

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

László Vilmos Csongor

Debrecen
2019

**DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

**A MAGYAR OKTATÁSIRÁNYÍTÁS
VÁLTOZÁSAI. MÚLT, JELEN ÉS
HELYZETÉRTÉKELEÉS**

Készítette:

László Vilmos Csongor

Témavezető:

Árva Zsuzsanna
habil. egyetemi docens

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-
Európában

A doktori iskola vezetője: dr. Szabadfalvi József egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2019. 10. 06.

**DEBRECEN
2019**

Tartalomjegyzék	
NYILATKOZAT	7
Témavezetői ajánlás.....	8
Köszönetnyilvánítás.....	10
1. A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKA, A TUDOMÁNYOS KUTATÁS IDŐSZERŰSÉGE.....	12
1.1. Bevezetés, témamegjelölés	12
1.2. Hipotézisek.....	16
1.3. A kutatási módszerei és szerkezete	19
2. ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS AZ OKTATÁSBAN.....	27
2.1. A közoktatás mint állami feladat.....	27
2.2. Az oktatásirányítás és közigazgatás új összefüggései nemzetközi összehasonlításban	33
2.3. A köznevelés-közoktatás mint európai uniós feladat.....	39
2.3. Összegzés	46
3. AZ OKTATÁSIRÁNYÍTÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ELMÉLETI KÉRDÉSEK	48
3.1. Az oktatásirányítást érintő egyes államszervezési elvek	48
3.1.1. Centralizáció és decentralizáció elve.....	48
3.2. Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmai.....	51
3.2.1. Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés 1980 előtti vitás kérdései	51
3.2.3. Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmi tartalma 1980 után.....	61
3.4. A felügyelet és az irányítás eszközei	64
3.4.1. A felügyelet és az irányítás eszközei általában	64
3.4.2. A fenntartói és a szakmai irányítás.....	70
3.5. Az ellenőrzés eszközrendszere.....	71
4. AZ OKTATÁSI IGAZGATÁS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTT	74
4.1. Az oktatás igazgatás korai története.....	74
a. A kiegyezés utáni időszak szabályozása 1945-ig	76
4.3. Az 1945 és 1985 közötti időszak közoktatásügye.....	81
4.4. Az 1985. évi I. törvény.....	88
4.4.1. Az oktatási igazgatás keretei	88
4.4.2 Fenntartói jogok az 1985. évi I. törvény alapján	90
4.4.3 Ágazati irányítás rendszere az 1985. évi I. törvény rendszerében.....	91

4.4.4. Az oktatási igazgatás helyi-területi irányítása az 1985. évi I. törvény rendszerében	93
4.4.5. Az 1985. évi I. törvény változásai	94
4.5. Összegzés	96
5. AZ 1990-2011-IG TARTÓ RENDSZER	97
5.1. Az oktatáshoz való jog értelmezése	97
5.1.1. Az oktatáshoz való jog a nemzetközi egyezményekben	97
5.1.2. Az oktatás alkotmányi szabályozása	99
5.2. Az 1993. évi LXXIX. törvény.....	102
5.2.1. Az oktatási igazgatás intézményrendszerének szabályozása.....	103
5.2.3. Az intézményfenntartás	104
5.2.4. Fenntartói jogosítványok a törvényben	108
5.2.5. A miniszter szerepe	111
5.2.6. A fenntartói irányítás és szakmai ellenőrzés	115
5.3. Az 1993-2011 közötti időszak igazgatási változásai	118
5.3.1. Az 1993 és 2006 közötti változások	118
5.3.2. A 2006 utáni igazgatási változások	125
5.4. Összegzés	130
6.A KÖZNEVELÉS-KÖZOKTATÁS IGAZGATÁSA 2011-TŐL NAPJAINKIG....	133
6.1. A közoktatás-köznevelés új szabályozása.....	133
6.1.1. A köznevelés-közoktatás megváltozott céljai	133
6.1.2. Az új törvény szerkezete és alapjai	134
6.1.3. A tankötelezettség	136
6.1.4. A köznevelési rendszer intézményei	139
6.1.5. A köznevelési intézmények jogállása, alapítása, az intézmények fenntartása	143
6.1.6. A köznevelési intézmények működése.....	146
6.1.7. A közoktatás állami irányítása.....	151
6.2. Decentralizációs problémák - Az átadás tapasztalatai egy konkrét intézmény példáján keresztül.....	158
6.3. A köznevelés-közoktatás igazgatásának 2011 után bekövetkezett változásai	169
6.3.1. Pontosítás – útkeresés. A 2011-2016 közötti időszak	169
6.3.2. Az állami fenntartás átalakítása 2016-tól napjainkig	176
6.4. Kitekintés a pedagógia-szakmai ellenőrzés rendszerére	180
6.5. Összegzés	193
7. ÖSSZEGZÉS, DE LEGE FERENDA JAVASLATOK	196

Felhasznált irodalom.....	211
Függelék.....	223
1. sz. ábra	223
A köznevelésben résztvevő főállású pedagógusok számának alakulása.....	223
2. sz. ábra	223
A 3-18 éves népesség létszámának alakulása	223
3. sz. ábra	224
Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 1980/1981	224
4. sz. ábra	224
Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 1990/1991	224
5. sz. ábra	225
Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 2000/2001	225
6. sz. ábra	225
Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 2016/2017	225
7. sz. ábra	226
Az alapfokú, nappali rendszerű oktatásban résztvevők száma iskolatípusonként	226
8. sz. ábra	226
Iskolatípusok és azok főbb jellemzői	226
9. sz. ábra	227
Az állami fenntartású általános iskolák feladatellátási helyei.....	227
10. sz. ábra	227
Az állami fenntartású általános iskolák számának alakulása	227
11. sz. ábra	228
Az egyházi fenntartású általános iskolák számának alakulása	228
12. sz. ábra	228
Az alapítványi és egyéb fenntartású általános iskolák számának alakulása	228
13. sz. ábra	229
Az állami fenntartású gimnáziumok számának alakulása.....	229
14. sz. ábra	230
Az egyházi fenntartású gimnáziumok számának alakulása	230
15. sz. ábra	230
Az alapítványi és egyéb fenntartású gimnáziumok számának alakulása	230
16. sz. ábra	231
Az állami fenntartású szakgimnáziumok számának alakulása.....	231
17. sz. ábra	232

	Az egyházi fenntartású szakgimnáziumok számának alakulása	232
18.	sz. ábra	232
	Az egyéb fenntartású szakgimnáziumok számának alakulása	232
19.	sz. ábra	233
	Az állami fenntartású szakközépiskolák számának alakulása	233
20.	sz. ábra	234
	Az egyházi fenntartású szakközépiskolák számának alakulása	234
21.	sz. ábra	234
	Az alapítványi és egyéb fenntartású szakközépiskolák számának alakulása	234
22.	sz. ábra	235
	Az irányítási eszközök összevetése	235

NYILATKOZAT

Alulírott, László Vilmos Csongor (név), büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, „A magyar oktatásirányítás változásai. Múlt, jelen és helyzetértékelés című” értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használlok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2019. 10. 06.

aláírás

**Témavezetői ajánlás
László Vilmos Csongor**

**A magyar oktatásirányítás változásai. Múlt, jelen és helyzetértékelés című
dolgozatához**

László Vilmos Csongor munkáját 2012 óta kísérem figyelemmel. Ekkor keresett meg, hogy vállaljam el a témavezetését a Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában, ahol az oktatási igazgatás témakörét kívánja kutatni. A 2012-es időszak a fordulat évét jelentette az oktatás területén, hiszen ezt megelőzően fogadták el a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt, ami felváltotta a már többször módosított közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt. Az új jogszabály már a címéve is jelzeten, új irányokat vetített előre, így izgalmas feladat volt mindkettőnk számára a téma kutatása. E körben némi nehézséget okozott, hogy László Vilmos Csongor nem rendelkezett jogász végzettséggel, így a közigazgatás intézményrendszerével és általános tendenciáival a doktori képzés során kellett megismerkedjen, de ezen hiányosságát lelkiismeretesen és hamar pótolta, miközben intézményvezetőként sok tapasztalattal rendelkezett az oktatási igazgatás gyakorlati megvalósulásáról. Ez utóbbiakat bár igyekezett hasznosítani a dolgozatban, azonban mindvégig törekedett az elfogulatlan és tudományos megközelítésre, amelyet témavezetőként is csak támogatni tudtam.

Az elkészült dolgozat hűen tükrözi azt a munkát, amit László Vilmos Csongor a doktori képzés során a kutatásba fektetett. Az értekezés az oktatási igazgatás, mint szakigazgatás, témáját elvont módon, az általános közigazgatási változások tükrében vizsgálja kitérve a közigazgatás intézményrendszerében bekövetkezett reformokra, valamint a főbb közigazgatási irányzatokra. Az oktatásirányítás témájának tudományos igényű feldolgozásához a jelölt helyesen és alaposan számba vette az irányítás, felügyelet és az ellenőrzés fogalmait, azok tudományos tartalmát és eszközrendszerét. Ennek során igyekezett feldolgozni a hazai közigazgatási irodalomban felelhető munkák egészét, felhasználva az oktatásirányítással foglalkozó munkákat is. Nemzetközi és európai példák nyomán bemutatta az oktatásban történő állami szerepvállalás változásait, amelyben megvizsgálta a hazai kormányzati elképzeléseket és néhány mintaadó ország, mint Anglia, Norvégia és Olaszország példáján keresztül vázolta a közigazgatási irányzatok oktatás igazgatásban történő megjelenését is.

A dolgozat a hazai oktatási irányítást a rendszerváltás után meghatározó két törvénynek megfelelően, két külön fejezetben vázolja az oktatásirányításban bekövetkezett változásokat és ezek elméleti visszhangját, illetve egy külön alfejezetben tudományos igényességgel mutatja be egy konkrét intézmény példáján keresztül az intézményátadás problémáit. Ez utóbbi eset nagyobb médiafigyelmet is kapott, azonban a dolgozatbeli szerepét semmiképpen nem ez indokolja, hanem az annak nyomán született bírósági döntések és az eset nyomán felvetett elméleti kérdések adják.

Az értekezés összegzése kiválóan és a maradéktalanul, alaposan és tudományos igényességgel reflektál a hipotézisekre. A jelölt az oktatási igazgatás témakörét kiválóan elhelyezte az általános tendenciákban. Az oktatási igazgatás témakörének ilyen jellegű és közigazgatási szempontokat igénylő feldolgozása a jelölttől hatalmas erőbefektetést és alapos munkát igényelt, ami azért is különösen is figyelemre méltó, mivel a tanulmányok kezdetén nem rendelkezett a szükséges előképzettséggel, azonban szorgalmával és kitartásával igyekezett mindezt – sikeresen! – pótolni.

A dolgozat hiánypótló jellegű a közoktatás-köznevelés témakörében és kiváló látleletet ad az oktatási igazgatás helyzetéről, amelynek nyomán a szerző egyes de lege ferenda jellegű javaslatokat is megfogalmazott.

Debrecen, 2019. 08. 21.

Dr. Árva Zsuzsanna
habil. egyetemi docens

Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretnék köszönetet mondani konzulensemnek, Dr. Árva Zsuzsanna egyetemi docens Asszonynak, aki mindvégig hasznos tanácsokkal segített és biztatott a dolgozat elkészítése során. Minderre különösen nagy szükségem volt, hiszen nem rendelkezem jogász végzettséggel és ennek ellenére azért jelentkeztem a Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolába, hogy megismerkedjem annak a tématerületnek az állam- és jogtudományi tudományos alapjaival, amelyben már hosszú évek óta dolgoztam. Docens Asszony már a felvételi jelentkezés során - akkor még ismeretlenül is - segítő kezét nyújtott és célzott útmutatásokat adott a doktori képzés mielőbbi elvégzéséhez és a disszertáció elkészítéséhez, amire nagy szükségem volt.

Köszönet és hála illeti valamennyi tanáromat a Doktori Iskolában, akik segítséget nyújtottak ahhoz, hogy betekintést nyerjek az állam- és jogtudományi kutatások módszertanába és témaköreibe. A képzés során hasznos ismereteket szereztem minden egyes tárgyból, amelyek összességében járultak hozzá ahhoz, hogy a dolgozatot elkészíthessem. A hároméves képzés egész struktúrája és a számonkérések jellege mind hozzásegített ahhoz, hogy előrejussak a kutatási témámban, a rendszeres féléves beszámolási kötelezettség pedig rendszert és keretet adott a vizsgálódásoknak. Sok esetben ezen beszámolók során szembesültem azzal, hogy a rengeteg befektetett munka mennyire lassan térül meg és milyen területeken kell fejlődnöm vagy milyen új irányokkal kell még foglalkoznom. A képzés során több konferencián vehettem részt mind belföldön, mind külföldön, ezek mindegyikén hasznos tapasztalatokat szerezhettem, és egyes kutatótársaimmal mind a mai napig tartó, inspiráló ismeretségeket köthettem.

Figyelemmel arra, hogy nem jogászként vállalkoztam a dolgozat elkészítésére, így az abszolutórium megszerzése után még további kutatásokat és tanulmányokat kellett végezzek ahhoz, hogy a művet elkészíthessem. Ezen időszak alatt mindvégig tartottam a kapcsolatot a konzulensemmel, aki igyekezett motiválni és a közigazgatási jog alapvető ismereteit is számon kérni rajtam, ami valóban elengedhetetlenül szükséges volt ahhoz, hogy a szűkebb kutatási témámban is elmélyüljek.

Köszönettel tartozom végezetül, de nem utolsó sorban a barátaimnak és családomnak is, akik folyamatosan biztattak ezen az úton és türelemmel várták a dolgozat befejezését. Feleségem és gyermekeim odaadó szeretetét mindvégig éreztem, ami átsegített több nehézségen is. A dolgozat nem jöhetett volna létre a támogatásuk nélkül.

1. A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKA, A TUDOMÁNYOS KUTATÁS IDŐSZERŰSÉGE

1.1. Bevezetés, témamegjelölés

Verebélyi Imre 1978-ban készült „A közoktatási igazgatás központi irányítása” című művéhez Berényi Sándor által írt bevezetőben is szerepel, hogy az oktatásügyi igazgatás a jogtudomány és azon belül is a közigazgatás, meglehetősen mostohán kezelt témaköre.¹ Ez a helyzet 1978 óta sem változott jelentős mértékben, holott azt Verebélyi Imre is kiemelte már ekkor, hogy a közoktatás igazgatása az egyik legjelentősebb ágazati szakigazgatási rendszer figyelemmel az oktatás mint tevékenység társadalmi tartalmára, az arra fordított állami kiadások mértékére, valamint a közoktatási intézményrendszer mint irányított szervezetrendszer méretére. E tekintetben pedig ma is érvényes azon megállapítás is, amely szerint az oktatási igazgatóson belül a közoktatás jelenti a legnagyobb alrendszert,² hiszen bár a felsőoktatás mérete és jelentősége is elvitathatatlan, a közoktatásban-köznevelésben résztvevő intézmények száma többeszerese³ a felsőoktatási intézményeknek, de az közoktatásban részesülők száma is jelentősen meghaladja a felsőoktatás ágazatát.

A közoktatási-köznevelési igazgatásban a rendszerváltás után mélyreható változások történtek, amelyet jól igazol a közoktatási törvény többszöri átfogó módosítása, a feladatellátás mikéntjének, az állami szerepvállalásnak és az irányítási eszközöknek az átalakítása, valamint 2011-ben a nemzeti köznevelési törvény megalkotása. Ez utóbbi nemcsak címében, de tartalmában is módosította a közoktatás-köznevelés rendszerét, valamint ismételten és átfogóan megváltoztatta a feladatellátás módját, különös tekintettel az intézményfenntartásra, amelynek kapcsán újabb és újabb szervezeti átalakítások történtek. Ugyanakkor a köznevelés témaköre még ezzel sem jutott nyugvópontra, hiszen még jelen dolgozat kéziratának a lezárása időpontjában (2019. október 6.) is több

¹ BERÉNYI Sándor, *Előszó*. In: VEREBÉLYI Imre, *A közoktatási igazgatás központi irányítása*. MTA, Budapest, 1978, 8.

² VEREBÉLYI Imre, *A közoktatási igazgatás központi irányítása*, MTA, Budapest, 1978, 9.

³ Csak az alapfokú intézmények száma 3585 volt a 2017/2018-as tanévben, míg a középfokú oktatásban résztvevő intézmények száma 2416 volt, <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas1718.pdf> (2019. július 10-i letöltés) Ezzel szemben a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. tv. 1. sz. melléklete felsorolja az államilag elismert felsőoktatási intézményeket, amelyek száma 2019. július 1. napján 74 volt.

reformjavaslatot tárgyalnak, amelyek nyomán az állam jogi eszközökkel, a jogalkotás útján igyekeznek befolyásolni a köznevelés témakörét.

A közoktatás mint szakigazgatási rendszer társadalmi jelentőségét nehéz elvitatni. Már Magyary Zoltán is kiemelte, hogy a közoktatás mint szakigazgatás szorosan összefügg más igazgatási ággal, különös tekintettel a közegészségügyre és a szociális gondozásra,⁴ ám az összefüggés nemcsak a közigazgatás rendszerén belül, hanem mint alkotmányos intézmény is érvényesül. A közoktatás azon szakigazgatási rendszerek egyike, amely komoly alkotmányos alapokkal rendelkezik, hiszen az állam biztosítja a művelődéshez való jog keretén belül nemcsak az egyén jogait, hanem az intézményi oldal miatt az oktatási rendszer kialakítását. Ennek konkrét szempontjait az alapfokú, középfokú és a felsőfokú oktatás tekintetében nemzetközi egyezmények, valamint az Alaptörvény is tárgyalja. A művelődéshez való jog azonban tágabb kontextusba helyezve nemcsak az államnak az intézményfenntartás biztosítására, valamint az egyéni jogok érvényesülésére vonatkozó kötelezettségét mint a társadalom alapkövét jelenti, hanem ezen keresztül biztosítja a generációk számára később más alapjogok megvalósítását, mint a munkához való jog vagy a vállalkozás szabadságának a kiteljesedése. Mindennek hatására el kell ismernünk, hogy társadalmi jelentőségét tekintve a művelődéshez és főként az oktatáshoz való jog az egyik legjelentősebb jog, amely több más alapjog kiteljesedését is segíti és azokkal összefonódik.

A közoktatás ágazat tehát nemcsak mint szakigazgatási rendszer fontos, hanem mint a társadalmat formáló intézményrendszer, amelynek változásai közvetlenül is kihatnak a társadalom minden tagjára, amely jól érzékelhető a változásokat övező óriási média és közérdeklődésben. E dolgozat szerzője több mint húsz éve tevékenykedik a közoktatásban, amely időszak jelentős részét intézményvezetőként töltötte, és a rendszerváltás utáni időszakban közvetlenül tapasztalhatta meg az önkormányzati fenntartású intézmények működését, az ilyen intézmények átszervezését, valamint utána a nem állami fenntartású intézmények sajátos rendszerét. A közoktatás működése és működtetése azonban nemcsak mint hivatás tölt be jelentős szerepet az életben, hanem három gyermek édesapjaként mint szülő és gondviselő is fontosnak tartom nyomon követni az ezzel kapcsolatos változásokat.

⁴ MAGYARY Zoltán, *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 13.

A Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Iskolába 2012-ben nyertem felvételt, amely képzés során egyértelmű volt számomra, hogy a köznevelés témakörét kívánom vizsgálni a közigazgatási jog eszközrendszerével, hiszen magam is sok szállal kötődtem a közigazgatáshoz. Akkor még elsősorban ahhoz a helyi önkormányzathoz, amely fenntartotta a Hajdúsámsoni Eszterlánc Óvodát és a II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézményt, és amelynek átadása körüli viták keresttüzében hamarosan közvetlen tapasztalatokat szerezhettem a területi kormányhivatalok törvényességi ellenőrzés, majd felügyelet keretében végzett tevékenységéről is, illetve intézményvezetőként a szakmai és fenntartói ellenőrzésekről, az irányítás eszközeiről. A doktori tanulmányok során a közigazgatási tanulmányok arra indítottak, hogy a felügyeleti, irányítási eszközöket alaposabban is tanulmányozzam és ennek nyomán vizsgáljam meg a közoktatási intézmények mint közintézetek tevékenységét, valamint az azokkal kapcsolatos állami ágazati igazgatási tevékenységet.

Mindezt azért is tartottam indokoltnak, mivel éppen a közigazgatási szakirodalom tanulmányozása során döbbsentem rá, hogy a köznevelési ágazatnak minden jelentősége ellenére is a közigazgatási munkák csak kevés figyelmet szentelnek. Verebelyi Imre 1978-ban, azaz több mint negyven éve kiadott munkája óta jelentős változások következtek be az oktatásigazgatás és a teljes közigazgatás vonatkozásában. Egyrészt a következő fejezetekben is részletezett módon a közigazgatási szakirodalom is egyre inkább kibontotta és tisztázta az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmi hármását, amellyel kapcsolatban 2010-ben⁵ már a jogalkotó is állást foglalt a törvényalkotás segítségével. Kifejezetten a közoktatás témakörével a közigazgatási munkák jelentős része mint szakigazgatással foglalkozik a jogi tankönyvek, kézikönyvek szintjén. Így a közigazgatási jogi tankönyvek⁶ különös részének állandó témakörét jelenti az oktatási igazgatás, amely a közoktatást és a felsőoktatást sok esetben együttesen tárgyalja e címszó alatt. A Lapsánszky András által szerkesztett 2013-ban kiadott „Fejezetek a szakigazgatásaink köréből” című háromkötetes kézikönyv harmadik kötete ugyan e két

⁵ Lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

⁶ Lásd például FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.), Közigazgatási Jog Különös Rész, Osiris, Budapest, 2006, 336-342.

témát már különválasztja⁷, azonban a terjedelmi korlátok és eltérő célkitűzések, felhasználói célcsoport miatt ezen szakkönyv a jellegéből fakadóan sem taglalhatta mélyreható alapossggal kifejezetten az oktatási igazgatás témakörét. Ugyanez a helyzet a közigazgatás különös részét tárgyaló kötetekkel is, amelyek jelenleg is általános és átfogó jelleggel tárgyalják a köznevelést, amelynek lényeges összetevője az oktatási igazgatás. Péteri Gábor ugyan több művében⁸ is foglalkozott a köznevelés kérdéskörével, azonban ezek javarészt gazdasági-pénzügyi szempontok alapján születtek és kevésbé közigazgatási, irányítási kérdéseket vizsgálva.

Míg azonban a felsőoktatási igazgatás több állam- és jogtudományi doktori fokozatszerzési eljárás vizsgálódásainak középpontjában állt – csak az utóbbi időszak munkáiból említve G. Karácsony Gergely⁹ vagy Rónai Zoltán értekezéseit –, addig a közoktatási-köznevelési ágazat az állam- és jogtudományi doktori iskolák tárgyköreinek ritkán vizsgált eleme maradt, a tématerület minden jelentősége ellenére. E körben kivételt képez például Balázs Éva 2003-ban írt disszertációja¹⁰, amely azonban nem jogi, hanem gazdasági szempontból vizsgálta a közoktatást.

Így a bevezetésben és témamegjelölésben is említett szempontok együttesen indítottak arra, hogy átfogó jelleggel vizsgáljam meg a közoktatási-köznevelési igazgatás változásait kifejezetten az állami irányítás és igazgatás témakörére koncentrálva és megkíséreljek következtetéseket levonni és javaslatokat megfogalmazni a jelenlegi rendszert illetően figyelembe véve a közigazgatási intézményrendszerben is lezajlott változásokat.

⁷ ÁRVA Zsuzsanna, *A köznevelés-közoktatás szakigazgatási alapjai*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből (III. Kötet)*, Complex, Budapest, 2013, 73-110.

⁸ Például PÉTERI Gábor, *Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Külön utak Közfeladatok megoldásai*, Dialog Campus, Budapest – Pécs, 2014, 51-83. vagy PÉTERI Gábor, *Újraközpontosítás a közoktatásban*, http://epa.niif.hu/01500/01551/00067/pdf/EPA01551_educatio_14_01_013-025.pdf (2019. július 30-i letöltés)

⁹ G. KARÁCSONY Gergely, *Állami szerepek a felsőoktatásban*. Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem, 2014. és RÓNAY Zoltán, *Egyéni és testületi felelősség a felsőoktatási intézmények vezetésében*, Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, 2016.

¹⁰ BALÁZS Éva, *Közoktatás és regionális fejlődés*, Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2005.

1.2. Hipotézisek

Az értekezés fő részének a kiindulópontját a rendszerváltás, illetve az 1989/1990-es évek jelentik, amely időszak mind a közigazgatás, mind az oktatásügy szempontjából jelentős fordulatokat hozott. Az oktatás terén ekkor az 1985-ben megalkotott 1985. évi I. törvény volt hatályban, amelyet hamarosan a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. tv. váltott fel, míg a közigazgatásban bekövetkezett az államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás szétválasztása, amely utóbbi helyi önkormányzatok az 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) alapján jelentős szerepet játszottak az oktatási intézmények alapításában és fenntartásában. Így a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó alapfeladatként kapták meg az óvodai nevelés és oktatás, valamint az alapfokú oktatás ellátását¹¹, amely mellett a települési önkormányzatok fakultatív feladatként láthatták el más közoktatási intézmények fenntartását, míg a megyei önkormányzatok vonatkozásában az 1994. évi LXIII. tv. illesztette az Ötv-be az oktatással kapcsolatos kötelező feladatokat, amelyek közé a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás tartozott, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja, valamint az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatása, és a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatása, nevelése, gondozása, de ide sorolhatóak a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatások is.¹²

Ezek – az egyébként kiragadott – jogszabályok is már alapvetően változtatták meg a közoktatási igazgatás struktúráját, amelynek vonatkozásában 2011 után a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. tv-nyel (a továbbiakban: Nktv.) egy ismételt és jelentős reform következett be. Mindezen előzmények miatt, valamint főként arra tekintettel, hogy Verebélyi Imre szakkönyve a rendszerváltás előtti időszakot már feldolgozta, így a kutatás fókuszában az oktatási igazgatás rendszerváltás utáni időszaka áll. Az azt megelőző korszakok oktatási igazgatási szisztémáját kizárólag az összevetéshez szükséges mértékben érintem, amennyiben az előzmények bemutatásához és az összehasonlításhoz az feltétlenül szükséges.

¹¹ 1990. évi LXV. tv. 8. § (1) bekezdés.

¹² 1990. évi LXV. tv. 70. § (1) bekezdés.

2011-ben azonban nemcsak az oktatási igazgatás terén, de a jogszabály által használt terminológia tekintetében is változás állott be, ugyanis a 2011 előtti időszak közoktatási, míg a 2011 utáni időszak köznevelési igazgatást szabályoz. A változás az Nktv-hez fűzött általános indokolás szerint azon három jogalkotó alapelv egyikét kívánja megvalósítani, amely egységbe foglalja az óvodától a tankötelezettség végéig tartó időszakot, amelynek lényegi tartalmi elemeként a nevelést emelik ki. Ez egyben egy szemléletváltást, illetve hangsúlyeltolódást is tükröz, amelyet az állami szerepvállalásról szóló részben is érintek, hiszen az állam a tankötelezettek esetében mindig is egységben kezelte az oktatást és nevelést, amelynek kapcsán 2011-ig az első, majd azt követően a második szegmens vált elsődlegessé.

Figyelemmel arra, hogy az oktatási igazgatás az állam egy meghatározott szakigazgatási ágazatban történő szerepvállalását jelenti, így az alábbi hipotéziseket kívántam vizsgálni.

1. Az oktatási igazgatás egészére jellemző a közigazgatás általános rendszerébe történő beágyazottság (az integráció elve), amely alapján az oktatási igazgatás szervezetrendszere is követi az általános közigazgatási változásokat, illetve tendenciákat.

A közigazgatás 1990-ben kialakult rendszere, a közigazgatás szűkebb értelemben vett intézményrendszerének két alrendszere tekintetében az elmúlt harminc évben, de különösen 2010-et követő időszakban változások következtek be. Ezek részben strukturális, szervezetrendszert érintő változások voltak, mint az államigazgatási szerveket érintő több ütemben zajlott területi, majd központi szintet érintő integráció, illetve a helyi önkormányzatok újra szabályozása, részben pedig az állami szerepvállalás megváltozott jellegét tükrözik a neoweberi államfelfogás térnyeréseként¹³. Ezen tényezők egy részét nemzetközi hatások indukálták, míg más részükben szerepet játszottak olyan magyar sajátosságok is, mint az 1990-ben elsietve és hibás alapokon kialakított helyi önkormányzati rendszerben a feladatellátás szisztémája.

¹³ G. FODOR Gábor - STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek 2008. 7.sz., 5-23. vagy BALÁZS István, „A jó közigazgatás” illúziójáról, http://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgasat_illuziojarol.pdf (2019. július 20-i letöltés)

A dolgozatban azt vizsgálom meg, hogy ezen peremfeltételek miként tükröződtek vissza az oktatási igazgatásban, illetve az oktatási-köznevelési ágazat mennyiben követte az általános tendenciákat és változásokat vagy bizonyos szempontból különutas megoldást követett a közigazgatás intézményrendszerében bekövetkező általános változásokhoz képest.

2. A köznevelési törvény által kitűzött azon általános célkitűzést, amely az oktatási igazgatás bürokratikus és jogilag túlszabályozott jellegét kívánta csökkenteni, sikerült megvalósítani.

Az 1990 előtti időszakban az oktatási igazgatás jogi helyzetét jól jellemzi a Verebélyi Imre által elvégzett feldolgozás, amely a jogi eszközök zavaros, helyenként ellentmondó jellegére mutatott rá, amelyek mellett kiemelkedő szereppel bírtak a korszakra egyébként is jellemző pszeudonormák, amelyek az oktatási ágazatban különösen jelentős számban jelentek meg. Az 1990 utáni időszakban ennek ellenhatásaként az 1993. évi LXXIX. tv. igyekezett valamennyi elemet lefedni, amely egy igen terjedelmes törvény megalkotását jelentette. Ezen joganyagot a több mint húsz módosítás terjedelmileg is tovább növelt. A 2011-ben elfogadott törvénytől a jogalkotó részben egyszerűsítést, részben deregulációt kívánt végrehajtani, amely a szabályozási szerkezet módosításából is kitűnik. A dolgozat azt is vizsgálja, hogy az említett jogalkotói célt mennyiben sikerült megvalósítani, így történt-e egyszerűsítés a szabályozás tekintetében vagy a csökkenés csak az Nktv-t mint normát érinti.

3. Az állam mint intézményfenntartó a helyi önkormányzatok szerepét át tudta venni, összeegyeztetve és egyben különválasztva egymástól az ágazati irányító, intézményfenntartó és közhatalmi szerepeket.

1990 után a jogalkotó a közoktatási intézmények fenntartását a helyi önkormányzatokra bízta, mint ahogyan a közoktatást egyfajta feladatként értelmezve, a szolgáltatás nyújtását is a helyi önkormányzatoknak kellett megoldaniuk. Ebben az időszakban a decentralizáció elve érvényesült, annak a dolgozat későbbi fejezeteiben is elemzett előnyeivel és hátrányaival együtt. 2011 után a jogalkotó e tekintetben is egyfajta központosítást hajtott végre, amelyet követően a helyi önkormányzatok egy ideig differenciált jelleggel, de működtetői szerepet kaptak vagy kaphattak, azonban az oktatás-

nevelés állami alapfeladattá minősült át, amelynek megoldásáért az állam felelősséget vállalt. Ennek nyomán az állam az eddigi ágazati irányító, közhatalmi jogkörei mellett közvetlenül is vállalta az intézményfenntartás megoldását. A dolgozatban azt is vizsgálom, hogy ezen szerepeket mennyiben sikerült együttesen kezelni, illetve a szükséges pontokon szétválasztani egymástól.

1.3. A kutatási módszerei és szerkezete

A dolgozat felépítése a hipotézisek vizsgálatához igazodik, így elsősorban megvizsgálja az oktatás mint állami feladat mibenlétét és annak főbb nemzetközi megoldásait, kitérve az uniós célkitűzésekre, hiszen ez a szerepvállalás határozza meg az ágazat közigazgatásban betöltött helyzetét. Az ezt követő fejezetben tudományos értelemben tisztáztam az irányítás, felügyelet és ellenőrzés közigazgatási fogalmait annak érdekében, hogy az oktatási igazgatás főbb korszakaiban foglalt eszközrendszert el tudjam helyezni a dogmatikai rendszerben. A negyedik fejezet a rendszerváltás előtti időszakot egységként kezelve mutatja be az oktatás állami felügyelet alá vonásától kezdődő időszakot egészen az 1990-es évekig, amelyben jelentős szerepet kap az 1970-es évekre vonatkozó elemzés. Az ötödik és hatodik fejezet a közoktatás törvényi szabályozásához igazodik, majd a hetedik fejezetben vonom le a végkövetkeztetéseket és vetem össze a hipotéziseket az elért eredményekkel.

Az oktatási igazgatás, illetve az ágazat állami irányításának a kutatásához elsősorban a közigazgatási irodalom legújabb eredményeit, valamint az irányítás –felügyelet – ellenőrzés témaköréhez az ezzel kapcsolatos irodalmat vizsgáltam meg, kitérve a közigazgatás állami szerepvállalására az oktatás területén, majd elemezve ezek tükrében a magyar helyzetet. E körben a közigazgatási intézményrendszert érintő változásokat tényként kezelem és csak a főbb tendenciákat vizsgálom, hiszen a dolgozat alapvetően az oktatási ágazat változásaival foglalkozik.

Az oktatás mint közigazgatási, állami feladat elemzéséhez egyaránt felhasználtam a hazai és nemzetközi szakirodalmat, amelynek kapcsán közigazgatási, illetve más társadalomtudományi forrásokat vettem figyelembe. A közigazgatási szakirodalom az egyes szakigazgatási ágakkal külön-külön viszonylag ritkán foglalkozik jellegéből is adódóan, így kifejezetten az oktatásirányításra vonatkozó munka alig található, így e

tekintetben az általános és közigazgatási feladatokat átfogó jelleggel vizsgáló munkák jelenthettek kiindulási pontot.

Az állam szerepének a vizsgálatához figyelembe vettem azonban egyes hazai és nemzetközi oktatásügyi szakértők azon munkáit, amelyek kifejezetten ezen kérdéskörrel foglalkoztak. E körben azonban nehezítő tényező volt, hogy az oktatásügyi, pedagógiai munkák jellemzően konkrét pedagógiai kérdéseket tárgyalnak és csak kisebb részben foglalkoznak az állam szerepével, így ezen művekből csak azon elemeket emeltem ki, amelyek hangsúlyozottan ez utóbbit tárgyalják. A hipotézisek vizsgálatához azonban foglalkoztam azon munkákkal is, amelyek általánosságban tárgyalták az állam szerepvállalásának megváltozott jellegét. Ehhez figyelembe vettem a közigazgatástudomány legújabb eredményeit, így a neoweberi szerepfelfogást tükröző munkákat, valamint a jó állam koncepció elemeit. Ez utóbbiak azért is különösen lényegesek, mivel több olyan állami terv és koncepció is napvilágot látott (Magyary-programok, Széll Kálmán Tervek¹⁴), amelyek legalább érintőlegesen foglalkoztak az oktatás területével is, és az utóbbi időszakban jelent meg Péteri Gábor már említett összefoglaló tanulmánya¹⁵ is, amely európai összehasonlításban vizsgálta az oktatási igazgatás témakörét.

Figyelemmel arra, hogy az oktatás-irányítás tartalmának meghatározásához szükséges tisztázni az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmakat is, amelyeket mind a tudományos szakirodalom, mind a jogszabályok használnak, így külön fejezetben foglalkoztam ezen témakör vizsgálatával. E körben fontos kiemelni, hogy az irányítás-felügyelet-ellenőrzés (és vezetés) fogalmai a közigazgatás nemzetközi és hazai szakirodalmában is a vitatott fogalmak közé tartoznak, amelyek tudományos vizsgálata a korábbi korszakok kapcsán a közigazgatási szakirodalom alapján végezhető el, míg a jelenkort tekintve éppúgy irányadó a hazai közigazgatási irodalom, mint azok a jogszabályok, amelyek 2010¹⁶ óta már nemcsak mintegy adottnak veszik a konkrét fogalmakat, hanem igyekeznek is meghatározni annak pontos tartalmi jegyeit. Az oktatásirányítás a témakörhöz nemcsak a nagy általánosságok szintjén kötődik, hanem több tartalmi szálon is. Így az

¹⁴ Széll Kálmán Terv <https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> (2019. június 28-i letöltés) és Széll Kálmán Terv 2.0. https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91_l%C3%A9p%C3%A9s%20%28SzKT%2020%29.pdf (2019. június 28-i letöltés)

¹⁵ PÉTERI, *Területi ...i. m.* 51-83.

¹⁶ Lásd 2010. évi XLIII. tv.

oktatásirányítás állami tartalmának a meghatározásához, egyes összetevőinek a vizsgálatához elengedhetetlen ezen fogalmak tisztázása. Éppen ezért az oktatásirányítás kérdéskörét vizsgáló művek jelentősebb része szintén, legalább részben¹⁷, kitér az irányítás tartalmára és eszközrendszerére, hiszen ezek tükrében értelmezhető például a szabályozási jog vagy a fenntartói, illetve szakmai irányítás különválasztása.

Az értekezésben azonban bár figyelembe vettem a fent említett nem feltétlenül a közigazgatási szakirodalom szintjén történő meghatározásokat is, de a téma minél pontosabb vizsgálatához, valamint az eszközrendszer és különösen a hipotézisek igazolásához, főként a nevezett fogalmak közigazgatástudományi tartalmát elemeztem, kitérve arra is, hogy miként alakult ezen fogalmak története. Mindez azért különösen fontos, mivel egyrészt fontos összevetni a korábbi oktatásirányítás rendszerével az akkori tudományos tartalmat, vagy annak problémáit, másrészt az irányítás-felügyelet-ellenőrzés témaköre a közigazgatás vitatott területeihez tartozik, így elengedhetetlen az egyes nézetrendszerek ütköztetése, az álláspontok bemutatása. A kérdéskört vizsgáló fejezet végén meghatározom továbbá a felügyelet (irányítás jogi eszközei), valamint az ellenőrzés egyes elemeit tárgyalva alapvetően Kaltenbach Jenő korszakos jelentőségű munkája¹⁸ alapján, amelyet a jelenlegi tankönyvek, kézikönyvek is kiindulási pontként használnak.

A hazai oktatásirányítás vizsgálata során elsősorban az 1990 után született szabályokra fókuszáltam, ugyanis ekkor alakult ki a közigazgatásnak az a struktúrája, a helyi önkormányzati és az államigazgatási alrendszer kettőssége, amely mind a mai napig meghatározza a közigazgatás intézményrendszerét, így ezen időpontot követően értelmezhetőek elsősorban a dolgozat hipotézisei is. Az értekezés azonban az ezt megelőző időszakot is átfogóan és keretjelleggel tárgyalja részben az állami szerepvállalás kialakulása miatt a hazai oktatásügyben, részben pedig mivel az utolsó átfogó mű e körben a már említettek szerint Verebélyi Imre 1978-ban született munkája volt, amely részletesen tárgyalta az oktatásirányítás egyes kérdéseit és amely összevetési és egyben kiindulási alapul szolgálhatott a jelenkort illetően. Az 1990 előtti időszak

¹⁷ Lásd például SZÜDI János – BENEDEK András, *Közigazgatási szakvizsga. Köz- és szakoktatás*, BM Kiadó, Budapest, 1999. vagy az Oktatásfejlesztő és Kutató Intézet által készített jelentések. Elérhetők: <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar> (2019. június 20-i letöltés)

¹⁸ KALTENBACH Jenő, *Az önkormányzati felügyelet*, Universum Kiadó, Szeged, 1991.

tárgyalása kapcsán azonban fontosnak tartom kiemelni Szüdi János gondolatait, amely szerint, „az irányítási jogosítványok értékelése csak az előző, közoktatási intézmények működését meghatározó fejezetekkel együtt adja a valós és igaz képet.”¹⁹ Így ezen gondolat tükrében is fontosnak tartottam röviden vázolni a rendszer legalább egyes meghatározó vonásait. Arra azonban már nem volt módom, hogy az 1990 előtti időszakot is teljes egészében felleltározzam, hiszen ez a dolgozat fókuszát a történetiségre helyezte volna.

Figyelemmel arra, hogy elsősorban az irányítás jogi eszközeit vizsgáltam az oktatásirányítás vonatkozásában, így az 1990 utáni időszakban az oktatást meghatározó jogszabályok időben lineáris vizsgálatára törekedtem a jogösszehasonlítás eszközével. Az egyes jogszabályok kapcsán figyelembe vettem az igazgatást érintő változásokat is, valamint azok tudományos visszhangját, bár ez utóbbi nem minden esetben állt rendelkezésre, hiszen olyan közigazgatási monográfia vagy nagyobb kézikönyv, amely kifejezetten az oktatási igazgatást tárgyalta volna 1978 után már nem állt rendelkezésre és a közigazgatási munkák közül a tankönyvek és a kézikönyvek is az általános ismeretek szintjén összegezték jellemzően az éppen aktuális hazai helyzetet. Az adott korszakok kapcsán azonban rendelkezésre álltak és figyelembe is vettem az oktatási kézikönyveket és kommentárokat, valamint az oktatási igazgatás kapcsán született közigazgatási vonatkozású irodalmat.

