokhoz hasonló jogvédelmet lát el, vagyis az oktatási jogok biztosának eljárása nem válthatja ki a jogszabályokban biztosított jogorvoslati lehetőségek igénybevételét, jellegénél, eszközrendszerénél fogva csak kivételes jogvédelmi szerepet vállalhat. Ugyanakkor nem folytathat vizsgálatot, ha az ügyben bírósági eljárás indult, vagy már jogerős bírósági határozat született. Ezt a jogbiztonság és a hatalommegosztás alkotmányos elve is megköveteli.

A hivatal működését szabályozó rendelet² a vizsgálat megindításának két útját biztosítja. Az eljárás indulhat kérelemre, amikor az oktatás szereplőjének (gyermek, tanuló, hallgató, kutató, pedagógus, oktató, szülő vagy azok közösségei) érintettsége feltétele a vizsgálat megindításának, vagy indulhat

1 Hatáskör hiányában 2001-ben a hivatalhoz érkezett panaszoknak több mint a felét kellett elutasítani.

2 Az Oktatási Jogok Biztosja Hivatalának feladatairól és működésének szabályairól szóló 1999. évi 40. sz. OM rendelet.

hivatalból, amikor az oktatási jogok biztosja saját kezdeményezésére indít vizsgálatot, ha egy jogszabály, intézkedés vagy annak elmulasztása során súlyos vagy az állampolgárok nagyobb csoportját érintő jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye áll fenn.

A hivatalhoz eddig beérkezett több mint kétezer ügy olyan, amikor a panaszos közvetlenül érintett és írásban fordul a hivatalhoz, nem tartoznak bele azok a telefonos vagy elektronikus levél formában lefolytatott segítségnyújtások, tanácsadások, amelyek nem regisztrálódnak panaszként. A kisebbségi oktatás jelen vizsgálata nem kerülheti meg azokat az eseteket sem, amelyek kifutása a megkereső tájékoztatásában merül ki, hiszen társadalmi szempontból a tájékoztatás hiánya legalább olyan fontos, mint a konkrét jogsérelem, az információhoz való hozzáférés is jelenthet önmagában jogsérelmet. Ide kapcsolódik az oktatási jogok biztosának azon kezdeményezése, hogy a hozzá érkező panaszokat kisebbségi nyelven is fogadja, illetve az arra való reagálás az adott nyelven jut vissza a panaszoshoz, ezzel megkönnyítve a nemzeti és etnikai kisebbségi nyelven történő képzésben résztvevők lehetőségét. Szintén itt kell megemlíteni, hogy az oktatási jogok biztosának hivataláról szóló információk interneten (www.oktbiztos.hu), illetve információs lapon a tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbség nyelvén is elérhetők.

Elemzésem alapját a hivatalhoz érkező regisztrált és kivizsgált panaszok képezik, ugyanakkor nem kerülhettem meg a hivatal munkatársainak tapasztalatát sem, amely mélyebb betekintést enged a kérdéskörbe.

Ami a kisebbségi oktatást érinti, újabb szűkítést kell végezzünk, hiszen a közoktatás területéről érkező panaszok elég nagy hányada ugyan a roma kisebbség oktatásával hozható összefüggésbe, azonban az ügyek túlnyomó többsége nem egyértelműen csak a roma kisebbséghez kapcsolódik, hanem önmagában jelenti az oktatási jog sérelmét, függetlenül a jogsérelmet elszenvedő nemzeti vagy etnikai hovatartozásától.

A magyarországi kisebbségek helyzete az oktatás területén is számos vonatkozásban eltér egymástól. A nemzeti kisebbségek esetében a kisebbségi oktatás elsődleges célja az asszimilációs folyamat lassítása, megfékezése, míg a roma kisebbséget illetően a hatékony társadalmi integráció segítése, az esélyegyenlőtlenségek megszüntetése. E két szakpolitikai célkitűzésből adódóan a roma és nem roma kisebbségi ügyek a lehető legkülönbözőbb skálán mozognak, ezért is tartottam fontosnak, hogy külön részben tárgyaljam őket.

Roma ügyek

Az Oktatási Jogok Biztosának Hivatalához az elmúlt években érkező roma oktatással kapcsolatos panaszok nagy részét hatáskör hiányában el kellett utasítani. Az állásfoglalást, illetve vizsgálat megindítását „megért” ügyek közül legtöbb diszkriminációs kérdést vetett fel, mindenekelőtt a külön osztályokban való tanításhoz kapcsolódó problémákat. A leggyakoribb a cigány gyermekekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés az általános iskolákban. Az így létrehozott kisebbségi oktatás legtöbb esetben nem a szülők kérésére valósul meg és ebből adódik jogsértő volta is, ugyanis a jogszabályok ide vonatkozó részei egyértelművé teszik, hogy a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, vagyis a szabad iskolaválasztás jogával éljenek.³ A szabad nevelési-oktatási intézményválasztás az etnikai és nemzeti hovatartozás szempontjából is működik, ráadásul ebben az esetben a nevelési forma megválasztása egyúttal identitásvállalást, illetve annak kinyilvánítását is jelenti.

