

Szűdi János

Az iskolaszék működésének törvényi háttere

Az alábbiakban az iskolaszék működésének azokat a problémáit veszem szemügyre, amelyek a jogi szabályozás ellentmondásaiból, a törvény és a valóság ütközéséből erednek. Egyben kísérletet teszek azoknak a törvény-módosítási igényeknek az összegzésére is, amelyek lehetővé tehetik azt, hogy a jogi szabályozás jobban igazodjék az élet követelményeihez.

Az iskolaszékek jogi szabályozásának problémái

Az 1993-ban hatályba lépett közoktatási törvényben került sor az iskolaszék intézményének jogi szabályozására. Maga az intézmény nem volt teljesen hagyományok nélküli, hiszen az 1985-ös törvényben már megtörtént az elődnek tekinthető iskolatanácsok működésének meghatározása. Ezek az intézmények azonban csak nagyon kevés helyen alakultak meg az országban, ezért az iskolaszékek működésének szabályozásakor ezek munkájának tapasztalataira igazán nem lehetett építeni.

Erdemes röviden megvizsgálni, hogy az 1985-ös törvényt követően miért nem alakultak meg széles körben az iskolatanácsok. Minden valószínűség szerint az érdemi működés társadalmi, politikai feltételei nem voltak meg, különösen nem volt meg a szülői kontroll, a szülői érdekvédelem társadalmi feltétele. Talán nem túl általánosított, leegyszerűsítő az a megállapítás, mely szerint a magyar közoktatási intézményekben a nyolcvanas évek végéig, a kilencvenes évek elejéig a tanári érdekek kivül nem sok érdek érvényesülhetett. Nagyon kevés olyan szülő volt akkoriban, aki bátran meg merte fogalmazni észrevételeit, kritikáját az intézménnyel, az iskolavezetéssel és a tanárokkal szemben. A nevelési intézményekben igazában nem volt helye az intézményvezetés, a tantestület döntései ellen bármilyen ellenvetésnek, jogorvoslatnak. Ez a társadalom egészében érvényesülő helyzetnek az oktatásügyben való leképeződése volt, megváltoztatásához a közoktatási törvényben kellett megtalálni azt a jogi megoldást, amely oldja az aszimmetrikus viszonyokat, és teret enged a pedagógusok érdekei mellett más – diák-, szülői, fenntartói-érdekek érvényesülésének is.

Ugyancsak viták tárgya volt a törvény-előkészítés során, hogy a nevelési intézmény részeként jöjjön-e létre az iskolaszék, vagy attól függetlenül. Az elkülönített szervezetként történő működésnek alapvető jogi akadályai lettek volna, az iskolaszék – mint ahogy a diákönkormányzat vagy a szülői munkaközösség sem – nem lehet önálló jogi személy, nem lehet önálló vagyona, pénzügyi gazdálkodási jogköre. Ezekkel a jogokkal csak az iskola rendelkezik. Az egyesületi törvény alapján természetesen módja van bármelyik érdekelt félnek az iskola szervezetétől függetlenül egyesület létrehozására, ez azonban nem azonos az iskolaszékekkel. Az iskolaszék mint sajátos szervezet csak az iskola részeként működhet, s épp ezért nem lehet rá alkalmazni az egyesületekre érvényes jogi szabályokat. Ez vezetett el ahhoz a szabályozáshoz, amely végül is a közoktatási törvényben megfogalmazódott.

A legnagyobb viták az iskolaszék megalakításának kötelezősége körül zajlottak. A parlament elé benyújtott eredeti törvénytervezet az érdekeltekre bízta volna azt, hogy az adott iskolában megalakítják-e az iskolaszéket vagy sem. Számomra nem csekély meglepetést okozott, hogy végül az elfogadott törvény a kötelező megalakítást írta elő. **Hogyan lehet kötelezően előírni egy civil érdekérvényesítési lehetőséget? Az önkormányzat részvételét természetesen ki lehet kényszeríteni, de a szülőkét semmiképpen sem.** Ugyanis ha a szülők úgy döntenek, hogy nem akarnak vagy éppen nem tudnak közreműködni, akkor a törvényben rögzített feltételek szerint nem tud működni az iskolaszék. Az 1993 óta eltelt időszakban a nevelőintézmények bizonyos hányadában nem is tudott létrejönni az egyébként kötelezően létrehozandó szervezet. Világossá vált, hogy vannak intézménytípusok, amelyekben lehetetlen a szülők részvételének biztosítása. Ilyen például a felnőttoktatás, ahol ennek érvényesítése abszurd lenne, hasonlóképpen elég nehéz lenne a nevelőotthonokban biztosítani a szülők részvételét, hiszen az ezekben az intézményekben nevelt gyermekek zöme éppen a nem megfelelő szülői háttér miatt kerül be az otthonokba. Ezért a közoktatási törvény soron következő módosításakor a törvény eltöri az iskolaszék megalakításának kötelezőségét. Ez nem jelenti – nem jelentheti – azonban azt, hogy a már jól működő iskolaszékeket meg kell szüntetni, de nem erőlteti a létrehozást ott, ahol ennek nincsenek meg a reális feltételei.