Az 1990 utáni időszakot két nagy részre bontottam a két közoktatási-köznevelési törvény mentén. Az 1985. évi I. törvény ugyan egyes módosításokkal már érintette ezen időszakot, így erre a törvényre már nagyobb hangsúlyt fektettem és az 1990-ben bekövetkezett módosításokat részletesebben tárgyaltam, azonban a munka két fő csomópontjának az 1993. évi LXXIX. törvényt és a 2011. évi CXCV. törvényt tartottam azok módosításaival együtt, amelyek alapot adnak az összevetésre is és annak alapján a következtetések levonására.

Mindkét oktatási törvény kapcsán kiemelt figyelemmel voltam az oktatási igazgatást érintő módosításokra, amelyeket lineáris időbeli sorrendben tárgyaltam kiemelve azokat a csomópontokat, amelyek álláspontom szerint alapvetően befolyásolták az állami

¹⁹ SZÜDI János, *A közoktatási törvény kézikönyve*, OKKER Oktatási Iroda, Budapest, 1994, 223.

szerepvállalást. Az összevetéseket és az összegző megállapításokat részben az egyes fejezetek végén helyeztem el, ahol röviden értékeltem az adott korszak oktatási igazgatásának az alakulását és főbb problémáit, majd a teljes összevetést az utolsó, zárófejezetben végeztem el.

Nem tér ki azonban azokra a módosításokra, amelyek a közoktatási-köznevelési törvényeknek az igazgatásra vonatkozó rendelkezéseit nem érintették, hiszen ezek relevanciája akkor lenne megteremthető, ha részletesen bemutatnám a közoktatás teljes rendszerét és annak változásait, amely azonban már nem tartozik szervesen a dolgozat fő tárgyköréhez. A bemutatott változásokkal kapcsolatban azonban röviden kitérek azokra a pontokra is, amelyeket a jogalkotó bár nem kifejezetten az oktatási igazgatást tárgyaló fejezetekben helyezett el, ám azokkal közvetlen kapcsolatba hozható például a szabályozási jog révén. E tekintetben az 1993-ban elfogadott törvény és a 2011-ben elfogadott törvény külön utat választ, ugyanis mindkét jogszabály más szerkezetben tárgyalja az oktatással kapcsolatos szabályokat. Így míg az 1993-ban elfogadott törvényben viszonylag jól körülhatárolhatók az ezzel kapcsolatos rendelkezések, a 2011-ben elfogadott törvény már inkább egy tematikus, az életviszonyokat alapul vevő felosztást alkalmaz, így a törvény több helyen is tárgyal igazgatási jellegű szabályokat. Ez utóbbi jogszabály ráadásul egyenrangú alcímeket tartalmaz, így mellőzi a nagyobb tematikai egységek egységben történő tárgyalását, helyette az azonos szintűként kezelt kérdéseket veszi sorra.

Szintén nem foglalkoztam az oktatási-nevelési intézmények belső szabályaira vonatkozó rendelkezések változásaival sem, amelyet részben tudományos szempontokkal, részben pedig a terjedelmi korlátokkal tudok indokolni. A közintézetek belső igazgatása és annak struktúrája ugyan kétség kívül az oktatási igazgatás részét képezi, azonban mivel ezen belső szervek alapjaiban nem változtak az igazgatás mibenléte szempontjából, így csak a részletszabályokkal és működésük kérdéseivel foglalkozhattam volna, ami az irányítás, fenntartás eszközrendszerét már alig befolyásolja és azok részletekbe menő vizsgálata annyira többértékű az egyes intézmények tekintetében, hogy ezek bevonása a kutatásba már szétfeszítené a dolgozat kereteit. Az egyes mérföldkövek kapcsán, különös tekintettel a 2011-ben elfogadott törvényre, ugyan vázoltam általános jelleggel a köznevelési intézmények belső szervezetrendszerét, amely tehát az említettek szerint lényeges

elemeiben változatlan maradt, így sem új szervek nem jöttek létre, sem a meglévők nem szűntek meg.

A dolgozat szerkezetének kialakítása során tehát az időrendiség elvét követem és lineáris rendszerben mutatom be a közneveléssel kapcsolatos szabályokat, valamint szintén időrendi sorrendet követve azok változásait. E tekintetben a 2011-2013 közötti átmeneti időszak elhelyezése jelent tartalmi-szerkezeti problémát, ugyanis a 2011-ben elfogadott köznevelési törvénynek több olyan szakasza van, amely még a hatályba lépés előtt módosult. Figyelemmel arra, hogy a jogalkotó és az állami szerepvállalás változásaira fókuszáltam a munkában, így elemzem a kihirdetett, de hatályba nem lépett szabályokat is, ugyanis az állam szabályozási jogának vizsgálata körében fontos bemutatni azokat az állomásokat is, amelyek végül zsákutcának bizonyultak, vagy egyes lobbis, illetve szakmai, politikai érdekek miatt az eredeti elképzeléstől elállt a jogalkotó.

A kutatás során alapvetően mellőztem az empirikus kutatások lefolytatását több okból is. Az oktatási igazgatás és az irányítás eszközrendszere az 1970-es évekkel ellentétben jól megismerhető a jogszabályokból is. A pseudonormák kora mondhatni *de iure* lejárt, hiszen az állam pontosan körülhatárolja, hogy milyen jogi eszközrendszer vehető igénybe az oktatási igazgatás terén, így e tekintetben a jogi normákon túl elsősorban az irányítás nem jogi eszközei találhatók, amelyek azonban már kívül esnek a közigazgatási jog térrénumán. A jogszabályok megalkotása körében figyelembe vett szempontok ugyanakkor kétség kívül lényegesek, mint ahogyan az előkészítés fázisa körében beszerzett információk is, azonban ezek jelenleg még nem hozzáférhetők, nem kutathatók. Tényleges empirikus kutatásra adhatott volna alkalmat az intézményvezetők, illetve akár az oktatási igazgatás más szereplőinek a mélyinterjúk vizsgálata, amelyet azonban kifejezetten azért is kívántam elkerülni, mivel magam is intézményvezető vagyok, így kifejezetten és hangsúlyozottan olyan kutatási módszert kívántam alkalmazni, ami lehetőséget ad a remélhetőleg valóban elfogultságtól mentes következtetések levonására.

E szempont alól két esetben tettem legalább részben kivételt. Az egyik Hajdú-Bihar Megye legnagyobb közoktatási intézményének 2011-2013 között zajló átadásával kapcsolatos tények vizsgálata, amelynek körében szintén igyekeztem az önkormányzati és bírósági döntésekre támaszkodni és azokat bemutatni, valamint elemezni a személyes

és közvetlen tapasztalatok helyett, ugyanis abban az időszakban a nevezett intézmény igazgatói posztját töltöttem be. E példát azért is kívántam feltétlenül beépíteni a dolgozatba, mivel bár nem tekintem az adott intézményt reprezentatív jellegűnek az egész ország vonatkozásában, azonban éppen a kirívóan súlyos helyzet és az azokat követő bírósági ítéletek, közte a Kúria ítélete nyomán példaszerűen érzékeltethetők azok az anomáliák, amelyek az adott időszakban bekövetkezhettek volna akár más intézményekben is.

A másik kivételt a pedagógiai-szakmai ellenőrzés rendszere jelentette, amely ugyan összefügg a pedagógus előmeneteli rendszerrel, azonban álláspontom szerint szervesen összekapcsolható az ellenőrzés rendszerével is és ezen a konkrét szegmensen keresztül is igazolhatóak azok a problémák és megoldási lehetőségek, amelyek a közoktatási rendszert és az állami szerepvállalást érintik. E tekintetben is igyekeztem a jogszabályokra támaszkodni és csak néhány tapasztalatot beépíteni az értekezésbe, hangsúlyozottan azért, mivel magam is érintett vagyok a témában.

Az oktatási igazgatás kapcsán ugyancsak nem foglalkoztam a szakképzés irányításával sem, amely terület egyébként is vitatott a hazai közigazgatási irodalomban, hogy mennyiben tartozik a köznevelés-közoktatás ágazatába. Tényként rögzíthető, hogy a rendszerváltást követő oktatási törvények a szakképzést vagy nem vagy csak a kapcsolódási pontok vonatkozásában szabályozták, amely szakképzésről külön jogszabályok rendelkeztek. A különállást erősíti, hogy az oktatásért felelős miniszter hatásköre is jellemzően – kevés kivételtől eltekintve - nem terjedt ki eddig a szakképzésre, bár e tekintetben voltak módosulások, azonban a korszak jelentős részében központi, ágazati szinten is különválasztották a két terrénumot. Ezen szempontokra is tekintettel kizárólag a legszükségesebb kapcsolódási pontokat mutatom be a dolgozatban és ugyan részben érintem, de koncepcionális jelleggel mellőzöm a kérdés tárgyalását.

Külön kiemelem, hogy a dolgozat kifejezetten a magyar közoktatás-köznevelés igazgatási kérdéseire koncentrál, így csak az elvont elméleti részek kapcsán tartalmaz nemzetközi összevetést, ugyanis deklaráltan a magyar rendszer jogösszehasonlító vizsgálatát kívánta elvégezni. Nem volt mellőzhető azonban a nemzetközi álláspontok ismertetése az irányítás-felügyelet és ellenőrzés elméleti kérdéseinél, valamint az állami szerepvállalás vizsgálatánál, amely utóbbinál nemzetközi tendenciák érvényesülnek, amelyek hatást

gyakorolnak a magyar közoktatás ágazati irányítására is. Figyelemmel azonban arra, hogy hazánk az Európai Unió része, így nem mellőzhettem legalább dióhéjban bemutatni a köznevelési igazgatással kapcsolatos uniós vonatkozásokat, amelyeket nem külön fejezetben, hanem az állami szerepvállalás részeként mutattam be, mint uniós feladatot.

2. ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS AZ OKTATÁSBAN

2.1. A közoktatás mint állami feladat

A közoktatás és az állam kapcsolata hosszú múltra tekint vissza. Az oktatási igazgatási kérdésekben kezdetben az egyházi intézmények határoztak, amely helyzet a 17. századtól kezdett változni, amikor megindult az oktatás laicizálása, illetve fokozatos állami felügyelet alá vonása. Az állam ekkor ismerte fel, hogy az oktatásnak jelentős szerepe van a társadalom újra-termelődésében, így az uralkodók számára is állami érdekévé vált az oktatás igazgatás állami üggyé minősítése vagy Mária Terézia szavaival élve "politikum"-má emelése,²⁰ amely alapján az iskolaügy már államhatalmi kérdéssé vált. Ennek hatására jelent meg a tankötelezettség, amelynek a kezdetei a 18. század elejére vezethetők vissza²¹, hiszen az állam ezen eszközzel biztosította, a társadalom tagjainak mint leendő munkavállalóknak a képzését, akik vonatkozásában kezdetben annyi állami elvárás jelentkezett, hogy minimális ismeretekkel rendelkezzenek, mint az írni-olvasni, illetve számolni tudás. Az állami szerepvállalás ezt követően fokozatosan erősödött, de már a tankötelezettség előírásával együtt megjelent a tömegoktatás is mint új jelenség. Ezen folyamat eredményeként kezdett az állam nemcsak a tankötelezettségre vonatkozóan, hanem az oktatási intézményekre nézve is kötelező szabályokat alkotni, amely hamarosan együtt járt az intézmények feletti felügyelet gyakorlásával, majd a folyamat végén zajlott le az intézményfenntartás átvétele.²²

A fenti folyamat nemzetközi viszonylatban a 20. században teljesedett ki, amely igazán az 1950-es években vett jelentős lendületet és az oktatási rendszerek „az egész világon olyan fejlődésnek indultak, amire nincs példa az emberi történelemben.”²³ Így ekkoriban kétszeresére nőtt az oktatásban résztvevők száma, és ugrásszerűen nőtt az arra fordított állami kiadások mértéke is. A folyamat azonban az 1970-es évekre stabilizálódott, amelyet az oktatás világválságaként emlegettek, amely legfőbb eredőjének az oktatással kapcsolatos egyenlőtlenségeket tartották. Ez utóbbit részben éppen az oktatásban

²⁰ FRIML Aladár, *Az 1777-iki Ratio Educationis*. Budapest, Kath. Középiskolai Tanegyesület, 1913, 12.

²¹ Az általános tankötelezettséget 1717-ben vezette be elsőként I. Frigyes Vilmos porosz király. ISTENES Mónika – PÉCELI Melinda, *Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban*. Iskolakultúra 2010. 4. sz., 3.

²² HALÁSZ Gábor, *Az oktatási rendszer*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2001, 56. és ÁRVA, *A köznevelés-közoktatás.., i. m.* 75.

²³ COOMBS, Philip H, *Az oktatás világválsága*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1971, 1.

résztvevők megnövekedett száma, részben azonban az anyagi hiányosságok, a korábbi oktatási rendszerek problémái, valamint a társadalmi tehetetlenségnek nevezett tényezők okozták. A korszak irodalma elsősorban az anyagi eszközök növelésére helyezte a hangsúlyt, a sürgető társadalmi szemléletváltás mellett azt is hangsúlyozva, hogy az oktatási rendszer problémái a rendszer egészében értelmezhetők és oldhatók meg elsősorban.²⁴ A szervezési, irányítási kérdések között ez az írás már ekkor hangsúlyozta a kisméretűnek nevezett oktatási intézmények egységesítését főként a középfokú oktatás vonatkozásában, azonban általános jelleggel is kitért arra, hogy racionalizálni szükséges az iskolák elhelyezését és méretét éppen a költségcsökkentés miatt, de már ekkor javasolták a tanításra fordított idő növelését is.²⁵

Több mint két évtizeddel később az oktatással foglalkozó szakértők még mindig az oktatás méretbeli növekedéséből fakadó kérdéseket elemezték. Balázs Éva egyik publikációjában²⁶ a magyar oktatási egyes problémái kapcsán szintén az oktatás tömegessé válásának nemzetközi összefüggéseit és problémáit tárja fel, amelyek az eltérő kulturális és a társadalmi berendezkedések ellenére hazánkban is érvényesülnek, ahogyan ezt a középiskolai képzésen keresztül be is mutatja. Thomas Green munkája nyomán az oktatás mint igazgatási rendszer nagyságát emeli ki, amelynek növekvő jellege nyolc tényezőben mutatkozik meg. Az első a mennyiségi expanzió, amely a tanulók számának a demográfiai növekedéséből következik. A megoldási lehetőségek keresése kapcsán kiindulási pontot jelent a rendszer eleve létező mérete, hiszen a társadalmi viták más mederben és más utak keresése közben folynak a társadalom meglévő képzettségétől függően. Emellett azonban a méretbeli növekedés következtében felmerül az oktatási rendszer arányainak a kérdése is az oktatáshoz való hozzájárulás kapcsán. Balázs Éva arra mutat rá, hogy Magyarországon ez a demográfiai hatás hullámokban érvényesült, így elsősorban a Ratkó-korszakban, majd az akkor született gyermekek szülővé válásakor egyaránt. A második tényezőt az elért szint emelkedésének nevezi, ami részben a továbbtanulók arányának a növekedésében mutatkozik meg, valamint a lemorzsolódás csökkenésében. A vertikális expanzió ezzel szemben az oktatás egyes szintjeinek a növekedését jelenti, ami együttjár az intézményrendszer típusainak a bővülésével is.

²⁴ COOMBS, *i.m.* 1-14.

²⁵ COOMBS, *i.m.* 131-143.

²⁶ BALÁZS Éva, *Expanzió középfokon. Az oktatásügy válaszai egy évtized társadalmi kihívásaira*, Szociológiai Szemle 2003. 1. sz., 55-78.

Hazánkban ez több ütemben és többször is lezajlott, ahogyan ezt az értekezés későbbi fejezetei is tartalmazzák, de Balázs Éva ide sorolja a tankötelezettség emelését, valamint az iskolarendszerű felnőttoktatás formáit is. A horizontális expanzió ezzel szemben az intézmények által ugyanazon a szinten vállalt tevékenységnövekedést tükrözik, mint a szociális vagy diákjóléti feladatok, de itt említhetők a nemzeti alaptanterv által bevont új ismeretkörök is, mint az informatika vagy a művészetek. Expanzióként fogható fel az intézmények differenciálódása is az oktatási programok tekintetében, de e körben említhető az alternatív pedagógiai programok alkalmazása is. Növekedés mutatkozik továbbá az oktatás intenzitásában, ami teljesítménynövekedés jelent az azonos időre vetítve, de eközben a tanítási év is növekedett, ám ez eddig Magyarországon alig éreztette a hatását, és legfeljebb a tanítási órák számában jelentkezett. Végül az expanzió utolsó szintje a tanárok, pedagógusok számának növekedése is, ami Magyarországon szintén hullámzó módon érvényesült.²⁷

A jelenlegi szakaszban az európai országokban jellemző módon az állam feladata a közoktatási intézményrendszer fenntartásának a biztosítása. E vonatkozásban azonban eltérő megoldások képzelhetők el a konkrét megoldási módok vonatkozásában. A tankötelezettségre vonatkozó szabályok megalkotásakor az európai államokat a nemzetközi egyezmények kötik, amelynek köszönhetően szinte egységesen 5 vagy 6 éves korban kezdődik a tankötelezettség és általában 16 éves korig tart.²⁸ Uniós átlagban az oktatásra fordított kiadások a nemzeti össztermék (GDP) hozzávetőlegesen 5 százalékát teszik ki éves átlagban, bár e tekintetben némi csökkenés figyelhető meg az elmúlt években. Így míg 2012-ban a GDP 5,1 százalékát tette ki²⁹ az uniós átlag, addig a jelen értekezés lezárásának az időpontjában elérhető utolsó statisztika a 2015-ös évre vonatkozik, amely szerint az uniós átlag a 28 tagállam vonatkozásában is 5 százalékos mértékre csökkent vissza, holott az azt megelőző években inkább a növekedés volt jellemző.³⁰ A tekintetben azonban nem történt változás, hogy az egyes államok között jelentős eltérések figyelhetők meg, így a listavezetők között találhatjuk Svédországot, Finnországot, Belgiumot vagy Izlandot és Norvégiát, amelyek mindegyikében 6 százalék

²⁷ BALÁZS, *Expanzió ...*, i. m. 55-70.

²⁸ ISTENES – PÉCELI i. m. 6.

²⁹ Key Data on Education on Europe 2012, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5741409/978-92-9201-242-7-EN.PDF/d0dcb0da-5c52-4b33-becb-027f05e1651f> (2019. augusztus 1-i letöltés)

³⁰ Educational expenditure statistics

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics (2019. augusztus 1-i letöltés)

feletti és inkább 7 százalékhoz közelít a kiadások mértéke, míg a lista utolsó helyén a 2015-ös évben Románia állt 2,7%-os átlaggal. Magyarország a statisztika szerint 4,3%-ot fordított oktatási kiadásokra, azonban e vonatkozásban hazánk kapcsán a statisztika kiemeli, hogy becslésen alapul az adat. Ezzel a számmal egyébként az uniós országok közül a 19. helyen állunk.

Az oktatásban történő részvétel adatai is szignifikáns jellegűek, amely már hosszabb ideje az Európai Unióban meghaladja a 90%-ot, ám ennek a növelését tűzték ki 2020-ig, elérendő célként 95%-os mértékben megállapítva az elérendő mértéket. Megjegyzendő, hogy az eredmény tekintetében a statisztika nem különbözteti meg az állami vagy önkormányzati fenntartású intézményeket, de beleértendőek abba az egyházi, alapítványi vagy más személyek által fenntartott intézmények is. A jelenleg elérhető szintén 2016-os adatok alapján az előkészítő és az általános iskolai, alapkörű oktatásban az Unió szintjén 95,3%-os volt a részvétel, ami azt jelenti, hogy az Európai Uniónak már 2016-ban, azaz négy évvel korábban sikerült elérni a kitűzött célt és 95% fölé emelni a részvételt, amelyet egyébként Magyarország is teljesített.³¹

A magyar oktatáspolitikai szerepvállalást részben a kormányprogram, részben az oktatás kapcsán a Széll Kálmán Terv tartalmazta, ugyanis a Magyar-programok csak a helyi önkormányzatok kötelező feladatait érintik elsődlegesen, amelyekkel kapcsolatban megjegyzik, hogy annak tartalmát különösen az egészségügy és az oktatás vonatkozásában az ágazati törvények tartalmazzák. A Jó Állam Jelentések³² pedig az oktatást a közösségi jólét hatásterületeihez kapcsolva – és részben igazodva a Széll Kálmán Tervben foglaltakhoz – a foglalkoztatottság kérdéskörével kapcsolják össze. A hatásterület egésze vonatkozásában a jelentés is kiemeli, hogy a lakossági felmérések körében az oktatás az egészségüggyel együtt azon területek között szerepel, amelyekkel kapcsolatban nagy a társadalmi elégedetlenség, amelyet az oktatás kapcsán főként az állami feladatellátással kapcsolnak össze. A konkrét mérőszámok között Az országos

³¹ Eurostat. Early childhood and primary education statistics , https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_childhood_and_primary_education_statistics#Participation (2019. augusztus 1-i letöltés) A pontos számadatok megtalálhatók itt: Number of early childhood and primary education students, 2016 (thousands), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_early_childhood_and_primary_education_students,_2016_\(thousands\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_early_childhood_and_primary_education_students,_2016_(thousands).png) (2019. augusztus 3-i letöltés)

³² KAISER Tamás (szerk.), *Jó Állam Jelentés 2018*, Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2018, 38-39. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf (2019. augusztus 1-i letöltés)

kompetenciamérően alulteljesítő tanulók aránya, valamint A korai iskolaelhagyók aránya szerepel, továbbá az Oktatással való elégedettség szerepel mint érték, amely utóbbi kapcsán 2017 és 2018 között egy csökkenés következett be általánosan is, de főként a legmagasabb iskolai végzettségűek körében. A jelentés ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy „Az állam szerepvállalását a válaszadók szintén a probléma részének látják. Az állam feladatellátásával kapcsolatos elégedettség 6,1-es értéke arról tanúskodik, hogy a kormányzati beavatkozások megítélése hasonlóan rossz, mint maguké az oktatási intézményeké.”³³ A felmérés azonban a problémakezelésre már nem ad magyarázatot, és nem foglalkozik konkrét irányítási, igazgatási kérdésekkel sem az oktatás kapcsán.

Az állami szerepvállalást meghatározó programok közül az első Széll Kálmán Tervben az oktatás és az adósság külön fejezetet képez, azonban a fejezet egységesen tárgyalja az oktatás teljes vertikumának, így a szakképzésnek, a felsőoktatásnak és a közoktatásnak a kérdéseit. A dokumentum csak nagy vonalakban foglalkozik a közoktatás mint szakágazat kérdéskörével, azonban annyit kiemel, illetve előrevetítette, hogy „Az államnak vissza kell térnie az oktatás világába. Nem függhet az oktatás színvonala az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni.”³⁴ Emellett kiemelte a tankötelezettség felső korhatárának a leszállítását a munka világába történő mielőbbi bekapcsolódás érdekében, valamint az adósságcsökkentést mint célkitűzést, azonban a megoldási módok között elsősorban a mielőbbi jogalkotást sürgette, az előbbi elvek mentén.

A Széll Kálmán Terv 2.0. dokumentum már az elfogadott köznevelési törvény jegyében értékeli a reformot és tartalmaz új célkitűzéseket, főként az Európa 2020 stratégia jegyében. Ezek között szerepel a korai iskolaelhagyás megelőzése, az óvodai ellátás kiterjesztése, valamint a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikerességének elősegítése. A terv elsősorban ezek megvalósítását, illetve ezen

³³ KAISER, *i. m.* 56-57. és 64.

³⁴ Széll Kálmán Terv, <https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> (2019. június 28-i letöltés) 23.

területeken a mielőbbi jogszabályalkotást sürgeti, azonban az intézményfenntartás és a finanszírozás kérdéskörét alig érinti a köznevelés területén.³⁵

A kormányzati célkitűzések tehát elsősorban akként összegezhetők nemzetközi és hazai szinten is, hogy tovább szükséges növelni az alapfokú képzésben résztvevők számát, ugyanakkor hazai szinten ehhez hozzájárul az adósságcsökkentés mint célkitűzés összkormányzati szinten, amelynek egyik garanciáját az állami intézményfenntartásban vélték megtalálni, illetve a nemzeti köznevelésről szóló törvény megalkotásában.

Így míg az 1993-ban elfogadott törvény és módosításai kontextusában a helyi önkormányzatoknak és az államnak egy feladatot kellett teljesítenie, illetve megoldania, valamint szolgáltatást nyújtania³⁶, addig a 2011-ben elfogadott törvény már azt hangsúlyozza, hogy a közoktatás-köznevelés nem egyszerűen szolgáltatás nyújtása az állam részéről, hanem közszolgáltatás teljesítése, mintegy közszolgálat.³⁷ Az 1993-as törvény ugyanis többször hangsúlyozottan és a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel összhangban nem az intézmény fenntartását tette a helyi önkormányzatok kötelezettségévé, hanem a feladat ellátását, amelyet több módon is teljesíthettek az Ötv. rendszerében és nem kizárólag akként, hogy maga a helyi önkormányzat saját erőből intézményt tartott fenn. Ennek megoldásait az 1993-2011 közötti időszaknál részletesen elemzem, ám e helyütt is érdemes megjegyezni, hogy a törvény kommentárja is kiemelte, hogy viszonylag kevés olyan önkormányzat van, amely önerőből ki tudja elégíteni az oktatási igényeket³⁸. Mindezt a helyi önkormányzati rendszer ismeretében könnyen alá lehet támasztani, hiszen a hozzávetőlegesen 3200 helyi önkormányzat több mint fele 1000 fő alatti kistépülés, amelyek esetében bizonyosan nincs arra anyagi, intézményi lehetőség, hogy a feladatot egyedül ellássák. A fennmaradó önkormányzatok közül a városok száma sem túl jelentős, hiszen a változások hatályba lépésének évében, azaz 2012-ben a 3154 településből mindösszesen 328 volt város³⁹, ám ezek feladatellátási képességei is nagyon eltérőek voltak.

³⁵ Széll Kálmán Terv, https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91_l%C3%A9p%C3%A9s%20%28SzkT%2020%29.pdf (2019. június 28-i letöltés) 47-52.

³⁶ SZÜDI János, *A Közoktatási törvény 1999. évi változásai – magyarázatokkal*, Ökonet Szolgáltató és Tanácsadó Kft., Budapest, 1999, 114.

³⁷ 2011. évi CXCV. törvény 74-75. §-hoz fűzött részletes indoklás.

³⁸ SZÜDI, *A Közoktatási törvény 1999. ... i. m.* 121.

³⁹ KSH évkönyv 2012. 2. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mosz/mosz12.pdf> (2019. július 5-i letöltés)

A hazai oktatásügy tekintetében már 2006-ban a megoldásra váró feladatok közé sorolták a következőket: az oktatásügynek reagálnia kell a demográfiai kérdésekre, a költséghatékonyság problémáira, valamint hozzá kell járulnia a településszerkezetből adódó esélyegyenlőség megteremtéséhez és általánosságban is az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítéséhez. E körben különös gondot jelent, hogy a kistépülésen élők megfelelő színvonalú oktatáshoz jussanak, illetve ne csökkenjen az esélyegyenlőségük, növekedjenek a továbbtanulási esélyek.⁴⁰ Ezek a problémák azonban még 2011-ben, de még 2015-ben is megoldásra vártak.

A közigazgatástudomány korszakos jelentőségű képviselői a XX. század végéig a közoktatás témakörével, mint ahogyan más szakágazatokkal is csak az állami feladatok elvont szintjén foglalkoztak. Így Magyary Zoltán a közoktatást mint állami feladatot értelmezte, amely szorosan összefügg a közegészségüggyel és a szociális gondozással.⁴¹ Kevésbé foglalkozott azonban annak konkrét szervezetrendszerével vagy más ágazati irányítási kérdésével, hiszen ezen témaköröket csak általánosságban érintette. Ugyanez a dogmatikai szemlélet jellemezte a későbbi közigazgatási jogászokat is, akik jellemzően a közintézetek általános ismérveivel, valamint az irányítás-felügyelet-ellenőrzés elvont fogalmaival foglalkoztak és mint a későbbi fejezetből is kitűnik a közintézetekre jellemző szakmai irányítást már ágazati kérdésként kezelték. E körbe illeszthető Madarász Tibor munkássága is, aki az 1985-ben *Az intézeti önállóság és az államigazgatás* c. tanulmányában elsősorban a törvényesség elvére, valamint az államigazgatási szervek korlátozására koncentrált és ennek érdekében javasolta mind a szabályozási jognak, mind az egyedi utasításoknak a pontosítását, kitérve a garanciális követelményekre, így az utasítás megtagadásának a jogára, valamint az irányító szerv döntési jogának pontos megszabására.⁴²

2.2. Az oktatásirányítás és közigazgatás új összefüggései nemzetközi összehasonlításban

⁴⁰ SZÜDI, *Az oktatás nagy ...*, i.m. 93.

⁴¹ MAGYARY i. m. 13.

⁴² MADARÁSZ Tibor, *Az intézeti önállóság és az államigazgatás*, Állam és Igazgatás 1985. 7. sz., 589-603.

Kifejezetten az oktatáspolitikai és a kormányzás, közigazgatás kérdéseit vizsgáló 2011 novemberében létrejött egy új hálózat Európában LE @ DS (Leading Education and Democratic Schools) néven, amelynek egyik célkitűzése éppen a New Public Management (a továbbiakban: NPM) mint meghatározó közigazgatási irányzat hatásainak a vizsgálata volt a NPM reformja, visszaszorulása, valamint az oktatási rendszerek mint a közszolgáltatás egyik formája kapcsán. A kutatás körében megjelent egyik tanulmány három meghatározó ország, Anglia, Olaszország és Norvégia oktatásirányításban végbement folyamatait vizsgálta meg nemzetközi összehasonlításban a közigazgatás változásai és NPM irányzat érvényesülése tükrében. A kutatók azért ezt a három országot vizsgálták meg egy összehasonlító kutatásban, mivel ezek mindegyike valamely államszervezési elv, államfelfogás és közigazgatási berendezkedés reprezentánsa. Így Nagy-Britannia egy klasszikus common law jogrendszerű liberális állam, ahol a helyhatóságok az ultra vires elv szerint szerveződnek, míg Olaszország egy mediterrán típusú, elaprózott helyi önkormányzatokkal rendelkező állam, ahol az erőteljes társulási elvet érvényesítették, míg Norvégia egy jóléti, szociális elveket valló állam, ahol a helyi önkormányzatok az északi modellbe tartoznak, ráadásul ez az állam nem tagja az Európai Uniónak. A három eltérő utat járt be és éppen a közigazgatási berendezkedésük, valamint eltérő társadalmi-kulturális körülményeik folytán három szélső értéket testesítenek meg.⁴³

A tanulmány szerzői NPM tekintetében közös pontként emelték ki, hogy a NPM hozzávetőlegesen harminc éve jelent meg, majd a 2007/2008-as pénzügyi válság eredményezte az irányzat visszaszorulását, kudarcát, amely az oktatásban is érzékelhető volt. A tanulmány szerzői a NPM-t az oktatási szektorban egyrészt egyfajta kísérletként értelmezték, amely főként az oktatási mint szolgáltatás átszervezésére, új irányítási rendszerek bevezetésére, valamint az oktatás mérőszámainak megújítására irányult. Ilyen módon tehát a szerzők nem tekintették a NPM-et teljes kudarcnak az oktatásban, hanem mint az egyes elemekre mint a reformfolyamatokra ható tényező továbbra is jelen levőnek vélik. Ez különösen igaz a közép-kelet-európai országok kapcsán is, ahol mint

⁴³ Emiliano Grimaldi, Robert Serpieri, Jorunn Moller és Guri Skedsmo Lásd HALL, David – GRIMALDI, Emiliano – GUNTER, Helen M – MØLLER, Jorunn – SERPIERI, Roberto – SKEDSMO, Guri, *Educational reform and modernisation in Europe: The role of national contexts in mediating the new public management*, European Educational Research Journal 2015, Vol. 14(6), 488-489.

minden más közigazgatási irányzat, a NPM sokkal később jelent meg, mint a nyugat-európai országokban.

A három kiválasztott ország összehasonlító vizsgálatát részben oktatási szakértők bevonásával végezték⁴⁴ (Grimaldi és Serpieri, 2013; Hall et al., 2012-ben; Møller és Skedsmo, 2013) a lehetőségekhez képest azonos szempontrendszer alapján, azonban már előzményként kiemelendő, hogy a NPM-et mindhárom országban eltérően értelmezték és vezették be az oktatási ágazatban, éppen az említett különböző nemzeti sajátosságok mint kiindulási pontok miatt. Ennek érdekében a tanulmány szerzői az állam és az oktatás kapcsolatát a következő metszéspontok szerint értelmezték. Figyelembe vették az állam centralizált vagy decentralizált jellegét, valamint azt, hogy a változást elsősorban belső (szakmai vagy bürokratikus) vagy külső (piacvezérelt) hatások okozzák.⁴⁵

Anglia

Az angol oktatáspolitikát a folyamatos változásokkal jellemezhető leginkább. Angliában a közszektor általános reformjához illeszkedett az oktatáspolitikai megújítása is, és valamennyi politikai erő, így a konzervatívok és a munkáspártiak egyaránt az oktatásügy átfogó reformja mellett álltak ki. Az első reform még Margaret Thatcher idejében ment végbe egy 1988-ban elfogadott oktatási reform-törvénnyel, amely ekkor vezette be a nemzeti (alap)tantervet az angol oktatásban. Ez azért volt különösen jelentős lépés, mivel az angol oktatási rendszer kettős módon alakult eddig az időpontig, így egyszerre fejlődött helyi és központi szinten. Az előbbieket oka részben a sajátos közigazgatási intézményi struktúra, míg az utóbbi körében említhető a központi szabályozás közül az 1944-ben elfogadott oktatási törvény. Mindez azért különösen jelentős, mivel az angol oktatási szisztémára a NPM előtti időszakban nem volt jellemző a nemzeti tanterv vagy más olyan eszköz, amely a tervezés tudományos alapjait használja és hasznosítja.

Angliában tehát éppen a NPM volt az az irányzat, amely hozzájárult azon eszközök megteremtéséhez, amely által a központosított államhatalom nagyobb ellenőrzést gyakorolhatott az oktatási intézmények felett. A másik kulcsfontosságú jellemzőként a neokonzervativizmust említik, amely a tradicionális konzervatív értékek visszaállítására törekedett az oktatásban és a progresszizmus visszaszorítására. A harmadik jellemvonás

⁴⁴ HALL – GRIMALDI – GUNTER – MØLLER – SERPIERI – SKEDSMO *i. m.* 488-489.

⁴⁵ HALL – GRIMALDI – GUNTER – MØLLER – SERPIERI – SKEDSMO *i. m.* 487-490.

pedig az 1988-ban elfogadott törvény által megvalósított decentralizáció volt, ami a gyermekek, a tanárok, szülők és iskolák számára is kulcsfontosságú következményekkel járt.

Az angol oktatási céljaira így több diskurzus is hatást gyakorolt. Egyrészt a neoliberalizmus, amely az oktatást egyfajta vásárolt szolgáltatásnak tekintette, amelynek célja, hogy a társadalmat olyan alapvető készségekhez juttassa, és amely így hozzájárul annak gazdasági munkaerővé válásához. Éppen ezért az oktatás kapcsán a fő szempont, hogy ennek a célnak megfeleljen, hatékony és eredményes munkaerőt képezzen, amely segíti a versenyt a globális gazdaság terén. E körben tehát figyelembe vehető szempontok és kulcsszavak a verseny, az ár-érték arány vagy az állam versenyképessége. A neokonzervativizmus szerint viszont az oktatás kapcsán a tudás megszerzését és a nevelést, azaz az erkölcsi értékek elsajátítását helyezi előtérbe, ezért az oktatás célja a család, a társadalmi értékek megőrzése. A szociáldemokrata jóléti állam szerint pedig az oktatás közjőként fogható fel és a demokratikus fejlődés szerves részét képezi, amelynél a fő szempont az állampolgárok részvétele.

Az 1988-ban elfogadott törvény, amely az oktatás tervezését a központi szervekre, illetve a minisztériumra bízta, a nemzeti tanterv létrehozásával egy olyan egységes megközelítést igyekezett bevezetni, ami az írástudás és a számolás mérését az egész országban (Moss, 2009) azonos szempontok alapján végezheti. Ezt a központosítást azonban egy nagyon eltérő diskurzus kísérte. Egyrészt megjelent a szülők fogyasztóként és az iskolák mint üzleti egységekként történő értelmezése, amely a teljesítményadatokkal (mint például a nemzetközi szintű PISA-tesztek) mérhetővé tette az intézményeket és amelyek éppen támogatták a központi törekvéseket. Ugyanakkor a kutatás felhívja a figyelmet arra az ellentmondásra, hogy az érintett időszakban éppen a szülők választási lehetősége érdekében több ingyenesen hozzáférhető helyet is létrehoztak, ami azonban az állami kiadások csökkentése ellen hatott és az ellentmondások közé sorolható az is, hogy a szigorúbb és rendszeresebb mérés a közigazgatási eszközök csökkentését eredményezte volna. A folyamatban jelentős szerep hárult az oktatókra, akik a teljesítményadatok javulásának a felelőseivé váltak, ami viszont értelemszerűen a szakmai és szervezeti autonómia csökkentésével járt.⁴⁶ Ez a

⁴⁶ HALL – GRIMALDI – GUNTER – MÖLLER – SERPIERI – SKEDSMO *i. m.* 490-494.

példa tehát éppen autonómiacsökkenést és felelősségnövekedést okozott tehát az intézmények szintjén.

Olaszország

Olaszországban szintén ellentmondásos környezetben érvényesült a NPM, ugyanis a reformfolyamatok viszonylag későn érték el ezt az országot a jóléti állam koncepció jelenléte miatt, így a NPM végeredményben csak az 1990-es évektől gyakorolt hatást. A jóléti állam miatt az oktatás tömegoktatásként volt jellemezhető, ahol az oktatás az állampolgár kibontakozásának az útjaként jelent meg, miközben a tanárok és az intézmények magas szintű szakmai autonómiát élveztek. Ugyanakkor ennek ellenére is igény jelentkezett az oktatás irányításának korszerűsítése a decentralizált környezetben és egy „értékelési mechanizmus” megteremtésére a hatékonyságának mérése érdekében. Éppen ezen előzmények miatt az 1997-ben indított reform is az intézményi autonómiát állította előtérbe, ahol az intézmények nagyobb pénzügyi, szervezeti és szakmai autonómiát kapnak, amely azonban nem terjedt ki a humánerőforrás kérdéseire. Ugyanakkor a konzervatív oktatási miniszterek megpróbálták bevezetni a költségsökkentést elősegítő NPM-reformokat, miközben a nemzetközi (szintén OECD-PISA) tesztekkel erősen hangsúlyozták az új értékelési kultúra szükségességét. Ez utóbbiak miatt olyan témák kerültek az oktatás középpontjába mint a teljesítmény, az egyének és a családok felelőssége, a szülők választása, valamint mindezen eredmények miatt a nem hatékony iskolák és tanárok hibáztatása. Olaszország tehát ellentétes folyamatok keresztüzébe került, ahol a jóléti állam koncepcióba próbált teret nyerni a NPM, miközben a teljesítményelvű oktatás éppen a centralizáció irányába hatott. Mindeközben központi szabályozás által módosították az iskolák vonzáskörzetének szabályozását, kiegészítő finanszírozási mechanizmusokat vezettek be versenyképességi alapon és ösztönözték a köz- és magánszféra közötti partnerség kialakulását az oktatási szolgáltatások nyújtása terén, így új szereplőket vontak be az oktatás területére. Összességében Olaszország jelenlegi oktatáspolitikai változásait is éppen az említett ellentétes erők indukálják.⁴⁷

Norvégia

⁴⁷ HALL – GRIMALDI – GUNTER – MØLLER – SERPIERI – SKEDSMO *i. m.* 494-498.

A norvég oktatási rendszert a finn mellett sok esetben példaként állítják hazánk elé. Norvégiában az oktatási rendszer a nyolcvanas évek vége óta egy nemzeti szintű egység, amely jelentős reformokon ment keresztül, amelyeket nagyrészt az NPM befolyásolt. Ez utóbbiakat két hullámban vezettek be. Az oktatási ágazatban az első időszakot főként a helyi iskolai közigazgatás szerkezetátalakításának befolyásolta, míg a másodikat éppen az első hullám okozta problémák kezelése vezette, hogy egyensúlyt találjon az oktatási igazgatás a központosítás és a decentralizáció elvei között. Ez utóbbi keretében már egy sajátos értékelési rendszert is bevezettek, de kiemelt célkitűzés volt a „tudásösztönzés” is, valamint az oktatási inputokat és outputokat figyelembe vevő intézmény-irányítási módszereinek alkalmazása.

A modernizációs program az 1980-as évek közepén kezdődött meg a politikai változásokkal együtt. Bár a képzés hagyományait nem kérdőjelezték meg, a PISA-tesztek bevezetése itt is problémát jelentett, ugyanis Norvégiát ugyancsak az „alacsonyabb teljesítményű” országok közé sorolták. Ekkor vált a társadalom számára kulcsfontosságúvá az iskola vezetése és az elszámoltathatóság kérdése, amely 1987-ben a nemzeti tanterv bevezetését is ösztönözte. Ez utóbbi az iskolák és az önkormányzatok felelősségvállalását hangsúlyozta a nemzeti célok, iskolai értékelések és a helyi szintű helyi tantervi fejlesztés érdekében.