A kisebbségi oktatásban való részvétel mindig közvetlenül szülői akaratnyilvánításon alapul, ennek megfelelően az oktatási-nevelési intézetek által etnikai hovatartozás alapján való önkényes besorolás, csoportképzés jogellenes, nem nevezhető kisebbségi oktatásnak. A probléma ebben a formában rendkívül egyszerűnek tűnik, azonban a Közoktatási Törvény 66. § (5) bekezdése kinyilvánítja az igazgató jogát a tanulók osztályba sorolására (első osztályban), amelynek objektív szempontjai lehetnek. A kisebbségi csoporthoz való tartozás szerinti besorolás (amennyiben nem kisebbségi oktatás, vagyis nem a szülők kérik) azonban hátrányos megkülönböztetés, éppen ezért jogellenes. Felsőbb osztályokban ezt a megkülönböztetést valamiféle szintfelméréssel fedik el, amely azonban sok esetben közvetett diszkriminációt tartalmaz. Közvetett diszkriminációnak nevez a jogirodalom „minden olyan, mindenki-vel szemben azonos követelményt támaztó, vagy mindenkinek ugyanolyan jogot biztosító rendelkezést, vagy gyakorlatot, amely egy meghatározott csoportra nézve aránytalanul kedvezőtlen, kivéve, ha ez megfelelő és szükséges, továbbá ha objektív tényezőkkel igazolható”.⁴

Legtöbb esetben nem helytálló az elkülönített cigány osztályok létrehozásának és fenntartásának pedagógiai okokkal történő magyarázata sem. Ezek alapján megállapítható, hogy főleg kistelepüléseken igen komoly gondot

³ Lásd az Alkotmány 67. § (2) bekezdése és a Közoktatási Törvény 13. § (1) bekezdése.

⁴ Oktatási diszkriminációt sérelmező panaszok (A kisebbségi ombudsman jelentése a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról, 1998)

jelentő kérdések merülnek fel, hiszen a szülők sokszor abban látják saját gyerekük lemaradását, hogy cigány társaik miatt a pedagógiai program nem halad kellő sebességgel, ezért néha az iskola vezetőit állítják választás elé: vagy megoldják a külön osztályt, vagy elviszik a gyereket az iskolából.⁵

Mindezekből összességében levonható az a következtetés, hogy nagyon körültekintően kell különválasztani a roma kisebbségi oktatás identitást erősítő, a kisebbségi önazonosság megőrzését elősegítő részét, a cigány gyermekek tanulási esélyeit javító felzárkóztató jellegű programoktól. Ez utóbbit olyan módon kell megszervezni, hogy azok a hátrányos megkülönböztetés, vagy sarkosabban fogalmazva, a szegregáció esélyére ne adjanak lehetőséget. A problémával kapcsolatban a kisebbségi ombudsman⁶ és az oktatási jogok biztosa is javaslatot tett a törvényhozók felé. Az oktatási jogok biztosához érkező ilyen jellegű panaszok esetén a kivizsgálás után megfogalmazott állásfoglalást, ajánlást az adott nevelési-oktatási intézmény vezetője, illetve fenntartója elfogadta. Bár a problémacsoport nagyon hasonló jegyeket mutat, azonban az ügyek egyenkénti kivizsgálása rámutathat az eltérésekre, így minden esetben körültekintően kell eljárni, hiszen nem minden diszkriminációnak tűnő eset bizonyul annak, illetve nem minden jogszerűnek látszó lépés felel meg a jogszabályok összetettségének. Márpedig gyakori eset, hogy a cigány kisebbségi oktatás helyi szintű megszervezéséhez és tartalmához diszkrimináció kapcsolódik. Ezek a lépések azonban nem csupán oktatási, hanem kisebbségjogok sérelmét is előrevetítik, túlmutatnak az oktatás problémakörén és etnikai konfliktusok felmerüléséhez vezet(het)nek.