Már a törvény előkészítésekor – s azóta még inkább – gondot jelentett, hogy kik legyenek a résztvevői az iskolaszéknek, milyen érdekek szembesüljenek itt. A jelenleg hatályos törvény a nevelőtestület, a szülők és a fenntartó képviselői számára egyenlő arányú részvételt biztosít, s ezen oldalak képviselését kötelezően írja elő. Ezzel szemben a diákönkormányzat számára csak lehetőségként adja meg képviselő küldését. Az iskola működése szempontjából az egyik, talán a legérdekesebb fél, a diákok képviselete tehát hátrányosan valósul meg. Számos működő iskolaszékben meg sem jelenik a diákkoldal képviselete. Ez több szempontból is nagyon sérelmes. Éppen azért a készülő törvénymódosítás újra kívánja szabályozni az iskolaszék megalakításának kezdeményezhetőségét. Az új szabályozás szerint a nevelőtestület, a szülők és a tanulók egyaránt kezdeményezhetik az iskolaszék megalakítását. A szülői és a tanulói oldal kezdeményezése esetén a nevelőtestületi oldal nem tagadhatja meg a részvételt, azaz ebben az esetben kötelező létrehozni a testületet. A törvénymódosítási javaslat szerint a tanulói oldal a többi oldallal azonos számú képviselőt küldhet az iskolaszékbe. Ezzel a törvény azt szeretné elősegíteni, hogy az iskolaszék döntései valóban az érdekeltek részvételével jöjjenek létre.

Joggal merül fel az a kérdés, mi lesz a jövőben a fenntartói oldal képviseletének a sorsa. A törvény tervezett módosítása nem teszi kötelezővé a fenntartó képviselőinek részvételét az iskolaszékben. Nagyon sok önkormányzat meglehetősen régóta kérte, hogy ne legyen kötelező képviseletnek a részvétele. Ennek oka az, hogy egy-egy nagyobb város vagy egy-egy budapesti kerület viszonylag sok embert volt kénytelen mozgósítani azért, hogy a 10-15 vagy még ennél is több nevelési intézményének iskolaszékében biztosítsa a megfelelő számú önkormányzati képviselő jelenlétét. Ez azonban csak formai ok, amely ellene szól az önkormányzati képviselet kötelező jellegének. Ennél fontosabb ok az az ellentmondásos helyzet, amelybe a fenntartó belekényszerül az iskolaszék döntéseiben való részvétel során. A fenntartó ugyanis funkciójából adódóan számos, az iskola működését érintő döntést hoz, amelyek az iskolaszék kezdeményezéseivel gyakran nincsenek összhangban, sőt, éppen ellentétesek azokkal. Ebben a helyzetben a fenntartó képvise-

lőinek beleszólása az iskolaszéki döntésekbe nem reális, és az is előfordul, hogy egy adott érdeklőben nem tudja, hogy melyik oldalra álljon. A törvény a módosítással nem zárna ki a fenntartó részvételét, ezt azonban az adott önkormányzatra bízna. A fenntartó részvételi szándéka esetén az iskolaszéknek el kell fogadnia a képviselő részvételét, de a fenntartó csak egy személyt küldhet az iskolaszékbe. A fenntartói közreműködésnek azonban nem az iskolaszék döntéseiben való részvétel az alapvető célja, hanem az iskolaszék és a fenntartó közötti közvetlen információáramlás biztosítása.