Az OECD 1988-ban végezte el a norvég oktatási rendszer áttekintését, ahol az erősen decentralizált iskolai rendszerben inkább a „jó oktatási gyakorlatok ” bevezetésének és terjesztésének módjait hangsúlyozták. A 37. számú fehér könyv (1990–1991) hivatalosan is bevezette ezt mint az oktatás új irányítási rendszerét, és feladat- és felelősségmegosztást dolgozott ki az iskolarendszer különböző szintjei számára. Ezzel együtt számos új kezdeményezés indult az értékelési rendszerek kapcsán. Több mint egy évtizeddel később a konzervatívok által vezetett koalíciós kormány új oktatási programot indított és elfogadták a 30. számú (2003–2004) fehér könyvet, amely új oktatási irányítási modellt vezetett be, amelynek középpontjában a dereguláció, a hatékonyság, a verseny, a tanulási eredmények és az elszámoltathatóság állt.

A folyamat elindításában a PISA-eredmények játszottak szerepet, és a kialakult álláspontok szerint a tanároknak és az iskola vezetőinek kell az eredményességben közreműködniük elsősorban. Így a tudás megfelelő felhasználása érdekében úgy vélték,

hogy ambiciózus és pozitív hozzáállású intézményvezetőkre van szükség a változás és a fejlődés érdekében, így az a mozgalom a vezetést és az elszámoltathatóságot állította a fejlődés középpontjába. A változások érintették a magániskolák engedélyezését is, ami 2005-ben jelentősen megváltozott, ugyanis a feltételeket a jogszabályok azóta pontosan meghatározzák és a hatóságoknak csekély mérlegelési jogot biztosítanak.⁴⁸

A három eltérő államban tehát a NPM eltérő hatást gyakorolt az oktatás egészére és a szakmai autonómiára. Míg Angliában éppen a szakmai ellenőrzések erősödtek, amelyek az autonómia ellenében hatottak, addig a másik két országban ez a hatás nem valósult meg, sőt Norvégiában a tanárokba vetett bizalom éppen erősödött.⁴⁹

A fenti eltérő utak mellett is kitűnnek azonban a hasonló folyamatok is, hiszen ahogyan arra Balázs Éva is rámutatott, hogy ugyan az oktatásügy kulturális nemzeti, regionális keretek által erősen meghatározott, a modern társadalom, a globalizáció és a gazdaság általános kihívásai miatt még ezen különbözőségeik ellenére is meglehetősen hasonlóak az oktatási rendszerek fejlődési útjai, míg a válaszok már erősen különbözhetnek.

Magyarország tekintetében Balázs Éva éppen a megkésettséget emelte ki, és a középfokú oktatás példáján keresztül igazolta, hogy a magyar oktatásban is a versenyszféra működéséhez hasonló jelenségeket zajlottak intézményi szinten, amely mellett az oktatás PISA- és más nemzetközi eredményekkel igazolt minőségi problémái indokolták a minőségpolitika bevezetését, valamint az ellenőrzési rendszer szigorítását itt is.⁵⁰

2.3. A köznevelés-közoktatás mint európai uniós feladat

A közoktatás akár a jogok, de az intézményrendszer kapcsán is értelmezhető állami feladatként, amelynek szükséges megvizsgálni az uniós összefüggéseit. E körben lényeges tényező, hogy a közoktatás területére kezdetben nem vonatkoztak a közösségi szabályok, addig a szakképzés kapcsán már az 1957. évi Római Szerződés is közösségi fellépést sürgetett. A közoktatás kapcsán a Maastrichti Szerződés jelentett előrelépést, amely a szubszidiaritás elvét fogalmazta meg erre a területre is, amelynek alapján az

⁴⁸ HALL – GRIMALDI – GUNTER – MØLLER – SERPIERI – SKEDSMO *i. m.* 498-502.

⁴⁹ HALL – GRIMALDI – GUNTER – MØLLER – SERPIERI – SKEDSMO *i. m.* 502-504.

⁵⁰ BALÁZS, *Expanzió ...*, *i. m.* 55-61.

oktatáspolitikáról bár a tagállamok döntenek, azonban az Európai Uniónak támogató szerepe van e téren.⁵¹

Az 1957-ben született Római Szerződés-t követő időszakban alapvető társadalmi-gazdasági változások mentek végbe, amelyek az oktatást is érintették. Az 1970-es évektől indult meg az a folyamat, amikor a szerződő államok között megjelent az igény, hogy egyre szorosabbra fonják az oktatást érintő együttműködést is, tükrözve a Coombs által is jelzett oktatási világválságot⁵². A szerződések szintjén először az 1992-ben aláírt Maastrichti szerződés volt az, amely kifejezetten olyan rendelkezéseket épített be, amely az oktatással és a képzéssel foglalkozott.⁵³ Az első oktatásra vonatkozó rendelkezéseket az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés 3. cikkében találhatjuk, ahol a célok között szerepel, hogy az oktatáshoz való széles körű hozzáférés és az ismeretek folyamatos frissítése által népeik számára elősegítsék a lehető legmagasabb szintű tudás elérését, amely tevékenység hozzájárul a minőségi oktatáshoz és szakképzéshez, valamint a tagállamok kultúrájának a virágzásához.

Az oktatás kérdésköre jelenleg is szerepel az Európai Unió szabályozásában. Így az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 6. cikke a Közösség és a tagállamok közötti megosztott hatáskörök között említi az oktatást, amely területen az Unió a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket hajthat végre.⁵⁴ Az EUMSZ emellett külön cím alatt is foglalkozik az oktatással kapcsolatos kérdésekkel a szakképzés, az ifjúság és a sport mellett. A 165. cikk⁵⁵ szerint az Unió a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez, ugyanakkor teljes mértékben tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és szervezeti felépítésére vonatkozó hatáskörét, valamint kulturális és nyelvi sokszínűségüket. A 166. cikk⁵⁶ pedig már az Unió szakképzési politikájával foglalkozik, amely a tagállami szabályozást kiegészítve, ám tiszteletben tartva a tagállamok

⁵¹ Az Európai Unió ismertetése - 2019. Oktatás és szakképzés, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_3.6.3.pdf (2019. október 3-i letöltés)

⁵² COOMBS, *i.m.* 1-14.

⁵³ SZÜDI János (szerk.), *Az oktatás nagy kézikönyve*, Complex, Budapest, 2007, 1006.

⁵⁴ Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 326, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:HU:PDF> (2014. május 21-i letöltés)

⁵⁵ Az EKSz 149. cikke volt.

⁵⁶ Az EKSz. korábbi 150. cikke.

hatásköreit, a szakképzés tartalmára és szervezeti felépítésének meghatározásában meghatározza az uniós fellépés célját. Ennek alapján a cél az ipari változásokhoz való alkalmazkodás megkönnyítése, különösen szakképzés és átképzés útján, a szakmai alapképzés és továbbképzés javítása a munkaerő-piaci szakmai beilleszkedés és újra-beilleszkedés megkönnyítése, a fiatalok mobilitásának ösztönzése, valamint a tapasztalatcsere.

Az EUMSZ 165. cikk (2) bekezdésében kijelöli az Unió fellépésének a céljait is. Ezek között szerepel az európai dimenzió fejlesztése az oktatásban, különösen a tagállamok nyelveinek oktatása és terjesztése útján, a diákok és a tanárok mobilitásának ösztönzése, többek között az oklevelek és résztanulmányok tanulmányi célú elismerésének ösztönzésével, az oktatási intézmények közötti együttműködés előmozdítása. A módszertani kérdések között említi a Szerződés a tagállamok oktatási rendszereit egyaránt érintő kérdésekre vonatkozó információ- és tapasztalatcsere fejlesztését, a fiatalok és a szociálpedagógusok csereprogramjainak ösztönzését, a fiatalok ösztönzését arra, hogy vegyenek részt Európa demokratikus életében, a távoktatás fejlesztését, továbbá a sport európai dimenzióinak fejlesztését. A Szerződés kimondja, hogy mind az Unió, mind a tagállamok erősítik az együttműködést harmadik országokkal és az oktatás és a sport területén hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel, különösen az Európa Tanáccsal. Ennek érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően ösztönző intézkedéseket fogad el, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását, továbbá a Tanács a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat fogad el.

A fentiek alapján tehát egyértelmű, hogy az Unió az oktatással kapcsolatban a szubszidiaritás elvét követi, amely alapján a Szerződés garantálja a tagállamok egyes hatáskörei érintetlenségének, így ezek között például a közintézetek irányításával kapcsolatos kérdéseket vagy a finanszírozást, miközben az Unió által alkalmazható eszközök között szerepelnek azok, amelyek kiegészítő jellegűek vagy a jó gyakorlatok cseréjére vonatkoznak. Mindezek alapján az Unió által érintett területek közé tartoznak például a tanulói mobilitással vagy a diplomák ekvivalenciájával kapcsolatos kérdések,

illetve az információáramlás.⁵⁷ Kifejezetten a közoktatásra vonatkozóan kötelező érvényű jogi szabály éppen ezért nem is születik, bár a szakirodalom kapcsolódó normaként szokta emlegetni a munkavállalók szabad áramlásával kapcsolatos szabályokat, valamint a szakképzésre vonatkozó rendeleteket. Ennél jelentősebb azonban a soft law körébe tartozó eszközök alkotása mint a nyilatkozatok vagy a közösségi akciók és programok indítása.⁵⁸

Az oktatás tekintetében fontos állomás volt a 2000 márciusában Lisszabonban rendezett Európai Tanács is, amelyen az állam- és kormányfők azt a célt tűzték ki, hogy 2010-re az EU legyen a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdasága, amelynek nyomán egyre sürgették a képzések reformját. Az eredményekről az állam- és kormányfőknek a 2001-ben Stockholmban kellett beszámolniuk.⁵⁹ Ezen célkiűzések mellett az Európai Bizottság is több, oktatást támogató programot indított, mint a Socrates program, amely olyan területeken nyújt pályázati támogatást, mint a hallgatói és oktatói mobilitás, tantervfejlesztés, iskolai együttműködés, tanárok szakmai továbbképzése, tanulmányutakon történő részvétel, valamint más európai közös kezdeményezések megvalósítása. A Socrates programban annak megindításakor részt vett a 25 EU-tagállam, valamint Norvégia, Izland, Liechtenstein, Törökország Bulgária és Románia. A Socrates Programot több szakaszban indították meg,⁶⁰ és több alprogrammal is rendelkezik, amelyek közül a Comenius akció, amely kifejezetten a közoktatást érinti és az óvodától a középiskoláig nyújt pályázati lehetőségeket elsősorban a köznevelésben résztvevő intézményeknek.⁶¹ A koordinációt segítette, hogy az oktatás területén is alkalmazni kezdték a „Nyitott Koordinációt Módszerét”, amelynek fő elemei közé tartozott a célok teljesítéséhez szükséges irányvonalak rögzítése meghatározott időzítéssel, mennyiségi és minőségi indikátorok kijelölése, az irányvonalak nemzeti és

⁵⁷ Lásd még PÉTERI, *Területi ...i. m.* 52.

⁵⁸ Az oktatás és az európai integráció, <https://ofi.hu/tudastar/oktatas-tarsadalmi/oktatas-europai> (2019. október 3-i letöltés)

⁵⁹ European Council: Presidency Conclusions. Lisbon. 23-24 March (2000) <https://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf> (2019. augusztus 2-i letöltés)

⁶⁰ ‘Lifelong learning’: a new education and training programme to build the Knowledge Society https://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1478_en.htm?locale=en (2019. július 28-i letöltés)

⁶¹ Lásd még SZÜDI, *Az oktatás nagy ...i. m.* 1016. és Az Európai Bizottság Socrates oktatási együttműködési programjának pályázati felhívásai, <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi/archivum/socrates-program> (2019. augusztus 2-i letöltés)

regionális politikává történő alakítása, valamint a nemzeti stratégiák és mérések közösségi értékelése.⁶²

Már a fenti módszertan alkalmazásából is következtethető, hogy az oktatás összefügg más politikákkal, így a foglalkoztatottság kérdésével, a munkanélküliség felszámolásával, a szociálpolitikával vagy a szakképzési politikájával.⁶³ Ugyanakkor más szakírók, így Balázs Éva arra hívják fel a figyelmet az Európai Unió Bírósága elé kerülő viszonylag kis számú jogeset alapján, hogy bár a gazdasági igények és kompetenciák fejlesztése kétség kívül fontosak, egyéb tényezők is szerepet játszhatnak az oktatás egyre fontosabbá válásában. A döntésekkel kapcsolatban Balázs Éva arra is felhívta a figyelmet, hogy Maastricht előtt az oktatási ügyekben csak az általános, gazdasági integrációt érintő rendelkezésekből lehetett levezetni az ítéletet, amelyek ezért maguk is jogot teremtettek és nagy hatással bírtak az oktatás és gazdaság egymáshoz viszonyított tartalmának az értelmezéséhez különösen olyan területeken mint a szakképzés vagy az oktatás mint szolgáltatás értelmezése. Halász Gábor ugyancsak a gazdasági integrációt és a foglalkoztatottság kérdését tekinti azon elemeknek, amelyek lényeges mértékben közrehatottak az oktatás uniós üggyé válásában.⁶⁴ Szintén lényeges tényező, hogy az oktatás számos területén a harmonizáció meglehetősen gyorsan és zökkenőmentesen történt meg kevés számú érdekkonfliktust okozva, amelyet az oktatás már említett expanziója is elősegített és amely egyben hozzájárult a deregulációhoz.⁶⁵

Az említett precedens jellegű döntések megvizsgálása nyomán Balázs Éva a versenyképességet és a társadalmi kohézió erősítésének követelményét emelte ki, amelyek közül az első a tudás minőségével, míg a második az iskola szocializációs, illetve nevelő funkciójával függ össze, amely hozzáadott értékek és normák közvetítését teszi az oktatási intézmények feladatává. Mindez elsősorban azért vált fontossá, mivel az iskolák egye kevésbé látták el azt a feladatot, holott a szocializáció alapvető fontosságú a társadalom működőképességének a fenntartásában, illetve megőrzésében. Ugyanakkor az iskolai szocializáció egyrészt nem jelenti a szülői feladatok kudarcát, másrészt az oktatási

⁶² HALÁSZ Gábor, *A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja*, Európai Unió 2003. 4. sz., 510-511.

⁶³ Részletesen SZÜDI, *Az oktatás nagy ...*, i.m. 1017-1027.

⁶⁴ HALÁSZ, *A nemzeti oktatáspolitikák...*, i. m. 514-515.

⁶⁵ BALÁZS Éva, *A közoktatás mint humánerőforrás-fejlesztési tényező. Uniós kényszer vagy paradigmaváltás?* Európai Unió 2003. 4. sz. 535-538.

intézmények másik funkciója az oktatás is átértelmeződött, ugyanis uniós szinten már ekkor felismerték, hogy a tudás a modern társadalmakban több forrásból is megszerezhető, így az iskoláknak a tanítás helyett a tudáshoz való hozzáférés koordinációját kell inkább végezniük és a nevelést előtérbe helyezni. A megoldások keresése kapcsán Balázs Éva is a PISA-eredmények hatását hangsúlyozza, amely a változások mozgatórugójává vált.⁶⁶

Mindezek hatására az Unió több közös célkitűzést is elfogadott. Ezek között említhető különösen a hazai oktatási igazgatásra közvetlenül is visszaható Európa 2020⁶⁷ program, amelyet A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”)⁶⁸ hirdetett meg. A célkitűzés a 2010-2020 közötti időszakot fogta át és a célok mellett konkrét indikátorokat, illetve referenciaértékeket is meghatározott, amelyek a közoktatást érintően az alábbiak voltak:

- Az alapkészségek tekintetében gyengén teljesítők csökkentése, különösen az olvasás, a matematika és a természettudományok terén, ahol 2020-ra a gyengén teljesítő 15 évesek arányát 15 % alá kell csökkenteni.
- 2020-ra az oktatást és a képzést korán elhagyók arányát 10 % alá kell csökkenteni, amely korán elhagyók közé a 18–24 éves korosztályon belül azok aránya értendő bele, akik legfeljebb alsó középfokú végzettséggel rendelkeznek és oktatásban, képzésben nem részesülnek.
- 2020-ig a 4 éves kor és a kötelező általános iskolai oktatásba lépési életkor közötti gyermekek legalább 95 %-ának részt kell vennie a kisgyermekkorai nevelésben.⁶⁹

Péteri Gábor a célkitűzéssel kapcsolatban főként azt emeli ki, hogy az Unió a célok hosszabb távon történő és fokozatos megvalósítására törekszik, hiszen az oktatás egy lassan változtatható szegmense a közigazgatásnak, ugyanakkor az Unió rendszeres

⁶⁶ BALÁZS, *A közoktatás mint...*, i.m. 545-548.

⁶⁷ European Policy Cooperation (ET 2020 framework), https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_en (2019. augusztus 2-i letöltés)

⁶⁸ A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN) (2019. augusztus 2-i letöltés)

⁶⁹ A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN) (2019. augusztus 2-i letöltés)

összehasonlításokkal és országjelentésekkel ösztönzi a célok megvalósítását, amely közvetlenül is összefügg a „kormányzás hatásossá tételével.”⁷⁰ Az oktatással kapcsolatos célkitűzések azonban nemcsak uniós, hanem más nemzetközi szinten is megjelennek, így említhető a Világbank 2020-ig tartó oktatási stratégiája is, amely az előbbiekhöz igazodó célrendszert és visszacsatolást tartalmaz.⁷¹

Az uniós rendelkezésekből is következően azonban az államoknak szabad keze van az oktatási rendszer kialakításában, az oktatási igazgatás kérdéseit illetően, valamint a finanszírozás kapcsán. Így Péteri Gábor elvégezte az uniós országok összevetését három szempont alapján, így figyelembe vette a helyi autonómiát, amelyet azonban egyaránt alkalmazott a szövetségi államok tagállamaira vagy tartományaira és az unitárius államok helyi önkormányzataira, az oktatás jogi szabályozását és a finanszírozás kérdéseit. A közoktatás tekintetében meghatározó elemnek tartja továbbá a közigazgatási intézményrendszert, illetve azon belül a decentralizáció mértékét, valamint a közoktatási szolgáltatások telepítésének módját. Ennek alapján Magyarországot a 2011-es adatok alapján a decentralizált országok egyik típusába sorolja, a Balti Államokkal, Romániával, Szlovákiával és Bulgáriával együtt, míg a másikba a kiterjedt helyi feladatokkal bíró önkormányzatok tartoznak, mint Skandinávia, Nagy-Britannia⁷² és Lengyelország. A másik típusba a centralizált oktatási rendszer tartozik, ahol a helyi önkormányzatok számára az állam egyébként is az oktatási kiadások kisebb részét telepíti, mint Hollandia, Franciaország, Olaszország, Írország, Csehország. Összességben tehát a központosított rendszereket indokolja egyes esetekben a szövetségi berendezkedés, a központosított államberendezkedés, de van olyan megoldás is, amikor csak a pedagógusok kerülnek állami alkalmazásba, míg a decentralizációnak szintén több pólusa lehet az ellátott feladatok volumenétől függően.⁷³

Péteri Gábor az elemzésben röviden kitér a magánfenntartású intézményekre is, amelyet szintén a gazdálkodásukon keresztül vizsgál, ám annyit e tekintetben is megjegyez, hogy a létrejöttüknek többféle indoka lehet a különleges oktatási igényektől kezdve a

⁷⁰ PÉTERI, *Területi ...i. m.* 54.

⁷¹ PÉTERI, *Területi ...i. m.* 54-55.

⁷² Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy Nagy-Britanniában a helyi önkormányzás sajátos módja érvényesül a skandináv országoktól eltérően.

⁷³ PÉTERI, *Területi ...i. m.* 59-60.

társadalmi problémák kezeléséig és ezek mértéke Európa-szerte egyre terjedő még a példaértékűnek tartott svéd rendszerben is.

Péteri Gábor foglalkozik továbbá a közigazgatás és szakmai irányítás, valamint az intézményi szakmai önállóság kérdéseivel is, azonban e körben jellemzően konkrét pedagógiai szempontokkal összefüggő mérőszámokat, valamint a szakfelügyelet kérdéseit vizsgálja az általános közigazgatási irányítási kérdések helyett. Annyit azonban megjegyez, hogy a közoktatás mint közigazgatási ágazat irányítása szorosan összefügg az adott állam általános közigazgatási rendszerével⁷⁴. Így az Európai Unió tagállamainak közigazgatása körében végzett összehasonlító kutatások eredményeire alapozva négy típust különít el. Az elsőbe a francia és német közigazgatást sorolja, amelyre inkább a centralizáció és a hierarchikus irányítás jellemző. Külön csoportot képeznek a skandináv államok, ahol az előzőektől nagyobb szerep jut a decentralizáció elvének, míg a harmadik és egyben önálló típusba az angolszász országok sorolhatók, ahol a sajátos jogágakat szinte mellőző jogi berendezkedés nyomán a közigazgatás és egyáltalán a közérdek szerepe is nehezen értelmezhető. A negyedik csoportot pedig a Közép-Kelet-Európai országok jelentik, amelyek a rendszerváltás után változatos közigazgatási berendezkedéseket követtek mintaként és amely berendezkedés viszonylag gyakran meg is változik.⁷⁵

2.3. Összegzés

Magyarország értelemszerűen ez utóbbiba sorolható, ahol 2011-ben történt ismét egy nagyobb arányú változás és eltolódás, amelyet részben az állami szerepvállalás megerősödésének az igénye⁷⁶, részben pedig a fentiek szerint az Uniós kívánalmak is indukáltak. A New Public Managementet követő időszak kapcsán Balázs István általános jelleggel is kiemeli, hogy a neoweberi államfelfogás általános jelleggel is célul tűzte ki az állam közhatalmi monopóliumának visszaállítását, de emellett a klasszikus végrehajtó hatalmi ág és funkcióknak a megerősítését is, amely állami funkciók közé a közoktatás is besorolható.⁷⁷ Ezen célkitűzések egyben az uniós célok megvalósításának az eszközéül is

⁷⁴ PÉTERI, *Területi ...i. m.* 60-66.

⁷⁵ SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 44-48.

⁷⁶ BALÁZS, „*A jó közigazgatás*”..., *i. m.*

⁷⁷ BALÁZS, „*A jó közigazgatás*”..., *i. m.* 6.

szolgálhatnak és Péteri Gábor említett összefoglaló, európai államokat összehasonlító tanulmánya alapján is nyilvánvaló, hogy az állam a közoktatást mint feladatot több módon is hatékonyan elláthatja, hiszen a példaértékű országok között egyaránt találhatunk olyat, amely a decentralizáció elvét követi és olyat, amely a centralizációt. Egy azonban bizonyos, ezen ágazat is követi az általános közigazgatási berendezkedés megoldásait, így Péteri Gábor gazdasági szempontú elemzéséből is kitűnik, hogy elhibázott az a rendszer, ahol a helyi önkormányzás egy olyan állam által finanszírozott kötelező feladaton alapul, amely kiadások jelentős részét képezi és amelyből az következik, hogy az alapvetően gyenge és erőtlen önkormányzatnak ez a szinte egyetlen jelentősebb feladata.

Balázs Éva összehasonlító elemzése szintén arra mutat rá, hogy az oktatással kapcsolatos állami szerepfelfogás uniós szinten is megváltozott, hiszen a versenyképesség és a társadalmi kohézió erősítése mint követelmények az Európai Unió Bíróságnak az értelmezésében is megjelentek, amelyek közül az utóbbi éppen az iskolák nevelő funkciójának a fontosságát erősítik.⁷⁸

⁷⁸ BALÁZS, *A közoktatás mint...*, i.m. 546.

3. AZ OKTATÁSIRÁNYÍTÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ELMÉLETI KÉRDÉSEK

A magyar oktatásirányítás kapcsán a hazai szakértők⁷⁹ hosszú időn keresztül a decentralizáció és az integráció elvét emelték ki, amely mellett az oktatásirányítás fogalmának vizsgálatához szükséges górcső alá venni az irányítás és ehhez kapcsolódóan a felügyelet, illetve ellenőrzés egymáshoz való viszonyát és tartalmát. Mindezen kérdések különösen azért lényegesek, mivel a hazai oktatáspolitikai, közoktatási munkák jelentős része külön részt szentel az oktatásirányításnak, amely munkák ezen fogalmat vagy ismertnek veszik vagy legalább röviden kitérnek ennek ellentmondásosságára. Éppen ezért szükséges tisztázni, hogy az egyes elméleti szakértők miként vélekedtek ezekről, hogyan alakult ki a fogalom, illetve miként alakul annak jelenlegi közigazgatási tartalma

3.1. Az oktatásirányítást érintő egyes államszervezési elvek

3.1.1. Centralizáció és decentralizáció elve

Az államszervezet, illetve a közigazgatás szervezési elvei között hangsúlyos szerepet kap a centralizáció, illetve decentralizáció, mint egymásnak ugyan részben ellentmondó, azonban sok esetben egymást kiegészítő elvek.

A centralizáció a közigazgatásban egy olyan szisztémát jelent, amelyben a felmerülő feladatok végrehajtását, illetve ezek nagyobb hányadát a központból irányítják. A folyamat szoros összefüggésben áll a polgári nemzetállamok kialakulásával, hiszen ezután teremtődött arra igény, hogy az ügyeket az egész országban azonos elvek mentén lássák el, amely feladat megvalósítására elsősorban az államigazgatás mint szervezetrendszer vált alkalmassá, amelynek hierarchikus jellege és központi irányítása biztosította ezt. Könnyen belátható azonban, hogy központi szinten nem végezhető el minden állami feladat, így egyes feladatok megoldását területi-helyi szintén szükséges ellátni. Ez utóbbiak elláthatók akár a központi szervek területi szervei, mint dekoncentrált szervek által, akár oly módon, hogy egyes feladatok a központtól független módon

⁷⁹ Jelentés a magyar közoktatásról, 1997. <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/4-1-kozoktatas-iranyitas> (2019. július 25-i letöltés)

működő helyi döntéshozó centrumokra bízunk, amely utóbbiak már a decentralizáció elvét valósítják meg.

Ilyen elv szerint működnek Magyarországon a helyi önkormányzatok amelynek fő fogalmi elemei éppen ezért a helyi demokrácia, az átfogó felelősség vagy a helyi önállóság a helyi közügyek vonatkozásában. Ezt egészítheti ki a szervezeti és hatásköri önállóság, illetve a pénzügyi-költségvetési autonómia, amely legalább részben érvényesülhet. A helyi önállóság azonban az helyi közügyek kapcsán érvényesülhet, amelyek a jogszabályi fogalmát a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény tartalmazza. Ide tartozik a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, továbbá a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése.⁸⁰

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok kapcsán ennek megfelelően különböző jogosítványai vannak az államhatalomnak. Így a helyi közügyek körébe tartozó feladatok vonatkozásában helyi önkormányzatok a központi hatalom által nem irányíthatók és nem utasíthatók, bár ezen tevékenységek vonatkozásában is gyakorolható ellenőrzés. Ugyanakkor ha a központi hatalom a helyi önkormányzat bizonyos szerveire államigazgatási feladatot bíz, akkor ennek ellátása kapcsán a központi irányítást már ugyanolyan jogosítványok illetik meg mint más államigazgatási szervek kapcsán. A közigazgatási munkamegosztás elve szerint ugyanis a központi szinten azokat a feladatokat látják el általában, amelyeknél a helyi befolyás, illetve sajátosságok kevésbé kell, hogy érvényesüljenek, ugyanakkor jelentős szereppel bírnak az irányítási és döntési képességek, valamint az ott összpontosuló szakértelem, míg a további feladatokat terület és helyi szinten láthatják el. Ez a megosztás biztosítja az állami feladatok összességének megvalósítását azzal együtt, hogy nemzetközi szinten is egyre inkább igény jelentkezik a központosításra.⁸¹

Fontos garanciális elem azonban az is, hogy a decentralizáció jegyében ellátott helyi közügyek körébe tartozó feladatokat az állam nem vonhatja el. Ezen elvet nemzetközi egyezmények is rögzítik, így például a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁸², amely

⁸⁰ Mötv. 4. §

⁸¹ Lásd még BALÁZS István, *Közigazgatáselmélet*, DUP, Debrecen, 2017. 23-37.

⁸² Kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

4. cikke a helyi önkormányzás terjedelme kapcsán rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok hatásköreit más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi. Ezen helyi közügyeket érintő hatásköröket a Charta szerint az Alkotmány vagy törvény rendezi. Ez a rendelkezés azonban nem akadályozhatja azt, hogy a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel.

Szintén fontos és a Chartából által is érintett elv a szubszidiaritás elve, amely szerint a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

Ez utóbbi hatékonysági és gazdaságossági követelményekkel függ össze a többcélú kistérségi társulások létrehozása is. Ez utóbbi kapcsán lényeges tényező a magyar helyi önkormányzati rendszert jellemző azon sajátosság, amely szerint a települési önkormányzatok több, mint a fele ezer fő lélekszám alatti település, így ezen települések esetében sokszor a méretből is adódóan nehézséget jelent az alapfeladatok ellátása is, mint amilyen az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerinti alapfokú oktatás és nevelés volt. Ugyanakkor mivel ez a feladat a települések által ellátandó minimumok közé tartozott, így ez valamennyi helyi önkormányzatot egyaránt terhelt a helyi közügyekhez kapcsolódó saját feladatként. Az Ötv. 1. § (2) bekezdése alapján ugyanis a helyi közügyek körébe sorolható mindaz, ami a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódik. A helyi önkormányzatok azonban sok esetben optimalizálni próbálták a feladatellátást és a közszolgáltatások színvonala és a ráfordítások csökkentése érdekében az állam is racionalizálásra törekedett nemcsak a klasszikus közszolgáltatások, hanem az oktatás vagy az egészségügy területén.

A fenti szempontok megvalósítása érdekében több utat is bejártak az európai országok.⁸³ Így az ún. skandináv vagy német modell szerint települések együttesen biztosítottak

⁸³ BEKÉNYI József – BARABÁS Zoltán – DEÁK László – PINTÉRNÉ Víg Ilona – VASS György, *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának szabályozása, módszertani értelmezések*. In: ÁGH Attila

közszolgáltatásokat, míg a mediterrán modellben egy erős társulási rendszer működött. Magyarországon a 2004. évi CVII. törvény teremtette meg a többcélú kistérségi társulásokat, amelyek esetében az oktatás éppen azon négy kiemelt feladat között szerepelt, amelyek vállalása esetén az állam a központi költségvetésből az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást biztosított.

3.2. Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmai

3.2.1. Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés 1980 előtti vitás kérdései

3.2.1.1. Az 1945 előtti irodalom

A köznevelési intézmények mint közintézetek feletti igazgatás vizsgálatához elengedhetetlen egyrészt megvizsgálni az oktatási intézmények jogállását, valamint az irányítás, felügyelet és ellenőrzés mint klasszikus közigazgatási eszközök tartalmát.

Az irányítás, felügyelet, vezetés tartalmi elemeivel kapcsolatban érdemes rögzíteni, hogy szinte valamennyi hazai közigazgatási jogi tankönyv foglalkozik annak elemeivel, alapvető kérdéseivel, ugyanakkor változó mértékben ugyan, de mutatja azokat a tudományos álláspontokat, hazai és nemzetközi irodalomban vitás pontokat is, amelyek ezen tématerületet végigkísérték. Már Szentpéteri István is említést tett róla egyik tanulmányában, hogy „Az irányítás-szervezés-vezetés-igazgatás fogalmaknak a társadalomtudományokban való használatában — közismerten — nagyok az eltérések, sőt azt is mondhatjuk ellentmondások, zavarók vannak. Alig van két neves szerző, aki nagyjából is hasonló vagy éppen azonos értelemben használná a fent jelzett alapvető fogalmakat,”⁸⁴ míg Kaltenbach Jenő egyik tanulmányát a következő idézettel indította: „... az államigazgatás legfelsőbb irányítása (vezetése) és felügyelete olyan összefüggő fogalmak, amelyeket egymás nélkül használni szinte lehetetlenség. Ezeknek a fogalmaknak a tartalma elméletileg kellően tisztázottnak nem mondható ...”⁸⁵.

– NÉMETH Jenő (szerk.), *Kistérségek kézikönyve: szakértői módszertan és dokumentumtár*, MKI, Budapest, 2004, 21-23.

⁸⁴ SZENTPÉTERI István, *Az irányítás (vezetés) és a felügyelet elhatárolásának problémái, különös tekintettel az oktatásügyi igazgatásra*. In: ANTALFFY György (szerk.), *Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatási működésének 40. és születésének 70. évfordulójára*. Szeged, Fac. Scientiarum Politicarum et Juridicarum Univ. Szegediensis de Attila József Nominatae. 1980, 353.

⁸⁵ KALTENBACH Jenő, *A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban*. In: TÓTH Károly, *Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*, Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Szeged, 1988, 113.

Ugyanakkor éppen ezen ellentmondásos jelleg miatt, és mert a dolgozat hipotéziseinek igazolásához is szükséges a tárgykör vizsgálata, így álláspontom szerint szükséges bemutatni, hogy milyen elméletek születtek ezen fogalmakra. E tekintetben külön figyelemreméltó az is, hogy a 1945 utáni közigazgatási jogászok, így Martonyi János⁸⁶ vagy Szentpéteri István⁸⁷ éppen az oktatási igazgatás kapcsán tárgyalták a témát, hiszen ezen ágazat összetettsége és társadalmi beágyazottsága különösen hangsúlyos.

Az 1945 előtt született magyar közigazgatási munkák közül csak kevesen foglalkoznak az irányítás, vezetés, felügyelet és ellenőrzés fogalmainak elhatárolási kérdéseivel, fogalmi elemeivel. Magyary Zoltán 1942-ben írt „Magyar közigazgatás” című munkájában jobbra Fayol POSDCORB –fogalmából indul ki, ahol a parancsadás körében tárgyalja a témát, javarészt az irányítást és a vezetést egymás szinonimájaként kezelve.⁸⁸ A vezetés alatt főként más emberek vezetését érti, amely meghatározás azonban nem zárja ki valamely szervezeti egység vezetését sem, ahol a szervezet egésze egy kitűzött cél érdekében tevékenykedik, míg „a vezetés célja, hogy a vezetésére bízott egységet a teljesítőképesség elérhető legmagasabb fokára emelje”⁸⁹. A vezetés egyik fontos eszköze a jogszabályalkotásban, amelynek segítségével a parancsolás általános érvénnyel, azaz erga omnes hatállyal érvényesülhet. Magyary ezen ciklus keretében vizsgálja az ellenőrzés fogalmát is, amely az eredmények bírálatát jelenti, melyhez „elsősorban az előidézett tények megállapítása és a kitűzött programmal való összehasonlítása szükséges.”⁹⁰ Ennek alapján „ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy a munka az adott pillanatban az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e.”⁹¹

Ugyanakkor a felügyelet fogalmát már nem teljesen határolta el az ellenőrzéstől, amelyet a helyi önkormányzatok működése feletti állami felügyelet vonatkozásában már az ellenőrzés kifejezéssel vegyesen használt.⁹² Magyary megkülönböztette azonban az ellenőrzés típusait, amelyek lehetnek politikai jellegűek, amelyet a parlament gyakorol,

⁸⁶ MARTONYI János, *A vezetés, irányítás és koordináció kérdései az oktatásügyi igazgatásban*. In: SCHULTHEISZ Emil (szerk.), *A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának évkönyve*, Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1953, 63-86.

⁸⁷ SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 353.

⁸⁸ MAGYARY i. m. 541.

⁸⁹ MAGYARY i. m. 542.

⁹⁰ MAGYARY i. m. 547.

⁹¹ MAGYARY i. m. 43.

⁹² MAGYARY i. m. 111. és 122.

jogi jellegűek, amelyet a bíróságok, valamint költségvetési (pénzügyi) és gazdaságossági, továbbá eredményességi típusúak is.⁹³ Ugyanakkor a fogalmi kérdések megválaszolását nehezíti, hogy a témának elsősorban a német közigazgatási jogban van jelentősebb és a magyar terminológiával azonosítható irodalma, míg az angol, illetve amerikai közigazgatás-tudományban inkább a kontroll kifejezés használatos egységesen, bár előfordul a supervision vagy a review, amely azonban már jelentős többlettartalommal is bír.⁹⁴

A változatos fogalomhasználat és a szakirodalmi munkák nagyobb száma azonban nem jelentette azt, hogy a német irodalomban az egyes szerzők konszenzusra jutottak volna a tartalmat illetően. Kaltenbach Jenő az önkormányzati felügyelet kapcsán vizsgálta a téma tudományos irodalmát. Lorenz von Stein munkáit idézve arra a következtetésre jutott, hogy Stein műveiben éppen a felügyelet az, ami az önálló és önkormányzatisággal rendelkező szervek közötti kontrollt jelenti, míg az ellenőrzés a hierarchikus és egységes közigazgatási szervezethez kapcsolható. Stein álláspontja szerint egyébként kizárólag a XVIII. századig volt értelme a megkülönböztetésnek, hiszen a hierarchikus közigazgatás kialakulása nyomán már nem alkalmazható a megkülönböztetés.⁹⁵ Heinrich Triepel 1917-ben megjelent munkájában már akként összegezte az addig megjelent német szakirodalmi álláspontokat, hogy az ellenőrzés és felügyelet elhatárolása kérdésében a szakírók nem jutottak konszenzusra, míg a jogi szabályozásban használt terminológia vizsgálatából maga arra a következtetésre jutott, hogy a két fogalom nagyjából azonos egymással. Kaltenbach Jenő azonban ennek kapcsán többször is hangsúlyozza, hogy Triepel érvelése több ponton is homályos és önmagának is ellentmondó, illetve művében nem is ezen témára koncentrált, ugyanis máshol már arról ír, hogy az ellenőrzés mellérendelt viszonyban is elképzelhető, amelyből az is következik, hogy a felügyeletet tekinti tágabb fogalomnak, és az ellenőrzést annak a részjogosítványának. Ennek ellenére azonban a felügyelet és ellenőrzés elhatárolása kapcsán a későbbi német irodalom Triepel munkáját kezeli alaplíkiént, így a témakör további kutatásai általában az előbbi fejtegetésen alapulnak.⁹⁶ E tekintetben az újabb német irodalom sem hozott változást, e körben Kaltenbach Fritz Morstein Marx összefoglaló művét emeli ki, amelyben a Gustav Giere

⁹³ MAGYARY i. m. 547-548.

⁹⁴ Lásd erről részletesen KALTENBACH, *Az önkormányzati ...*, i. m. 15.

⁹⁵ KALTENBACH, *Az önkormányzati ...*, i. m. 63-64.

⁹⁶ Lásd részletesen KALTENBACH, *Az önkormányzati ...*, i. m. 64-65.

által írt fejezet foglalkozott ismét a kérdéssel és annyit tett hozzá az előbbiekhöz, hogy kísérletet tett azon elemek megállapítására, amelyek az ellenőrzést a felügyelettől elhatárolhatnák. Ennek alapján az ellenőrzés határait a javaslattevés, kifogásolás, illetve figyelemfelhívás jelentheti.⁹⁷

Hasonló fogalmi tisztázatlansággal találkozhatunk az 1945 előtti jogi irodalom más munkáiban is, így a nevezett fogalmak keveredése volt megfigyelhető általában. Rényi József és Egyed István⁹⁸, de még Tomcsányi Móric is összemosta például a felügyelet és az ellenőrzés fogalmát, sőt olyan álláspont is volt (Rényi József) szerint, a mai fogalmakkal ellentétben éppen az ellenőrzés a tágabb kategória, amelynek a kormányhatósági felügyelet a részét képezi.⁹⁹ Egyed és Tomcsányi¹⁰⁰ munkáiban javarészt az önkormányzatok feletti kormányfelügyelet vonatkozásában találkozhatunk ezen kifejezésekkel, ahol gyakran egymással is váltakozott a kormányfelügyelet, illetve a kormányellenőrzés.

3.2.1.2. Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmi tartalma 1945 - 1980 között

Az elmélet tekintetében a II. világháború utáni időszakban, az 1960-as évekig a szocialista jogirodalom sem hozott érdemi változást, ugyanis egyrészt a jogszabályok sem konzekvens módon alkalmazták ezeket¹⁰¹, másrészt ennek következtében a tudományos publikációkban is az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmai együttesen voltak jelen azzal, hogy az irányítást tekintették a legfontosabb elemnek, ám a termelészövetkezetek vizsgálata miatt egyre inkább a felügyelet fogalma is előtérbe került.¹⁰² Ez utóbbi kapcsán

⁹⁷ Kaltenbach idézi KALTENBACH, *Az önkormányzati ...*, i. m. 66.

⁹⁸ EGYED István, *Vármegyei önkormányzat*, Hornyánszky V. Rt. magy. kir. könyvnyomda, Budapest, 1929, 307-310.

⁹⁹ RÉNYI József, *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere Különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*, Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1896, 5.

¹⁰⁰ TOMCSÁNYI Móric, *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926, 247.

¹⁰¹ SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 354.

¹⁰² Lás például ERDEI Ferenc, *A termelészövetkezeti gazdaságok állami irányítása*, Állam és Igazgatás 1962. 10. sz., 729-745., FÖLDES Iván, *A termelészövetkezetek állami irányítása. Kandidátusi értekezés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1962. vagy Zsuffa István, aki az értelmezés által igazolta a tanácsörvény fogalomhasználatának helytelenségét. ZSUFFA István, *A tanácsörvény fogalmi elemzése az irányítás, felügyelet, vezetés, fogalmak használata és értelmezése szempontjából*. In: DONÁTH Róbert (szerk.), *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése 2.*, Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1975, 1-3.