Három éves működése alatt a hivatalhoz immár két olyan panasz is érkezett, amelyek tankönyvek cigányellenes kijelentéseivel kapcsolatosak. 2000 nyarán egy civil szervezet fordult ilyen jellegű panasszal az oktatási jogok biztosához, azt kifogásolva, hogy egy, az általános iskola ötödik osztálya számára készült segédkönyv cigányságról szóló fejezete sérti a roma kisebbség méltóságát.⁷ Az oktatási jogok biztosa három szakértőt (két roma és egy nem roma) kért fel, hogy vizsgálja meg az említett tankönyvet, majd a szakértők véleményével egybehangzóan alakította ki álláspontját, mely szerint a szöveg „legiti-

5 Ezzel kapcsolatban lásd: Ladányi János – Széleányi Iván: Adalékok a csenyétéci cigányság történetéhez. Horváth A. et. al. szerk.: *Cigánynak születni: Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest, Új Mandátum, 2000.

6 Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országgyűlési Biztosa.

7 „A romák nagy része [...] nem tudta és nem is akarta a polgári európai életformát felvenni. [...] Állítólag ők kínozták meg Dózsa Györgyöt és társait” (47. oldal), vagy: „a cigányság egy részének életére rányomja a bűnözés” (49. oldal) – idézetek a segédkönyvből.

málja a kirekesztő magatartást”, így az valóban emberi méltóságot sértő. Az említett fejezet tárgyi tévedéseket, romákra vonatkozó kedvezőtlen megfogalmazásokat, valamint előítéleteket erősítő kijelentéseket tartalmaz, éppen ezért az oktatási jogok biztosa a tankönyv visszavonására tett javaslatot.

A tankönyvekben, taneszközökben, illetve segédkönyvekben megjelenő jogsértő kijelentések, megfogalmazások, vagy megjelenítések túlmutatnak egy-egy tanórai kereten, sok esetben a pedagógus világnézetét támaszthatják alá. Az a szemlélet, amely a cigányságot – vagy bármely más kisebbséget –, mint egységes csoportot beilleszkedési, magatartási, tanulási zavarral küzdőnek minősíti, közvetett diszkriminációt valósít meg.

Az oktatási jogok biztosának hivatalához érkező panaszok bizonyos körök esetében az érintettek cigány tanulók vagy szülők, azonban a jogsértés nem minden esetben kapcsolható össze egyértelműen az etnikai hovatartozással, így ezekről az esetekről nem teszünk említést. Ezek a problémák ugyanolyan elbírálásban részesülnek, mint bármely panasz, azonban jelen tanulmány tárgyához nem kapcsolódnak.

A többi magyarországi nemzeti és etnikai kisebbséghez kapcsolódó ügyek

A kisebbségi törvény által elismert további tizenkét nemzeti és etnikai kisebbség adottságai eltérőek, így az anyanyelvi oktatással kapcsolatos panaszok száma és jellege is nemzetiségenként, illetve etnikumonként eltérő. A nemzeti kisebbségek ma már többnyire szóróvízyban élnek az ország területén – néhány, viszonylag homogén településtől eltekintve az általuk is lakott településeken számarányuk nem haladja meg a 30 százalékot –, az anyanyelv használata szinte teljesen kiszorult a mindennapokból, a család is veszített korábbi szerepéből a kisebbségi nyelv átörökítésében. Ezek a változások történelmi tényekkel és a rendszerváltást megelőző kisebbségi politika asszimilációs törekvéseivel magyarázhatók. Ugyanakkor az oktatási-nevelési intézmények nyelvmegőrzésben játszott szerepe felértékelődött, a kultúra ápolása, a nyelv megtanítása alapvetően a kisebbségi oktatás feladatává vált. A legfontosabb kisebbségi oktatási célok: az asszimiláció megállítása, az önanonosság felismerése és megőrzése. Ebben a helyzetben a szervezett oktatáson túl a civil szervezetek szerepe válhat jelentőssé.

Mindenekelőtt abból kell kiindulni, hogy „a kisebbséghez tartozó személynek joga van anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához, és joga az is, hogy részt vegyen anyanyelvi oktatásban és művelődésben. Az

állam a magyarországi kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezőként ismeri el.⁸ Az Alkotmány ide vonatkozó részéből, illetve a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Törvényből levezetett gondolat gyakorlati megvalósítása komoly eltérést jelez az egyes résztvevők szempontjából.