Az iskolaszék szervezeti és működési szabályzata a törvénymódosítást követően is saját hatáskörben marad, ezzel ellentétes külső (túl)szabályozás az iskolaszék lényegének mondana ellent. Egyedül az előkészítő ülések rendjét egységesíti a törvénymódosítás. Eddig az iskolaszékre más előkészítési rend volt érvényes, mint a kollégiumi szék vagy az óvodaszék megalakításának előkészítésére. Az egységes szabályozás szerint, ha az érdekelt felek kezdeményezik a megalakítást, akkor minden intézmény esetében az igazgató hívja össze az előkészítő ülést, ahol az érdekeltek megtárgyalják a szék megalakításának körülményeit, s attól a ponttól maguk az érdekeltek veszik kézbe az iskolaszék működésének ügyeit. Továbbra sem változik az a szabály, mely szerint az igazgató nem automatikusan lesz tagja az iskolaszéknek. A törvény továbbra sem zárja ki azt, hogy az igazgató, a nevelőtestület képviselőjeként tagja legyen az iskolaszéknek, de ugyanolyan joggal mint a nevelőtestület bármely más tagja. Az iskolaszék nevelőtestületi képviselőit csak a testület delegálhatja, ezzel szemben a diákönkormányzat és a szülők által delegált képviselőknek nem kell feltétlenül az iskola diákjainak, illetve a diákok szüleinek lenniük. Mind a két közösség felkérhet képviselőnek olyan külső személyt, akiről úgy gondolja, hogy jól megfelel.

Az iskolaszék jogosítványai

Az iskolaszék – s itt szó van az óvodaszékről és a kollégiumi székről is – felállításának terve óriási vitákat váltott ki. A pedagógusok nem fogadták osztatlan lelkesedéssel, hiszen ezeknek a testületeknek a létrejöttével lehetőség nyílt arra, hogy erőteljes kontroll alá kerüljön a nevelési intézmények működése. Nagy vita bontakozott ki arról, hogy milyen jogosítványokat kapjon ez az új, külső, civilkontrollt gyakorló, érdekegyeztető szervezet. Amint az ismert, számos országban, például Amerikában ezek a szervezetek igen erős, kiterjedt jogosítványokkal rendelkeznek. (A school boardok nagyon sok kérdésbe – a tartalmi koncepcióktól a kinevezési ügyekig – beleszólhatnak.) Az 1993-ban hozott közoktatási törvény nem jutott el erős jogosítványok megadásáig, annak ellenére, hogy voltak olyan törekvések 1992–93-ban, amelyek a létrehozandó iskolaszékeket ellenőrző, a pedagógiai munkába beavatkozó szervezetekként határozták meg.

Az iskolaszékek végül is nem ellenőrző szervezetekként, hanem az iskola működésében érdekeltek – nevelők, szülők, diákok – érdekegyeztető fórumaként jöttek létre. Az iskolaszékek működésének eddigi tapasztalatai azt mutatják, hogy a törvényben biztosított jogosítványok elégségesek minden érdekelt fél számára. Az alapvető funkcióból következik, hogy az iskolaszék általános, mindenre kiterjedő véleményezési jogkörrel rendelkezik. Ilyen módon nincsen olyan, az iskola életével, működésével összefüggő kérdés, amelyet az iskolaszék ne vitathatna meg. Külön jogszabályi előírás nélkül jogában áll az iskolaszéknek bármilyen kérdést megvitatni, javaslatot kidolgozni és eljuttatni az érdekeltekhez: a fenntartóhoz, az intézmény

vezetőjéhez, a nevelőtestülethez. A hatályos közoktatási törvény rögzíti, hogy ezekre a javaslatokra 30 napon belül, testületi ülés esetén a harmincadik napot követő testületi ülésen érdemi választ kell adni. Ez a kötelezettség természetesen nem jelenti azt, hogy minden esetben el is fogadják a javaslatot, azt azonban mindenképpen jelenti, hogy a javaslat esetleges elutasítását alaposan meg kell indokolni. Elutasítás esetén ugyanis különböző fellebbezési lehetőségek is adóttak.

Az általános véleményezési jog mellett a közoktatási törvény 103. paragrafusára meghatározza azokat az eseteket, ügyeket, amelyekben az iskolaszék véleményének kikérése nélkül nem lehet döntést hozni. Nem mellőzhető az iskolaszék véleményének kikérése például az intézmény megszüntetése, átalakítása esetén, továbbá a költségvetés meghatározása, új vezető kiválasztása, kinevezése esetén sem. Az iskolaszék véleményezési joga azért jelentős jogosítvány, mert jóllehet állásfoglalását a döntéshozó szervezetnek nem kell kötelezően figyelembe vennie, de a vélemény kikérése nélkül nem minősül jogszerűnek a döntés. A közelmúltban éppen azért nem volt jogszerű több helyen az önkormányzatnak egy-egy iskola megszüntetésére, illetve iskolák összevonására kimondott határozata, mert előzetesen nem kérte ki az érintett iskolaszékek véleményét.