Török Lajos¹⁰³ végzett kutatásokat, amelynek során megkísérelte egymástól elhatárolni a felügyeletet és az ellenőrzést, rámutatva, hogy a magyar közigazgatási jogtudomány egyik legégetőbb problémája e téren a fogalmi tisztázás, különös tekintettel arra is, hogy ezen fogalmakat a jogtudomány mellett az igazgatástudomány és más tudományágak is használják, ugyanakkor éppen ez utóbbi miatt nem is tartotta teljesen lehetségesnek a fogalmak jogszabályi tartalmának meghatározását. Ezen érvelés éppen ellentmond Szentpéteri István álláspontjának, aki pedig a jogalkotásban látta a dogmatikai tisztázás alapját azzal együtt, hogy erre nem sok reményt látott más sürgető jogalkotási feladat mellett. Azt is elismerte továbbá, hogy a közigazgatási intézményrendszerben az azonos területen tevékenykedők a szervezeten belül alig érzékelik a problémát, mivel egy ágazatban már többé-kevésbé kialakult a fogalmak jelentéstartalma, ugyanis azt jellemző módon a vezetői megbeszélések során – akár dogmatikai alapok nélkül is – tisztázzák és utána következetesen alkalmazzák és problémák csak akkor merülnek fel, ha más ágazattal közös megbeszéléseken is felmerül a kérdéskör. E folyamatot Szentpéteri bár nem tartotta kifejezetten károsnak, bár elképzelhetőnek tartotta valamely fogalom teljesen a jogtudományi alapoktól eltérő értelmezését is, azt azonban már problémaként kezelte, hogy míg egy fogalom egy adott szakágazaton belül viszonylag könnyen is meghatározható lehet, ez a leegyszerűsítő fogalom komplex jogtudományi értelmezésként már nehezen állja meg a helyét.¹⁰⁴ Az 1950-es és az 1960-as évek közigazgatási tankönyveiben¹⁰⁵ e témakörben a ma uralkodó felfogással éppen ellentétes álláspontot találhatunk, amely szerint az irányítás és felügyelet közül az utóbbit tekintették a tágabb kategóriának, amely magába olvasztja az előbbit. Ezzel egybevágó állásponttal találkozhatunk Szatmári Lajos műveiben is, aki a három fogalmat egyszerre vizsgálta és azt állapította meg, hogy bár mindhárom alá-fölérendeltségi viszonyt feltételez, az irányítás és az ellenőrzés tekinthető a felügyelet részelemének.¹⁰⁶ A felügyelet kapcsán azonban már ekkor megállapította, hogy kifejezetten államigazgatási intézmény, amelynek részeleme az ellenőrzés.¹⁰⁷

¹⁰³ TÖRÖK Lajos, *Államigazgatási ellenőrzés - államigazgatási felügyelet* Jogtudományi Közlöny 1962. 2-3. sz., 88-89.

¹⁰⁴ SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 366.

¹⁰⁵ BEÉR János (szerk.), *Magyar államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet*, ELTE, Budapest, 1958, 59.

¹⁰⁶ SZATMÁRI Lajos, *Bírság a magyar államigazgatásban*. In: MADARÁSZ Tibor – ifj. SZATMÁRI Lajos (szerk.), *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*, Budapest, 12. ELTE ÁJK. 1990 [1961]

¹⁰⁷ SZATMÁRI Lajos, *A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései*, Állam és Igazgatás 1961. 3. sz., 208-210.

Martonyi János azonban az oktatási igazgatással kapcsolatban írott munkájában már a maihoz hasonló következtetésre jutott az irányítás és a vezetés kapcsán, megállapítva, hogy: „Az irányítás, véleményünk szerint a tágabb körre kiható tevékenység, mint a vezetés. Irányításon ugyanis több, esetleg sok szervből álló szervezet egész átfogó mozgatása értendő, ami a valamely szakigazgatási ág csúcsán elhelyezkedő legfőbb szerveknek, illetőleg különösen ezek főnökeinek feladata. A vezetés ezzel szemben konkrétabb irányító tevékenységet jelent, amely az egyes szervezeti egységek közvetlen vezetésében... igazgatásában, eredményes munkájuk állandó feltételeinek állandó biztosításában áll.”¹⁰⁸ Ugyancsak a vezető szervezetbe tartozását emelte ki Bene László is, míg az irányító pozíciója a szervezeten kívül található.¹⁰⁹ Szintén a maihoz hasonló fogalomhasználat jellemezte Szamel Lajost is, aki az ellenőrzést tartotta a legszűkebb fogalomnak, amely a felügyelet és az irányítás alapja. Megkísérelte az ellenőrzés tartalmát is meghatározni, „amelynek célja a ténymegállapítás, az információk szerzése s azokból következtetések levonása”.¹¹⁰ Szamel a felügyeletet és az irányítást is elhatárolta egymástól azzal, hogy az irányítás elemének tekintette a rendelkezési jogot is, míg a felügyelet álláspontja szerint inkább csak törvényességi szempontú lehet, azonban megvalósulhat hierarchián kívüli viszonylatokban is, mint az ügyészi, a speciális, a szak- és a tisztán felügyeleti tevékenység. Amennyiben azonban a felügyeletet hierarchikus viszonyban alkalmazzák akkor az az irányításhoz hasonlatossá válik, így a két fogalom elhatárolását alig és szinte kizárólag elméleti síkon tartotta lehetségesnek. E tekintetben egyébként a 2000 után született közigazgatási tankönyvekben is teljesen hasonló álláspontot foglalnak el.¹¹¹ Szamel már ekkor meghatározta a felügyelethez tartozó jogosítványok lehetséges eszköztárát is, kutatta és kijelölte azt a két végpontot, amely az intézkedéseket jellemzi. A legenyhébbek közé a törvénysértés jelzése tartozik, amelyet akár a jogsértést elkövető felügyelt szervnél, akár annak felettes szervénél is lehet jelezni, a legsúlyosabb pedig az érdemi intézkedés. Ugyan a felügyeleti eszközök teljeskörű felleltározását szinte lehetetlennek tartotta, egyes jellemző eljárási jogosítványokat meghatározott: ide tartozik az iratokba való betekintés, a felvilágosítás vagy az adatok rendelkezésre bocsátásának kérése.¹¹²

¹⁰⁸ MARTONYI i. m. 63. Idézi Szentpéteri is lásd SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 357.

¹⁰⁹ BENE László, *A vezetés tudományos megalapozása*, Közgazdasági Könyvkiadó, Budapest, 1970, 43.

¹¹⁰ SZAMEL Lajos, *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963, 162.

¹¹¹ Lásd például BALÁZS István (szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, DUP, Debrecen, 2015, 190-192.

¹¹² SZAMEL i. m. 165-198.

A fogalmi tisztázással kapcsolatban azonban Szamel Lajos a monográfiájában a fenti ellentmondásokra is tekintettel azt a következtetést vonhatta le, hogy az elmélet körében meglehetősen ellentmondásos fogalomhasználat alakult ki, így a tudomány oldaláról nehezen tisztázhatók ezek a fogalmak, azonban a jogszabályok sem nyújtanak eligazítást.¹¹³ Éppen ezen fogalmi tisztázást segítő tartotta szükségesnek az irányítási jogosítvány érvényesítéséhez az alá-fölé rendeltség fennállását.¹¹⁴ Szentpéteri István ugyancsak kifejezetten károsnak tartotta valamely fogalomnak a gyakorlattól elszakított, kizárólag elméleti alapokon nyugvó, mintegy mesterséges kialakítását.¹¹⁵ Szamel állást foglalt az aktus-felülvizsgálati jog terjedelméről is, amelyet a hierarchikus viszonyokban törvényességi és célszerűségi alapokon egyaránt elképzelhetőnek tartott.¹¹⁶ Ez utóbbival egyébként Bartus Imre is egyetértett, aki hierarchikus, törvényességi, valamint a szakfelügyelet típusait különböztette meg. Ugyancsak a fogalomhasználat ellentmondásosságára mutatott rá Boross Béla is¹¹⁷, aki szintén a felügyeletet tekintette az irányításhoz képest tágabb kategóriának. E tekintetben azonban lényeges, hogy Boross kiindulási pontját gazdasági igazgatás vizsgálata jelentette, ahol az állam tulajdonosi irányítását kezelte felügyeletként. Ez utóbbit egyébként jellemzően hierarchikus viszonyokban tartotta megvalósíthatónak, míg az irányítást főként a szabályozási joggal azonosította és a kormányzáshoz kötötte. A felügyelet körében emellett megkülönböztette a főfelügyeletet, amelyet valójában a minisztériumi irányítással azonosított, valamint a szakfelügyeletet.

A fent idézett álláspontok ellenére Kaltenbach mégis azt állapította meg Szatmári Lajossal egyetértve, hogy a 1960-as évek közepére már az irányítást tekintették átfogóbb fogalomnak és a felügyelet pedig annak részét képezi, bár azt mindketten elismerték, hogy ezzel ellentétes álláspontok továbbra is jelen voltak a tudományos életben. Vitás maradt azonban az egyes fogalmak tartalmának a meghatározása. Kaltenbach a felügyeleti eszközök felleltározása helyett ekkor úgy vélte, hogy inkább a felügyeleti

¹¹³ SZAMEL i. m. 161-162.

¹¹⁴ IVANCSICS Imre, *Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái*. In: FOGARASI József, (szerk.), *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*, 1. füzet. Unió, Budapest, 1994. 37.

¹¹⁵ SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 358.

¹¹⁶ Lásd még KALTENBACH, *A felügyelet fogalma ...*, i. m. 118.

¹¹⁷ BOROSS Béla, *Irányítás és felügyelet a gazdasági igazgatásban*, Állam és Igazgatás 1962. 10. sz., 854-863.

eszközök két szélső értéke határozható meg. Az egyik éppen az ellenőrzéstől történő elhatárolást, mintegy plusz jogosítványt jelenti, és lényegében a szignalizációban ragadható meg, amely esetén a felügyelő szerv jelzi a jogsértést. A másik végpontnak pedig éppen az említett aktus-felülvizsgálati jog tekinthető vagy más intézkedés megtétele. A felügyelet irányítástól történő elhatárolási ismérve még a jogi szabályozottság, amely szerint a felügyelet egyes elemei jogszabályok által is rendezettek, míg az irányításnak jogi és nem jogi eszközei is lehetnek a kor uralkodó álláspontja szerint és amely egyben szinte a hierarchikus viszonyok egyik jellemzőjévé vált.¹¹⁸

Az 1970-es évektől¹¹⁹ folyamatosan nőtt a tudományos érdeklődés is az irányítás-felügyelet-ellenőrzés témakörök iránt és kutatások egyre inkább a hierarchián kívüli irányítás témakörére is fókuszáltak. Az elméleti fordulópontot Kaltenbach két eseményhez is köti: a gazdaságirányítás 1967-ben bekövetkezett reformjához, valamint az 1971-es tanács törvényhez, amelyek a centrális alárendeltség helyett kettős irányítást vezettek be, megteremtve a hierarchián kívüli irányítás jogi alapjait, amelyet az elméletnek is szükségszerűen követnie kellett. Török Lajos „Az állami ellenőrzés szocialista rendszere az európai szocialista országokban” című monográfiájában az államigazgatási felügyelet kérdéskörével is foglalkozott az ellenőrzés mellett, ám annak értelmezése során arra a következtetésre jutott, hogy szervezetileg alárendelt viszonyok között nem is lehetséges a felügyelet gyakorlása, amely véleménye szerint szintén egyébként is kizárólag jogszerűségi szempontokra terjed ki. Emellett fontosnak tartotta a felügyelő szervekre vonatkozó rendelkezések jogszabályi szintű rögzítését is. Török Lajos kitért a tanácsi szakigazgatási szervek kettős alárendeltségének megszüntetésére is, amely álláspontja szerint nem járt együtt a szervezeti alárendeltség megszüntetésével és nem hozta létre ezen szervek önállóságát.¹²⁰ Donáth Róbert ugyancsak az államigazgatási szervek által gyakorolt felügyeletet tekintette jellemzőnek, amely alanyai az állampolgároknak vonatkozik, míg a szervezetek közötti viszonyokban inkább irányításról tett említést. Török Lajoshoz hasonlóan úgy vélte, hogy a szervek közötti hierarchikus viszonyokban az irányítás érvényesülhet, míg a felügyelet már hierarchián kívül is

¹¹⁸ KALTENBACH, *A felügyelet fogalma ...*, i. m. 119-120.

¹¹⁹ Kaltenbach Jenő korszakolásában 1967-et tekinti fordulópontnak a gazdaságirányítási reform 1967-ben bekövetkezett reformjára tekintettel. KALTENBACH, *A felügyelet fogalma ...*, i. m. 120.

¹²⁰ TÖRÖK Lajos, *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere az európai szocialista országokban*, MTA ÁJTI, Budapest, 1977, 190-196.

megvalósulhat, mint a szervezetek és a tevékenységek feletti felügyelet, vagy egy más csoportosítás szerint az állampolgárok és szervezetek feletti felügyelet.¹²¹

A kérdéskörrel a vonatkozó időszakban Madarász Tibor is foglalkozott kifejezetten a közigazgatás és az intézetek viszonyrendszerét vizsgálva. Madarász az irányítás jogi és nem jogi elemeiből kiindulva különbséget tett a jogi és szociológiai eszközök között, amely utóbbiakat a jogi vizsgálatból ki is zárta. Ezen elhatárolás eredményeként pedig az irányítás öt elemét sorolta fel: a szabályozási jogot, a konkrét ügyben való döntést, a konkrét utasítást, az aktus-felülvizsgálati jogot, valamint az ellenőrzést. Az irányítás típusai között pedig már ekkor rámutatott a szakmai és szervi irányítás különbségeire, amelyek közül a szervieket tartotta általánosan meghatározhatónak, míg a szakmai jellegűeket szervezetenként változónak az adott szerv által betöltött társadalmi rendeltetésnek és az ellátott feladatoknak megfelelően. Kaltenbach azonban éppen a szabályozási jog miatt is Madarásznak a normatani írásait is a kérdés tárgyköréhez kapcsolja, főként a normák érvényesülése és a szabályozási módok miatt.¹²²

Az irányítás-felügyelet-ellenőrzés témaköreivel mint közigazgatási problémával az MTA IX. Osztálya is foglalkozott, amely egy bizottságot is létrehozott a témakör vizsgálatára. A bizottság végül érdemi megoldást – megegyezés hiányában - nem terjesztett elő, azonban hangsúlyozta a fogalmi tisztázás időszerűségét. Az előterjesztés pontos szövege a következő volt: „Az irányítás, vezetés, szervezés fogalmát többféleképpen értelmezik... Nem ad egyértelmű eligazítást e fogalmak idegen nyelvű használata sem, de nyomatékosan arra utal, hogy e tevékenységek szorosan egybefonódnak.”¹²³

Szentpéteri István 1975-ben megjelent kétkötetes munkájában¹²⁴ tette közzé az eredményeket, amelyben már akkor elhatárolta egymástól a hierarchikus viszonyokat és az irányítást, rámutatva, hogy az irányítás hierarchián kívül is létezhet a közigazgatásban. Majd 1983-ban megjelent munkájában a témakört kifejezetten az oktatási igazgatással kapcsolatban vizsgálta és rámutatott, hogy a horizontálisan és vertikálisan tagolt nagy

¹²¹ DONÁTH Róbert, *Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése*. In: DONÁTH Róbert (szerk.), *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*, TISZI, Budapest, 1975, 53-253.

¹²² KALTENBACH, *A felügyelet fogalma ...*, i. m. 122.

¹²³ Lásd még SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 358.

¹²⁴ SZENTPÉTERI István, *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet Kiadványa, Budapest, 1975.

szervezetekben szükségszerűen vagy a centralizáció vagy a decentralizáció érvényesül, amely bizonyos törvényszerűségek szerint a speciális, azaz szakágazatokban történetileg váltakozik is, mint ahogyan az oktatási igazgatásban is. Ugyanakkor a felügyelet fogalmának történelmi fejlődése érdekében az önkormányzatok feletti felügyelet formájához tér vissza, mint alapvető típushoz. Az oktatás tekintetében azonban a decentralizáció elvét tekinti az első változatnak, amely tekintetében az első mérföldkövet Mária Terézia Ratio Educationis rendelete jelentette, amely megteremtette a centralizmus alapjait. Szintén a centralizáció folytatását látta az Eötvös-féle törvényekben, amely kapcsán a felügyelet kifejezés alkalmazását egyfajta „engedmény”-ként tekintette a helyi közösségek felé. Szentpéteri véleménye szerint „a felügyelet kifejezés ekkor arra a kettős uralmi állapotra utal, ami az önkormányzat védői és az igazgatás államosításának hívei között fennállt.”¹²⁵ Ugyanakkor a központi kormányhatalom vonatkozásában a felügyeletet már az ellenőrzéssel szinonim fogalomként kezelte, amely alatt valójában az adott ágazat irányítását értette. E tekintetben tehát a felügyeletnek két értelmét is megkülönböztette, az egyiket a minisztériumok, azaz a Kormány és a helyi önkormányzatok viszonyában, míg a másikat az adott közigazgatási ágazat alárendeléseként kezelte. Az 1945 utáni időszakban az oktatási igazgatás tekintetében 1949-et tartotta a fordulat évének, amikor az 1200/k—13/1949. IV. sz. VKM. rendelet szabályozta az oktatási igazgatásban a felügyeletet. A rendelet így tehát korábbi volt, mint a tanácstörvények megszületése, azonban a tanácsrendszer után sem változtatták meg az irányítási intézménynek a nevét. Mindezt azért tartotta problémásnak, mivel a tanácsi oktatásügyi szervezet új funkciójává vált az iskolairányítás helyi formáinak a kiépítése, amely differenciáltabb feladatellátást jelentett, ugyanakkor a jogi terminológia nem követte a változást, ugyanis a jogszabályokban sokszor keveredtek az irányítási (igazgatási) és a felügyeleti (ellenőrzési) jogosítványok. Változás e téren az 1960-as években következett be ismét, amikor az intézetek irányításának fő eszközének Szentpéteri a minisztériumi aktusokat tekintette, amely álláspontja szerint ismét egy centralizált rendszert hozott létre főként a helyi szervek kettős alárendeltsége miatt, ahol a központi szerv határozhatta meg a rá vonatkozó hatásköröket. Ezen a III. tanácstörvény változtatott, amely megszüntette a kettős alárendeltséget, így fő eszközzé ismét a normatív aktusok váltak.¹²⁶

¹²⁵ SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 359.

¹²⁶ SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, i. m. 361-364.

3.2.3. Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmi tartalma 1980 után

Az 1980-as években született tankönyvek inkább a felügyelet témakörét vették górcső alá igazgatási tevékenységként.¹²⁷ Kaltenbach Jenő ezzel kapcsolatos kutatásainak eredményei szintén ebben az időszakban születtek. Kaltenbach a felügyelet és az irányítás közül az előbbit tekintette jogilag rögzített tevékenységnek, amely egymással nem hierarchikus viszonyban álló szervek közötti viszonyrendszert jellemezhet. Az ellenőrzést a felügyelet részének és egyben az előfeltételének is tekintette, de szintén a felügyelet eszközei közé tartozónak tartotta jogsértés észlelése esetén a hatósági aktus kibocsátását, az ideiglenes intézkedés meghozatalát, valamint a szankció alkalmazását. Az 1980-as évek kapcsán Kaltenbach kiemelte azt is, hogy ezen időponttól figyelhető meg a közigazgatás átalakulása, amely több szakigazgatásban, így az oktatási igazgatásban is érzékelhető. Ezen időponttól már közigazgatási feladatokat, esetenként irányítási feladatokat kaptak nem közigazgatási szervek, mint a Kereskedelmi Kamara, míg az államigazgatási eljárási törvény 1981. évi I. törvénnyel végrehajtott módosítása a hatósági ellenőrzés jogintézményét illesztette a jogszabályba.¹²⁸ A kérdéskör vizsgálatát Kaltenbach az 1990-es évek elején is folytatta és az önkormányzatok feletti felügyeletről írott munkájában összegezte, ahol a nemzetközi, főként a német irodalom vizsgálata nyomán nemcsak összefoglalta a témára vonatkozó különböző hazai és nemzetközi elméleteket, de kísérletet tett az egyes elemek eszközrendszerének a tematizálására is. Külön fejezetet szentelt az aktus-felülvizsgálati jognak is, amelynek kapcsán főként a célszerűségi okból történő felülvizsgálat megengedhetőségét vizsgálta és vetette össze a közigazgatás szabad belátásával. E tekintetben a jogszerűségi szempontot tartja elsődlegesnek és objektíven számonkérhetőnek, míg a célszerűtlenség kapcsán már egyfajta olyan határozatlan jogfogalomról beszél, amelyet a közigazgatás-tudomány is csak néhány kötetben vizsgált és amely a szabad belátáshoz köthető. E körben idézi Kiss László álláspontját is, aki a közigazgatási mérlegelést érdeminek tekinti, amely nem azonosítható a jogszabályértelmezéssel, amelyet a bírók végeznek, hanem azt meghaladó mintegy valói mérlegelési folyamatot jelent.¹²⁹

¹²⁷ BERÉNYI Sándor et. al., *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*, BM Könyvkiadó, Budapest, 1984, 31-32.

¹²⁸ KALTENBACH, A *felügyelet fogalma* ..., i. m. 120-132.

¹²⁹ Lásd részletesen KALTENBACH, *Az önkormányzati* ..., i. m. 141-168. és KISS László, *Az államigazgatási mérlegelés néhány kérdése*, Állam és Igazgatás 1978. 7. sz., 620-634.

Madarász Tibor „A magyar államigazgatási jog alapjai” című¹³⁰ 1992-ben megjelent tankönyve is foglalkozik a kérdéskörrel. Madarász az ellenőrzést egy olyan összefoglaló kifejezésnek tekintette, amelybe mindazon eszközök beletartoznak, amelynek segítségével információkat szerezhetünk a másik szerv tevékenységéről vagy belső viszonyairól, illetve amely hozzájárul az ellenőrző szerv akaratának érvényesítéséhez. Az ellenőrzésnek több részjogosítványát is megkülönbözteti, mint a jelentéskérés, a beszámoltatás, a teljes helyszíni ellenőrzés vagy az iratok felkérésének joga, a típusai között pedig különbséget tesz a törvényességi és a célszerűségi szempontú között, míg a terjedelme szerint pedig annak megfelelően, hogy mire vonatkozik, így az ellenőrzött szerv teljes működésére, a szakmai vagy szervezeti viszonyaira vagy az ún. segédtevékenységekre is.

A tankönyvekben foglalt egységesülő álláspontok ellenére a kérdés további vizsgálatokat is érdemelt, így 1994-ben az ELTE Államigazgatási Jogi Tanszéke a Magyar Közigazgatási Kamarával és Budapest Főpolgármesteri Hivatallal együtt szervezett egy konferenciát „Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái” címmel.¹³¹ A konferencián érkezett hozzászólások nagyobb része¹³² az elmélet mellett a jogi szabályozás tisztázását is sürgette a pontosabb jogi szabályozás reményében. Molnár Miklós pedig arra mutatott rá, hogy az elmélet feladata a jogalkotás számára zsinórmértéket állítani és ezzel segíteni és irányt mutatni a jogi szabályozásnak.¹³³ Ez a kíváncsi a hazai jogi szabályozás tekintetében az irányítás és felügyelet fogalmára nézve csak 2010-ben valósult meg, amikor a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. tisztázta ezek tartalmát¹³⁴.

A mai hazai közigazgatási irodalom többségi álláspontja szerint az irányítás, vezetés, felügyelet és ellenőrzés fogalmai közül legtagabbnak az irányítás minősül, amelynek jogi

¹³⁰ MADARÁSZ Tibor, *A magyar államigazgatási jog alapjai*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1992, 411.

¹³¹ FOGARASI József (szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1994.

¹³² Lásd Ficzer Lajos, Ivancsics Imre, Torma András és Szabó Gábor, akik a 1040/1992. (VII.29.) Korm. határozatot hozták fel mintegy „elrettető” példaként a felügyelet és az irányítás fogalmainak keveredését példázandó.

¹³³ MOLNÁR Miklós, *Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről*. In: FOGARASI József (szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1994, 69-72.

¹³⁴ Lásd 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2-5/A.§.

és nem jogi elemei is megjelennek a szervezéstudományi eredményeknek is köszönhetően. Az irányítás és vezetés elhatárolásához segítséget nyújtott a 48/1991. (IX. 26.) AB határozatban megjelölt álláspont is, amely lényegében azt a korábbi tudományos nézőpontot erősítette meg, amely szerint az irányítás a szervezetre kívülről gyakorol befolyást, míg a vezető a szervezet részét képezi. Az Alkotmánybíróság döntésében azt is megállapította, hogy az irányítás és a vezetés értelmezése kapcsán az igazgatástudományban már egyetértés alakult ki. „Eszerint az irányítás és vezetés is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervre alapvető befolyást gyakorol. Az államszervezeten belüli irányítás esetén az irányítás közjogi jogosítványok alapján folyik. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei, ha a hatásköri szabály erről nem rendelkezik felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. Az irányítónak természetesen lehetnek hatóság igazgatási jogosítványai is. A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és - az állami irányításban - az irányítási illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül "irányítói" vagy "vezetői" aktusnak, s nem is jelentősége szerint. A vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti) hierarchikus alá-fölérendeltség van.”

A felügyelet az irányításhoz képest tehát egy szűkebb fogalom, ugyanis az elemei közé kizárólag a jogi tevékenységek tartoznak, míg az ellenőrzés bír a legszűkebb jelentéstartalommal, amely tartalmát tekintve információszerzés és így a másik két tevékenységnek, azaz az irányításnak és a felügyeletnek is a részét képezi. Ugyanakkor a fogalmak vitatott jellege továbbra is jelen van bizonyos mértékig, amelyet az is igazol, hogy a Magyar Közigazgatási Intézet által 2007-ben kiadott műben¹³⁵ még mindig ezen

¹³⁵ HORVÁTH Attila (szerk.), *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás működésében. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007, 52.

jelleget hangsúlyozzák, amely mellett a közigazgatási jogi oktatásban használt tankönyvek is általában említést tesznek a vitás pontokról.¹³⁶

A jelenkori egységesnek mondható álláspont szerint a felügyelet és az ellenőrzés közötti egyik fő különbség, hogy az ellenőrzés a jogalanyok közötti szimmetrikus viszonyban is megjelenhet, ugyanis az ellenőrző szerv számára nem jár automatikusan a befolyásolás lehetőségével, így akár a szervezetek kölcsönös ellenőrzése is létrejöhet. A felügyelet azonban szükségszerűen aszimmetrikus jogviszonyt eredményez, hiszen az információszerzés mellett jelen van a befolyásolás lehetősége is, amely kapcsán a felügyelő szerv minősül az aktív, a felügyelt szerv pedig a passzív jogalanynak. A tartalom tekintetében mindkettő több formában is megjelenhet, bár az ellenőrzés tartalma ezen sokszínűség ellenére is alapvetően állandó és pontosan meghatározható. Így a jelenkori művek az ellenőrzés tartalmát a Madarász tankönyvéhez hasonlóan foglalják össze, amely jelenti az információ megszerzését és továbbítását, valamint az ehhez szükséges más jogosítványokat, amely utóbbiak akár önálló, akár a felügyelet részeként is megjelenhetnek.

3.4. A felügyelet és az irányítás eszközei

3.4.1. A felügyelet és az irányítás eszközei általában

A fent kifejtett álláspontok közül tehát abból kiindulva, hogy a felügyelet és az irányítás közötti fő különbséget az jelenti, hogy az irányításnak jogon túli eszközei is vannak, így a vizsgálódásokat érdemes a felügyelet eszközeivel folytatni. A közigazgatási irodalomban megfogalmazott álláspontok alapján tehát az jelentheti a kiindulási pontot, hogy a felügyelet tartalmát jellemzően jogszabályok határozzák meg, amelyet a bíróság ellenőriz, és amely így a garanciális szempontoknak is megfeleltethető. A felügyelet tartalma ennek figyelembevételével akként határozható meg, hogy a felügyelő szerv azt vizsgálja, hogy a másik szerv működése, valamint intézkedései mennyiben feleltethetők meg a jogszabályoknak és amennyiben eltérés mutatkozik, akkor a felügyelő szerv intézkedési joggal is rendelkezik. A konkrét elemeket a tudományos irodalom jellemzően

¹³⁶ Lásd pl. BALÁZS, *Magyar ..., i. m.* 190-192.

két csoportba sorolja: megkülönbözteti az ún. segítő vagy más néven helyreigazító eszközöket és helyettesítő eszközöket.

A helyreigazító eszközök közé sorolható elsődlegesen az információkérés, amely az általános vélekedés szerint alapját és egyben előfeltételét jelenti a felügyeleti jog gyakorlásának, bár ezzel kapcsolatban Kaltenbach azt jegyzi meg, hogy más eszközök is tekinthetők előfeltételnek, másrészt ez azt is jelentené, hogy annak magától értetődő jellege miatt nincs is szükség annak jogi szabályozására, amelyet pedig elfogadhatatlannak tart. Az ellenőrzés jogi szabályozását önkormányzati példákon keresztül vizsgálja és a két mintának az olasz és a német megoldást tekinti. Az olasz szisztéma egy folyamatos ellenőrzésen alapul, ahol érvényét veszíti a döntés, ha az önkormányzati szerv azt meghatározott időn belül nem küldi meg az ellenőrző hatóságnak, míg a német és osztrák modell esetén az ellenőrzés nem magától értetődő, hanem eseti jellegű, ugyanis kizárólag akkor kérhető információ, ha annak konkrét okát is megjelölik. Az információs jog konkrét formáihoz a következőket sorolja: beszámoltatás (vagy jelentéskérés), iratbetekintés (illetve iratok megküldése), adatszolgáltatás, időközönként történő vagy szűrőpróbaszerű ellenőrzés, helyszíni szemle, illetve kifejezetten az önkormányzati szervekhez kapcsolódóan részvétel a testületi üléseken.¹³⁷

A felügyelet másik eszköze a tanácsadás, amelyet Kaltenbach főként a helyi önkormányzatok és az állam közötti viszonyrendszerben tárgyal, ám a megfogalmazott szempontok általános jelleggel is érvényesek bizonyos fokú szakmai vagy szervezeti önállóság esetén. A tanácsadás alapvetően konszenzusos megoldás létrehozására törekszik, mintegy egyensúlyozva az államhatalom és az önkormányzatiság tiszteletben tartása között. Az eszközt Kaltenbach különösen fontosnak tartja, mint ahogyan a helyi önkormányzati felügyeleti eszközök között ma is az egyik legfontosabb eszköz,¹³⁸ amely felügyelő és a felügyelt szerv közötti személyes kapcsolatokon és kölcsönös bizalmon alapul és hangsúlyozottan elősegíti a jogalkalmazás hatékonyságát, valamint a gazdaság működését. A tanácsadás tartalmát tekintve a jogszerűtlenségi problémákra koncentrálna,

¹³⁷ KALTENBACH, *Az önkormányzati ...*, i. m. 174-178.

¹³⁸ Lásd ÁRVA Zsuzsanna, *Fogyasztóvédelem a közigazgatási reformok keresztmetszetében*. In: ÁRVA Zsuzsanna – SZIKORA Veronika (szerk.), *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*, DE ÁJK, Debrecen, 2018, 295-312.

azonban mivel nem minősül beavatkozásnak, így a célszerűtlenségi helyzetek kezelésére is alkalmas, amellyel azonban meg lehet előzni a későbbi jogsértéseket. Kaltenbach a tanácsadást több szempontból is tipizálja. Így német szerzők (Herman Klemm) alapján megkülönbözteti a tanácsadás szakmai és a koordináló jellegű formáját. Előbbi főként pénzügyi-gazdasági, igazgatási-jogi, valamint Kaltenbach által technikai jellegűnek minősített kérdésekre koncentrálnak, amelyek valójában szakigazgatási kérdéseket jelentenek, mint a közlekedés, építési igazgatási, műszaki vagy akár oktatási kérdések. A koordinatív forma vertikális illetve horizontális jellegű lehet, amely vagy más önkormányzati megoldásokra vagy központi állami szempontokra hívja fel a figyelmet. A tanácsadás alkalmazásának előnyei számosak lehetnek. Ide tartozik a kölcsönös bizalom kiépítése, a felügyelő tapasztalatainak a megosztása, az egyedi megoldások kidolgozása a jogszabályok mechanikus alkalmazása helyett, a jogviták megelőzése vagy a jogalkalmazás egységességének kialakítása, de önkormányzatok között akár célszövetségek létrejöttéhez is hozzájárulhat. Kaltenbach emellett vizsgálja a tanácsadással kapcsolatos felelősségi kérdéseket is, amelyek körében főként a helytelen, illetve szakszerűtlen vagy jogszerűtlen tanácsadásra koncentrálnak, amelynek kapcsán arra a következtetésre jut, hogy bár a helyzet jogszabályilag nem teljesen rendezett, felmerülhet a tisztviselő felelőssége is.¹³⁹

A felügyelet – az előbbieket alapján is – egyik legerőteljesebb eszköze a kifogásolás vagy aktus-felülvizsgálat jog, amely az aktus jogsértő jelleg esetén alkalmazható többnyire és együttjár a végrehajtás tekintetében a halasztó hatállyal. Ezen elemnél akár kasszációs jog is alkalmazható, amely szerint a felügyeleti szerv megsemmisítheti a döntést, amelynek következtében vagy új döntést kell hoznia a felügyelt szervnek, vagy bírósághoz fordulni a megsemmisítés miatt, de olyan megoldás is kidolgozható, hogy a felügyelő szervnek kell bírósághoz fordulnia, amelyet a francia rendszerben alkalmaznak, ha eredménytelen maradna a kifogásolás. Kaltenbach e tekintetben a felügyelő hatóság erőteljesebb jogosítványait, mint a döntés „blokkolását” nem támogatja, helyette egy hosszabb és lehetőség szerint konszenzusos megoldás kialakítására törekszik, amelyet kontinentális példákkal támaszt alá.¹⁴⁰

¹³⁹ KALTENBACH, *Az önkormányzati ...*, i. m. 178-190.

¹⁴⁰ KALTENBACH, *Az önkormányzati ...*, i. m. 191-193.

Ugyanakkor Kaltenbach már ekkor foglalkozott azzal a lehetőséggel, hogy a jogsértés nemcsak tevés, de mulasztás kapcsán is bekövetkezhet. Ebben az esetben a felügyelő szerv kötelezést alkalmazhat, amelynek két típusú előfeltétele lehet: vagy valamely hatáskör esedékes gyakorlását mulasztja el a felügyelt szerv vagy törvényen alapuló kötelezettségét nem teljesíti.¹⁴¹

Kaltenbach szintén a felügyeleti eszközök közé sorolja a jóváhagyást vagy engedélyezést, azonban rögtön hozzáteszi azt is, hogy a jogirodalom egyik vitatott eszközéről van szó. Elsőként Otto Mayer álláspontját idézi, aki azért nem sorolja a felügyeleti eszközök közé, mivel a helyi önkormányzatok önállóságát valójában nem ismeri el. Ezzel éppen ellentétesen vélekedik Hugo Preuss, aki éppen az önállóságra hivatkozva, legfeljebb egyfajta „feddhetetlenségi bizonyítvány” kiadását tartotta volna lehetségesnek. E tekintetben a későbbi közigazgatási szakirodalom sem adott egyértelmű eligazítást, és Kaltenbach arról is említést tett, hogy az osztrák és német bírói gyakorlat sem egységes, hiszen az osztrák jogban a jóváhagyást felügyeleti eszköznek tekintették, amely alkalmazásának törvényi feltételei vannak, míg a német jogban akár célszerűségi szempontú vizsgálatot sem tekintették alkotmányellenesnek, mivel azt nem tekintették az önkormányzatiságot sértő eszköznek. Típusait tekintve szintén több csoportja is elhatárolható, így külön kell választani a teljesen kötött felügyeletet, amelynél a jóváhagyás csak a jogsértő döntés esetén tagadható meg, míg más esetekben mérlegelhető az is, hogy a döntés megfelel-e a felügyelt szerv érdekeinek, vagy adott esetben a felügyelő szerv érdekeinek.¹⁴²

A helyettesítő eszközök kapcsán általánosságban is elmondható, hogy a felügyelt szerv önállóságát felfüggesztik, hiszen elvonják a döntési jogot. E körben elsőként az aktus pótlása említhető, amely valójában egyfajta végrehajtási eszköz, amelynek célja, hogy a felügyelő szerv a felügyelt szerv mulasztását orvosolhassa, de ebbe az esetkörbe tartozhat az is, ha a felügyelt szerv a másik szerv költségére és veszélyére elvégeztet valamely cselekményt, amely a meghatározott cselekmény végrehajtásának feleltethető meg. Kaltenbach ezen eszköz alkalmazását a legmagasabb szintű garanciákhoz kötné, figyelemmel arra is, hogy elsősorban az állam és a helyi önkormányzatok viszonyában vizsgálja a kérdést. Ugyancsak a helyettesítő eszközök közé tartozik az állami megbízott

¹⁴¹ KALTENBACH, *Az önkormányzati ..., i. m.* 193-194.

¹⁴² KALTENBACH, *Az önkormányzati ..., i. m.* 194-202.

kinevezése is, amelyre elsősorban akkor kerülhet sor, ha a felügyelt szerv hosszabb ideje óta már fenntart egy jogsértő állapotot és más felügyeleti eszköz alkalmazása eredménytelen maradt. Kaltenbach e körben fontosnak tartja, hogy a felügyelő szerv ne csak vélelmezze, hogy más eszközzel nem számolható fel a jogsértés, hanem kísérelje meg előtte azok alkalmazását, ugyanis ennek hiányában már célszerűségi jellegűvé válik a felügyelet. A megbízott kinevezése időben behatárolt időtartamra szólhat, hiszen a felügyelt szerv önállóságát felfüggeszti. Végül a legsúlyosabb, mint ultima ratio jellegű eszköz lehet a helyi önkormányzatok esetén a testület feloszlata, amelynek garanciáit általában mindig magasabb szintű normában, leginkább alkotmányi vagy legalább törvényi szinten szükséges meghatározni és feloszlatast követően szükséges kiírni a választásokat is.¹⁴³

A fenti elméleti jellegű szabályozás nyomán érdemes arról is említést tenni, hogy a hazai jogi szabályozásban 2010-et követően a jogalkotó jogszabályi szinten is rögzítette az irányítás és a felügyelet eszközeit és jogi tartalmát. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény az államigazgatási szervekre nézve kifejezetten is rögzítette elsősorban az irányítás és abból következően a felügyelet elemeit¹⁴⁴:

A jogszabály mintegy kerettörvényi jelleggel sorolta fel az irányítás hatásköreit, amelyek az alábbiak lehetnek:

- valamely államigazgatási szerv alapítása, átalakítása vagy megszüntetése,
- az államigazgatási szerv vezetésére történő kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, illetve törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,

¹⁴³ KALTENBACH, *Az önkormányzati ..., i. m.* 202-210.

¹⁴⁴ A jogszabályban rögzített irányítási eszközökre lásd: BALÁZS István (szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, DUP, Debrecen, 2015, 190-194.

- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,
- az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint más irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

A törvény azonban főszabályként kezeli, hogy az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg, amely alól azonban törvény kivételt tehet. A jogszabály külön rendelkezik az államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítási hatásköreiről, amelyhez a kormányzati igazgatásról szóló törvény szerinti, az egyes tisztviselők tevékenységének irányításával kapcsolatos hatásköröket sorolja.

A jogszabály a fentiekből kiindulva meghatározza a felügyelet eszközeit is, igazodva ahhoz a tudományos állásponthoz, hogy a felügyelet az irányítás részét képezi. Ennek megfelelően a törvény szerint a felügyelet a fenti eszközök közül az alábbiakat foglalja magába:

- az államigazgatási szerv vezetésére történő kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, illetve törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- a szerv alapításával, átszervezésével, megszüntetésével, valamint a vezetővel kapcsolatos jogosítványokkal összefüggésben az adatkezelés, valamint a jelentéstételre és beszámolóra kötelezés.¹⁴⁵

A kérdés továbbra is vitatott jellegét igazolja, hogy e tekintetben azonban a jogszabály is több módosuláson ment keresztül főként a szerv vezetője által végzett irányítás (vezetés),

¹⁴⁵ 2010. évi XLIII. tv. 2-4. §.

valamint a felügyelet tartalma tekintetében. Így a törvény eredeti szövegezése az államigazgatási szerv vezetőjének tevékenységirányítása körébe az alábbi hatásköröket sorolta: az egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, a vezető tevékenységének ellenőrzése, illetve a jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés. Ezt azonban a 2018. évi CXXV. törvény 292. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte és ezen törvény 4. §-a tartalmazza változatlan tartalommal. E tekintetben tehát tartalmi módosulásról nem beszélhetünk. A felügyelet vonatkozásában azonban a korábbi hatáskörök közül kikerült más módosulások mellett a szerv alapítása, átszervezése és megszüntetése, valamint a szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás jogszabálysértés esetén, amelyre azonban a módosító 2011. évi CCI. törvény indokolása nem tér ki részletesen, hanem más szervezeti változásokat indokol.