Bár jelen tanulmánynak nem célja a kisebbségi oktatás helyzetének elemzése, azonban a beérkezett panaszok alapján az oktatás e területének egyféle leltára is elkészülhetne. Éppen ezért nem kerülhetem meg, hogy néhány általános következtetés levonását. A kisebbségi önkormányzatok nincsenek felkészülve a kisebbségi oktatással kapcsolatos többletfeladatok ellátására, amire abból lehet következtetni, hogy nem minden esetben és nem mindenhol tudnak élni a kisebbségi oktatásra vonatkozó széles jogkörükkel, egyetértési jogukkal. Valószínűleg ennek tudható be, hogy ma a görög, a lengyel, az örmény és az ukrán kisebbség Magyarországon nem rendelkezik önálló, anyanyelvükön oktató vagy kétnyelvű oktatási intézménnyel. Ennek okát sok esetben nem az anyaországi támogatás hiányában kell keresni – bár egyértelmű, hogy ez is meghatározó –, hiszen az anyaországgal nem rendelkező, ugyanakkor számbelileg is nagyon kis lélekszámú ruszin közösségnek Mucsonyban van nyelvoktató általános iskolája. Akad azonban arra is példa, hogy a kisebbségi önkormányzat él a jogszabály adta lehetőségekkel. Az egyik, az oktatási jogok biztosához érkezett beadványban a panaszos azért fordul jogorvoslatért, mert a kisebbségi intézményekbe való felvételi eljárás során rákérdeztek és regisztrálták a tanuló anyanyelvét, ami szenzitív adat (azaz csak a szülő beleegyezésével adható meg). Az adott kisebbségi önkormányzat felismerte a visszás helyzetet és panasszal fordult az oktatási jogok biztosához, aki eljárása során megállapította a jogellenességet. A jogsérelem elkerülése, illetve megszüntetése érdekében az oktatási jogok biztosja javaslattal fordulhat az oktatási miniszterhez, amit ez esetben meg is tett, minek következtében a minisztérium a jogszabálynak megfelelően módosította az ide vonatkozó követelményeket.

Egy másik általánosítható jelenség, hogy a kisebbségi oktatás többletköltséggel – és egyben többletfeladattal – jár, azonban az ehhez rendelt állami kiegészítő normatívát az oktatási intézmények legtöbb esetben nem megfelelő módon használják fel. Több esetben a kisebbségi oktatásra felvett állami normatív támogatást a kétnyelvű iskolákban nem a kisebbségi oktatásra fordították. Itt kell megemlíteni, hogy a kisebbségi oktatási intézmények esetében

⁸ *A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése a felsőoktatásban* c. kisebbségi ombudsmani jelentés (www.obh.hu)

rendkívül fontos az anyaországi támogatás megszerzése, ami nem a hiányos költségvetési támogatásból, hanem sokkal inkább szakmai követelményekből adódik. Egyértelműen látszik, hogy azon kisebbségek, amelyek magyarországi oktatásában részt vesznek az anyaországuk intézményei is, sokkal könnyebben küzdenek meg a kihívásokkal.

Itt merül fel a kisebbségi tankönyvellátás kérdése, ami a legtöbb esetben nem megfelelő. Gyakran pedagógusok fordítják le azokat, vagy pedig „importból” származót használnak, amelyek azonban nem minden esetben egyeztethetők össze a magyar oktatási szerkezettel, illetve gyakran elavultak. Természetesen ide kapcsolódik a kisebbségi pedagógusképzés problémaköre, hiszen hosszú távon csak akkor biztosítható a nemzetiségi közoktatás színvonala, ha a feladat ellátására a tanárképzés, felsőoktatás is megfelelően felkészül. Az e téren tett lépések eredményeként, az oktatási jogok biztosának javaslata alapján, ez évtől a kisebbségek nyelvén is lehet felvételi vizsgát tenni bármely szakra a felsőoktatásban, ami növeli a nemzetiségi oktatásban részt vevők esélyeit. Ezzel a lépéssel évtizedes probléma oldódott meg, hiszen míg a magyar politika azért küzdött éveken keresztül, hogy a határon túl élő magyar kisebbségek anyanyelvükön tanulhassanak az óvodától a legmagasabb szintig, illetve vizsgáikat is anyanyelven tehessék le, addig éppen Magyarországon okozott problémát ennek hiánya.

Határon túli magyarok a magyarországi oktatási rendszerben

A kisebbségi oktatás különálló kérdéseként kezelem a határon túli magyarok anyaországi oktatásának folyamatát és az ehhez kapcsolódó jelzéseket, amelyek az Oktatási Jogok Biztosának Hivatalához érkező panaszok fényében megvilágításra kerülnek. Az anyanyelvű képzést tudatosan korlátozó oktatáspolitikák eredményeként a rendszerváltás idejére olyan kielégítetlen igények merültek fel a szomszédos országokban, amelyekre a magyar oktatáspolitikának reagálnia kellett. A diplomáciai út nem vezethetett gyors eredményre, így a magyar oktatási rendszerre az a feladat hárult, hogy részt vállaljon a határon túli magyar fiatalok anyanyelvű tanulmányi igényeinek a kielégítésében. Ennek megfelelően stratégiai, oktatáspolitikai felelősségvállalást igényelt annak eldöntése, hogy a határon túli magyar képzést az oktatási rendszer fejlesztésének mely irányvonalában célszerű erősíteni. Az anyagi, adminisztratív és infrastrukturális nehézségekkel is küzdő határon túli magyar oktatás távlati célja a magyar közösség képzettségi struktúrájának