Több kérdésben az iskolaszékeknek egyetértési, közismertebb néven „vétő”-joguk van, ami annyit jelent, hogy vitás ügyekben az iskolaszéknek és a döntéshozónak (adott esetben a nevelőtestület vagy az intézmény vezetése) mindaddig keresnie kell a megoldást, ameddig nem találnak olyan döntési módozatot, amely mindkét fél számára egyaránt elfogadható. Az egyetértési jogot az iskolaszék többek között a tankönyvbeszerzések alkalmával, az iskolai házirend elfogadása-kor és a szervezeti és működési szabályzattal kapcsolatban gyakorolhatja.

A tankönyvbeszerzés során abban a kérdésben, hogy milyen értékben vásároljon tankönyvet az iskola, véleményezési jog illeti meg az iskolaszéket, de a tankönyvbeszerzés iskolán belüli eljárás rendjét illetően egyetértési joga van a testületnek. Valójában abban gyakorolhat erős befolyást az iskolaszék, hogy az egyre bővülő tankönyvpiac kínálatából az iskola milyen könyveket, milyen áron vásárol meg diákjai számára.

Amint már utaltam rá, az iskolai – kollégiumi, óvodai – házirend elfogadásához az iskolaszék egyetértése szükséges. A házirend azért nagyon fontos az iskola működése szempontjából, mert ebben az alapidokumentumban szabályozzák a gyermek, a tanuló intézményhez, az ott folyó neveléshez való viszonyát. A házirend kialakítására vonatkozó jogosítványokkal a gyermekek érdekében – szükség esetén védelmében – tud élni az iskolaszék. Ezekben a kérdésekben a középiskolai és a szakiskolai diákönkormányzatoknak szintén egyetértési joguk van, ezért fontos, hogy az iskolaszékek az egyetértési jog gyakorlása során egyeztessék álláspontjukat a diákönkormányzattal. Ez azért is fontos, mert az iskolaszékben a diákönkormányzat képviselője is véleményt nyilvánít. Nem segítené a konszenzus megtalálását, ha a diákönkormányzat önmagában másként vélekedne, mint az iskolaszékben lévő képviselője. Különösen jelentős a házirenddel kapcsolatos egyetértési jog gyakorlása a saját érdekeiket még érvényesíteni nem képes gyermekek esetében. Az iskolai házirend megalkotásakor a legnagyobb konfliktusforrás az, hogy az iskola olyan szabályokat kíván megállapítani a tanulók számára, amelyek a tanulók iskolán, kollégiumon kívüli tevékenységére vonatkoznak. A közoktatási törvény módosítása során a jogalkotó külön szabályozni kívánja, hogy meddig terjedhet az iskola házirendben megjelenő szabályozási kompetenciája. Az iskolaszékeknek fontos feladatuk annak ellenőrzése, hogy az iskola milyen mélységig kívánja szabályozni a

tanulók életét, milyen mértékben akar követendő szabályokat előírni a tanulók iskolán kívüli, szabadidős stb. tevékenységére vonatkozóan.

Az iskolaszékek egyetértési jogot gyakorolhatnak az iskolai szervezeti és működési szabályzatok legfontosabb pontjait illetően is. Különösen fontos az iskola működési rendjére, a fegyelmi intézkedésekre, az intézményekben fizetendő térítési díjak visszatérítésére vonatkozó szabályok megalkotásában való részvétel. A törvényben biztosított jogosítványok akkor érvényesülhetnek igazán, ha az iskolaszék nem a kész SZMSZ-szel kapcsolatban fejt ki a maga véleményét, hanem már az SZMSZ-tervezetek, az előkészítő szakmai anyagok az iskolaszék képviselőinek közreműködésével készülnek.

Az iskolaszékek működésének eddigi tapasztalatai arra utalnak, hogy ezek a testületek megfelelő jogosítványokkal rendelkeznek ahhoz, hogy az iskola életében szerepet játszó csoportok a maguk érdekeit megfelelően érvényesíthessék. A közoktatási törvény tervezett módosítása alapvetően nem a jogosítványok szélesítésével, hanem a működésben jelentkező szabályozási ellentmondások megszüntetésével kívánja segíteni az iskolaszékek hatékonyabb működését. Különösen fontos a diákönkormányzatok iskolaszékeken belüli teljes jogú képviseletének biztosítása, továbbá a fenntartók részvételének ésszerűsítése. Ezek a módosítások hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az iskolaszékek az eddigieknél jobban szolgálják a nevelési intézményeken belül megjelenő érdekek, törekvések, igények összehangolását.



Fömötör Márta, 12 éves