3.4.2. A fenntartói és a szakmai irányítás

A közintézetek szempontjából hangsúlyos szakmai és szervezeti irányítás eszközrendszere és annak különbözőségei azonban már ilyen címszó alatt nem szerepelnek általános jelleggel a jogszabályokban, így e tekintetben a tudományos irodalom nyújthat eligazítást. Az oktatási irányítást tárgyaló szakirodalom és tankönyvek az irányítást általános jelleggel akként határozzák meg, hogy „ellenőrzi, vizsgálja a kitűzött célok és feladatok megvalósulását, feltárja az okokat, amelyek hátráltatják, illetőleg javítják a célok megvalósulását, s megteszi a szükséges korrekciókat a rendszer működtetésében.”¹⁴⁶ Az irányítás egyes típusai kapcsán szintén említést tesznek az irányítás kettéosztásáról, amelyet akként határoznak meg, hogy az egyik típus az ellátó rendszer egészére vonatkozik (szakmai irányítás), míg a másik az egyes személyek és intézmények irányítására, amely utóbbi a fenntartói irányítással azonosítható. E tekintetben azonban eltérő eszközrendszerrel beszélhetünk. A szakmai irányítás mint az egész ágazatot meghatározó tényező kapcsán az irodalom elsősorban a jogalkotást emeli ki, amelybe beleértendők az ágazati törvények éppúgy, mint a végrehajtási rendeletek, amelyek a rendszer egészét meghatározzák. Ugyanakkor a szabályozási jog mellett is szerepet kaphat a közvetlen utasítás, az intézmény működésének az ellenőrzése a konkrét

¹⁴⁶ SZÜDI – BENEDEK *i. m.* 23.

ügyben hozott döntés vagy az aktusfelülvizsgálat. Szüdi elsősorban a közvetlen utasítást tartja a szakmai önállóság legnagyobb gátjának, azonban a szabályozási jog is lehet olyan mértékű, amely már az intézmény szakmaiságát jelentősen korlátozza.¹⁴⁷

A fenntartói irányítás eszközrendszere mind a jogszabályok, mind a tudományos irodalom alapján fő vonalaiban egyező. Így ide tartoznak a szervezet létrehozásával, megszüntetésével, átszervezésével és a feladatának meghatározásával kapcsolatos kérdések, a gazdálkodási jogkörök és költségvetés meghatározása, az intézmény vezetője feletti munkáltatói jogok gyakorlása, valamint a szervezeti és működési szabályok jóváhagyása.¹⁴⁸ Mindez alapvetően egyezik azzal, amelyet a közigazgatási tankönyvek is tartalmaznak fenntartói irányítás címszó alatt.

A szakmai irányítás fogalma szorosan összekapcsolódik az intézmény önállóságának a kérdéskörével, amely az oktatás kapcsán elsősorban szakmai jellegű. Ennek tartalma azonban összefügg a közintézetek általános szabályozásával is, amely szervtípusok elsősorban tudományos fogalomként léteznek pontos általános jellegű jogszabályi körülhatárolás nélkül. A mellőzést Fazekas Marianna részben a költségvetési szervek fogalmának elterjedésével is magyarázza¹⁴⁹, hasonlóan Szüdi Jánoshoz¹⁵⁰, amelynek nyomán továbbra is alkalmazandó azon tudományos megfogalmazás, amely szerint a közintézetek humán közszolgáltatást ellátó intézmények¹⁵¹.

3.5. Az ellenőrzés eszközrendszere

Az ellenőrzés konkrét eszközeinek pontos meghatározásával viszonylag kevés mű foglalkozik,¹⁵² azonban az ellenőrzés egyes főbb típusait különböző szempontok alapján már több mű is megkülönbözteti. Ennek megfelelően az egyik csoportosítás szerint beszélhetünk ún. külső és belső ellenőrzésről annak megfelelően, hogy a közigazgatás rendszerébe tartozó vagy azon kívüli szerv végzi-e az ellenőrzést. A megkülönböztetés

¹⁴⁷ SZÜDI – BENEDEK i. m. 23.

¹⁴⁸ SZÜDI – BENEDEK i. m. 24-25.

¹⁴⁹ FAZEKAS Marianna, *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 157.

¹⁵⁰ SZÜDI – BENEDEK i. m. 25.

¹⁵¹ Lásd erről Berényi Sándor álláspontját. FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Osiris, Budaest, 2004, 119-121.

¹⁵² A fejezet alapjául szolgál: ÁRVA Zsuzsanna, *A közigazgatás quasi bírósági tevékenysége*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 185. és LÖRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, HVGOrac. Budapest, 2010, 222-228. és BALÁZS (2015): i. m. 190-194.

szorosan összefügg a hatalommegosztás elméletével is főként abból kiindulva, hogy a közigazgatási szervek általános jelleggel a végrehajtó hatalmi ághoz tartoznak, így e tekintetben a hatalmi ágon belül történik az ellenőrzés, míg az országgyűlés (illetve szervei, mint az alapvető jogok biztosa vagy az Állami Számvevőszék) vagy a bíróságok (ügyészségek) által végzett tevékenységet már egy másik hatalmi ághoz tartozó szerv végzi, amely ilyen értelemben is külsőnek minősül.

Az ellenőrzés eszköztárát ugyancsak két nagy csoportra lehet osztani. Ennek megfelelően megkülönböztethetők az ún. preventív vagy előzetes, valamint az utólagos ellenőrzési technikák. Az elsőnél a döntés meghozatala előtt folytatják az ellenőrzés, amely így megelőző jellegű és hozzájárulhat a jogszerűtlenségek vagy más hibák elkerüléséhez. Ezen előny mellett azonban hátrányként jelentkezhet, hogy a preventív ellenőrzés miatt a döntés meghozatala késleltethető, amely akár gazdasági vagy más negatív kihatással is járhat. Az utólagos ellenőrzésnél a döntés megfelelő időben megszületik, így az ellenőrzött szerv viszonylag nagyfokú szabadsággal rendelkezik, ám ez a technika a fenti tipizálás szerint általában a külső ellenőrzéshez kötődik, amelynek során nem közigazgatási szerv végzi az ellenőrzést. A közigazgatási szervek által végzett ellenőrzések kapcsán egy másik jellemző csoportosítás az alkalmi vagy egyedi, illetve az állandó vagy más néven permanens ellenőrzés azzal a kiegészítéssel, hogy a külső szervek által végzett ellenőrzés jellemzően szintén egyedinek minősül.

Az ellenőrzés eszközei közé tartozhat az iratokba történő betekintés, iratok, adatok, információk kérése, valamint a helyszíni vizsgálat. Ezek közül a legjellemzőbb az iratok alapján történő ellenőrzés, míg más eszközök alkalmazására, illetve az iratok teljeskörű áttekintésére általában akkor kerülhet sor, ha felmerül a gyanú, hogy az ellenőrzött szerv nem minden dokumentumot bocsát rendelkezésre. Ez utóbbi esetben az ellenőrzés szinte mindig kiegészül a helyszíni típussal is, amely természeténél fogva sokkal eredményesebb és hatékonyabb eredményre vezethet. Ahogyan a felügyelet kapcsán is, az ellenőrzés is több típusra osztható a tárgya, illetve terjedelme szerint: így megkülönböztethető törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági, valamint pénzügyi ellenőrzés.

Figyelemmel arra, hogy az oktatási igazgatás kapcsán a területi kormányhivatalok is rendelkeznek jogosítványokkal, így e tekintetben irányadó a fővárosi és megyei

kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet, amelynek 231/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelettel történő módosítása következtében az államigazgatáson belül is egyfajta egységesség kezd megjelenni, míg a közigazgatás mint hatóság és az ügyfelek, mint e tekintetben a közintézetek viszonyában a hatósági ellenőrzésre nézve korábban is létezett ilyen szabályozás, különös tekintettel a mindenkori közigazgatási (vagy korábban államigazgatási) eljárási szabályokra. Az előbbiek szerint fővárosi és megyei kormányhivatalok által folytatott ellenőrzés ugyancsak törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi lehet, konkrét típusa alapján pedig átfogó, téma-, cél- és utóellenőrzés. Az átfogó ellenőrzés meghatározott időszakra vonatkozik és a jogszabályok alapján a vizsgált szervek feladat- és hatáskörébe tartozó törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzés. Ilyen átfogó ellenőrzést legalább négyéves ciklusonként szükséges végezni. A témaellenőrzés nevéhez igazodóan valamely meghatározott téma vagy más adott feladat ellátásának vizsgálatát jelenti, amelyet egy időszakban több szervnél is vizsgálni lehet annak érdekében, hogy a megállapítások nyomán minél általánosabb következtetéseket lehessen levonni, és ennek alapján meg lehessen tenni a megfelelő intézkedéseket. Az oktatási igazgatás témaköréhez leginkább a céllenőrzés kapcsolódik, amely valamely szakmai tevékenységre (meghatározott ügyfajták vonatkozásában) vagy a szakmai tevékenység meghatározott részére terjed ki. Ezt konkrét szempont alapján végzik egyéves, féléves, illetve negyedéves időközönként. Az utóellenőrzés ezzel szemben akkor történhet, ha az adott szervnél előzőleg már ellenőrzést hajtottak végre és ezek feltártak egyes hibákat, jogszerűtlenségeket, amelyek nyomán szükséges ellenőrizni, hogy a megállapítások és javaslatok alapján tett-e intézkedéseket és azoknak mi a hatása.

4. AZ OKTATÁSI IGAZGATÁS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTT

4.1. Az oktatás igazgatás korai története

A fejezet kapcsán nehezen mellőzhető azon történelmi folyamat rövid bemutatása, amely az oktatási igazgatás állami felügyelet alá vonását mutatja be. A magyar közoktatás tekintetében az első lépések az abszolutizmus időszakáig vezetnek vissza, hiszen azt megelőzően más európai országokhoz hasonlóan a közoktatás egyházi fennhatóság alá tartozott, amely kiterjedt az igazgatási eszközökre. Így például Magyary Zoltán 1945-ben még mindig azt emelte ki, hogy az állam 200 éve még alig foglalkozott a közoktatással.¹⁵³

Mivel az egyházakra az állam befolyása kezdetben nem terjedt ki, így a közoktatásra vonatkozó szabályozási eszközök meghatározása is az egyházakon belül történt. Az első változást e tekintetben a Mária Terézia által kiadott *Ratio educationis*¹⁵⁴ című rendelete jelentette, amely 1777-ben tette le az állami irányítás alapjait. A történeti előzmények közé sorolják, hogy a rendelet kiadása előtt négy évvel a jezsuita rend felbomlott, amely gyengülés lehetőséget nyújtott az oktatási igazgatás állami felügyelet alá vonására. A változást azzal az állami céllal indokolták, amely alapján az iskolák a közjó letéteményesei. A rendelet előkészítése viszonylag hosszú időn keresztül zajlott, még 1775-ben kezdődött meg Ürményi József kancelláriai tanácsos, továbbá Tersztyánszky Dániel kamarai tisztviselő részvételével.

A *Ratio Educationis* jelentősége csaknem elvitathatatlan és azt a szocialista¹⁵⁵, valamint polgári korszak közigazgatása is egyaránt elismerte. Ekkor kezdődött meg ugyanis a közoktatás állami, közigazgatási ágazattá minősítése, amelynek nyomán megindult a közoktatás állami intézményrendszerének a felállítása is. A jogszabály kiterjedt a tananyagok tartalmának a meghatározására, de foglalkozott az oktatásban résztvevő valamennyi személy - köztük a tanárok, diákok vagy tanügyi tisztviselők - feladataival, de még egy órarend-mintát is kínált a mellékletben, amelynek alkalmazását az iskolák számára kötelező jelleggel előírta. A szabályozás az oktatási igazgatás teljes ágazatára

¹⁵³ MAGYARY *i. m.* 39.

¹⁵⁴ Magyar címe: Magyarország és a társországok átfogó oktatási-nevelési rendszere.

¹⁵⁵ SZENTPÉTERI, *Az irányítás (vezetés) ...*, *i. m.*

vonatkozott, beleértve az akkori köz- és felsőoktatást, így a népiskoláktól egészen az egyetemekig alkalmazni kellett a szabályozást. Az iskolák felügyelete a Helytartótanácsához tartozott, a területi igazgatás pedig az ekkor felállított kilenc tankerülethez. A tankötelezettséget azonban ekkor még nem vezették be.¹⁵⁶

Mária Terézia rendelete 1806-ig volt hatályban. Ekkor I. Ferenc II. *Ratio educationis* című rendelete lépett a helyébe, amelynek alapját az 1790-91-ben üléselő országgyűlés oktatási ügyeket tárgyaló bizottságának a javaslatai képezték. Ez a rendelet már bár nem fonta annyira szorosra a központosítást, a fő felügyeleti jogot továbbra is a királyi hatalom körében tartotta, amely az irányítási jogot az ún. országos főkormánysszékeken keresztül gyakorolhatta. Ekkor történt meg az elemi iskolák és a gimnáziumok irányításának az átszervezése is akként, hogy ezen intézmények felügyelete hat (Buda, Nagyvárad, Kassa, Pozsony, Zágráb és Győr központtal) megbízott főigazgatóhoz került. A népiskoláknak és a gimnáziumoknak ekkor három-három típusát különböztették meg: a falusi, a kisvárosi, valamint az ún. nagyvárosi iskolákat, míg a gimnáziumok esetén ezek a következők voltak: az ún. kis gimnázium, ahol négy évfolyammal működő grammatikai iskola volt, a nagy gimnázium, valamint az ún. bölcséleti kurzus. I. Ferenc nemcsak az iskolarendszert, de a tanítóképzés rendszerét is megreformálta. Ennek keretében létrehozta az ún. normaiskolákat (ezek voltak az ún. "kiemelt anyanyelvi iskolák" vagy más néven "schola capitalis"-ok) több nagyvárosban. Először Bécsben, majd Pozsonyban, később Budán, valamint Nagyváradon, Kassán, Pécsen, Besztercebányán és Győrben is. Ezekben a helyeken a katolikus iskolák számára képeztek tanítókat, ám problémát jelentett, hogy a protestánsok ezeket jellemzően nem fogadták el.¹⁵⁷ A közoktatás intézményrendszerét gazdagítandó, szintén ebben az időszakban kezdődött meg Magyarországon az óvodák megszervezése is mintegy igény, az iparosodás és a női munkavállalás szükséges következményeként. Az első óvoda létrehozása Brunszvik Teréz nevéhez kötődik, ekkor költözött Budapestre és megalapította más intézmények mellett az Angyalkertet, ahol azonban elsősorban nem nevelés, hanem tényleges oktatás is folyt német nevelők bevonásával, így a gyermekek illem, valamint beszéd- és értelemgyakorlatokat folytathattak.¹⁵⁸

¹⁵⁶ FRIML i. m. 12-19. és ÁRVA, *A köznevelés-közoktatás...*, i. m. 78.

¹⁵⁷ MÉSZÁROS István, *Ratio Educationis*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981, 239-261.

¹⁵⁸ ÁRVA, *A köznevelés-közoktatás...*, i. m. 79-80.

a. A kiegyezés utáni időszak szabályozása 1945-ig

Ahogy Szenpéteri István is megállapította, a következő fontos állomás az 1848-as törvényhozás, valamint az első magyar népoktatási törvény megszületése volt 1868-ban.¹⁵⁹ Az 1848. évi XI. tc. rendelkezett először a magyar közoktatási rendszer kiépítéséről és tekintette azt közadókból finanszírozandó közfeladatnak. Eötvös József már ekkor kidolgozta a népoktatás rendezéséről szóló törvényjavaslatot, amelyet az Országgyűlésnek is benyújtott. A javaslat állami feladatként határozta meg a népiskolák létrehozását valamennyi helyiségben és a tankötelezettség előírását, illetve annak betartásának ellenőrzését. Ez utóbbi alsó határát már ekkor is 6 évben határozták volna meg, ám a felső nemenként különbözött volna, így a fiúk esetében 12 év, míg a lányokra vonatkozóan 10 év lett volna. A törvény központi szinten szabályozta volna az oktatás nyelvét is, amely a község lakossága többségének az anyanyelve lett volna, valamint meghatározta a kötelező tárgyakat is, amelyek az írás, az olvasás, a számolás, a természettan, a természetleírás, a hazai történelem, a földrajz, a polgári jogok és kötelességek, a testgyakorlás, valamint az éneklés lett volna, míg a vallástan nem került bele ebbe a körbe. A törvényjavaslat végül ekkor még nem vált jogszabállyá, ugyanis a felsőház azt nem fogadta el¹⁶⁰ és egészen 1868-ig várni kellett a jogszabályi alapok megteremtésével. Az 1868. évi XXXVIII. tc. szinte teljes egészében a fenti koncepción alapult és kisebb módosításokkal ugyan, de a korábbi javaslatban foglaltak váltak törvénnyé. Így bevezették a tankötelezettséget, amelynek kezdő korhatára egységesen a 6. életév betöltése volt, ám a felső korhatárt ekkor már kitölték a lányok esetében a 12., míg a fiúknál a 15. életév betöltéséig. Felmentést kaphattak a testi vagy szellemi fogyatékoságban szenvedő gyermekek, illetve időlegesen közegészségügyi okból azok, akik valamilyen fertőző betegségben szenvedtek. A tankötelezettségre vonatkozó szabályok betartása a szülő felelősségi körébe tartozott. Mulasztás esetén a szülőt lehetett szankcióval súlytani, amely első esetben pénzbírság volt, majd ennek hatástalansága esetén gyámot lehetett rendelni hatósági határozattal a szülői felügyeleti jog gyakorlására. A törvény felhatalmazást adott a közoktatási miniszternek, hogy rendeletben szabályozza a mulasztás igazolását, de arra is lehetőség volt, hogy a gyermek mintegy magántanulóvá váljon vagy más településen lévő tanintézetben teljesítse ezen kötelezettségét. A törvény meghatározta továbbá a népoktatási tanintézetek típusait is, amelyek közé az elemi és

¹⁵⁹ A népiskolai közoktatás tárgyában 1868. évi XXXVIII. törvénycikk.

¹⁶⁰ FELKAI László, *Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979, 48.

felsőbb népiskolák, valamint a polgári iskolák, illetve a tanítóképezdek tartoztak, amelyek létrejöhetnek nyilvános vagy magániskolai formában is. A nyilvános tanintézetek létrehozását és fenntartását a törvény által rendezte. Az alapító intézmények közé tartozhattak a Magyarországon bejegyzett hitfelekezetek, társulatok, de akár az ún. egyesek is, továbbá a községek és az állam. A törvény szabályozta továbbá az oktatók képzését is, amelyek segítségével tanítóképezdeket és tanítónőt képző intézeteket is felállítottak, amelyekre nézve szintén itt határozták meg a felvétel feltételeit és az oktatandó tárgyakat.

Az oktatás felügyeletét a többszintű szervezetként létrehozott népiskolai hatóságok végezték. Ezek legalsó szintjének a községi szintű iskolaszék minősült, amely legalább kilenc tagból állhatott, a tagokat pedig három évre választották meg. Ez a testület választotta az oktatási intézmény gondnokát, akinek feladata kiterjedt a vagyon kezelésére és a karbantartásra. A második szintet a tankerületek jelentették, amelyek a vármegyék szintjén, valamint Budapesten működtek. Ezek élén a tanfelügyelő állt, akit a mindenkori oktatásügyi miniszter nevezett ki. A tanfelügyelő munkáját a tankerületi iskolatanács segítette, akinek a fő feladata az volt, hogy felügyelje az oktatási törvény végrehajtását, amelyről évente jelentést is kellett benyújtaniuk a kormánynak. A tankerületi iskolatanács tagjait öt évre választották.¹⁶¹

A tankötelezettség bevezetésének a fő problémája azonban ekkor az volt, hogy bár a jogszabály ezt előírta, az állam ekkor még nem teremtette meg az ingyenes oktatás feltételeit, ugyanis ezt csak az elemi népoktatás ingyenességéről szóló 1908. évi XLVI. tc. vezette be. Ez utóbbi jogszabály már előírta, hogy az állami, a községi, valamint a hitfelekezeti elemi népiskolákban az oktatásért nem szedhető tandíj, illetve járulék. A szabályozás egyaránt kiterjedt a mindennapi és az ún. ismétlőtanfolyamokra is. A törvény meghatározta továbbá az iskolákban a beiratkozásért szedhető díj maximális mértékét is, amelyet 50 fillérben határozta meg és azt is előírta, hogy az ebből származó bevételt az intézmény kizárólag az ifjúsági és a tanítói szakkönyvtár gyarapítására fordíthatja, de arra is lehetőség volt, hogy a szülő kérésére ezt a díjat is elengedjék szegénység címén.

¹⁶¹ 1868. évi XXXVIII. tc. www.1000ev.hu (2019. június 21-i letöltés)

Az ingyenessé váló és kötelező alapfokú oktatás nagymértékben hozzájárult az analfabéták számának csökkentéséhez. A statisztikai adatok szerint míg 1869-ban a férfiaknak alig kevesebb mint a fele, és a nőknek a negyede tudott írni-olvasni, addig az 1930-as évek elejére ez a szám csupán 10 % volt a teljes népesség arányában, amelyek jelentős részben a mezőgazdaságban tevékenykedő falusi lakosokból tevődött ki. Figyelemmel arra, hogy mind az ingyenesség, mind a kötelező jelleg kizárólag az alapfokú oktatásra vonatkozott, így a kedvező változások jellemzően ezt a szintet érintették, míg a középfokú, valamint a felsőfokú oktatásban már csak a társadalom kis hányada vett részt.¹⁶² Éppen ezért már az I. világháború, de a Tanácsköztársaság idején is célul tűzték a tankötelezettség felső határának további emelését¹⁶³, amely azonban csak fokozatosan valósult meg. Ennek érdekében született az iskoláztatási kötelezettség teljesítésének biztosításáról szóló 1921. évi XXX. tc. is, amely ugyanúgy a hatodik életévet betöltött gyermek számára írta elő a kötelező oktatást, ám kilenc évben határozta meg annak tartamát, amely hat tanév elemi népiskolai, valamint további három tanévnyi továbbképző (ismétlő) népiskolai oktatást jelentett. A törvény a tényleges iskolába járás mellett előírta a vasárnapi és ünnepnap i stentisztelet látogatását is, valamint szigorította a tankötelezettség be nem tartásának a szankcióját is. Így a mulasztást már kihágássá minősítette, amelyet egy hónapig terjedhető elzárással, valamint hatszáz koronáig terjedő pénzbüntetéssel fenyegetett.

A hatosztályos alapfokú képzés nyolc osztályra történő felemelése érdekében először Klebelsberg Kunó (1875-1932) vallás és közoktatási miniszter tett lépéseket, aki 1929-ben terjesztette elő a nyolcosztályos népiskolák létrehozására vonatkozó javaslatot. Ez azonban ekkor még nem valósult meg főként a gazdasági válságnak és a közelgő világháborúnak köszönhetően. Az elfogadott jogszabályok közé tartozik azonban az 1927. évi XII. tc., amely a polgári iskolák újrászabályozását végezte el, amely intézmények fő céljává ezután a középfokú szakiskolára történő előkészítés vált.¹⁶⁴

Az időszak egyik legfontosabb igazgatási reformja az 1935-ben végrehajtott tanügyi igazgatási reform volt, amelyet a közoktatásügyi igazgatásról szóló 1935. évi VI. tc.

¹⁶² FICZERE – FORGÁCS i. m. 338.

¹⁶³ KÖTE Sándor, *A Tanácsköztársaság közoktatáspolitikai és pedagógiai törekvései*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1979, 72.

¹⁶⁴ A polgári iskoláról szóló 1927. évi XII. tc.

hajtott végre. A szabályozás az országot nyolc tankerületre osztotta a közoktatásügyi igazgatás és nevelésügyi felügyelet vonatkozásában, amelyeket Magyary a vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá rendelt szervek közé sorolt¹⁶⁵. A tankerület élére a tankerületi királyi főigazgatók kerültek, akiket a vallás- és közoktatásügyi miniszter előterjesztése nyomán az államfő nevezhetett ki. A tankerületi főigazgatók közvetlenül a vallás- és közoktatásügyi miniszternek alárendelten tevékenykedhettek. A közoktatásügyi igazgatás vezetője a tankerületben a tankerületi királyi főigazgató volt, aki a nevelés és az oktatás irányítását végezte. Hatáskörébe tartozott valamennyi, a tankerületében levő oktatási intézmény (kivéve a felsőoktatási intézményeket), így a középiskolák, a középfokú iskolák, a szakiskolák, a népiskolák, az óvodák és gyermekmenedékházak, továbbá a középiskolai, középfokú iskolai, szakiskolai, népiskolai internátusok, nevelőintézetek, előkészítő és ismétlő tanfolyamok.

A tankerületek tovább tagozódtak ún. népoktatási kerületekre, amelyek illetékessége a vármegyékhez, illetve a törvényhatósági jogú városok területéhez igazodott. A népoktatási kerületek élén a királyi tanfelügyelők álltak, akik egyben tagjai és tanügyi előadói voltak a törvényhatósági közigazgatási bizottságnak is. A tanügyi hatósági rendszerben királyi tanfelügyelők bírtak másodfokú hatósági jogkörrel is, ugyanis az első fokon eljáró szerveknek a kisdédóvodai felügyelőbizottságok, az iskolaszékek, az állami népiskolai gondnokságok, továbbá az általános irányú tanonciskola felügyelőbizottsága szervei minősültek. A törvény tanácsadó, véleményező szerveket is létrehozott a vallás- és közoktatásügyi miniszter, valamint a tankerületek segítésére. Előbbiek mellett az Országos Közoktatási Tanács tevékenykedhetett, amely főként az iskolai nevelést és oktatást érintő kérdések kapcsán nyilváníthatott véleményt, míg a tankerületekhez a Tankerületi Közoktatási Tanácsok tartoztak.¹⁶⁶ Az intézményrendszerhez tartoztak továbbá a középiskolák, középfokú iskolák és szakiskolák tanulmányi felügyeletét végző tanulmányi felügyelők, valamint a körzeti iskolafelügyelők, akik a népiskolák ellenőrzését végezték, illetve az iskolán kívüli népművelési titkárok, akik elnevezésüknek megfelelően az iskolán kívüli népművelés szervezését és irányítását végezték az egyes népoktatási kerületekben.¹⁶⁷

¹⁶⁵ MAGYARY *i. m.* 362.

¹⁶⁶ ÁRVA, *A köznevelés-közoktatás...*, *i. m.* 79-81.

¹⁶⁷ MAGYARY *i. m.* 362-363.

A törvény már a közalkalmazotti jellegű szabályok között a jogorvoslatok rendjére nézve, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására is tartalmazott szabályokat megkülönböztetve egymástól a fegyelmi eljárást és a bíróság előtti panaszjogot. Előbbinek lefolytatására a tankerület székhelyén felállított tankerületi fegyelmi bizottságot jogosította fel, amely háromtagú tanácsban hozhatott döntést. A legsúlyosabb fegyelmi büntetésnek az állásvesztés minősült, amelynek nyomán az ezzel sújtott személyt csak a vallás- és közoktatásügyi miniszter előzetes jóváhagyásával lehetett más kisdóvódában, népiskolában, középiskolában, középfokú iskolában vagy szakiskolában ismételtén alkalmazni. Bírósághoz pedig olyan ügyekben lehetett fordulni, amelyek kapcsán a törvény a vallás- és közoktatásügyi miniszter a hatáskörét a tankerületi királyi főigazgatóra ruházta.

A nyolcosztályos alapfokú képzés végül 1940-ben valósult meg, amikor elfogadták az iskolai kötelezettségről és a nyolcosztályos népiskoláról szóló 1940. évi XX. tc-et, amely szabályozás nyomán a népiskolának egységesen nyolc osztálya lett két tagozatra osztva. Az alsó tagozathoz az elsőtől a negyedik évfolyamok tartoztak, míg a felsőhöz a további osztályok. A szabályozás sajátossága, hogy a falusi és városi népiskolák számára külön tanítási tervet dolgoztak ki.¹⁶⁸ Nem történt azonban változás a tekintetben, hogy a tankötelezettség kezdete a gyermek hatodik életévének betöltése és a tartama pedig kilenc iskolai tanév, amelyet többféle módon lehetett teljesíteni. Így az első nyolc évet egyrészt nyolc tanéves mindennapi népiskolai oktatással vagy hat tanéven át tartó népiskolai és két tanéves mindennapi mezőgazdasági népiskolai oktatással, majd a kilencedik évben gyakorlati gazdasági oktatással. Arra is volt lehetőség, hogy a királyi tanfelügyelő a tankötelezettséget egy tanévvel meghosszabbítsa, amennyiben a tanuló a nyolc tanévre terjedő mindennapi népiskolai tanítás ideje alatt a tantervben meghatározott ismereteket és készségeket nem sajátítja el.

Az 1945 körüli időszakot jól jellemzi Magyary Zoltán azon megfogalmazása, amely ugyan rögzíti, hogy az állam a 200 évvel azelőtti állapothoz képest foglalkozik az oktatásüggyel, ez a felsőoktatás tekintetben kb 95%, míg a közoktatás tekintetében csupán 30%.¹⁶⁹

¹⁶⁸ KELEMEN Elemér – SETÉNYI János, *Az oktatási törvénykezés változásai – Hazai és nemzetközi áttekintés*, Fővárosi Pedagógiai Intézet, Budapest, 1994, 50.

¹⁶⁹ MAGYARY i. m. 39.

4.3. Az 1945 és 1985 közötti időszak közoktatásügye

A II. világháború után jelentős változások történtek a közoktatás területén is. A 6650/1945. ME rendelet a népiskolákat felváltotta a ma is működő 8 osztályos általános iskolákkal és módosította a tankötelezettség időszakát, amelyet 6-14. életévben határozott meg.¹⁷⁰ A szabályozáson alig változtatott az 1951. évi 15. tvr., amely ugyancsak a 8-14. életév közötti időszakra terjesztette ki a tankötelezettség korhatárát, valamint ingyenes és kötelező általános iskolai oktatásról rendelkezett. A tankötelezettség felső korhatárának emelése a későbbi időszakban fokozatosan ment végbe. Az 1959. évi 29. tvr. már ismét kilenc tanéven át tartó kötelező oktatás-nevelést írt elő, majd két évvel később megszületett a Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvény, amely megemelte a felső korhatárt a 16. életév betöltéséig oly módon, hogy a tankötelezettség a jogszabály szerint az általános iskolába a nyolcadik osztály sikeres elvégzéséig, illetve legkésőbb annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a gyermek 16. életévét betölti. A törvény deklarálta a tanköteles gyermek oktatásának ingyenességét, amelyért sem beíratási díjat, sem tandíjat nem kell fizetni. Ez a szabályozás tehát biztosította, hogy mindenki ingyenes és kötelező jelleggel vegye igénybe a nyolcosztályos általános iskolai oktatást. Az intézkedésnek köszönhetően az alsófokú oktatási intézmények száma jelentősen megnövekedett, amely szükségszerűen együtt járt az ott tanító oktatók képzésének a bővülésével, valamint az óvodáztatási igény növekedésével.¹⁷¹

Az 1961. évi III. törvény meghatározta azt is, hogy az oktatási igazgatásban milyen intézmények és milyen szinten vesznek részt. Így rendelkezett az alapfokú oktatásról, a szakmunkástanulók oktatásáról, valamint a közép- és a felsőfokú oktatásról. Az alsófokú oktatás-nevelést az általános iskolák végezték főszabály szerint, de folytathattak továbbképző iskolákban is, melyek közül általános iskoláknak egységesen nyolc évfolyama volt, míg a továbbképzős iskoláknak kettő. A törvény meghatározta emellett valamennyi intézmény feladatát is, amely az általános iskola esetében az volt, hogy biztosítsa az általános alpműveltséget és megalapozza a tudományos világnézeti,

¹⁷⁰ KELEMEN – SETÉNYI *i. m.* 50.

¹⁷¹ FICZERE – FORGÁCS *i. m.* 339.

erkölcsi, esztétikai és testi nevelést, továbbá elméletben és gyakorlatban bevezesse a tanulókat a termelőmunkába, valamint előkészítse a tanulókat a társadalmilag hasznos munka végzésére. A továbbképző iskola az általános iskolát már elvégzettek számára nyújthatott képzést. Feladata az általános alpműveltség bővítése volt, valamint az, hogy a mezőgazdasági vagy az ipari munkában szakmai ismereteket közvetítsen és elősegítette a tanulók világnézeti, erkölcsi továbbfejlődését. Ezen intézmények létesítése és fenntartása állami feladat volt.

A szakmunkás-tanulók képzése főként az ipari, mezőgazdasági, erdőgazdasági, kereskedelmi, közlekedési ágazatokban történt. Itt a képzés kettős céllal bírt, az ott tanulók szakmunkás képesítést szerezhettek, ugyanakkor bővíthették az általános iskolában szerzett alpműveltséget, valamint világnézeti és erkölcsi felfogást. A szakmunkás-tanulók esetében az oktatásnak része volt a gyakorlati képzés is, amely a munkahelyen és tanműhelyben történt, míg a hagyományos elméleti oktatás a szakmunkás-tanuló iskolákban. Ezen intézményekben általában három évfolyamos rendszerben szerveztek képzést.

A középfokú oktatás intézményeinek a gimnáziumok, a szakközépiskolák és a technikumok minősültek, amelyekben négy évfolyamon át történt oktatás. Ezen intézményeket ugyancsak az államnak kellett fenntartania, ám kizárólag a gimnáziumok esetén arra is volt lehetőség, hogy az állam és valamely egyház között létrejött megállapodás alapján egyházi fenntartású gimnázium jöjjön létre.¹⁷² A gimnáziumok célja ekkor is az volt, hogy a tanuló az általános iskolában szerzett ismereteket bővítse, és fejlesszék az oktatásban résztvevők műveltségét, továbbá lehetőséget nyújtsanak az érettségi vizsga, illetve szakmai minősítő vizsga letételére. A szakközépiskola ugyancsak az általános iskolában szerzett ismereteket mélyítette el, ám mellette valamely szakmai képesítés megszerzését is lehetővé tette. A képzés végén a tanuló itt is tehetett érettségi vizsgát és szakmai képesítő vizsgát, amely valamely munkakör betöltésére is jogosította. A technikumok kapcsán a törvény hatályba lépése nem hozott változást, ugyanis továbbra is alkalmazandó volt a korábban irányadó törvényerejű rendeleti szabályozás és a jogszabály külön is rendelkezett a tanköteles koron túl levő dolgozó tanulóknak a munka melletti oktatási lehetőségeiről, így számukra továbbra is lehetőség volt arra, hogy esti

¹⁷² 1961. évi III. törvény 10. §

vagy levelező oktatás keretében végezzék el az általános iskolát vagy akár középfokú, illetve felsőfokú képesítést szerezzenek. A képzést a jogszabály a középfokú oktatási intézmények tanulói számára is ingyenessé tette, amely a beíratási és a tandíj fizetésére vonatkozott, míg az esti és levelező oktatásban továbbtanuló dolgozók egyéb kedvezményekben is részesülhettek.

Az oktatás-nevelési ágazat irányítása általános jelleggel a művelődésügyi (1974-től ismét a külön oktatási¹⁷³) miniszterhez tartozott azzal, hogy, az egyes oktatási intézmények vonatkozásában más hatáskörrel rendelkező miniszterek is rendelkeztek jogkörökkel, főként a szakmunkásképző intézetek és a szakközépiskolák vonatkozásában. Ezzel szemben az óvodák, általános iskolák és a gimnáziumok teljes egészében az oktatási miniszterhez kötődtek. Az alsó- és a középfokú (főként a gimnáziumi) oktatás fenntartói irányítását területi szinten a tanácsok végezték, míg az oktatási miniszter tevékenysége a minisztériumi irányításra korlátozódott, mint a kormányzati döntések meghozatalában történő közreműködés, az ágazati célrendszer és pénzeszközök tervezése, fejlesztési koncepciók és képzési javaslatok kidolgozása. A szerző azonban arra is rámutatott, hogy a közoktatás felsőszintű irányítása nem korlátozódott a minisztériumi irányításra, ugyanis ide tartozott a Minisztertanács, valamint a népképviselői szervek tevékenysége. Ez utóbbiak azonban szintén nem voltak függetlenek a minisztériumok tevékenységétől, hiszen a döntéseket a minisztériumok készítették elő¹⁷⁴. Az igazgatási rendszerben azonban 1973-ban egy átalakulás ment végbe, így az azt megelőző időszakról Verebélyi Imre azt emelte ki, hogy a középfokú szakoktatás igazgatási rendszere is meglehetősen centralizált és szétagolt volt, ugyanis ezen intézmények esetében a minisztériumi irányítás ekkor közvetlenül történt és volt olyan időszak, amikor 13 főhatóság vett részt a feladatokban. Mivel a közvetlenség oly mértékben érvényesült, hogy az operatív feladatkora is kiterjedt, így Verebélyi Imre arra mutatott rá, hogy emiatt a minisztériumok kevésbé tudták érvényesíteni a klasszikus, normatív jellegű irányítási jogosítványait. 1973 után azonban ezek az operatív feladatok a tanácsai szervekhez kerültek, azonban a szétagoltság tekintetében érdemi változás nem történt, ugyanis irányítási jogokat látott el az oktatási miniszter, a munkaügyi miniszter, más szakminisztériumok mint főhatósági felügyeleti joggal rendelkező hatóságok, továbbá a képzés szakiránya szerinti

¹⁷³ A tárca szétválása 1974-ben történ meg, az addig egységes Művelődési Minisztérium kettévált és külön Oktatási és Kulturális Minisztérium jött létre. Lásd erről VEREBÉLYI i. m. 136.

¹⁷⁴ VEREBÉLYI i. m. 13-14.

miniszterek.¹⁷⁵ A tanácsi szervek tevékenysége részben a központi ágazatpolitikai célok érvényesítésére szolgál¹⁷⁶, ugyanakkor a központi szintű keretjellegű szabályozás határain belül tényleges, helyi döntéshozási jogosítványokkal is bírtak, mint ahogyan szintén ők határozhatták meg a végrehajtás területi módszereit, súlypontjait, amelyhez bizonyos fokú gazdasági önállóság is járult, így a pénzeszközök egy részéről a tanácsok rendelkezhetek központi orientációk alapján.¹⁷⁷ Az irányítási eszközök kapcsán Verebélyi normatív és egyedi eszközöket különböztetett meg, amelyek közül az előbbiek közé sorolta a legfelsőbb népképviselői szervek által alkotott törvényeket és törvényerejű rendeleteket, valamint a Minisztertanács jogalkotó tevékenységét, az oktatási miniszter által alkotott jogalkotási eszközöket, valamint külön is kitért a minisztériumi körlevelekre, amelyekhez a jogi és egyéb iránymutatásokat sorolta. A törvények, illetve törvényerejű rendeletek alkotásának egymáshoz való viszonyát meglehetősen ellentmondásosnak ítélte Verebélyi az Országgyűlés és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET) közötti felhatalmazások miatt, ahol még az is megtörtént, hogy a NET a felhatalmazást szubdelegálta a Minisztertanácsnak, amely eljárásrendet Verebélyi Imre is aggályosnak tartotta¹⁷⁸. A jogalkotási tevékenység emellett koncepcionális eltéréseket is tartalmazott, főként a középfokú oktatás vonatkozásában, az intézmények jellege, oktatási profilja tekintetében. A miniszteri rendeletek száma azonban a korszakban nem volt túl jelentős, köszönhetően annak is, hogy a rendeletalkotás és az utasítások közötti határ képlékeny volt, így inkább ez utóbbi eszközt alkalmazták. A rendeletek viszonylag csekély súlyát indokolta azonban az is, hogy a miniszter akadályoztatása esetén a miniszterhelyettesek általában miniszteri utasítást adtak ki, és csak kivételes esetben kiadmányoztak rendeletet.¹⁷⁹ A miniszteri utasítások fő tárgyköre az oktató-nevelő munka volt, mint a tananyaggal kapcsolatos kérdések, a tanterv, órarend, tanulók tanórai és azon kívüli foglalkoztatásuk, míg kisebb részben a szervezeti irányítás körébe tartozó intézményi, személyzeti és gazdálkodással kapcsolatos kérdésekre vonatkoztak, mint az átszervezések.

¹⁷⁵ VEREBÉLYI i. m. 12-13.

¹⁷⁶ BÁTHORY Zoltán, *A maratoni reform: a magyar közoktatás reformjának története 1972- 2000*, ÖKONET Kft., Budapest, 2001, 25.

¹⁷⁷ VEREBÉLYI i. m. 15-20.

¹⁷⁸ Lásd részletesen VEREBÉLYI i. m. 27-29.

¹⁷⁹ Ilyenként említi Verebélyi Imre az 1/1973. (II. 1.) MM. sz. rendeletet, illetve az 5/1973. (IX. 19.) MM. sz. rendeletet.

A másik fő csoportba az egyedi eszközök tartoznak, amelyek javarészt az irányítás nem normatív módozatait jelenti, mint az egyedi vagy konkrét utasítás, a konkrét döntés, az aktusfelülvizsgálat, illetve az ellenőrzés. A csoportosítás tehát e tekintetben megfeleltethető az irányítás általános eszközrendszereinek, ugyanakkor szintén az igazgatás témaköréhez kapcsolódóan elemzi a kötet az oktatási igazgatás szervezetrendszerét is. Verebéli Imre részletesen elemezte az utasítások közzétételének módjait, valamint javaslatokat fogalmazott meg azok mennyiségének csökkentésére is, amelyek között számos jogalkotási hibát is jelzett, mint az iskolai rendtartásokkal kapcsolatban, amelyek, bár miniszteri rendelet vezetett be, a tényleges normaanyagot már külön kiadvány tartalmazta, holott ezen rendelkezések a tanulókat közvetlenül érintő jogokat és kötelezettségeket is szabályoznak. Ugyanakkor ezen rendtartások általában kettős funkcióval bírnak: egyszerre töltenek be egyfajta jogalkotási és jogszabálygyűjteményi, illetve – rendezési funkciót, ugyanis jellemző módon ezek megismételték más jogszabályokat is. E tekintetben 1973 után itt is fordulat következett be, ugyanis 1974-ben már miniszteri rendelet hirdette ki az új rendtartást, azonban a teljes normaszöveget még akkor is közvetlenül küldték meg az egyes intézményeknek, így ezek megismerhetősége továbbra sem volt teljes.¹⁸⁰ A körlevelek címszó alatt a munka általános jelleggel tárgyal minden nem jogszabálynak tekinthető, de normatartalommal bíró aktust, mint az állásfoglalások, irányelvek, javaslatok, közlemények, köriratok, körlevelek és más eszközök, amelyeket a rendszerváltás után az Alkotmánybíróság a 60/1992. (XI. 17.) egységesen pszeudonormának minősített, hiszen ahogyan művében Verebéli Imre is megerősítette¹⁸¹, ezek a végrehajtás folyamatában elkezdtek normaként viselkedni. A közoktatás terén ez az egyébként aggályosnak minősülő gyakorlat óriási méreteket öltött¹⁸², így Verebéli adatai szerint 1978-ig a Művelődési Közlönyben 149, míg leirati formában 158 körlevelet tettek közzé, amely befolyással bírt a helyi szervek tevékenységére. Ezek roppant mennyiségére tekintettel a szerző azok empirikus vizsgálatát is elvégezve, azokat különböző típusokba is sorolta. Így megkülönböztetett egyszeri végrehajtást igénylő a Művelődési Közlönyben közzétett körleveleket, amelyek az adott tanévre vonatkozó egyedi irányítási aktusokat tartalmaztak, mint a tanulmányi versenyek meghirdetése vagy azok területi lebonyolításával kapcsolatos feladatok, de ilyenben határozzák meg a tanév munkarendjét vagy újabb iskolai értekezlet,

¹⁸⁰ VEREBÉLYI *i. m.* 29-39.