átalakítása volt. A magyar oktatáspolitikai által a kérdésre adható válasz három módon jelentkezik:

1. a magyarországi képzések és intézmények nyitottá tétele a határon túli magyar diákok számára;
2. a határon túli magyar tannyelvű oktatás (kiemelten felsőoktatás) bővítésének támogatása, hogy a képzésre helyben, a szülőföldön kerüljön sor;
3. határokon átnyúló intézményi együttműködések a magyarországi intézmények támogatásával (vendégtanár-programok, távoktatás, regionális kapcsolatok erősítése stb.)

A rendszerváltást követő években a folyamat legáltalánosabb jelensége a határon túli magyar diákok megjelenése a magyarországi felsőoktatási intézményekben. Ennek megfelelően 1997-ig lényegesen kisebb befektetést jelentett a magyarországi intézmények által a határon túli magyar területeken megvalósított képzési alternatívák, illetve a határon túli magyar oktatási kapacitások bővítése. Az előállt helyzetre adott válaszként jelentek meg azok a jogszabályok, amelyek a határon túli magyar diákok anyaországi oktatásának támogatásával voltak kapcsolatosak, vagyis a stratégiai döntést követően előállt helyzetre reagált a jogalkotó. Az ide vonatkozó jogszabályok mindegyikét a támogatás formáját, illetve a diákok hazatérési kötelezettségét határozták meg. A gyakorlat azonban mást mutatott. A határon túli magyar diákok egyre bővülő létszámát kapacitás-csökkentéssel sem sikerült visszatartani, aminek csak egyik magyarázata lehet a felsőoktatás eltömegesedésének folyamata. Az előállt feszültségek nőttek, egyszerre jelentkezett a határon túli magyar véleményformálók kérése és az anyaországi oktatásban résztvevők reakciója. Előbb stratégia-váltás következett be és a magyar oktatáspolitikai immár sokkal inkább a határon túli magyar anyanyelvű oktatás bővítését részesítette előnyben (pl. Gábor Dénes Főiskola Marosvásárhelyen, Modern Üzleti Tudományok Főiskolája Székelyudvarhelyen, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Révkomáromi Képzési Programiroda révkomáromi és királyhelmeci képzéssel, Sapientia Egyetem).

Ezt követően a státusztörvény⁹ megalkotásával magasabb szinten szabályozták az addig miniszteri rendeletben, illetve fősztályvezetői határozatban rögzített ösztöndíjfeltételeket is, azáltal hogy a törvényben meghatározott magyar igazolvánnyal való rendelkezéshez kötötték annak folyósítását. Így egyértelművé vált az ösztöndíjhoz jutás jogi feltétele is, vagyis a letelepedést, visszahonosítást kérelmező külföldi állampolgárnak le kell mondanía

⁹ A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. számú törvény.

magyar igazolványáról, ennek hiányában pedig nem juthat olyan jogosítványokhoz, amelyek a határon túli magyar hallgatókra vonatkoznak. Az ezzel kapcsolatban az oktatási jogok biztosához érkező panaszok információ-nyújtással, az ide vonatkozó jogszabályi tájékoztatással kezelhetővé váltak.

Egyébként a határon túli magyar hallgatókkal kapcsolatos legtöbb panasz az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakkal és térítésekkel, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokkal kapcsolatosak. Első évben olyan sok panasz érkezett a bevándorolt külföldi hallgatókkal kapcsolatban, hogy az oktatási jogok biztosa 2000. évi beszámolójában külön fejezetet szánt ennek a kérdésnek. Abban az évben a hivatal három esetben kezdeményezést fogalmazott meg felsőoktatási intézmények vezetői felé azzal kapcsolatban, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a magyar állampolgárságú hallgatókkal azonos jogállásúnak tekintett bevándorolt hallgatók valóban azonos elbírálás alá essenek. Az azonos elbírálás minden olyan jogra és kedvezményre vonatkozik, amelyben a magyar állampolgárságú hallgatók a felsőoktatásról szóló törvény, illetve annak végrehajtási jogszabályai alapján részesülnek. Az intézmények a kezdeményezéseket minden esetben elfogadták.

Több esetben fordultak a hivatalhoz külföldi állampolgárságú, magyar nemzetiségű hallgatók azt sérelmezve, hogy költségtérítéses képzésre nyertek felvételt valamely magyar felsőoktatási intézménybe. A hivatal munkatársai tájékoztatták a panaszosokat, hogy az intézmények jogszerűen jártak el, hiszen külföldi állampolgárok – akár magyar, akár más nemzetiségűek – csak költségtérítés ellenében tanulhatnak magyar felsőoktatási intézményekben. Ezzel kapcsolatban csak a felsőoktatási intézmény autonómiájára hivatkozva lehet eltérni, illetve az Oktatási Minisztérium által külön keretben meghatározott helyekre lehet felvételizni.

Szintén ide tartoznak a felsőoktatási intézményekbe történő felvételi tájékoztatással kapcsolatos panaszok is. A felsőoktatás területének egyik sarkalatos pontja a felvételi. A felvételizőknek minden évben kisebb-nagyobb túljelentkezéssel kell számolniuk a választott felsőoktatási intézményben, ezért különösen fontos számukra, hogy valódi tudásuk alapján, a jogszerű eljárás kereteinek betartásával határozzanak felvételi kérelmükről. A felsőoktatási felvételi tájékoztató (Tájékoztató) megjelentetéséről az Oktatási Minisztérium az Országos Felsőoktatási Felvételi Irodán (OFFI) keresztül gondoskodik. A Tájékoztatóban minden intézmény felvételi feltételei megjelennek, jelentőségét pedig növeli, hogy a felvételi eljárásról általános tudnivalókat is tartalmaz. „A kiadvány szerepére, és arra való tekintettel, hogy annak hibás vagy

hiányos tartalma a felsőfokú tanulmányok folytatásához fűződő alkotmányos jog sérelmét, illetve sérelemének közvetlen veszélyét okozhatja, a hozánk érkező, a Tájékoztatóban található információk esetenkénti hiányosságával kapcsolatos számos beadvány nyomán hivatalból vizsgálatot indítottunk a Tájékoztató tartalmával kapcsolatban” – áll a hivatal 2001. évi beszámolójában.¹⁰ A vizsgálat során a határon túli magyar hallgatókkal kapcsolatban két aggályt fogalmazott meg az oktatási jogok biztosa: a felsőoktatási felvételi tájékoztató a magyar jogforrási rendszerben nem minősül jogszabálynak, holott akként értelmezhető a kiadvány, illetve a Tájékoztató több helyen is tartalmazott információt arra nézve, hogy külföldi állampolgárok milyen esetben vehetnek részt államilag finanszírozott képzési formában, azonban a kérdésre vonatkozó pontos szabályt nem ismertette. Ennek hiánya sok esetben félreértésre adott alapot, így a határon túli magyar diákok közül voltak, akik csak a beiratkozás pillanatában szembesültek azzal a ténnyel, hogy mint külföldi állampolgárságú hallgatók tandíjat kötelesek fizetni. A megfogalmazott észrevételeket az oktatási miniszter elfogadta, a vizsgálatot ezért lezárta a hivatal azzal, hogy a Tájékoztató tartalmának alakulását továbbra is nyomon követi, és az esetlegesen felmerülő újabb problémákat időről-időre jelzi, szükség esetén utóvizsgálatban ellenőrzi az észrevételek érvényesülését.

A diákhitelként ismertté 119/2001 (VI.30.) sz. kormányrendelet alkalmazása során több olyan panasz is érkezett a hivatalhoz, amely sérelmezte, hogy a hitel felvételére csak magyar állampolgárok jogosultak, letelepedett külföldiek nem. A jogszabály az állampolgárságtól, mint feltételtől való eltekintést nem teszi lehetővé, az oktatási jogok biztosának pedig csak abban az esetben lenne lehetősége az állampolgárságot előíró jogszabály módosítására javaslatot tenni, ha az oktatási jogok sérelme a jogszabályi rendelkezés hiányosságára, hibájára vezethető vissza. Ezekben az ügyekben azonban ez a helyzet nem állt fenn, a hitelfelvételre való jogosultságnak a rendeletben meghatározott formája az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezéseit nem sérti. Így ezeket az ügyeket a megfelelő tájékoztatás mellett le kellett zárni.