¹⁸¹ VEREBÉLYI *i. m.* 45.

¹⁸² A másik erősen érintett ágazat egyébként az egészségügy volt. VEREBÉLYI *i. m.* 53.

megemlékezés időpontjára tesznek javaslatot. Hasonló módon publikáltak egyes minisztériumi határozatokat is, például az engedélyezett tankönyvek jegyzékéről vagy bélyegzők érvénytelenítéséről, amelyek esetén a közlönyben történő megjelenés kizárólag a címzettek tájékoztatását szolgálta. A másik csoportba a folyamatos alkalmazást igénylő aktusok tartoztak, amelyek valamely jogszabályt értelmeztek akár elvi állásfoglalás akár iránymutató esetek publikálásával, de ide tartoztak az ajánlást, illetve szabályozást tartalmazó iratok is. Az előbbiek meglehetősen kis számban fordultak elő és általában valamilyen oktatási forma vagy pedagógiai módszer alkalmazására, illetve együttműködésre tettek javaslatot, míg a szabályozás az összes körlevél több mint a felét, hozzávetőlegesen a 60%-át tette ki és valamilyen eljárási kérdést szabályoztak, de arra is volt példa, hogy a korábban már kiadott, ám meglehetősen szigorú vagy ellentmondásos jogi szabályozás oldására tettek javaslatot. A kibocsátók között találkozhatunk a miniszterhelyettesekkel, főosztályvezetőkkel, osztályvezetőkkel, de arra is akadt példa, hogy a szervezeti egység, mint főosztály szerepelt kibocsátóként.¹⁸³

Az egyedi utasításokkal kapcsolatban Verebéli Imre azt állapítja meg, hogy ezek kiadása szoros korrelációt mutat az irányított szerv önállóságával és a két szerv közötti feladatelhatárolással oly módon, hogy az utasítási jog annál kiterjedtebb, minél kevésbé történik meg a hatáskörök elkülönítése, míg hatásköri önállóság esetén az utasítás nem sértheti az irányított szerv ezen jogait.¹⁸⁴ A típusai között Verebéli megkülönbözteti azokat a leveleket, amelyek udvarias hangnemben bár, de utasítást tartalmaznak és amelyeket a szerző egyszerűen álorientációnak nevez, valamint az ún. érdemi és az információszolgáltatásra kiterjedő utasításokat. Az érdemi jellegűek általában éppen hatásköri kérdéseket érintenek és valamely minisztériumi feladat területi megvalósítására hívnak fel, így azok egyenes következményei a centralizált jellegű működésnek, de kiterjedhetnek akár a feladat- és hatáskör gyakorlás módjára is. Az információszolgáltatás keretében adatokat, véleményeket, beszámolókat, jelentéseket kérhetnek. A mű kitér ezek érvényesülésének módozataira is, valamint arra is, hogy az utasított oldaláról milyen garanciák vehetők igénybe. Ez utóbbi főként a jogszerűtlen utasításra terjedhet ki hasonlóan a mai közszolgálati jog esetén igénybe vehető eszközökre, míg a célszerűtlenség állítása esetén valójában a figyelemfelhívás marad az egyetlen

¹⁸³ VEREBÉLYI i. m. 54-57.

¹⁸⁴ VEREBÉLYI i. m. 73.

lehetőség.¹⁸⁵ A minisztérium egyedi döntési joga¹⁸⁶ a határozatok kibocsátásában manifesztálódhat, amelyet a miniszter önállóan vagy más területi tanácsi szervvel együttesen is gyakorolhat, de történhet a minisztérium előzetes vagy utólagos jóváhagyásával, és amelyek tartalma főként szervezeti és működési kérdésekre terjedhet ki. A tipikus megjelenési formája a következő jogkörökben jelenhet meg: megbízás, szétosztás, megállapítás, felmentés, kijelölés stb. A döntések éppúgy érinthetnek egyetlen megyét, mint többet is egyszerre és az aktus kiadása megtörténhet hivatalból, vagy más szerv (tipikusan tanácsi szerv) kezdeményezésére.¹⁸⁷ Az aktusfelülvizsgálati jog terjedelme szintén szoros összefüggésben áll a hatásköri kérdésekkel, így fontos viszonyítási pont, hogy a jogkör gyakorlására csak törvényességi vagy célszerűtlenségi okból van-e mód, illetve megváltoztatni is lehet-e a döntést vagy csak megsemmisíteni. Bár az 1950-es és 1960-as években a jogkör a lehető legszélesebb értelemben érvényesült, ám a tényleges alkalmazására mégis alig került sor, amelyet Verebélyi Imre azzal magyarázott, hogy az előzetes befolyásolás eszközei olyan mértékben voltak meghatározóak, hogy az aktusfelülvizsgálat körében hozott intézkedésekre már nem volt szükség. Az 1023/1967. (VIII. 8.) Korm. sz. határozat pedig ki is iktatta az aktusfelülvizsgálati jogkört a szabályozásból, azonban az ágazati szabályokban az előzetes hozzájárulással, illetve véleményezéssel kapcsolatos jogosítványok tovább éltek, amely miatt Verebélyi már általános jelleggel aktusbefolyásolási jogról beszél és a hatósági ügyintézés keretében is tovább létezett a rendelkezés, amely gyakorlatilag részben a közintézeti jogviszonyban hiányzó jogorvoslati jogot pótolta.¹⁸⁸ A minisztérium által végzett ellenőrzés az általános igazgatástudományi felfogásnak megfelelően valamennyi más eszköz alkalmazásának az alapját is képezte. Típusai között megkülönböztethető az átfogó vagy részleges, valamint a minisztériumi szintű, illetve területi ellenőrzés. A feltárt eredmények nyomán a minisztérium akár jogszabályt is kibocsáthatott vagy egyedi irányítási eszközt alkalmazhatott, míg az egyedi ügyekben született megállapítások esetén javaslatokat, felhívásokat adhattak ki. A már lefolytatott ellenőrzések kapcsán Verebélyi hasznosnak tartotta volna azt a megoldást, ha az ellenőrzés eredményeiről az ellenőrzöttek több visszacsatolást kapnak, így például a

¹⁸⁵ VEREBÉLYI *i. m.* 83-85.

¹⁸⁶ BÁTHORY *i. m.* 27.

¹⁸⁷ VEREBÉLYI *i. m.* 86-102.

¹⁸⁸ Így például a kötet kiemelte, hogy az óvodai elutasító határozatok mivel nem hatósági ügyben születtek, így azok ellen nem lehet fellebbezni, holott tömeges mértékben hoznak ilyen döntéseket, amelyeket az érintettek általában sérelmeznek. VEREBÉLYI *i. m.* 104-105.

tipikus hibák jegyzékét, míg a célvizsgálatok kapcsán azt emelte ki, hogy ezek általában valamilyen új intézkedést előznek meg. Az ellenőrzés kapcsán tett említést a kötet a miniszterhelyettesi, illetve miniszteri látogatásokról, amelyek esetében azok informális, illetve jogon túli szerepét emelte ki, amely tapasztalatok (személyes beszélgetések) nehezen voltak mással pótolhatók és hasonló, de kiegészítő szereppel bírhattak a minisztériumi instruktori területi látogatások is.¹⁸⁹

Az oktatás társadalmi és ezzel összefüggően a közigazgatásban betöltött szakigazgatási szerepe is jelentősen megnőtt, amelyet Verebélyi Imre 1978-ban készült monográfiája több számadattal is alátámasztott. Ezek közül kiemelendő, hogy a tankötelezettségnek köszönhetően már alig fordult elő analfabétizmus, de jelentősen nőtt a középfokú oktatásban résztvevők aránya is, amely ekkor már a 80 %-ot is meghaladta.¹⁹⁰ Verebélyi Imre műve átfogóan is bemutatta és értékelte a korszak oktatási igazgatását. Így megállapította, hogy a tanácsok szerepének a növekedésével csökkent az oktatási igazgatás centralizált jellege, és a központi részletező szabályozás is egyre inkább eltolódott a keretjellegű normák irányába, amely az 1970-es években főként a tantervek¹⁹¹ és rendtartások vonatkozásában volt tetten érhető, és amely folyamat kapcsán a szerző is inkább a kezdeti lépésekről ír, semmint befejezett szisztémáról.¹⁹²

4.4. Az 1985. évi I. törvény

4.4.1. Az oktatási igazgatás keretei

Fontos változást hozott az oktatási igazgatás tekintetében az 1985. évi I. törvény megszületése, amely az addig jellemzően ágazati típusú és széttagolt szabályozás helyett egy egységes törvényi szabályozással kívánta rendezni helyzetét és amelynek hatálya az óvodai neveléstől egészen a felsőoktatásig kiterjedt.¹⁹³ Ez utóbbi egyben – minden előny ellenére - a jogszabály egyik nagy hátránya is volt, hiszen a jellegében eltérő felsőoktatás az oktatást és nevelést előtérbe helyező közoktatással nehezen volt közösen

¹⁸⁹ VEREBÉLYI i. m. 107-128.

¹⁹⁰ VEREBÉLYI i. m. 9.

¹⁹¹ Lásd még BÁTHORY Zoltán: *A maratoni reform: a magyar közoktatás reformjának története 1972-2000*, ÖKONET Kft., Budapest, 2001, 29-30. és SÁSKA Géza, *Jó, hogy vége a nyolcvanas éveknek, és nem jön újra el!* Iskolakultúra 2001. 2. sz., 45-62.

¹⁹² VEREBÉLYI i. m. 11.

¹⁹³ BÁTHORY i. m. 56-57.

szabályozható. Ugyanakkor a törvény megszületése a tekintetben mindenképpen előrelépést jelentett, hogy több olyan kérdéskört is törvényi szinten szabályozott, amelyre korábban ilyen szintű rendelkezés nem létezett és oldotta a széttagolt jogi szabályozást is.

A törvény elsőként határozta meg a nevelési-oktatási rendszer alapelveit, amely között éppúgy rendelkezett a tanuláshoz való jogról mint a tankötelezettségről, amelynek végrehajtását azzal is biztosította, hogy deklarálta az alap- és középfokú oktatás ingyenes jellegét. Szintén meghatározta a felsőfokú alapképzés ingyenességét is, amely alól azonban más jogszabályban kivételt lehetett tenni. Az alapelvek közé tartozott, hogy az alapfokú és középfokú oktatást az államnak kellett biztosítania, így az óvodák az iskolák, a diákotthoni és kollégiumi nevelés-és oktatás, valamint ezek irányítása állami feladattá vált. A törvény rendelkezett az oktatás-nevelés nyelvi kérdéseiről is, amely elsősorban a magyar volt, de ide tartoztak a Magyarországon beszélt nemzetiségi nyelvek is. Ugyanakkor a nemzetiségekhez tartozó gyermekek, tanulók anyanyelvükön, illetőleg két nyelven is részesülhettek oktatásban és a nemzetiségi nyelv az oktatás valamennyi fokán használható volt. A törvény emellett más módot adott az idegen nyelven történő oktatásra is szintén valamennyi szinten.

A törvény szintén szabályozta a tankötelezettséget is, oly módon, hogy a gyermek főszabály szerint attól a naptári évtől volt tanköteles, amelyben a hatodik életévét betöltötte, míg a tankötelezettség végét a tanuló tizenhatodik életévében határozta meg, amely tanév végéig a tanuló még tanköteles maradt. A tankötelezettség általános iskolában, illetve ennek befejezése után középfokú iskolában teljesíthető, azonban indokolt esetben és erre vonatkozó engedéllyel a jogszabályban meghatározott más oktatásban történő részvétel útján is teljesíthető a tankötelezettség, amelyért a szülő volt felelős. A törvény rendelkezése nyomán a tanköteles gyermekekről nyilvántartást kellett vezetni, és a jogszabály rendezte a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos hatósági rendszert is. Ezen ügyekben elsőfokon az illetékes iskola igazgatója járt el, míg másodfokon az iskola helyi irányítását ellátó tanácsai szakigazgatási szerv rendelkezett hatáskörrel, az eljárás lefolytatására pedig az államigazgatási eljárás általános szabályai voltak irányadóak. Az óvodai részvétel ekkor nem volt kötelező, azonban az óvodába nem járó gyermek iskolai életmódra való felkészítéséről gondoskodni kellett. Ez utóbbi feladatért a lakóhely szerint illetékes tanács végrehajtó bizottságának művelődési

feladatot ellátó szakigazgatási szerve által kijelölt óvoda vagy általános iskola volt felelős.

A törvény meghatározta a nevelési-oktatási rendszer intézmények típusait is. Kizárólag nevelési feladatokat az óvoda látott el, míg nevelési-oktatás feladatokkal az egyes iskolai, továbbá az iskolarendszeren kívüli intézményeket bízták meg. Az iskolai nevelés-oktatás intézményei az alábbiak voltak:

- alapfokú nevelési-oktatási intézmények: az általános iskolák
- középfokú nevelési-oktatási intézmények: a gimnáziumok, a szakközépiskolák, a szakmunkásképző iskolák és a szakiskolák
- a felsőfokú oktatási intézmények: az egyetemek és a főiskolák
- az alapfokú művészetoktatási intézmények
- más oktatási intézmények

A nevelési-oktatási intézmények közé a diákotthonok és a kollégiumok tartoztak, az iskolarendszeren kívüli oktatás intézményeinek pedig a gazdálkodó szervezetek, állami költségvetési szervek, valamint a társadalmi szervezetek oktatási, továbbképző és vezetőképző intézményei minősültek.

A törvény szabályozta a tanulói jogokkal és jogviszonnyal kapcsolatos kérdéseket is, különösen a jogviszony létrejöttére, megszűnésére, annak alapvető tartalmára, és meghatározta a fontosabb eljárási kérdéseket, de számba vette a tanulók jogait és kötelességeit, valamint a fegyelmi, kártérítési felelősségre vonatkozó rendelkezéseket is. Szintén rendelkezett a pedagógusokra és az oktatókra vonatkozó alapvető követelményekről, a pedagógusok jogairól és kötelezettségeiről, de szabályozta a szülők intézménnyel kapcsolatos jogviszonyait is. A törvény tartalmazta továbbá az egyes nevelési, nevelési-oktatási és oktatási intézmények típusainak megfelelően a képzés rendjét, céljait, továbbá intézményi viszonyait és már ebben az időszakban megjelent a szabályozásban a tanulók (és hallgatók) önkormányzatán alapuló diákotthoni és kollégiumi közösségi nevelő, önképző munkát segítő közösségek típusa is.

4.4.2 Fenntartói jogok az 1985. évi I. törvény alapján

A törvény meghatározta a nevelési-oktatási intézmények működésével és fenntartásával kapcsolatos kérdéseket is. Ennek alapján az intézmények létesítő okirattal voltak

alapíthatók, de az egyes intézménynek emellett rendelkezniük kellett a feladataik ellátásához szükséges feltételekkel.

Az alapító és így a fenntartó szervek között általában a tanácsokat találhattuk, főként az óvodák, az alap- és középfokú iskolák, a diákotthonok, a kollégiumok, továbbá az alapfokú művészetoktatási intézmények vonatkozásában. A hatáskörrel rendelkező miniszter létesíthette és tarthatta fenn a kísérleti nevelési-oktatási intézményeket, míg ahhoz, hogy más személy, illetve szervezet ilyet végezzen, a Minisztertanács rendeletében foglalt feltételek teljesítése, valamint a hatáskörrel rendelkező miniszter egyetértésére volt szükség.¹⁹⁴ A Minisztertanács rendelete nyomán azonban óvodát gazdálkodó szervezetek, az állami költségvetési szervek, valamint a társadalmi szervezetek is létesíthettek, méghozzá a művelődési miniszter egyetértése nélkül, ám ez a lehetőség nem vonatkozott a fogyatékos gyermekek nevelését ellátó óvodákra. A művelődési miniszter egyetértését kellett azonban kikérnie a külügyminiszternek ahhoz, hogy külföldön óvodát, általános iskolát, diákotthont és kollégiumot alapítson és fenntartson, a honvédelmi miniszternek pedig ahhoz, hogy tiszthelyettesképző szakközépiskolát és szakmunkásképző iskolát, és a mezőgazdasági és élelmiszerügyi miniszternek szintén ahhoz, hogy szakmunkásképző iskolát, diákotthont és kollégiumot alapítson. Állami gazdálkodó szerv úgyszintén a miniszter egyetértésével alapíthatott szakmunkásképző iskolát, míg a pedagógusképzést folytató felsőoktatási intézmény gyakorló óvodát, alap- és középfokú nevelési-oktatási intézményt, valamint alapfokú művészetoktatási intézményt, a művészeti felsőoktatási intézmény pedig a kivételes művészi tehetségű fiatalok nevelése-oktatása céljából általános iskolát, gimnáziumot és szakközépiskolát, diákotthont és kollégiumot. Egyházak az állam és az egyházak között létrejött egyezmények alapján tarthattak fenn gimnáziumot, diákotthont és kollégiumot, ám ehhez a művelődési miniszter egyetértését már nem kellett kikérniük.

4.4.3 Ágazati irányítás rendszere az 1985. évi I. törvény rendszerében

A törvény külön címszó alatt rendezte az oktatás központi ágazati irányítását. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységéről bár a jogszabály külön nem rendelkezett, ugyanakkor a legfontosabb keretszabályokat éppen az oktatási törvény tartalmazta,

¹⁹⁴ ÁRVA, *A köznevelés-közoktatás...*, i. m. 83-85. és 1985. évi I. tv.

amelynek előkészítése az akkor ismét egységes művelődési miniszter hatáskörébe tartozott.

Szintén a művelődési miniszter feladata volt a nevelési-oktatási rendszer központi ágazati irányításának ellátása, amelynek keretein belül biztosította az oktatáspolitikai egységes érvényesülését, a nevelés és az oktatás tervszerű fejlesztését, továbbá elvi, pedagógiai egységét. A miniszternek ezen központi ágazati irányító hatásköre kiterjedt az oktatási törvény által szabályozott nevelési-oktatási, valamint művelődési szakigazgatási tevékenységre, tekintet nélkül arra, hogy az adott intézmény milyen szervezetben vagy szervezeti alárendeltségben működött, illetőleg, hogy a tevékenységet nem nevelési-oktatási intézmény folytatja.¹⁹⁵

A törvény szerint a központi ágazati irányítási hatásköröket a Minisztertanács állapíthatta meg, amely felhatalmazás alapján a 41/1985. (X. 5.) MT rendelet átfogó jelleggel határozta meg a végrehajtási szabályokat, így általában a két jogszabályt egységes szerkezetbe foglaltan is használták. Ennek alapján a jellemző hatáskörök az alábbiak lehettek.

- Az óvoda tekintetében a nevelési program kidolgozása, a felvételi feltétele és a felvételi eljárás szabályozása.
- Az alap- és középfokú iskolai nevelés-oktatás, a diákotthoni és kollégiumi nevelés-oktatás, valamint az alapfokú művészetoktatás egésze kapcsán szintén meghatározta a nevelési-oktatási célokat és alapvető követelményeket, továbbá a nevelés-oktatás tartalmára, rendszerére, szervezetére vonatkozó elveket, kidolgozta és kiadta - a képzés szakiránya szerint szakmai tantervek kivételével - a nevelési és oktatási terveket, de a hatáskörébe tartozott a tankönyvek és más taneszközök készítésének, kiadásának, használatának rendje, a felvételi eljárás, a tanulmányi rend és a tanulmányi versenyek, továbbá a külföldi bizonyítványok honosításának szabályozása.
- Szintén a miniszter szabályozhatta a tanulói jogviszonnyal összefüggő általános jellegű kérdéseket, a tanulókat megillető juttatásokat, kedvezményeket, továbbá az általuk fizetendő térítéseket.

¹⁹⁵ 1985. évi I. tv. 19. §

Egyes hatásköröket a művelődési miniszter más miniszterekkel, illetve országos hatáskörű szervek vezetőivel egyetértésben gyakorolhatott, valamennyi oktatási-nevelési területen, amely központi irányítási hatásköröket úgyszintén a Minisztertanács állapíthatta meg. Így ide tartozott a nevelési-oktatási intézmények fejlesztésének, irányelveinek a meghatározása, a nevelési-oktatási intézmények szervezetére és működésére vonatkozó általános jellegű szabályok megállapítása, a nevelési-oktatási intézmények helyi-területi irányításának rendjének szabályozása, a szaktanácsadói (szakfelügyelői) hálózat kiépítésének, valamint a szaktanácsadás (szakfelügyelet) ellátásának, általános rendjének a meghatározása. Szintén közös hatáskör volt a pedagógusmunkakörök betöltésének képesítési és egyéb feltételeinek, valamint a pedagógusok továbbképzésének rendjének a meghatározása, továbbá a neveléssel és az oktatással összefüggő szakigazgatási tevékenység ellenőrzése. Kifejezetten a középfokú szakoktatás tekintetében a művelődési miniszter határozhatta meg a közismereti és a szakmai oktatás arányát, az óratervet, az iskolákban oktatható szakokat, szakmákat, azok szakmai követelményeit, a tanulóknak az ágazatok, szakmai főcsoportok szerinti megoszlását, a gyakorlati oktatási hely létesítése során érvényesítendő követelményeket és kijelölte a technikusképzést folytató szakközépiskolákat. A szakirány szerint illetékes miniszter a középfokú szakoktatás tekintetében általában javaslattevő, véleménynyilvánító szereppel bírt, ám kifejezetten ő határozta meg a szakmai tantárgyakat és azok óraszámait, a vizsgáztatás és a képesítés szakmai követelményeit, valamint a szakmunkásképző iskola fenntartására alkalmas vállalatok körét. Szintén ő bízta meg az érettségi-képesítő vizsgabizottság társelnökét, az állami szakmunkásvizsgabizottság elnökhelyettesét, valamint a technikusképesítő vizsgabizottság elnökét és szervezte a hatáskörébe tartozó országos tanulmányi versenyeket, de szintén szakfeladat volt a gyakorlati oktatásban közreműködő vállalatoknak a szakmai gyakorlatokkal összefüggő ellenőrzése is.

4.4.4. Az oktatási igazgatás helyi-területi irányítása az 1985. évi I. törvény rendszerében

A központi irányítás mellett a törvény bár meglehetősen szűkszavúan, de rendezte az oktatás helyi területi irányítását is. Ezt az óvodai nevelés, az alap- és középfokú nevelés-oktatás, valamint az alapfokú művészetoktatás kapcsán a tanácsok végrehajtó bizottsága művelődési feladatot ellátó szakigazgatási szervei látták el mind a tanácsai, mind a nem

tanácsi fenntartású intézmények kapcsán. E tekintetben azonban kivételt képeztek a már említett kísérleti, valamint a művelődési miniszter egyetértésével fenntartott nevelési-oktatási intézmények, továbbá a művelődési miniszter egyetértése nélkül fenntartható középfokú nevelési-oktatási intézmények, amelyekre nézve a Minisztertanács külön szabályokat határozott meg.¹⁹⁶ Ennek alapján a külföldön működő, valamint az egyházak által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben a helyi irányítást ekkor közvetlenül a Művelődési Minisztérium látta el, ám a tanácsok végrehajtó bizottságának művelődési feladatot ellátó szakigazgatási szervei útján, míg a kísérleti, és a művelődési miniszter egyetértésével fenntartott más intézményekben a fenntartó végezte ezt a feladatot a művelődési szakigazgatási szervvel együttműködve.¹⁹⁷

A törvény külön rendelkezett továbbá az egyedi megoldások, kísérletek engedélyezéséről, amelyre óvodákban és az alap- és középfokú intézményekben, a művelődési miniszter a szakmai oktatás tekintetében a szakirány szerint illetékes miniszterrel egyetértésben adhatott engedélyt. Ennek nyomán mód volt arra, hogy a nevelési-oktatási intézmények szervezetére, valamint a nevelés-oktatás tartalmi kérdéseire vonatkozóan egyedi megoldásokat alkalmazzanak, kísérleteket folytassanak és e tekintetben - a törvény keretei között - más oktatási jogszabályok rendelkezéseitől eltérjenek.¹⁹⁸

4.4.5. Az 1985. évi I. törvény változásai

A rendszerváltást követően a törvény átfogóan módosult, amelyet az 1990. évi XXIII. törvény hajtott végre. A törvény indokolása kiemelte, hogy a társadalmi-politikai rendszer átalakulása miatt szükségessé vált az oktatási törvény módosítása is, amelynek elsősorban az 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosításnak kellett megfelelnie. Így a fő szempontok közé tartozott, hogy a törvény hatálya alá tartozó nevelési-oktatási tevékenységeket természetes személyek, egyházak, alapítványok és más jogi személyek is végezhesse, de kiemelt célkitűzés volt a nevelési-oktatási intézmények önállóságának a fejlesztése, valamint az óvodai nevelés és a közoktatás intézményei vonatkozásában az önálló gazdálkodási jog megteremtése. Szintén fontos hiátusokat

¹⁹⁶ 1985. évi I. tv. 22. §

¹⁹⁷ Helyesbítette: Magyar Közlöny 1986/2. Vhr. 7. §

¹⁹⁸ 1985. évi I. tv. 24. §.

kellett betölteni a felsőoktatás területén is, amely mellett ezt a területet is erőteljesen érintette a közigazgatási dereguláció.¹⁹⁹ A szabályozás tekintetében azonban problémát jelentett, hogy az oktatási törvény reformja megelőzte az önkormányzati törvény megszületését, de a gazdálkodási szempontok kapcsán az államháztartásról szóló törvényt is, és az általános indokolás az alap- és középfokú oktatás struktúrájára vonatkozó reformokat is idő előttként kezelte, bár utalt arra, hogy a közoktatási rendszer átfogó, radikális, strukturális és tartalmi reformjára vonatkozó oktatáspolitikai koncepció kidolgozás alatt áll, ugyanis a rendszernek alkalmazkodnia kell a növekvő igényekhez és a nemzetközi követelményekhez.

A reformok nyomán ugyan továbbra is állami feladat maradt az óvodai nevelés, az alap- és középfokú iskolai nevelés-oktatás, a diákotthoni és kollégiumi nevelés-oktatás, valamint az alapfokú művészetoktatás feltételeinek a biztosítása, ám arra már lehetőség nyílt, hogy a tanácsok mellett más jogi személyek és akár természetes személyek létesítsenek és tartsanak fenn közoktatási intézményeket. A törvény ennek megfelelően immár az engedélyezés folyamatát és feltételeit határozta meg, amelyről óvoda, alapfokú nevelési-oktatási intézmény, valamint alapfokú művészetoktatási intézmény tekintetében az intézmény székhelye szerint illetékes helyi tanács, míg középfokú nevelési-oktatási intézmény tekintetében az intézmény székhelye szerint illetékes fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának művelődési feladatot ellátó szakigazgatási szerve dönthetett. A működés megkezdésének engedélyezése nem diszkrecionális jogkör volt annyiban, hogy csak akkor tagadhatták meg, ha a nevelési-oktatási intézmény az azonos jellegű intézményekre előírt feltételeknek nem felelt meg, illetve ha törvényben előírt pénzügyi biztosítékot nem igazolták. A működés megkezdésének engedélyezésével kapcsolatos ügyekre az államigazgatási eljárás általános szabályai voltak irányadóak. A módosítás arra is lehetőséget adott, hogy nyolcosztályos gimnáziumokat hozzanak létre mintegy sajátos megoldásként, ahol a gimnáziumnak négy, illetőleg ha alapfokú nevelési-oktatási feladatokat is ellát, legfeljebb nyolc évfolyama lehetett és külön rendelkezéseket iktattak be a középfokú iskolába történő felvétel eljárásrendjéről és az azzal kapcsolatban igénybe vehető jogorvoslatokról.²⁰⁰ A nevelés-oktatás irányítása azonban továbbra is állami feladat maradt. A törvény ismételt módosítását később a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek

¹⁹⁹ 1990. évi XXIII. tv. általános indokolás.

²⁰⁰ 1990. évi XXIII. törvény 22-23. §-a

feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény hajtotta végre, amely az oktatási törvény rendelkezéseit a már létrejött helyi önkormányzati rendszerhez igazította.

4.5. Összegzés

A 1990 előtti időszak vonatkozásában főként a második világháború utáni és a rendszerváltás közötti időszakot értékelve az állami szerepvállalás nagy mértéke, ugyanakkor a kifejezett jogi szabályozás kevésbé hangsúlyos volta jellemezte, amelyet az egyedi, konkrét döntésekkel, valamint a joginak tűnő más eszközökkel pótoltak. Ezen időszak oktatásirányítására nézve Verebélyi Imre műve teljes képet adott. Az 1985 utáni időszakra az útkeresés, ám továbbra is az ágazati szemlélet jellemző, amely tekintetében a rendszerváltás kapcsán megjelent a liberalizáció igénye, amelynek következtében az állam a helyi önkormányzatokra bízta a feladat megvalósítását mint a legjelentősebb és legnagyobb társadalmi kihatással bíró feladatot. A változásokhoz a jogi szabályozást már ekkor igyekeztek hozzáigazítani, azonban a nagyobb változások és a szabályozás egésze 1993-ban és az azt követő időszakban teljesedett ki.

Úgyszintén ezen időszakra tehető az Alkotmánybíróság már 60/1992. (XI. 17.) határozata is, amely egységesen pszeudonormának és mint ilyen a jogbiztonságot sértőnek minősített minden, a normativitás látszatát keltő azonban valójában jogi kötelező erővel nem rendelkező eszközt. Ide tartoztak tehát az olyan aktusok, mint az állásfoglalások, irányelvek, javaslatok, közlemények, köriratok, körlevelek és más eszközök, amelyek kapcsán az 1985. évi I. törvény már előrelépést jelentett a tekintetben, hogy az ágazati irányítás eszközeinek keretrendszerét immár jogszabály határozta meg.

5. AZ 1990-2011-IG TARTÓ RENDSZER

5.1. Az oktatáshoz való jog értelmezése

5.1.1. Az oktatáshoz való jog a nemzetközi egyezményekben

Az oktatási igazgatás témaköre szorosan összefügg az oktatással kapcsolatos jogokkal is, egyrészt az intézményvédelemre, illetve a tankötelezettség szabályozására is tekintettel, másrészt mivel ezen intézmények fenntartása és irányítása, az oktatási igazgatás kialakítása kapcsán az jelentheti a kiindulási pontot, hogy a közoktatási intézmények közfeladatot látnak el és társadalmi közszükségletet elégítenek ki a művelődéshez való jog kiteljesítése kapcsán²⁰¹. Ennél fogva szükséges áttekinteni, hogy az oktatáshoz való jogot miként szabályozzák az irányadó nemzetközi egyezmények, illetve a hazai alkotmányos szabályozás.

Az oktatáshoz való jog a művelődéshez való joggal együttesen érvényesül, amelyek az ún. második generációs, azaz a gazdasági, szociális, kulturális jogok közé tartoznak. Ezen jogok érvényesülésének két aspektusa vázolható az intézményvédelem szempontjából. A szubjektív oldal az egyén jogainak a kiteljesítéséhez járul hozzá, amely kapcsán az államot leginkább tartózkodási kötelezettség terheli, míg az objektív oldal az államot éppen tevésre kötelezi, hiszen a jog intézményvédelmi oldalát kell megteremtenie, hasonlóan más gazdasági, szociális jogokhoz.

Az oktatáshoz való jog és más kapcsolódó jogosítványok nemzetközi egyezményekben is megjelennek. Elsőként az 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata említhető²⁰², amelynek 26. cikke már tartalmazott oktatáshoz való joggal kapcsolatos rendelkezéseket. Ez az egyezmény kimondta, hogy minden személynek joga van a neveléshez. Az elemi és alapvető oktatás ingyenes és kötelező, míg a technikai és szakoktatást általánossá kell tenni, a felsőbb tanulmányokra való felvételnek pedig mindenki előtt - érdeméhez képest - egyenlő feltételek mellett nyitva kell állnia. Az

²⁰¹ Lásd erről még SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 221.

²⁰² https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/hng.pdf (2019. augusztus 9-i letöltés)

egyezmény kitért a szülői jogokra és kötelezettségekre is, és megállapította, hogy a szülőket elsőbbségi jog illeti meg gyermekeiknek adandó nevelés megválasztásában.²⁰³

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény Kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke rendelkezett ezen jogról. Eszerint senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.

Az 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, amelyet az 1976. évi 9. tvr. hirdetett ki, a 13. cikkben tárgyalta az oktatáshoz való jogot a művelődéshez való joggal együtt. Az egyezmény kontextusában ezen jogok az emberi méltósághoz való joghoz fűződnek és annak megnyilvánulási formáját jelentik. Ezen értelmezése ellenére azonban az Egyezségokmány kizárólag az elemi oktatással kapcsolatban mondta ki azt, hogy az mindenki számára kötelező és ingyenes, míg a középfokú oktatás kapcsán már csak azt rendeli, hogy általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, különös tekintettel az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján. Az Egyezségokmány azonban speciális rendelkezéseket tartalmaz azokkal kapcsolatban, akik nem részesültek elemi oktatásban, vagy azt nem fejezték be. Az ilyen személyek kapcsán előírja, hogy az államoknak fokozottan lehetőséget kell biztosítani az alapfokú oktatásra. Az egyezmény tárgyalja emellett a szervezeti és személyi feltételeket is. Ennek kapcsán kimondja, hogy az iskolai hálózat fejlesztését minden szinten tevékenyen elő kell mozdítani, továbbá megfelelő ösztöndíjrendszert kell kialakítani és a tanszemélyzet anyagi életfeltételeit állandóan javítani kell. Az államok ebben az egyezményben is meghatározták a szülőkkel kapcsolatos rendelkezéseket, elkötelezve magukat, hogy tiszteletben tartják a szülőknek a szabadságát, hogy a hatóságok által létesített iskola helyett az állam által megállapított követelményeknek megfelelő más iskolákat válasszanak gyermekeik számára, és gyermekeik vallási és erkölcsi nevelését saját meggyőződésükkkel összhangban biztosítsák.

²⁰³

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng> (2019. június 22-i letöltés)

Az újabb dokumentumok közül az Európai Unió Alapjogi Chartája²⁰⁴ említhető, amely ugyancsak tárgyalja az oktatáshoz való jogot. A 14. cikk szerint mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez. A kötelező oktatásban való részvételt ezen dokumentum szerint is az állam feladata biztosítani, még hozzá ingyenesen és a szülők számára is lehetővé kell tenni, hogy a gyermekeik számára vallási, világnézeti vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak.

Magyarország emellett több más, az oktatáshoz való jogot érintő egyezmény részese. Így említhető különösen az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény, amelyet Magyarországon az 1964. évi 11. törvényerejű rendelettel hirdetett ki. A dokumentumot az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) közgyűlése Párizsban tartott 11. ülészaka (1960. november 14. és december 15. között) fogadta el. Az egyezmény az 1-5. cikkben szabályozta a megkülönböztetés elleni vállalásokat, míg a további szabályok elsősorban eljárási rendelkezéseket tartalmaznak.

Szintén az oktatással összefüggő kérdéseket érint a Gyermekek jogairól szóló New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki. Az egyezmény az alapfokú oktatás kapcsán annak kötelező és ingyenes jellegét deklarálta, míg a közép- és felsőfokú oktatással összefüggésben a fentiekhez hasonló rendelkezéseket tartalmaz.²⁰⁵

5.1.2. Az oktatás alkotmányi szabályozása

A fent említett nemzetközi egyezmények alapján is kitűnik, hogy az oktatáshoz való jog az ún. második generációs, azaz a gazdasági, szociális, kulturális jogok közé tartozik, amelyek érvényesülésének tehát két aspektusa vázolható az intézményvédelem szempontjából. A szubjektív oldal az egyén jogainak a kiteljesítését segíti, amelynek kapcsán az államot leginkább tartózkodási kötelezettség terheli, míg az objektív oldal az

²⁰⁴ Az Európai Unió Hivatalos Lapja C326/391.

²⁰⁵ 1991. évi LXIV. törvény *Vö. SZÜDI János: Szakszerűség és hatékonyság a közoktatásban*. Budapest, Complex, 2008. 20.

államot már tevésre kötelezi oly módon, hogy a jog intézményvédelmi oldalát kell megteremtenie, hasonlóan más gazdasági, szociális jogokhoz.

Az oktatással kapcsolatos jogok az 1949. évi XX. törvénybe az 1989. évi XXXI. törvény által végrehajtott novelláris módosítás nyomán kerültek be. Az Alkotmány 70/F. § a művelődéshez való jogot garantálta, valamint letette a tankötelezettség alapjait, valamint megállapította az ingyenesen hozzáférhető oktatás keretfeltételeit, mikor kimondta, hogy az állam „az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.” A cikket értelmező szabályok szintén az állam intézményvédelmi kötelezettségét, valamint jog alanyi oldalát emeli ki, továbbá összekapcsolják a tanuláshoz való jogot az esélyegyenlőség érvényesítésével és a foglalkozás szabad megválasztásához történő hozzáféréssel. Ugyanakkor Szüdi János még ennél is tágabb kontextusba helyezi a művelődéshez való jogot és mintegy a közvetlen demokrácia alapfeltételének is tartja.²⁰⁶

Az intézményi oldal kapcsán az állam feladata mind a jogi, mind a gazdasági feltételrendszer megteremtése, amely lehetővé teszi, hogy az egyén részesüljön az oktatásban. Ehhez kapcsolódnak a szülői feladatok, valamint a tankötelezettség. Ugyanakkor az intézményi oldal kapcsán a cél az állami és a világnézeti iskolák fenntartásának a szétválasztása, ahogyan ezt több alkotmánybírói döntés²⁰⁷ is megerősítette, amely utóbbi fenntartása az államnak nem feladata, ugyanis e téren a működés feltételeit kell megteremtenie.

A korábbi Alkotmányt a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény váltotta fel, amelynek több cikke is tartalmaz az oktatáshoz kapcsolható rendelkezéseket. A szűkebb értelemben vett oktatáshoz való jogot a XI. cikk (1) és (2) bekezdése tárgyalja, amely a korábbi alkotmányhoz hasonló rendelkezéseket tartalmaz a közoktatás vonatkozásában annyi eltéréssel, hogy a középfokú oktatás ingyenes és mindenki számára hozzáférhető és csupán a felsőoktatás maradt olyan, amely képességei alapján mindenki számára hozzáférhető. Megváltozott továbbá az oktatás szintjeinek terminológiája is, ugyanis míg a korábbi alkotmány még általános iskolai oktatásról rendelkezett, addig az új

²⁰⁶ SZÜDI, *Az oktatás nagy ...*, i.m. 13.

²⁰⁷ 4/1993. (II. 2.) AB határozat és 18/1994. (III. 31.) AB határozat.

szabályozásban már alap- és középfokú oktatás szerepelt, amelyek közül az alapfokú oktatás az, amely általános jelleggel kötelező és egyben ingyenes és amely egyben a tankötelezettség elvont megfogalmazását is jelenti, amelynek konkrét tartalmát és határait már a nemzeti köznevelésről szóló törvény határozza meg. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés utolsó mondatának a 7. alaptörvény módosításig hatályos szövege szerint az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásban részesíthetők voltak, amely rendelkezés az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szövegezésének is megfeleltethető volt. Az Alaptörvény 7. módosítása nyomán a XI. cikk szerkezete annyiban átalakult, hogy az anyagi támogatással kapcsolatos rész kikerült a (2) bekezdésből és módosított tartalommal az újonnan beillesztett (3) bekezdésbe került és immáron kizárólag a felsőfokú oktatásban résztvevők anyagi támogatásának a keretfeltételeit határozza meg.

Szintén az oktatással áll összefüggésben az Alaptörvény szülői kötelezettségeket tárgyaló XVI. cikke, amelynek a (2) és (3) bekezdése kifejezetten az oktatáshoz való jog érvényesítését tárgyalja. Így a XVI. cikk (2) bekezdése alapján a szülőknek joguk van arra, hogy megválasszák a gyermek nevelését, míg a (3) bekezdés szerint a szülők alkotmányos kötelessége a kiskorú gyermekükről gondoskodni, amely kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását. Ez utóbbi főként a tankötelezettség szempontjából fontos, hiszen ezen kötelezettség bár egyaránt érinti a szülőt és a gyermeket, alkotmányos kötelezettsége csak az előbbinek van²⁰⁸.

Az Alaptörvényben foglalt jogok általában az absztrakció magas szintjén állnak, így azok tartalmát e tekintetben is további törvények határozzák meg, így elsősorban a Polgári Törvénykönyv szülői felügyelettel kapcsolatos rendelkezései, de szintén irányadó szabályokat tartalmaz a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, amely szerint szintén a szülő kötelessége a gyermek nevelése. Az ennek részeként definiált taníttatás alsó határát éppen a tankötelezettség felső határa jelenti, amelynek pontos életkori rendelkezései a nemzeti köznevelésről szóló törvényben találhatók és amelyek szorosan összefüngenek az előbb említettek szerint az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével, amely a tankötelezettségig tartó oktatás ingyenes és kötelező

²⁰⁸ HALÁSZ Iván (szerk.), *Alkotmányjog*, Dialog Campus, Budapest, 2018. 276.

jellegét határozza meg az alapfokú oktatás tekintetében, míg a középfokú oktatás esetén az ingyenes és hozzáférhető jelleget deklarálják.

Az oktatáshoz való jog azonban az Alaptörvény rendszerében is összetett helyet foglal el és más alapjogokkal is szoros összefüggésbe hozható. Ezek közül különösen kiemelhető a nyelvhasználat joga az oktatás nyelve kapcsán, amelyre a nemzeti köznevelésről törvény szintén részletes rendelkezéseket tartalmaz, hasonlóan a lelkiismereti és vallásszabadsághoz, amelynek intézményi oldalával kapcsolatban a fent említettek szerint is különösen a rendszerváltást követően több alkotmánybírósági határozat is született. Ezek alapján levezethető az egyén oldaláról mind a szabad iskolaválasztás joga, míg az intézmény oldaláról az oktatás világnézeti semlegességének követelménye. Mindemellett nemcsak a tanulás mint olyan köthető egészében az emberi méltósághoz való joghoz, de ezen alapjog kifejezetten is érvényesítendő az oktatás-nevelés folyamata során, ami egyaránt megilleti a tanulókat, a szülőket és a pedagógusokat is.²⁰⁹

5.2. Az 1993. évi LXXIX. törvény

Annak ellenére, hogy az 1985. évi I. törvényt a jogalkotó 1990-ben igyekezett a változásokhoz igazítani, egyre nagyobb igény jelentkezett egy olyan átfogó szabályozásra, amely már különválasztja a közoktatás és a felsőoktatás témakörét, ugyanakkor az említett nemzetközi egyezményekben foglalt kötelezettségeket is beépíti a törvényi szabályozásba, különös tekintettel a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményre. Ezen igényeket a jogalkotó először 1993-ban tudta megvalósítani azzal, hogy megalkotta a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt, valamint ezzel együttemben a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényt. Ugyan a szabályok egyike sem bírt állandósággal, hiszen a felsőoktatásról szóló törvényt azóta immár a második jogszabály is felváltotta, de 2013 után a közoktatás-köznevelés rendszere is jelentősen megváltozott. Ennek ellenére az 1993. évi szabályozás jelentősége elvitathatatlan, hiszen hazánkban először szabályozta a közoktatás területét átfogóan és a felsőoktatástól, valamint a szakképzés rendszerétől is elkülönülten. A törvényhez fűzött általános indokolás emellett kiemelte a nemzetközi környezetből eredő szabályozási igényt is, amely egyrészt abban is tetten érhető, hogy egyre több külföldi tartózkodott

²⁰⁹ ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 168-170. és ÁRVA, *A köznevelés-közoktatás...*, i. m. 76-77 és 88-89.

hosszabb időn keresztül az országban, amely külföldi családok gyermekeit is iskoláztatni kell, így külföldi iskolák is jöttek létre, másrészt egyre nőtt azoknak a magyar állampolgároknak a száma is, akik külföldi iskolákba jártak. Mindezen körülmények hatására a jogalkotó számára elodázhatatlanná vált a közoktatás nemzetközi rendelkezéseinek újragondolása.

5.2.1. Az oktatási igazgatás intézményrendszerének szabályozása

Nemcsak a nemzetközi környezetben történtek azonban mélyreható változások, de a hazai intézményrendszerben is. Így az 1985. évi I. törvény 1990-ben történt átfogó reformja kapcsán a jogalkotó is kiemelte az indokolásban, hogy a szabályozás megelőzte a helyi önkormányzatok létrejöttét, amely azonban problémát jelentett főként a közintézeti szakmai önállóság és a helyi önkormányzatok fenntartói jogosítványai kapcsán, így ezen változásokat is követni kellett. Az 1985. évi I. törvény rendszerében egyébként is meglehetősen kötött intézményi struktúrát találhatunk, amit nehezen lehetett összeegyeztetni nemcsak a változásokkal, hanem az előbbieket nyomán az önkormányzati jogokkal, így a jogalkotónak valamennyi nevelési-oktatási intézmény kapcsán újra kellett gondolnia ezen szabályokat.

A 1993. évi LXXIX. törvény tehát egy olyan átfogó törvény volt, amelynek a hatálya²¹⁰ kiterjedt valamennyi közoktatási intézményre, így az óvodai nevelésre, az iskolai nevelésre-oktatásra, a kollégiumi nevelésre-oktatásra, továbbá az ezekkel összefüggő szolgáltató és igazgatási tevékenységekre, függetlenül attól, hogy azt milyen intézményben, szervezetben látják el, illetve ki az intézmény fenntartója.²¹¹ Az átfogó törvényi szabályozás azonban értelemszerűen egy hosszú és bonyolult jogi norma megalkotását jelentette az állam részéről, amelyet az is indokolt, hogy a korábban rendeleti szinten szabályozott kérdéseket a jogalkotó törvényi szintre emelte és ugyanazon egységes jogszabályba építette be. Ennek is köszönhetően a közoktatási törvény már a kihirdetésekor állapotában is egy más, átfogó törvényekhez képest is hosszú és bonyolult szabály volt, IX fejezetből és 3 többszörösen összetett mellékletből tevődött össze, és 129 számozott szakaszból állt, amelyek jelentős része az általánosan megszokottnál több

²¹⁰ Az 1993. évi LXXIX. tv. 1. §-a szabályozási köréről beszél hatály helyett, azonban ez voltaképpen a törvény szervi hatályával azonosítható. Lásd még SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 5.

²¹¹ 1993. évi LXXIX. tv. 1. §

bekezdésből tevődött össze. Mindez különösen a tekintetben jelentett problémát, hogy a törvényt alkalmazók és főleg a közoktatásban tevékenykedők jelentős része nem rendelkezett és jelenleg sem rendelkezik jogi végzettséggel.²¹²

Előrelépést jelentett, hogy a jogalkotó meghatározta a közoktatás fogalmát, amely a korábbi rendelkezésekkel összhangban magába foglalta az óvodai nevelést, az iskolai nevelést és oktatást, valamint a kollégiumi nevelést. A közoktatás állami igazgatása kapcsán alapelvi szinten érvényesül, hogy a közoktatás rendszerének működtetése állami feladat azzal, hogy a fenntartói jogokat az állam nem kizárólagos jelleggel gyakorolja.

Ehhez kapcsolódóan a törvény deklarálta a közoktatási intézményeket, amelyek az óvodák, az iskolák, továbbá az alapfokú művészetoktatási intézmények és a kollégiumok voltak, amelyek szakmai önállósággal bírtak. A nevezett szervezetek közül az óvodák nevelési, míg a további intézmények nevelési és oktatási intézmények voltak. A törvény széles körben lehetővé tette a közoktatási intézmények alapítását és fenntartását, ugyanis óvodát, iskolát, kollégiumot, pedagógiai szakszolgálatot, valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatást ellátó intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a kisebbségi önkormányzat, valamely egyházi jogi személy, gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület és más jogi személy, továbbá természetes személy is alapíthatott és tarthatott fenn. Így ezen felsorolás alapján valójában csak a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetek nem gyakorolhattak ilyen jogokat.

5.2.3. Az intézményfenntartás

A törvény fontos része volt az oktatási igazgatás kapcsán a fenntartással kapcsolatos feladatok, a fenntartói jogok, valamint az ágazati irányítás és a szakmai, valamint fenntartói irányítás (ellenőrzés) eleminek meghatározása, illetve ennek összhangba hozása az intézményi önállósággal.

A kiindulási pontot e téren is az jelentheti, hogy az állam feladata a teljes közoktatási rendszer működtetése, illetve az erre vonatkozó jogi szabályozás megalkotása, amellyel a tankötelezettség is megvalósítható volt. Ugyan a jogalkotás állami feladat, azonban a

²¹² Lásd SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 1.

fenntartással kapcsolatos feladatokat az állam a helyi önkormányzatok közreműködésével látta el, mint intézményfenntartó, amellyel lehetővé tette a tankötelezett korúak ingyenes hozzáférését az egyes oktatási intézményekhez. A jogalkotás által az állam azonban kifejezetten is deklarálta, hogy ingyenes az óvodai nevelés, a középiskolai, a szakmunkásképző iskolai, a szakiskolai nevelés és oktatás, a kollégiumi ellátás, valamint az iskolai nevelést és oktatást kiegészítő szakszolgálatok igénybevétele is. Mindez azért kiemelten fontos, mivel az intézmények fenntartása, valamint a képzéshez történő hozzáférés együttesen biztosítja azt, hogy valamennyi tanuló, gyermek igénybe vegye ezen szolgáltatásokat, gyakorolhassa a művelődéshez való jogát és később az így megszerzett tudásra alapozva a munkavégzéshez vagy a vállalkozáshoz való jogát.

A fenntartással kapcsolatos részletszabályokat részben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), részben pedig a közoktatásról szóló törvény tartalmazta. Mivel a helyi önkormányzatok közül a települési – tehát a községi, városi, megyei jogú városi és fővárosi kerületi - önkormányzatok kötelező feladatai közé sorolta az óvodai nevelés és általános iskolai oktatás megvalósítását, így ezen feladatok ellátását a helyi önkormányzatok nem mellőzhették. Ezt kiegészítendő a már a bevezetőben tárgyaltak szerint Ötv. 1994-ben történt módosítása nyomán a megyei önkormányzatok számára tette kötelezővé a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás biztosítását, abban az esetben ha azt a települési önkormányzat nem vállalta, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról történő gondoskodást. Ugyancsak a megyei önkormányzatok feladata volt, hogy gondoskodjon az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról, a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról. A települési önkormányzatok emellett önként, mintegy fakultatív feladataként is vállalhattak más, az oktatással összefüggő feladatokat, amennyiben általános jelleggel teljesítették az ezzel kapcsolatos kritériumokat, nevezetesen hogy ezzel nem veszélyeztették a kötelező feladatok ellátását, továbbá nem vállalhattak olyan feladatot, amely valamely állami szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe tartozott.

Az Ötv-ben foglalt szabályozás tehát a tankötelezettség teljesítéséhez szükséges intézményrendszer fenntartását valójában biztosította, ugyanakkor a törvénynek kezelnie kellett mind a helyi önkormányzatok és az állam, valamint a helyi önkormányzatok között kialakult esetleges konfliktushelyzeteket is. Figyelemmel arra, hogy az egyes helyi önkormányzatok feladatellátási képessége és anyagi lehetőségei egymástól különbözőek voltak, így a feladatokat a helyi önkormányzatok több módon is megvalósíthatták és e tekintetben nem véletlen, hogy az Ötv. terminológiája feladat ellátására vonatkozik és nem konkrét intézmény fenntartására²¹³. Így egyik megoldásként a helyi önkormányzat sajátjaként is létesíthetett és tarthatott fenn közoktatási intézményt, de a feladatot más helyi önkormányzatokkal társulva is elláthatta, valamint akár megállapodást is köthetett az intézmény fenntartására, amely megoldások mellett a települési önkormányzatok akár a megyei, illetve fővárosi önkormányzatoknak átengedhették a feladat ellátását. Ez utóbbi esetén azonban a feladat ellátását biztosító vagyont is másik önkormányzat rendelkezésére kellett bocsátaniuk.

Más fenntartó szervezetek kapcsán is találunk törvényi szabályokat, így az intézményalapítással kapcsolatos részletszabályokat az állami és a helyi önkormányzati szervek esetében az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. 88. § (1) bekezdése rendezte, amely alapján ezen szervezetek az állami feladatok megoldásához létrehozhatnak költségvetési szervet. E tekintetben rögtön egyet kell értenünk Fazekas Marianna azon álláspontjával, aki 2008-ban írt összefoglaló munkájában azt állapította meg, hogy a költségvetési szervek fogalma a rendszerváltás után kezdte kiszorítani a közintézetek jogszabályokban egyébként sem megjelenő fogalmát.²¹⁴

Az egyházi jogi személyek kapcsán a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1991. évi IV. törvény 17. § (1) bekezdése volt irányadó, amely kifejezetten is rögzítette, hogy ilyen szervezet létesíthet nevelési és oktatási feladatok ellátásához nevelési-oktatási intézményt. A kisebbségi önkormányzatokra hasonló rendelkezéseket a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 27. § (3) bekezdés a pontja tartalmazott, amely a helyi kisebbségi önkormányzatok, míg a 37. § o) pont pedig az országos kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában tette lehetővé ugyanezt. Ezen alapítók esetében tehát a jogalkotó, illetve

²¹³ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 232.

²¹⁴ FAZEKAS i. m. 157-159.

jogszabály rögzítette az alapítás lehetőségét. Más szervezetek, így az alapítványok, egyesületek, gazdálkodó szervezetek és a természetes személyek azonban ezt külön igazolni kellett a tevékenységi körök közé történő felvétellel.²¹⁵

A törvény az alapelvi szabályok között rendelkezett a világnézeti neveléssel kapcsolatos szabályokról. Főszabály szerint e tekintetben a szülő hozhatott döntést, amelyet az állam és a helyi önkormányzat köteles volt tiszteletben tartani. Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmények ugyanakkor nem lehettek elkötelezettek egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem, bár az ilyen intézményeknek a pedagógiai programjukban biztosítani kellett az ismeretek, a vallási, illetve világnézeti információk tárgyilagos és többoldalú közvetítését és valamennyi iskolának gondoskodni kellett az alapvető erkölcsi ismeretek elsajátításáról. Ezen intézményben is lehetővé kellett azonban tenni, hogy a szülő vallási meggyőződésének megfelelően a tanuló az iskolában és a kollégiumban, továbbá az óvodai foglalkozásokhoz csatlakozóan a gyermek az óvodában az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív hit- és vallásoktatásban vegyen részt, azonban az ezzel kapcsolatos igazgatási cselekmények elvégzése már az egyházi jogi személy feladata volt, míg az állami intézmény az oktatáshoz szükséges tárgyi feltételeket biztosította.

Ezzel összefüggésben rendelkezett a törvény e helyütt is arról, hogy a nem állami, illetve nem önkormányzati fenntartású intézmények létrehozásával kapcsolatban az államnak a jogi feltételrendszert kellett megteremtenie, azonban ilyen intézmény alapítására és fenntartására már nem köteles, azonban anyagi támogatást nyújt ezeknek olyan arányban, amilyen arányban a feladatátvállalás történt.

A törvény pontosan körülhatárolta a tankötelezettség korhatári kérdéseit és a tanulmányok teljesítésének módját. Ennek megfelelően deklarálta a minden gyermekre kiterjedő kötelezettséget, amelyet az általános műveltséget megalapozó, alapvizsgára felkészítő ismeretek elsajátításával kell teljesíteni. A tankötelezettség alsó korhatárát az a naptári év jelenti, amelyben a gyermek a hatodik életévét május 31. napjáig betölti, feltéve, ha a gyermek, az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget eléri, azonban a szülő kérelmére a gyermek tankötelessé válhat akkor is, ha a hatodik életévét december 31.

²¹⁵ Lásd még SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 10-11.

napjáig tölti be. A tankötelezettség az 1993-as törvényi szabályozás eredeti szövegezése szerint annak a tanévnek a végéig tartott, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betöltötte, azonban a testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-, továbbá más fogyatékos tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható volt legfeljebb annak a tanévnek a végéig, amelyben a tizennyolcadik életévét betölti.

A törvény szabályozta az ezzel kapcsolatos eljárási szabályokat is, így az iskola igazgatója hozhatott döntést a tankötelezettség kezdetéről és a meghosszabbításáról más szervek, így az óvoda, a nevelési tanácsadó vagy a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottságok, illetve a nevelőtestület véleménye alapján.

A tankötelezettség iskolába járással vagy magántanulóként is teljesíthető volt, amely alternatívák közül a szülő választhatott. E tekintetben azonban az iskola igazgatója jelzési kötelezettséggel rendelkezett a jegyző felé, ha megítélése szerint a tanulónak hátrányos a magántanulói státusz, illetve tanulmányok befejezésére nem lehet számítani és a jegyző hozhatta meg a végső döntést.

Az oktatás nyelvét azonban az előző szabályozástól szűkszavúbban tartalmazta a törvény, amely szerint a nevelés és az oktatás nyelve a magyar, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve. A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek anyanyelvükön, illetőleg anyanyelvükön és magyarul is részesülhetnek nevelésben és oktatásban, míg az oktatás részben vagy egészben más nyelven is folyhat.

A közoktatás nevelő intézménye az óvoda, míg a nevelő és oktató intézményei a következők voltak: általános iskola, szakmunkásképző és szakiskola, gimnázium, szakközépiskola, alapfokú művészetoktatási intézmény, gyógypedagógiai (később konduktív pedagógiai) nevelési-oktatási intézmény, diákotthon és kollégium, amelyek mellett a közoktatás pedagógiai szakszolgálatainak intézményei működtek. A közoktatási intézmények jogállása, belső felépítése és működése nagy vonalaiban a jelenlegihez hasonló volt.²¹⁶

5.2.4. Fenntartói jogosítványok a törvényben

²¹⁶ FICZERE – FORGÁCS i. m. 349-351.

Figyelemmel arra, hogy az Ötv. csak a közfeladat ellátását deklarálta és más feladatokhoz hasonlóan a részletszabályokat az ágazati törvények határozták meg, így e tekintetben az 1993. évi LXXIX. tv. volt irányadó. Ennek nyomán az állam a feladatokat elláthatta saját maga által alapított intézmény alapításával és fenntartásával, illetve nem állami vagy nem helyi önkormányzati alapítású intézmény fenntartójával kötött megállapodással.

A helyi önkormányzatok közül a község, a városi, a megyei jogú városi és a fővárosi kerületi önkormányzat volt ekkor köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek által lakott településen a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók neveléséről és oktatásáról. A feladat ellátási kötelezettség kiterjedt a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható testi, érzékszervi, enyhe értelmi, beszéd- és más fogyatékos tanulók ellátására is.²¹⁷

Ekkor még a Köznevelési törvény határozta meg a megyék, a főváros és a megyei jogú városok által ellátandó feladatokat is, amelyekhez a kollégiumi ellátás, a középiskolai és a szakiskolai ellátás, a felnőttoktatás, az alapfokú művészetoktatás, valamint a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás, a nevelési tanácsadás és a logopédiai szolgáltatás tartozik.

A fővárosi és a megyei önkormányzatok feladata volt ezen túl:

- az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás,
- a többi gyermekkel, tanulóval együtt nem foglalkoztatható, illetőleg oktatható testi, érzékszervi, értelmi, beszéd- vagy más fogyatékos gyermekek, tanulók óvodai, iskolai, továbbá kollégiumi ellátása, a képzési kötelezettség teljesítéséhez szükséges feltételekről történő gondoskodás, valamint
- azoknak a tanulóknak különbözeti vizsga vagy évfolyamisméltés nélküli iskolaváltása, akiknek az állandó lakóhelyén a tankötelezettség végéig nem biztosítottak az iskolai nevelés és oktatás feltételei.

Szintén megyei önkormányzati feladat ezen túl a korai fejlesztő, tanácsadó és gondozó szolgálatról és a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs tevékenységről,

²¹⁷ 1993. évi LXXIX. tv. 86. §

továbbá a konduktív pedagógiai ellátásról, a középiskolai és a szakiskolai felvételekkel összefüggő tájékoztató tevékenység és a területi pedagógiai-szakmai szolgáltatás. A fővárosi önkormányzat pedig a fogyatékossgal kapcsolatos egyes feladatokat látta el.

A helyi önkormányzatok a feladatokat intézmények létesítésével, fenntartásával, társulásban való részvétellel vagy más fenntartókkal való megállapodás útján láthatják el. Szigorú szabályok vonatkoztak azonban a fenntartói jogok közül az átszervezésre és a megszüntetésre is, ugyanis ezen hatásköröket a helyi önkormányzat mint fenntartó csak akkor gyakorolhatta, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról, továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodott és oly módon, hogy annak igénybevétele sem a gyermeknek, sem a tanulónak, sem a szülőnek ne jelentsen aránytalan terhet.

A fenntartói jogokat a helyi önkormányzat világnézeti alapon szerveződő vagy más fenntartónak csak akkor engedhette át, ha azon gyermekek részére is, akiknek szülei nem akarják az elkötelezett nevelési-oktatási intézménybe járatni gyermeküket, a fenntartó a nevelést és oktatást megfelelő színvonalon biztosítja, és annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek nem jelent aránytalan terhet.

Amennyiben a községi, városi, fővárosi kerületi önkormányzat a tulajdonába került közoktatási intézménnyel a körzeti feladat ellátását nem vállalta, akkor az intézmény vagyonát köteles volt használatra átengedni a fővárosi, megyei, megyei jogú városi önkormányzatnak. A fővárosi, megyei önkormányzatok pedig kötelesek a főváros, megye területén működő önkormányzatokkal együttműködési megállapodás megkötését kezdeményezni a közoktatással összefüggő körzeti jellegű szolgáltatások megszervezésére. Ilyennek minősülnek a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos feladatok, a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek, a fogyatékos gyermekek ellátása, a feltételek megteremtése, az iskolaváltás biztosítása, a középiskolai és a szakiskolai felvételi ügyekkel kapcsolatos kérdések, valamint körzeti szolgáltatások szervezése.

Amennyiben a fenntartó saját erejéből valamely intézményt megfelelően nem volt képes ellátni, ám annak fenntartása közérdekű, a fenntartóval kötött megállapodás alapján

állami fenntartású intézményként lehetett működtetni. Az ilyen megállapodás megkötéséhez a pénzügyminiszter egyetértése volt szükséges.²¹⁸

A fenntartói jogok közé tartozott az intézmény működési körzetének, továbbá az óvoda nyitvatartási rendjének megállapítása és annak helyben szokásos módon történő közzététele. A speciális szolgáltatást nyújtó intézmények (fogyatékosok, kisebbségek stb.), valamint a középiskolák felvételi körzetének megállapítását azonban nem egyedül, hanem más érintett szerv véleményének bekérése után gyakorolhatta.

A törvény azonban nem csak a helyi önkormányzathoz általában, hanem annak egyes szerveihez és a jegyzőhöz is telepített feladatokat. Így a polgármester feladata volt, hogy a tankötelezettség ideje alatt segítséget nyújtson a szülőnek a gyermeke iskolai elhelyezéséhez és utaztatásához, ha a településen nem működik a tankötelezettség végéig nevelő és oktató iskola. A jegyző feladata pedig a nyilvántartások vezetése (az óvodáskorú, a tanköteles és a képzési kötelezettség alá eső gyermekekről), valamint szintén a jegyző rendelkezhet az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételt, a tankötelezettség teljesítését, a képzési kötelezettség teljesítését, ha a szülő nem tett eleget kötelességének.

5.2.5. A miniszter szerepe

Elöljáróban érdemes leszögezni, hogy az 1993-ban elfogadott törvény jelentős, sőt szinte kizárólagos szerepet szánt a miniszternek, amelyet a központi közigazgatás szervezetrendszeréből egyedülként emelt ki és telepítette hozzá az ágazati irányítási, valamint a szabályozási jogokat. Ugyanakkor a jogszabály ezen jelentős szerep ellenére meglehetősen pontosan körül-határozta és taxatív meghatározta a miniszter jogosítványait, ahol a meglehetősen hosszú felsorolások között sem igazán találhatunk általános felhatalmazást adó elemeket, mint ahogyan Szüdi János azt emelte ki²¹⁹, hogy az egyedi utasítási jog is hiányzott ekkor a miniszteri jogosítványok köréből, amely lényegében a szabályozási jogra és az ellenőrzésre korlátozódott, amely törvényességi, jogszerűségi szempontokat kérhetett számon. E körben is megfigyelhető volt tehát az

²¹⁸ Közok tv. 105. §

²¹⁹ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 244.

1990 előtti időszak ellenhatásaként egy meglehetősen precízen szabályozott rendszer kialakítása.

A szabályozás szerint a közoktatás ágazati irányítását a művelődési és közoktatási miniszterhez telepítette. Ez az igazgatási tevékenység mint ágazati irányítás attól függetlenül kiterjedt minden oktatási intézményre, hogy az intézménynek ki a fenntartója vagy mi a pontos jogi formája, azzal, hogy a szakképzéssel kapcsolatos irányítási hatásköröket a szakképzési törvény határozza meg.

Bár az oktatási igazgatás központi irányítása körében a jogszabály ezt a kérdést nem tárgyalta, azonban továbbra is egyet kell értenünk Verebélyi Imre azon álláspontjával, aki szerint az igazgatás rendszeréhez a népképviselői szervek jogalkotó tevékenysége és azoknak az ágazati miniszter által végzett előkészítése is hozzátartozott.

Ágazati irányítás

A közoktatási törvény a miniszter hatáskörébe utalt több ágazati irányítási hatásköröket. E körben fontos hangsúlyozni, hogy a szakképzés területe szinte valamennyi hatáskör tekintetében kivételt képezett és az oktatási igazgatás kapcsán vitatott kérdésnek tartották azt is, hogy a szakképzés egyáltalán a közoktatás részének tekinthető-e, főként arra alapozva, hogy a szakképzésben megszerezhető ismereteket az iskolarendszerben és azon kívül is meg lehetett szerezni. Ugyanakkor a két képzéstípus között szoros kapcsolat állt fenn, hiszen a szakképzés is beépült a közoktatás rendszerébe.²²⁰ Ennek megfelelően miniszteri hatáskörbe tartoztak az alábbiak:

- Országos óvodai nevelési program és - a Tantervi alapelvek kivételével - a Nemzeti alaptanterv kiadása, iskolatípusonként a kerettantervek kiadása és azok felülvizsgálata
- ajánlott óvodai foglalkozási program és iskolai tanterv készítése
- az alapvizsga és az érettségi vizsga követelményeinek meghatározása
- névjegyzékek vezetése
- az országos pedagógiai-szakmai szolgáltatások biztosítása
- tankönyvjegyzékekről történő döntés
- nevelési-oktatási intézményekben folyó pedagógiai munka szakmai ellenőrzése

²²⁰ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 242.

- a közoktatási intézmény tervezésével, üzemeltetésével, berendezésével kapcsolatos követelmények meghatározása
- statisztikai adatszolgáltatásra javaslattétel
- az iskolák által használt bizonyítvány-nyomtatványok engedélyezése
- a tanév szervezésével kapcsolatos feladatok ellátása, így a tanév kezdő és befejező napja, szorgalmi idő, tanítási év, a tanítási szünetek szervezésének időszaka.

A miniszter szabályozási jogkörét a törvény úgyszintén pontosan, a jogalkotási törvény akkori előírásainak megfelelően a felhatalmazás tárgykörét és jogosultját is meghatározva írta körül. E tekintetében a miniszternek a szakképzés terén is fontos jogosítványai voltak, amelyek egy részét azonban a munkaügyi miniszterrel összhangban gyakorolhatta és amelyből ismét csak azt vezették le, hogy a szakképzés is a közoktatás rendszeréhez tartozik.²²¹ E körben kiemelendő, hogy a törvény pontosan meghatározta, hogy a miniszter mely területeken alkothat jogszabályt, amely azonban egyben végrehajtási rendelet alkotására történő felhatalmazás is volt. Ennek ellenére a jogalkotó a tételes felsorolást mégis az igazgatás körében helyezte el és nem a záró rendelkezések között. Ugyanakkor a törvény eredeti verziója kizárólag a miniszternek biztosított rendeleti jogalkotási jogot és a Kormánynak nem, amely utóbbi így csak a tantervi alapelveket adhatta ki.²²² Így a miniszter dönthetett például a Nemzeti alaptantervről, a tankerületi oktatásügyi központok működéséről vagy a tankönyvvé nyilvánítás rendjéről és más kérdésekről.²²³

Közoktatásfejlesztés

Az oktatásért felelős miniszter ezen felül közoktatásfejlesztéssel kapcsolatos feladatokat is ellátott, mint a közoktatás hosszú és középtávú fejlesztési tervek kidolgozása, az országos vizsgarendszer fejlesztése az iskolahálózatot érintő fejlesztési programok kidolgozása, a közoktatásban jelentkező pedagógiai problémák vizsgálata és a neveléstudományi kutatások anyagi, intézményi feltételeinek biztosítása.

A miniszter szakmai döntéselőkészítő, véleményező és javaslattevő országos szakmai testülete volt a Közoktatáspolitikai Tanács és az Országos Köznevelési Tanács, amely

²²¹ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 248.

²²² 1993. évi LXXIX: tv. közlönyállapot 9. § (1) bekezdés.

²²³ 1993. évi LXXIX: tv. közlönyállapot 93. § (1) bekezdés.

azonban a törvényben meghatározott kérdésekben foglalt állást és tesz javaslatot, de önálló döntési joggal nem rendelkezik.

Területi feladatellátás

A törvény 1993-ban létrehozta a tankerületi oktatásügyi központokat, amelyek az 1993. évi LXXIX. tv. 22. § (3) bekezdése értelmében a tanügyi igazgatás szerveként működtek. Ezen szervek egyrészt az oktatásért felelős miniszter irányítási feladatainak ellátásában közreműködtek és hatáskörük alapján részben a miniszter ágazati irányítási tevékenységét segítették (a régió tanügyi helyzetének vizsgálata, értékelése, kisebbségi oktatás helyzetének és a tankönyv- és taneszközellátásnak a figyelemmel kísérése). Másrészt tényleges szakértői és hatósági előkészítő tevékenységet is végeztek, mint az iskolák szakmai tevékenységének értékelése, szakvélemény adása, működési feltételek, képesítési előírások vizsgálata.

Ez utóbbival kapcsolatban ugyan a törvényjavaslat 99-100. §-hoz fűzött részletes indokolása azt hangsúlyozta, hogy a tankerületi központok nem végeznek tényleges hatósági tevékenységet, kizárólag a miniszter munkáját segítik és szintén nem ellenőrzik az egyes pedagógusok munkáját, mindez csak annyiban érvényesül, hogy az ilyen jellegű tevékenységet nem a saját nevükben és nem a saját hatáskörük ellátásaként gyakorolták, hanem a miniszter munkáját segítőként. E tekintetben tehát a tankerületi központok bár ténylegesen területi oktatási igazgatási szervek voltak, de iure ezt a jogalkotó nem deklarálta, hanem a miniszter segítő szerveként definiálta ezen szerveket. E körben Szüdi János is hangsúlyozta, hogy nem minősültek dekoncentrált államigazgatási szervnek, hiszen vagy szakértőként működtek közre – főként a jegyző államigazgatási jogosítványainak ellátásában - vagy ellenőrző tevékenységet láttak el, ám ez utóbbit a minisztertől, illetve a fenntartói irányítást végzőktől kapott felhatalmazás alapján végezheték.²²⁴

A tankerületi oktatásügyi központok feladata volt az is, hogy a területükön működő közoktatási intézményekről nyilvános jegyzéket vezessen. A tankerületi oktatásügyi központot a művelődési és közoktatási miniszter létesítette és tartotta fenn. Illetékességi területük azonos volt a köztársasági megbízott illetékességi területével, ami azt jelenti,

²²⁴ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 256.

hogy regionális jelleggel tevékenykedtek. A tankerületi oktatásügyi központok együttműködtek az illetékességi területén működő helyi önkormányzatokkal.

A tankerületi oktatásügyi központ igazgatóságából és a régió pedagógusaiból választott szakmai testületből áll. Az igazgatót nyilvános pályázat útján a művelődési és közoktatási miniszter nevezte ki és az intézmény szervezeti és működési szabályzatát is a művelődési és közoktatási miniszter hagyta jóvá.

5.2.6. A fenntartói irányítás és szakmai ellenőrzés

A törvény meghatározta a fenntartói irányítás pontos tartalmát, ami a tudományos irodalomban megfogalmazottakkal összhangban állt. A fenntartói irányítás szabályai ekkor egységesen vonatkoztak valamennyi intézményre attól függetlenül, hogy az állami vagy nem állami kézben volt-, ugyanakkor mindez nem zárja ki, hogy az Ötv. vagy más fenntartótípusra vonatkozó szabály többletelemeket határozzon meg ezekre. Különösen a helyi önkormányzatok kapcsán érdemes rögzíteni, hogy a fenntartói jogokat nem feltétlenül az ingatlan tulajdonosa gyakorolhatta, hiszen annak használati joga átengedhető volt annak, aki a feladatok ellátását vállalja. Ez utóbbi pedig akár nem önkormányzati szereplő is lehetett, amelynek nyomán az adott intézmény hiába működött önkormányzati tulajdonú ingatlanban, önmagában ettől nem minősült önkormányzati fenntartásúnak. Ugyancsak a helyi önkormányzatokra vonatkozó többleteleme, hogy az Ötv-ben írt felhatalmazás alapján az 1993. évi LXXIX. tv., mint ágazati törvény kötelezővé tette²²⁵ az oktatási feladatokkal kapcsolatban bizottság létrehozását a legalább három intézményt fenntartó helyi önkormányzatok számára. Ilyen kötelezettség hiányában azonban az ennél kevesebb intézményt fenntartó önkormányzatok is létrehozhattak ilyen bizottságot.

A fenntartói jogosítvány központi csomópontjai²²⁶ a feladatellátás egészével, a költségvetéssel, a munkáltatói jogok gyakorlásával, valamint a belső szabályok

²²⁵ Közokt tv. 22. §

²²⁶ A fenntartói jogosítvány elemei ekkor az alábbiak voltak:

- klasszikus szervezeti jogkörök (létesítés, átszervezés, megszüntetés, tevékenységi kör módosítása, intézmény nevének megállapításáról)
- gazdálkodási jogkörök (mint költségvetés meghatározása, költségterítés és tandíj megállapításának szabályai, a szociális alapon adható kedvezmények feltételei)
- ellenőrzési jogkörök a gazdálkodás és működésének törvényessége

kialakításával és a működés ellenőrzésével kapcsolatos volt, amelyek közül Szüdi János a létesítés, átszervezés, megszüntetésen kívül a működés folyamatában a költségvetés meghatározását tartja, amellyel egyben az adott intézmény szakmai mozgástere is meghatározható volt.²²⁷ Szüdi ugyanakkor azt is kiemelte, hogy a költségvetés tervezésének szabályai elsősorban a költségvetési intézményeknél voltak pontosan meghatározva, amelyekre a 139/1993. (X. 2.) szabályait is alkalmazni kellett.

A közoktatási törvény azonban egyes fenntartói jogok gyakorlását többletfeltételekhez kötötte, illetve megállapított egyes garanciális kritériumokat, ugyanis a törvény általánosan írta elő, hogy a fenntartói irányítás nem sértheti a nevelési-oktatási intézmény szakmai önállóságát, az intézmény szakmai döntési hatásköreit.²²⁸ Így a szervezeti, gazdálkodási és a vezetővel kapcsolatos döntésekhez a döntés előtt be kellett szerezni az intézményi belső szerveknek, mint az alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, az iskolai diákönkormányzati szervnek és más érdekképviselői szerveknek a véleményét. Anyagi, illetve gazdasági garanciákat jelentett emellett, hogy új feladatot a fenntartó csak akkor állapíthatott meg, ha az azok ellátáshoz szükséges feltételeket is biztosította.

Az intézményi belső szabályzatok esetén a fenntartó csak jogszerűségi kontrollt gyakorolhatott, a célszerűségi szempontok vizsgálata kizárt volt, ugyanis a törvény garantálta. Így a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása csak akkor volt megtagadható meg, ha az jogszabályt sértett, míg a pedagógiai program jóváhagyása ezen túl akkor is, ha olyan többletfeladatokat tartalmazott, amelyekhez a feltételek nem voltak biztosítottak. A fenntartó mulasztása esetén a szabályzatot jóváhagyottnak kellett tekinteni, ha a fenntartó harminc napon belül, illetve helyi önkormányzat esetén a képviselő-testület a harmincadik napot követő első képviselő-testületi ülésen sem nyilatkozott.

A törvény a fenntartó feladatává tette a törvényesség biztosítását, így a fenntartó feladata volt ellenőrizni a házirend betartását és a belső szabályzatok elfogadására előírt eljárási

- vezetővel kapcsolatos jogosítványok (vezető megbízása, munkáltatói jogok gyakorlása)
 - belső intézményi szabályzatok jóváhagyása (pedagógiai program, szervezeti és működési szabályzat)
 - működés értékelése (foglalkozási, illetve pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtása, a pedagógiai-szakmai munka eredményessége)

²²⁷ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 263.

²²⁸ 1993. évi LXXIX. tv. 106. §.

rendelkezések és a jogszerűség megtartását, valamint elbírálni a jogorvoslati kérelmeket. Amennyiben a fenntartó jogszerűtlenséget tapasztalt, akkor felhívta az intézményt a jogszerűség helyreállítására, és annak eredménytelensége esetén a jogszabálysértő döntést megsemmisítette, és a közoktatási intézmény vezetőjét új döntés, illetve az elmulasztott intézkedés meghozatalára utasította. A törvényesség biztosítása azonban szintén nem adott korlátlan hatáskört a fenntartónak, hiszen nem terjedt ki például a kollektív szerződés vagy a közalkalmazotti szabályzat ellenőrzésére, kiterjedt azonban azon szabályokra is, amelyet nem hagyott jóvá, mint például a házirend.²²⁹ A törvény megteremtette a fenntartói működés ellenőrzéséhez szükséges eszközrendszert is azáltal, hogy előírta, hogy a nevelési-oktatási intézmény tanévenként egy alkalommal kötelezhető arra, hogy tevékenységéről átfogó beszámolót adjon a fenntartónak. A jogosítványok e tekintetben is elsősorban a jogszerű működés biztosítására szorítkoztak, így célszerűségi szempontokat a fenntartó nem vizsgálhatta és nem vonhatta el az intézmény döntési jogát sem.

A közoktatási intézmények szakmai ellenőrzését (irányítását) és annak tartalmát a törvény ekkor „A közoktatási intézmény ellenőrzése” fejezetcím alatt tárgyalta és főként az ellenőrző szervre, valamint az eljárásrendre vonatkozó szabályokat rögzítette. Így meghatározta az ellenőrzés lefolytatásával kapcsolatos nyelvi követelményeket, a szakmai ellenőrzéssel kapcsolatos előzetes értesítés szabályait, a megállapítások közlését. A jogszabály a szakmai ellenőrzéstől különválasztotta a törvényességi ellenőrzést, amely esetén az előzetes értesítést nem kellett alkalmazni, másrészt a szakmai ellenőrzést csak meghatározott, névjegyzékben szereplő személy végezheti függetlenül a hivatali beosztásától. Szüdi János ezzel kapcsolatban 1994-ben azt emelte ki, hogy azért nem beszélhetünk szakmai irányításról, mivel az ellenőrző és az ellenőrzött szerv között nem áll fenn hierarchikus kapcsolat és a jogszerűtlenség érzékelése esetén is legfeljebb javaslatot készíthet azok orvoslására az intézményi önállóság jegyében²³⁰, ugyanakkor az alá-fölé rendeltségi viszony a tudományos koncepciók szerint már ekkor sem volt követelménye a szakmai irányításnak (hierarchián-kívüli irányítás). Különösen a későbbi módosítások tükrében azonban bizonyos, hogy a szakmai ellenőrzés eszközrendszere hiányos volt, amelyet a későbbi módosítások igyekeztek kompenzálni.

²²⁹ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 269.

²³⁰ SZÜDI, *A közoktatási törvény kézikönyve ...*, i. m. 273-274.

5.3. Az 1993-2011 közötti időszak igazgatási változásai

A közoktatási törvény az 1993 és 2011 közötti időszakban csak az igazgatást érintően is közel 20 módosításon ment keresztül, ami azt jelenti, hogy volt olyan év, amikor többször is módosították a törvényt. Ezek egy része csak néhány szegmenst érintett, illetve a közigazgatási átalakításokat követve került a törvénybe, ám más részük meglehetősen nagyarányú, mondhatni novelláris módosítást hajtott végre, jellemzően néhány évente a törvényen. Mindezek alapján állandósult és kialakult rendszerről nem igazán lehet szó, ráadásul a változások egy részét a közigazgatás intézményrendszerében bekövetkezett általános változások is indukálták.

Az oktatási igazgatást érintő változásokat alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk. Így a 2006 előtti időszakban javarészt ágazati tartalmi módosítások történtek és csak részben intézményrendszert érintő átalakítások, míg a 2006 utáni időszakban meghatározóvá váltak az intézményrendszer átalakításából eredő módosítások.

5.3.1. Az 1993 és 2006 közötti változások

Jelentősebb, az igazgatási rendszert érintő módosítás történt 1996-ban, amikor megszűntek a tankerületi oktatásügyi központok. Mindez egyidőben történt a területi közigazgatás átalakításával, hiszen a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet hozta létre a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat mint a kormány általános hatáskörű területi szerveit. A tankerületi oktatásügyi központok megszüntetése folytán azonban a törvény az államigazgatási szervek helyett a helyi önkormányzatok feladatainak az áttekintését hajtotta végre, különös tekintettel a fővárosi és a megyei önkormányzatokra, ezzel biztosítva, a pedagógiai-szakmai szolgáltatások elérhetőségét.