Külön ügycsoportként lehet azonosítani azokat a problémákat, amelyek a külföldön szerzett bizonyítványok és oklevelek elismerésével kapcsolatosak, azon belül is a résztanulmányok beszámítása a továbbtanulás érdekében (középsiskolába vagy felsőoktatási intézménybe való felvételi esetén). A 2001. évi C. tör-

¹⁰ Az oktatási jogok biztosának beszámolója 2001. évi tevékenységéről.

vény¹¹ szerint a külföldön folytatott résztanulmányok beszámítása, illetve a külföldi bizonyítványok és oklevelek által tanúsított végzettségi szint elismerése azon oktatási intézmény hatáskörébe tartozik, amelyben a kérelmező tanulmányait folytatni szeretné. Mindezt az adott intézmény a tanulmányi idő és a tanulmányi követelmények figyelembevételével, valamint a hazai és külföldi tanulmányi kötelezettségek összehasonlítása alapján végzi. Az esetek elbírálása éppen ezért egyedi, van rá példa, hogy teljes mértékben elfogadja a befogadó intézmény, de találkozni olyannal is, hogy egyáltalán nem ismeri el, ugyanakkor lehetőség van arra, hogy a résztanulmányok beszámításának feltételül különbözeti vizsgák teljesítését szabja meg az intézmény. A külföldön szerzett bizonyítványok és oklevelek elismerésével az Oktatási Minisztérium egyik főosztályaként működő Magyar Ekvivalencia és Információs Központ (MEIK) foglalkozik, amely ugyanakkor a kérdésben információval is szolgál a magyar és a külföldi oktatási rendszerekről. Éppen ezért legtöbb esetben az oktatási jogok biztosához érkező beadványt a MEIK-be továbbítják. Jogsértés esetén azonban az oktatási jogok biztosja végzi a vizsgálatot.

A diplomák elismerésével kapcsolatban az egyik legnagyobb port kavart esetscsoport az volt, amikor a Romániából átkerült pedagógusok szakirányú végzettségét nem fogadta el a befogadó (munkáltató) intézmény. A román oktatási rendszer pedagógiai szakirányú középiskolai végzettséghez kötötte a pedagógusi állás betöltését, míg Magyarországon ez csak felsőoktatási diplomával lehetséges. A két iskolarendszer közötti eltérés komoly feszültséget okozott az Erdélyből áttelepült pedagógusok számára, hiszen ebben az esetben automatikus megfelelésről nem beszélhetünk. A problémát a román oktatási rendszer reformja (az 1997-es törvény megszünteti a pedagógiai líceumokat és helyette a felsőoktatási végzettséget követeli meg¹²) oldotta meg, így ma már a diplomák egyenértékűnek tekinthetők. Azonban a probléma továbbra is fennáll azon pedagógusok esetében, akik 1997 előtt végeztek Romániában és Magyarországon szeretnének oktatni.

A határon túli magyar oktatással kapcsolatban a hivatalba érkező másik tipikus panasz szintén az áttelepült pedagógusokkal kapcsolatos. A pedagógusok több esetben sérelmezték, hogy a közalkalmazotti törvény¹³ (Kjt.) által huszonöt, harminc, illetve negyven évi közalkalmazotti jogviszony után biztosított jubileumi jutalom megítélésekor nem veszik számításba a külföldön tanítással töltött éveket. Az oktatási jogok biztosának feladatkörébe nem

¹¹ A külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény.

¹² Legea CXXVIII din 1997, privind Statutul personalului didactic.

¹³ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.).

tartozik bele a pedagógusok közalkalmazotti jogviszonyával összefüggő munkaügyi panaszok kivizsgálása, azonban a probléma tisztázása érdekében a hivatal munkatársai minden alkalommal tájékoztatást nyújtanak a panaszos számára. A közalkalmazotti törvény kommentárja kimondja, hogy „a Kjt. hatálya a magyar költségvetési szervekre terjed ki [...] a külföldön fennálló munkaviszony időtartamát nem lehet figyelembe venni a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött idő számításánál, ha arra felmentési idő, végkielégítés, jubileumi jutalom mértékének megállapítása céljából kerül sor”. Ebben az esetben tehát a jogszabály egyértelmű: annak ellenére, hogy a fizetési fokozat megállapításánál a külföldi jogviszonyok idejét is figyelembe kell venni, ugyanis a törvény nem tesz különbséget a külföldi és belföldi munkaviszony között,¹⁴ a jubileumi jutalomnál a külföldi munkaviszonyt nem lehet beszámítani.

Szintén a közoktatás kapcsán jelentkezett a határon túli magyar hallgatók méltóságának sértése, amikor valamely oktatási szereplő (pedagógus vagy diáktárs) a szomszédos országból érkező magyar nemzetiségű tanulóat „leszerb-ezte”, „lerománozta”, „letótozta” stb. Az ilyen esetekben érkező panaszra az oktatási jogok biztosja a személyes egyeztetés technikájával reagál, igyekszik a két felet leültetni és a problémát az ő részvételükkel megbeszélni. Ebben a kérdésben a civil szervezetek komoly segítséget nyújtanak a hivatal munkájához, hiszen legtöbb esetben a településen, vagy megyében működő, konfliktuskezeléssel foglalkozó civil szervezetek bevonása közelebb hozza a kvázi hatóságként fellépő hivatalt, ezzel is érzékeltetve, hogy a két fél (az oktatási jogok biztosának hivatala és a civil szervezetek) technikái nagyon hasonlóak, sőt céljukban sem különböznek, mindkettő az állami túlkapásokkal szemben védelmezi az állampolgárt, adott esetben állampolgárok közti nézetkülönbségek elsimításában segédkezik. Az ilyen esetekben is alkalmazható közvetlen jogorvoslati lehetőségekre példa az iskolai panaszlánc (Veszprémi Ifjúsági Szervezetek Szövetsége), a diákbíróság (Kontyfa utcai Általános Iskola, Budapest), az iskolai zaverszűrő értekezlet (Vita Kultúra Egyesület), vagy a diákok érdekképviselőit és konfliktuskezelési technikafejlődését segítő képzések, tréningek (Közéletre Nevelésért Alapítvány).

¹⁴ Ez vonatkozik például a Románia és Magyarország között a szociálpolitika terén történő együttműködésről Budapesten 1961. szeptember 7-én megkötött egyezmény kapcsán a társadalombiztosítási szolgáltatásokra, azaz öregség, rokkantság, betegség, terhesség, szülés stb. esetére.

Összegzés

A fentiekből látható, hogy a közoktatás területéről érkező panaszok nem annyira jogszabályellenesek, mint inkább emberi méltósággal, diszkriminációval kapcsolatosak. A közoktatási problémák nagy része abból adódik, hogy a közoktatási intézmény belső szabályaiban a pedagógia és a jog keveredik. Éppen ezért az innen érkező ügyek esetén a hivatali eljárásban az egyeztetés-jelleg a meghatározóbb, sok esetben éppen a pedagógiai szándék miatt mondanak ellent magasabb szintű jogszabályoknak (lásd roma gyerekek külön osztályokban való elkülönítése).

A felsőoktatás területén jellemzőbb az írásbeliség, a belső normák dominálnak, így a hivatal részéről többnyire a klasszikus ombudsman-szerep kerül előtérbe, ami a jogok érvényesülését jelenti.

Méltán tehető fel a kérdés, jelent-e pozitívumot a kisebbségi oktatásban az oktatási jogok biztos hivatálának életre hívása? Egyrészt az oktatás szereplőinek oldaláról, amely résznél elmondható, hogy a kisebbségi nyelven történő panaszfogadás, a kisebbségek nyelvén elérhetővé tett információk (a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvén túl az oktatási jogok biztos Braille-írástól való változtatban is közzé tette beszámolóját) a bizalom növelésében is szerepet játszanak, márpedig az állam intézményeibe vetett bizalom a demokráciának egyik fontos feltétele. Az ombudsman mindig a gyengébb, kiszolgáltatottabb oldalán áll, őt védelmezi a túlkapások ellen. Ebben a helyzetben viszont az állami intézmények irányában is jelzéseket, üzeneteket továbbít, amelyek az intézményi kontrollon túl a közszolgáltatások minőségének javítását szolgálják. Azt azonban el kell mondani, hogy valószínűleg meghatározó az oktatási jogok biztosának munkájában, hogy négy évig a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztos mellett dolgozott oktatási szakértőként, ráadásul erdélyi származása is a kisebbségi oktatás iránti érzékenységét erősítheti. Ez azonban csak a szerző szubjektív feltételezése.

Összességében elmondható, hogy az oktatási jogok biztosának hivatálához érkező panaszok alapján a kisebbségi oktatás kérdése olyan sokszínűséget mutat, amely a kisebbségi oktatás gyakorlati oldalának hiányosságaira hívja fel a figyelmet. Az erre érkező reakciók pedig a szakpolitika formálói számára is üzenetet tartalmaznak.

ANDRÁS KÓSA

Complaints concerning the education of minorities directed to the Office of the Ombudsman of Education Rights

The Office of the Ombudsman of Education Rights began its work as a unique institution in the Hungarian legal system on 1 December 1999. On the basis of its more than three years of existence, this article aims to present a comprehensive overview of the complaints concerning the field of minority education with regard to national and ethnic minorities, and Hungarians living outside the borders and studying in the educational institutions of the kin-state. The problems and violations of law in this special field of Hungarian education are reflected in the complaints received by the Office.