A változások érintették azonban az ágazati irányítás teljes rendszerét, valamint a fenntartói irányítás eszközeit, ugyanis a törvény indokolása szerint az eddigi folyamatellenőrzést a kimenet-ellenőrzéssel kívánták fenntartani. Az 1996-ban történt módosítás a miniszter szabályozási körét is átalakította és több területet a Kormány hatáskörébe utalt, így különösen magasabb szintű jogi szabályozásra utalta a tanulókat és a pedagógusokat alapvetően érintő szabályok megalkotását. Ilyennek minősült az óvodai nevelés országos alapprogramja, a Nemzeti alaptanterv, az érettségi vizsga

vizsgaszabályzata, a diákigazolvánnyal kapcsolatos kérdések, a pedagógusok fővárosi, megyei állandó helyettesítési rendszere vagy a pedagógus-szakvizsga²³¹, míg a kerettantervet, amelyet mint a Nemzeti alaptanterv és az iskolai helyi tanterv közötti szintet, kiiktatták a rendszerből. A fejlesztés körében is új eszközöket vezettek be, valamint a hatásköröket igyekeztek decentralizálni a fővárosi, megyei szintű fejlesztési terv, valamint a közalapítványi rendszer bevezetésével.

A fenntartói irányítás szintjén részben az Alkotmánybíróság 4/1993. (II. 12.) határozatának is köszönhetően a helyi önkormányzati fenntartású iskolák semlegességének garanciáit kellett megteremteni, továbbá nagyobb hangsúlyt fektetni a gyermekbalesetek megelőzésére. A Közkt. tv. 93. §-ának módosításával a módosítás a szakmai ellenőrzés rendszerét is megosztotta a fenntartó és a miniszter között azzal, hogy a szakmai ellenőrzés rendszerét ugyan továbbra is a miniszter működtette, azonban az e körben végzett mérések és vizsgálatok nem az egyes intézményekre, hanem országos, illetve az ország egyes területeire vonatkozhatott, miközben az egyes intézmények szakmai ellenőrzését a fenntartó végeztethette, illetve a miniszter felkérésére köteles volt azt elvégeztetni. A tekintetben azonban az 1996-os módosítás sem hozott változást, hogy a miniszter nem kapott közvetlen irányítási, utasítási jogot. Amennyiben ugyanis még közvetlen beavatkozásra lett volna szükség, akkor ezt államigazgatási hatósági határozat meghozatalával tehetné meg, amely ellen jogorvoslati jog volt igénybe vehető.²³²

A törvény átalakította a Köznevelési Tanács jogállását és ennek megfelelően az összetételét is, amely immáron a miniszter segítő szerve helyett önálló szakértői testületté vált, miközben új szervek is létrejöttek (Országos Kisebbségi Bizottság és Országos Diákjogi Tanács).

A következő évben (1997) a jogalkotó a nem önkormányzati fenntartású intézményekre alkotott szabályok miatt módosította ismét a törvényt. A módosítás az oktatási igazgatás vonatkozásában főként a törvényességi ellenőrzés szabályait pontosította és egészítette ki, valamint a fejlesztési tervvel kapcsolatos rendelkezéseket módosította. A korábbi szabályok szerint ugyanis a jegyző, főjegyző az általa megállapított törvénytértő működés kapcsán csaknem eszköztelen maradt. A módosítás nyomán arról

²³¹ 1996. évi LXII. tv. 71. §.

²³² Lásd 1996. évi LXII. tv. 72. §-hoz fűzött indokolást.

intézkedhetett, hogy az alanyi jogon járó költségvetési hozzájárulást ne folyósítsák tovább az intézménynek.²³³

1998-ban új minisztériumi struktúra épült ki, amely érintett több, a közoktatással kapcsolatos feladatot is. A szakképzéssel kapcsolatos feladatok ellátása ekkor került át az Oktatási Minisztériumhoz.

1999-ben ismét jelentősebb módosítás történt, amelynek elfogadását a kormányprogramban foglalt olyan célkitűzések is indukálták mint a hagyományos iskolaszervezet megerősítése, a közoktatás értékelési, ellenőrzési rendszerének kialakítása, valamint az Oktatási Jogok Biztosának Hivatalának a létrehozása, amely miniszteri biztos szervezetét és eljárását az Oktatási Jogok Miniszteri Biztosa Hivatalának feladatairól és működésének szabályairól szóló 40/1999. (X. 8.) OM rendelet szabályozta. A miniszteri biztos legfőbb feladata, hogy elősegítse és közreműködjön a gyermeket, a tanulót, a hallgatót, a kutatót, a pedagógust, az oktatót, a szülőt, valamint azok közösségeit megillető, oktatással kapcsolatos állampolgári jogok érvényesülésében. Az általa lefolytatható eljárás ugyan sok ponton emlékeztethet az alapvető jogok biztosának az eljárására, azonban ezen biztos mégsem minősül ombudsmannak, hiszen a miniszter egyes feladatait valósítja meg.²³⁴

A törvény általános indokolása a módosítások középpontjába a minőséggel és hatékonysággal kapcsolatos elvárásokat állította, amely magával vonta a minőségbiztosítás megteremtését és az ellenőrzési jogosítványok erősítését. Ennek érdekében több kötelezettséget is felállított a fenntartók számára a tervszerűség biztosítására. Így a helyi önkormányzat háromnál több közoktatási intézményt fenntartása esetén kötelesek lettek feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és -fejlesztési tervet készíteni.

A fenntartó feladatai közé tartozott ezután annak ellenőrzése, hogy a közoktatási intézmény törvényesen, szakszerűen, gazdaságosan működik-e. A fenntartói ellenőrzési jog ennek megfelelően nem csak a gazdálkodás területére terjed ki, hanem átfogja a közoktatási intézmény teljes működését.

²³³ 1997. évi CXXVIII. tv. 1. §.

²³⁴ HALÁSZ Gábor, *Az oktatási jogok biztosa a közoktatásban*, Új pedagógiai szemle 1999. 9. 43-50.

A módosítás nyomán állította fel a Kormány az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpontot is, amely országos illetékességgel rendelkező, központi hivatalként végezte a minőségbiztosítási, ellenőrzési, mérési és értékelési feladatok irányítását, szervezését és koordinálását, de emellett közreműködött az alapműveltségi vizsga és az érettségi vizsga megszervezésében. A szervezet részletes feladatait a létrehozó kormányrendelet²³⁵ tartalmazta, amelyek alapvetően három nagy csoportba sorolhatók: segíti a miniszter ágazati irányítási jogkörének megvalósítását és konkrét hatósági döntések előkészítését, valamint ellátja az alapműveltségi és az érettségi vizsgával kapcsolatos feladatokat.²³⁶

A módosítás ezzel párhuzamosan a miniszter jogosítványait is bővítette. A szabályozási jogkörbe visszakerült a nemrég kiiktatott kerettanterv, továbbá az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont útján a miniszter szakmai ellenőrzést gyakorolhatott és a törvényesség helyreállítása érdekében a közigazgatási hivataloknál, a jegyzőknél, főjegyzőknél, valamint az Állami Számvevőszéknél is eljárást kezdeményezhetett. Ezt egészítette ki a helyi önkormányzatoknál mint fenntartóknál végzett ellenőrzés az Ötv. 97. § c) pontja alapján, amikor az oktatási miniszter mint ágazati miniszter meghatározhatta a képesítési előírásokat, amelyeket, valamint az önkormányzati szervek működését az oktatással kapcsolatban szintén ellenőrizhetett. Az ellenőrzés nyomán kezdeményezhette a közigazgatási hivatal vezetőjénél felhívás kiadását, amelynek eredménytelensége esetén eljárás indítását is kérhette az Állami Számvevőszéknél, az Alkotmánybíróságnál, illetve a bíróságnál.²³⁷

A módosítás átalakította az iskolatípusokat is, így megszüntette a tíz évfolyammal működő általános iskolákat és a törvény nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a pedagógiai tevékenység részeként nevelés is történjen.

Az 1999. évi módosítást értelmező magyarázat a miniszter ágazati irányítási jogkörének a bővülését hangsúlyozza, miközben létrejött az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont is, amely hangsúlyozottan államigazgatási és nem közoktatási intézmény

²³⁵ 105/1999. (VII. 6.) Korm. r.

²³⁶ A csoportosításról lásd SZÜDI, *A Közoktatási törvény 1999. ... i. m.* 133.

²³⁷ 1999. évi LXVIII. tv. 44. § (4) bekezdés.

és amely ekkor szorosan kapcsolódott a miniszter ágazati irányítási tevékenységéhez.²³⁸ A miniszteri hatáskörök a módosítás nyomán kiterjedtek a Kollégiumi Nevelés Országos Alapprogramjára, a minőségbiztosítási feladatok ellátására, a miniszteri biztos intézményével kapcsolatos feladatokra, a területfejlesztéshez kapcsolódó oktatáspolitikai feladatokra, valamint a pedagógus-továbbképzési rendszer működtetésére. Eközben a fenntartói ellenőrzés is szigorodott éppen a miniszteri hatáskörök gyakorlásával összefüggésben.²³⁹ Ugyanakkor az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont létrehozása ekkor valóban nem érintette a fenntartói irányítás jogosítványait, annak ellenére, hogy egyedi ügyekben is eljárhatott mint hatósági ellenőrzést végző szerv.²⁴⁰

A 2000-ben történt módosítás a miniszter szabályozási jogkörét a keresetkiegészítések szabályozásával egészítette ki, majd a 2002-ben történt módosítás ismét a kormányprogramra hivatkozással²⁴¹ módosította kisebb részben a törvényt és alapvetően az intézmények szerkezetét érintette, továbbá az igazgatás tekintetében a miniszter jogosítványait érintette annyiban, hogy egyes döntéseknél visszaállította az Országos Köznevelési Tanács egyértéki jogát.²⁴²

A 2003-as módosítás viszont ismét egy novelláris módosítást hozott ismét a minőségi kérdésekre is hivatkozással. E tekintetben a törvény általános indokolása a tanulók olvasás-szövegértési képességének hiányosságait emelte ki a nemzetközi mérési eredmények alapján, valamint a társadalmi esélykülönbségek csökkentését tűzte ki célul. Problémaként hozták fel a tanulók túlterheltségét, valamint az idegen nyelvtudás hiányosságait is.

A törvény az igazgatási szabályok között pontosította a működés engedélyezésére vonatkozó szabályokat, valamint a nem állami, illetve nem helyi önkormányzati fenntartású nevelési-oktatási intézményekre vonatkozó szabályokat, különös tekintettel a közoktatási megállapodás megkötésére.

²³⁸ SZÜDI, *A Közoktatási törvény 1999., i. m.* 133.

²³⁹ SZÜDI, *A Közoktatási törvény 1999., i. m.* 127-129.

²⁴⁰ Lásd 1993. évi LXXIX. tv. 32. § (12) bekezdése és SZÜDI, *A Közoktatási törvény 1999., i. m.* 134.

²⁴¹ A 2002. évi XXI. törvényhez fűzött általános indokolás.

²⁴² 2002. évi XXI. tv. 6-8. §.

A törvény ugyanakkor az iskolarendszert alapjaiban nem változtatta meg, azonban a fenntartói, irányítási rendszert jelentősen átalakította. Egyrészt a módosítás nyomán egyértelművé vált, hogy a fenntartó milyen másodfokú döntési jogköröket gyakorolhat és ez a törvény vezette be az intézményi döntés semmisségének a fogalmát. Mindez azért különösen fontos, mivel az intézményi jogviszonyban állókra és a jogorvoslati eljárásra a felsőoktatáshoz hasonlóan²⁴³ itt is sui generis szabályok vonatkoznak, így mivel nem hatósági határozatról van szó, így a hatósági eljárás fogalmai és szabályai mögöttesen sem érvényesülnek.²⁴⁴

A törvény emellett a fenntartói irányítás egyes döntéseinél meghatározta a véleménybeszerzés szabályait és az elmaradás következményeit, valamint bővítette az egyeztetési kötelezettség lefolytatását, amely immáron nemcsak valamely szolgáltatás teljes megszüntetésénél, hanem részleges esetben is kötelezővé vált, mint ahogyan átszervezés esetén is.²⁴⁵

Jelentősen átalakultak az oktatásért felelős miniszter jogosítványai is. A szakképzéssel kapcsolatos feladatok ellátása ismét visszakerült a szakminiszterekhez²⁴⁶, amely egyben érintette a szabályozási jogkörök átalakítását is. Szintén ezen jogkör átalakítását jelentette, hogy egyes helyi szempontú döntési jogosítványok a minisztertől a jegyzőhöz kerültek át, így a módosítás nyomán a jegyző, illetve a főjegyző rendelhetett el rendkívüli szünetet²⁴⁷, ugyanakkor a Kormány esetében valójában utólagosan adott a módosítás felhatalmazást a már létező 20/1997. (II. 13.) Korm. r. egyes kérdéseinek szabályozásához. A módosítás nyomán szerepel az ágazati irányítás alcímbe a miniszter mellett helyesen a Kormány is, hiszen már a korábbi módosítások is tartalmaztak kormányzati hatásköröket. A módosítás az irányítási eszközök közé utalta a Közoktatás Fejlesztési Célleit, amelyből oktatási feladatokhoz nyújtható anyagi támogatás.

A módosítás jelentősen átalakította a miniszter közoktatás-fejlesztési feladatait is. Így kikerültek a tankönyvvé nyilvánítással kapcsolatos feladatok, miközben a vizsgaelnöki

²⁴³ Lásd részletesen ÁRVA Zsuzsanna – LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *A közigazgatási eljárás alkalmazásának felsőoktatási tapasztalatai*, 2018 (megjelenés alatt)

²⁴⁴ 2003. évi LXI. tv. 54-55. §.

²⁴⁵ 2003. évi LXI. tv. 59. §.

²⁴⁶ 2003. évi LXI. tv. 63. §.

²⁴⁷ 2003. évi LXI. tv. 61. §.

és szakértői feladatok újként jelentkeztek. A miniszter tanácsadó testületei is bővültek az Országos Szülői Érdek-képviselői Tanács létrehozásával.

A törvény új alapokra helyezte az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont feladatait is, amely továbbra is központi hivatalként működhetett tovább. Ezen időponttól vált azonban jogosulttá hatósági ellenőrzést lefolytatni a közoktatási intézmények tevékenysége vonatkozásában, amely eljárás az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint folyhatott. Ez a módosítás iktatta a törvénybe a hatósági ellenőrzés nyomán igénybe vehető szankciókat is, amely felügyeleti bírság vagy szabálysértési eljárás kezdeményezése lehetett²⁴⁸.

A fenntartói irányítás eszközrendszer kapcsán a jogalkotó reagált arra a viszonylag gyakran felmerülő problémára is, hogy a jogi szabályozás nem rendezte egyértelműen, hogy az óvodai csoportok, iskolai osztályok, kollégiumi csoportok indítása az intézmény vagy a fenntartó döntési kompetenciájába tartozik. A kérdést a módosítás akként rendezte, hogy a fenntartó hatáskörébe utalta a kérdést. Ugyancsak a fenntartói irányítás körében egészítette ki a jogalkotó a tevékenység ellenőrzésére vonatkozó szabályokat, amely ellenőrzést ezután legalább négyévente kötelező volt elvégezni, amelynek a gazdálkodási és működési kérdésekre egyaránt ki kellett terjedni.²⁴⁹ Szintén a felmerült problémák miatt tette lehetővé bizonyos korlátokkal a jogalkotó az intézmény átszervezését is tanítási, illetőleg nevelési évben, figyelemmel arra, hogy a jogszabály a székhelyének, telephelyének megváltoztatását is átszervezésnek minősíti. Pontosították továbbá a kisebbségi önkormányzat részére biztosított jogok gyakorlását, valamint kiterjesztették a fenntartó jóváhagyási kötelezettségét az óvodák, iskolák és kollégiumok házirendjére, továbbá az intézményi minőségirányítási programra, amely szabályzatok szintén törvényességi szempontból vizsgálhatók csak.²⁵⁰

A 2005-ben történt módosítás²⁵¹ csak kisebb fenntartói jogokkal és azok ellenőrzésével kapcsolatos módosításokat tartalmazott különös tekintettel a kisebbségi önkormányzatok

²⁴⁸ 2003. évi LXI. tv. 66. § (5) bekezdés.

²⁴⁹ 2003. évi LXI. tv. 70. §.

²⁵⁰ 2003. évi LXI. tv. 71. §.

²⁵¹ 2005. évi CXLVIII. tv. 29-33. §.

törvényességi ellenőrzésére, valamint pontosították a többcélú kistérségi társulások feladatkörét.

5.3.2. A 2006 utáni igazgatási változások

A 2006. évi LXXI. törvény ismét reformot hajtott végre ugyancsak a szakmai hatékonyság növelése jegyében. A törvény igyekezett megkönnyíteni a helyi önkormányzatok számára az intézményalapítási lehetőséget, ugyanakkor a fenntartói feladatok között a nem állami és nem helyi önkormányzati fenntartású intézményeket igyekezett mentesíteni több kötelező feladat ellátása alól, miközben újraszabályozta a helyi önkormányzatok esetén az intézkedési terv megalkotására vonatkozó rendelkezéseket is.²⁵²

2006. év végén a kormányzati szerkezetátalakítás azonban ismét érintette a közoktatási törvényt. A módosítás közvetlen előzménye volt az Alkotmány azon módosítása, amely lehetővé tette, hogy a minősített többséget igénylő törvények esetében a minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezéseket a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvénnyel módosítsa az Országgyűlés. A felhatalmazás nyomán a teljes kormányzat struktúra átalakult, amely az oktatási ágazatot is érintette. Ennek nyomán az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont helyébe a közoktatási feladatkörben eljáró oktatási hivatal kifejezés került követve a központi közigazgatásban lezajló változásokat, amelynek nyomán az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont Oktatási Hivatallá alakult át 2007. január 1-i hatállyal²⁵³. Az Oktatási Hivatal pontos szervezetét és feladatait, hatásköreit a 307/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet tartalmazta, amelynek nyomán az Oktatási Hivatal is központi hivatalként működött, ám önálló hatósági jogosítványokkal, amely szervezetnek a tevékenységét a miniszter felügyelte. A törvény az oktatási igazgatási kérdéseket tartalmi szempontból nem módosította.

A következő évben a jogalkotó egy átfogó módosítást tűzött célul a demográfiai kihívásokra, a költséghatékonysági kérdésekre, a településszerkezeti tényezőkből adódó esélykülönbségekre, valamint az egyenlő bánásmód követelményeinek teljesítésére²⁵⁴

²⁵² 2006. évi LXXI. tv. 14-15. §.

²⁵³ 307/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

²⁵⁴ A 2007. évi LXXXVII. törvényhez fűzött általános indokolás.

tekintettel. Az oktatási igazgatás keretében, főként az egyházi intézmények kapcsán a törvény ismét módosította a nem állami és nem helyi önkormányzati fenntartású intézményekre vonatkozó kötelezettségeket. Az általános indokolásban is kiemelt egyenlő bánásmód megtartására tekintettel a jogalkotó bővítette a semmis intézményi rendelkezésekre és a bíróság által meghozható döntésekre vonatkozó szabályokat. A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozásra tekintettel úgyszintén szükségessé vált a törvény módosítása, miközben a regionális átalakítás jegyében a szakképzés szervezését megkísérelték regionális szintre telepíteni és ott összehangolni.²⁵⁵

A módosítás érintette az ágazati irányítást végző miniszter, valamint a Kormány szabályozási jogkörét az új intézmények vonatkozásában, illetve a jegyzői, főjegyzői illetékességi terület szabályozásához és ugyancsak az új szempontokkal bővült az oktatási feladatokat ellátó hivatal jogköre is, amelynek hatósági ellenőrzése immáron ezen területekre is kiterjedt, valamint szabálysértési eljárást folytathatott le.

2008-ban tovább folytatódott az esélyegyenlőség megteremtését célzó intézkedések integrálása. A 2008. évi XXXI. törvény egy nagyobb tartalmi módosítást hajtott végre, amely azonban az oktatási igazgatás tekintetében főként a miniszter és a Kormány szabályozási jogát érintette és bővítette. A miniszter esetében elsősorban az eljárások igazgatási szolgáltatási díjainak megállapításához, míg a Kormány olyan foglalkoztatási kérdéseknek a rendezéséhez kapott felhatalmazást, amelyek szorosan kötődnek a közoktatás-szervezéshez, valamint szintén a szabályozási körébe tartozó szabályzatokhoz kapcsolódó díjazás, illetőleg az igazgatási szolgáltatási díj megállapítására. Az Oktatási Hivatallal kapcsolatos rendelkezések pedig a bírság megállapítására vonatkozó szabályokkal bővültek. 2008 év végén a 2009. évi költségvetést megalapozó törvény – sok más törvény mellett – szintén érintette a közoktatási törvényt is és további díjmegállapító rendelkezéseket, felhatalmazásokat adott a miniszternek és a Kormánynak.²⁵⁶

2009-ben két módosítás is történt. Az első a 2009. évi LVI. törvény által, amely a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosítását hajtotta végre a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK

²⁵⁵ 2007. évi LXXXVII. tv. 14. §.

²⁵⁶ 2008. évi LXXXII. tv. 5. §.

irányelv átültetésével összefüggésben. A jogszabály a hatósági eljárás mellett több más törvényt is módosított, így a közoktatási törvénybe az Oktatási Hivatal által végzett hatósági ellenőrzéssel összefüggésben bekerültek az ügyintézési határidők, a jegyző, illetve főjegyző által végzett hatósági ellenőrzésre a törvény a hatósági ellenőrzés szabályait rendelte alkalmazni, míg a szolgáltatási irányelv szabályainak megfelelően különválasztották a vizsgaelnökre, valamint a közoktatási szakértőre vonatkozó szabályokat, ugyanis csak az utóbbi tartozott az irányelv hatálya alá²⁵⁷.

2009. év végén még a költségvetési törvényben is történt egy módosítás, amely több, apróbb pontosítást hajtott végre az egyházi jogi személyek feladatellátásával, a térítési díjak megállapításával, a miniszter, valamint a Kormány szabályozási jogkörével kapcsolatban, valamint az egyházi (illetve kisebbségi) kiegészítő támogatással kapcsolatban. A módosítás érintette továbbá a miniszter megállapodáskötési jogát és az Oktatási Hivatal jogkörébe utalta, hogy határozattal állapítsa meg, hogy mely intézmény köteles felvenni a tanulót, ha az önkormányzat nem tesz eleget feladatellátási kötelezettségének. E körben érdemes megjegyezni, hogy ebben az időszakban a helyi önkormányzatok feladatellátási kötelezettségének ellenőrzése a területi kormány szerv részéről (ekkor éppen regionális államigazgatási hivatalok) egyébként is problémás volt, hiszen a törvényességi ellenőrzés rendszere szünetelt.²⁵⁸

A 2011. évi jogalkotást megelőzően, 2010-ben, azaz a választások évében rögtön két módosítás is történt. A 2010. évi LXIII. törvény kifejezetten a közoktatási törvény

²⁵⁷ 2009. évi LVI. tv. 76. §.

²⁵⁸ A 2006-2010 közötti időszak a regionális átalakítás időszaka volt Magyarországon. A fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok illetékességi területének átalakítását a jogalkotó először 2006-ban kísérelte meg a 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelettel, azonban az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) határozatában alkotmányellenesnek minősítette főként arra tekintettel, hogy az illetékességi terület ezen szervek esetében nem pusztán formalitás, hanem a működéshez szorosan tapadó lényeges tulajdonság. Ekként a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. módosításánál a kétharmados többség kizárólag a szerv nevének módosítása miatt nem kerülhet meg. 2007-ben a jogalkotó így eredeti jogalkotó hatáskörben alkotott rendelettel (177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet) kísérelte meg regionálissá alakítani a közigazgatási hivatalokat, amelyet azonban az Alkotmánybíróság a 131/2008. (XI. 3.) AB határozattal ismét Alkotmányba ütközőnek minősített, mivel álláspontja szerint a Kormány elszakította ezen szerveket az azokat létrehozó helyi önkormányzati törvénytől. A döntés arra is felhívta a figyelmet, hogy a közigazgatási hivatalok esetében a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés jelenti az egyik alapvető feladatot, így amennyiben a szervet az Ötv-től függetlenül hozzák létre, akkor a törvényességi ellenőrzés nem gyakorolható. A kétharmados módosítás igénye miatt végül újfent eredeti jogalkotó hatáskörben alkotott kormányrendelet (318/2007 (XII. 23.) Korm. r.) született, amely létrehozta a regionális államigazgatási hivatalokat, amelyek így nem gyakorolhatták a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést, amely így 2009. január 1-től 2010. szeptemberéig szünetelt. Ebben az időszakban ugyanis nem volt olyan szerv, amely az Ötv-ben meghatározott jogkört gyakorolhatta volna.

módosítása érdekében született, míg a 2010. évi CLIII. törvény a 2011. évi költségvetést alapozta meg és ezzel összefüggésben módosított más törvényeket. Az első módosítást végrehajtó törvény bár mindösszesen öt szakaszból állt, jelentős módosításokat kezdett meg, illetve vetített előre. Az 1. § kifejezetten a fenntartói jogok gyakorlását érintette arra is figyelemmel, hogy a települési önkormányzatok között meglehetősen jelentős nagyságbeli eltérések vannak, amelyek miatt indokoltnak tartotta a jogalkotó eltérő szabályokat meghatározni ezekre, valamint egyszerűsíteni az intézményátszervezések lebonyolítását. E körben ismét az átszervezéssel kapcsolatos eljárási szabályokat módosították, ugyanis az előző módosítástól eltérően az indokolás szerint az átszervezés egy másik fogalmi köre is problémát jelentette, ugyanis abba beleértendő az is, ha a fenntartó az intézménytől a rendelkezésre bocsátott vagyont, illetve az a feletti rendelkezési jogot vonja meg, amelyet az is lefed ha más épületbe költöztetik az intézményt vagy egyes épületrészeit más funkcióra használják.

Ennél is jelentősebb azonban az a könnyítés, amely a legalább három intézményt fenntartó önkormányzatokra vonatkozott és ami egyes fenntartói jogok gyakorlását (közte az intézményi költségvetés meghatározását és módosítását) már nem kötötte az intézményi szervekkel (szülői szervezetek, alkalmazotti közösségek, diák önkormányzatok) történő egyeztetési kötelezettséghez, helyette az intézményvezetőnek küldött tájékoztató pótolhatta ezt a funkciót, amit az intézményvezető a helyben szokásos módon hoz nyilvánosságra. Az intézmény közössége a vezető felé kommunikálhatta véleményét, amelyről az intézményvezető tájékoztatta a fenntartót. E tekintetben a törvény indoklása a gazdasági helyzettel indokolta a módosítást, illetve éppen Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatát hozta fel példának, amely 84 közoktatási intézményt tartott fenn ebben az időszakban.²⁵⁹ -, jelentős többlet terhet jelentett a törvény szerinti véleményeztetési kötelezettség akkor hatályos szabályozása, különösen olyan fenntartói döntéseknél, mint a közoktatási intézmény költségvetésének meghatározása, amely az önkormányzat költségvetési rendeletének elfogadása előtt valamennyi, az önkormányzat által fenntartott intézményt érint. A rendelkezés a célját úgy is elérte, ha a fenntartó nem közvetlenül, egyesével kereste meg az e bekezdés szerinti közösségeket, hanem az

²⁵⁹ 2010. évi LXIII. törvény 1-4. §-hoz és 2-3. §-hoz fűzött részletes indoklás. Ugyanakkor az indoklás tévesen utal az 1993. évi LXXIX. tv. 102. § (6) bekezdésében foglalt szabályokra, ugyanis a nevezett bekezdést az 1999. évi módosítás hatályon kívül helyezte, így elírás folytán helyesen a 102. § (3) bekezdésében foglalt szabályokról van szó.

intézményvezetők útján történt meg a tervezett intézkedés véleményeztetése. A módosítás a csoportok, osztályok indítására vonatkozó döntés határidejét is módosította, a május 15-i határidő helyett július utolsó munkanapjában meghatározva a véghatáridőt figyelemmel a beiratkozások időpontjára, amely alapján a fenntartó mérlegelheti és megalapozottan meghatározhatja az igényeknek megfelelő csoportszámot.

2010. év végén a költségvetési törvényben újabb rövid, ámde annál jelentősebb módosítások történtek. Így a jegyzőtől, valamint a főjegyzőtől a nem helyi önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézmények működési engedélyezésével kapcsolatos eljárás átkerült az újonnan létrehozott területi kormányhivatalok oktatási szakigazgatási szervéhez, és előírta, hogy az ellenőrzést a nem önkormányzati fenntartású intézményekben (kivéve a kisebbségi önkormányzatok által fenntartott intézményeket) az eddigieknél gyakrabban, kétévente kell elvégezni.

A törvény részletes indokolása a változással kapcsolatban azt emelte ki, hogy a tapasztalatok szerint a jegyzők eljárása a működési engedélyezések tekintetében nem volt egységes és nem mindig követték az egységes szakmai szempontokat.²⁶⁰ A változások – mivel a területi kormányhivatalok is 2011-ben kezdték meg a működésüket csak 2011. április 1-jétől léptek életbe. Ugyanakkor a megyei és fővárosi önkormányzatok egyes feladatait a területi kormányhivatalok, illetve ahhoz kapcsolódóan Megyei Intézményfenntartó Központok²⁶¹ vették át, amely központ a Kormány által intézményfenntartásra és az átvett vagyon tekintetében vagyonkezelői jogok gyakorlására kijelölt szerv. A MIK-ek felett a kormány megbízottak gyakoroltak irányítási jogosítványokat, míg maguk a központok középírányító feladatokat láttak el. 2012 januárjában meg is jelentek a MIK-ek alapító okiratai²⁶², amelyek nyomán ezek feladatává vált az intézmények kiszámítható, biztonságos és hatékony működése. A feladatuk 2013. január 1-vel változott meg gyökeresen a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ létrehozásával, amelyet követően a MIK-ek is a miniszter irányítása alá tartoztak.

²⁶⁰ 2010. évi CLIII. tv. 16. §-hoz fűzött részletes indokolás.

²⁶¹ 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet

²⁶² <https://hirlevel.egov.hu/2012/01/15/megjelentek-a-megyei-intezmenyfenntartko-kozpontok-alapito-okiratai/> (2019. június 5-i letöltés)

5.4. Összegzés

Az 1993 és 2011 közötti időszakot vizsgálva megállapítható, hogy az eltelt időszak alatt egyre több szabály született a helyi önkormányzatok fenntartói jogának ellenőrzésével kapcsolatban, érintve a törvényességi ellenőrzés szabályait, valamint az időközben létrehozott Országos Köznevelési Értékelési és Vizsgaközpont, valamint az Oktatási Hivatal jogkörét. 1993-ban a törvény elfogadásakor ugyan a jogalkotó deklarálta a legfontosabb szabályokat, azonban a teljes rendszer kiépítése nem történhetett meg egy lépésben, hiszen a módosításokból is kitűnik, hogy számos kérdés maradt szabályozatlanul, míg más esetben éppen a szigorú szabályok állták a működés gátját.

Összességében a korszak teljes időszakára jellemző maradt az az 1997-ben készült jelentés szerinti megállapítás, amely szerint „a magyar köznevelési rendszer irányítását két alapvető adottság jellemzi: egyfelől a *közigazgatási integráció*, másfelől a *felelősségmegosztás*. Az integráció azt jelenti, hogy a köznevelési igazgatás helyi és területi szinten nem válik el a közigazgatás általános rendszerétől, vagyis az önkormányzati igazgatástól. A központi kormánynak nincsenek közvetlenül alárendelt helyi vagy területi igazgatási szervei. A helyi és területi köznevelési igazgatási feladatokért részben az önkormányzatok választott testületei, részben az általános közigazgatási feladatokat ellátó jegyzők a felelősek. Az önkormányzati hivatalokon belül általában nincsenek elkülönült, kizárólag a köznevelés igazgatásáért felelős szervezeti egységek.”²⁶³ Ugyan a közigazgatásban 1997 és 2010 között fontos változások következtek be, azonban az integráció elve folyamatosan érvényesült főként helyi és területi szinten egészen a 2010-ben elfogadott legutolsó változásig, amikor a területi közigazgatásban bekövetkezett változásokkal együtt megváltozott a köznevelésnek akkor még a működési engedélyezési és ellenőrzési rendszere, majd a fenntartás egésze is, bár ez utóbbi már a 2011 utáni időszakhoz kötődik.

A felelősségmegosztás mint az irányítás fő jellemvonása horizontálisan és vertikálisan egyaránt érvényesült. Horizontálisan az azonos szinten álló szervek között, ami a központi szint kapcsán kezdetben az oktatási minisztert és más – elsősorban a szakképzésért felelős – minisztereket jelentett, majd fokozatosan bővült a központi szint

²⁶³ Jelentés a magyar köznevelésről, 1997. <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/4-1-koznevelas-iranyitas> (2019. július 25-i letöltés)

is annyiban, hogy a minisztertől a hatósági jogalkalmazási feladatok átkerültek az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközponthoz, majd az Oktatási Hivatalhoz, miközben vertikálisan nagy felelősség terhelte a helyi önkormányzatokat, azzal, hogy az 1997-ben készült összefoglaló anyag ide sorolja a közoktatás intézményein belül történő irányítást (vezetést) is, így a közoktatási rendszer irányítása kapcsán megkülönbözteti az irányítás négy szintjét és funkcióit. E tekintetben azonban az anyag nem teljesen feleltethető meg az irányítás mint közigazgatás-tudományi fogalom tartalmának, hiszen irányításnak tekinti a szervezeten belüli tevékenységet is. E körben értelmezhető az a nemzetközi összehasonlítás, amely valójában döntési kompetenciákat elemez irányítás helyett és ennek alapján idézi egy 14 országra kiterjedő 1990-es OECD-vizsgálat eredményét, amely alapján az iskolai kezdő szakaszban (ISCED1) jobban összpontosulnak iskolai és helyi szinten a döntési jogosítványok, mint a felső középfokú szakaszban (ISCED 3).²⁶⁴ Ugyanakkor a döntéshozás szintjeinek elemzése már eltérő szempontokat visz az elemzésbe, mint ahogyan a politikai-konzultatív, kormányzati-igazgatási-hatósági, valamint a szakmai funkciók megkülönböztetése sem teljesen feleltethető meg a szakmai és fenntartói irányítás kettősségének.

Annyi azonban bizonyos, hogy a feladatokat a jogalkotó nemcsak pontosította és a társadalmi viszonyokhoz igazította, hanem egy differenciálódás is következett be kezdetben elsősorban központi, majd területi szinten is. Míg a rendszerváltás körüli szabályozás egyedüli jogosultként igyekezett a minisztert feltüntetni és a helyi önkormányzati szabadság jegyében a helyi önkormányzatoknak viszonylag nagy szabadságot adni, addig a későbbi időszakban az állami szabályozás nem nélkülözhetette a hatósági eszközöket, amelyhez meg kellett teremteni a megfelelő intézményi struktúrát.

Első lépésként a jogalkotó a miniszter mellett beemelte a Kormányt mint szabályozó szervet és a fontosabb kérdések szabályozását egy magasabb jogalkotói szintre emelte, ezzel garanciális jellegű elemeket is biztosítva. A következő lépésként létrejött az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, amely az 1999-es módosítás, valamint az ahhoz fűzött indokolás és az akkori magyarázatok, kommentárok²⁶⁵ alapján is elsősorban a minisztert segítő szervezet volt, viszonylag kevés hatósági jogkörrel,

²⁶⁴ Jelentés a magyar közoktatásról, 1997. <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/4-1-kozoktatasi-iranyitas> (2019. július 25-i letöltés)

²⁶⁵ SZÜDI, *A Közoktatási törvény 1999. ...*, i. m. 133-134.

amely folyamatosan gyarapodott, és 2006 év végén önálló hatáskörökkel rendelkező központi hivatallá vált a központi közigazgatás átszervezése jegyében, amelynek tevékenységét a miniszter felügyelte. Az oktatási igazgatás átalakulása e tekintetben egyrészt követte a közigazgatás általános tendenciáit, másrészt az oktatással kapcsolatos állami hatósági tevékenység is egyre erősödött, miközben a miniszter tevékenysége a hatósági tevékenység felől eltolódott egy zömében szabályozó-ágazati irányító tevékenység irányába, a hatósági jogosítványok egyre inkább leváltak róla és átkerültek az Oktatási Hivatalhoz.

Az utolsó lépés már átmenetet képez a 2011 utáni időszakhoz, hiszen a közoktatás működési engedélyezése, ellenőrzése ekkor szakadt el először a helyi önkormányzatoktól, illetve a jegyzőtől, főjegyzőtől és került át az akkor létrejövő fővárosi és megyei kormányhivatalok oktatási szakigazgatási egységeihez. E tekintetben tehát jelentős változás történt, hiszen a területi államigazgatásban zajló integráció részeként létrejövő hivatal nem egy olyan feladatot kapott meg, amelyet korábban egy másik dekoncentrált államigazgatási szerv gyakorolt, hanem egy önkormányzatokhoz is kapcsolódó feladatot, amelyet ugyan a jegyző, főjegyző gyakorolt mint államigazgatási szerv, azonban ezen személyek önkormányzati kötődése miatt a feladat kettős jellege vagy érdekeltisége is kétségtelen volt. Külön figyelemreméltó a feladat ellátási szint megváltozása, hiszen míg a járási hivatalok mint alsó-középszintű államigazgatási szervek létrejötte nyomán a jegyzői feladatok, hatósági jogosítványok egy része ezen szervekhez került, addig ezeket a feladatokat a jogalkotó egy szinttel feljebb, megyei, fővárosi szintre telepítette ekkor még attól függetlenül, hogy jegyző vagy főjegyző gyakorolta korábban a jogosítványokat. Már ezek a változások elindították a közoktatás állami hatáskörbe kerülését, amely tendencia a következő időszakban csak folytatódott.

6.A KÖZNEVELÉS-KÖZOKTATÁS IGAZGATÁSA 2011-TŐL NAPJAINKIG

6.1. A közoktatás-köznevelés új szabályozása

6.1.1. A köznevelés-közoktatás megváltozott céljai

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. tv. általános indoklásában megfogalmazott célkitűzés a Verebelyi Imre által 1978-ban már jelzett jogi túlszabályozás hátrányos következményeit emelte ki, amely a jogalkotó álláspontja szerint már az oktatásügy színvonalát és működését veszélyeztette. Éppen ezért a törvény általános indoklása sem a központilag vezérelt, sem az 1990 és 2011 közötti időszakban érvényesülő teljesen decentralizált oktatásügyet nem tartotta teljesen megfelelőnek, amely helyett három alapelvet kívánt érvényesíteni.

Az első az a szemléletváltás, amely az oktatás-nevelés célkitűzései közül az oktatás helyett a nevelést helyezte előtérbe. Mindezt oly mértékben hangsúlyosnak tartotta a jogalkotó, hogy azt a törvény címében is ki kívánta emelni.

A törvény második célkitűzése a kerettörvényi jelleg kialakítása volt, amelynek nyomán a nemzeti köznevelésről szóló törvény csak a legszükségesebb elemeket tartalmazza és a részletszabályok megalkotását alacsonyabb szintre delegálja. Ennek érdekében a jogalkotó azt is célul tűzte ki, hogy a felhatalmazásokat törvényi szinten fogalmazza meg, amely várhatóan egy világosan áttekinthető rendszert hoz létre a köznevelés terén. Mindennek nyomán egy olyan összetett, ám mégis áttekinthető rendszer jöhet létre, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel éppúgy, mint a nemzetközi jogszabályokkal és megállapodásokkal, más sarkalatos és ágazati törvényekkel. E körben külön kiemelandő, hogy a köznevelési ágazat szabályozásának meg kell teremteni a koherenciáját a felsőoktatással és a szakképzéssel is, ám elkerülve ugyanazon tárgykör több törvényben történő ismételt szabályozását.

A harmadik talán a legösszetettebb és legtöbb vizsgálatot igénylő célkitűzés, hogy a jogalkotó újra kívánja definiálni a Magyar Állam köznevelésben betöltött szerepét.

Mindezen célkitűzések nyomán 2012. szeptember 1-től a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) lépett – részben – a többször módosított, 1993-ban elfogadott közoktatási törvény helyébe. E körben rögtön érdemes rámutatni, hogy az átfogó változást nem egy lépésben valósították meg, ugyanis a Nktv. fokozatosan lépett hatályba és vette át a Közv. szerepét és teljes egészében csupán a 2014-es általános önkormányzati választások után váltja fel a korábbi 1993-as közoktatási törvényt. Figyelemmel arra, hogy a 2011-ben elfogadott törvény nem egy módosítást hajtott végre, hanem egy koncepcionális változást kezdett meg, így érdemes a törvény teljes szerkezetét röviden vázolni az oktatás irányításán kívül, különös tekintettel az alapelvekre, a tankötelezettség szabályaira, valamint az intézménytípusokra, hiszen ez utóbbiak szorosan kapcsolódnak a fenntartói feladatokhoz és mint a szabályozási jog sarokpontjai, alapvetően határozzák meg az oktatási igazgatás más elemeit is.

6.1.2. Az új törvény szerkezete és alapjai

Az Nktv. a címéhez is illeszkedően a célok és alapelvek között középpontba állította a nevelést és emellett az oktatást, mint a társadalmi leszakadás megakadályozásának és a tehetséggondozásnak az eszközét. A jogalkotó fő eszközének a szabályozást tekintette, amellyel a céloknak megfelelő köznevelési rendszer megteremthető és ahol a szabályozás alapját az alkotmányos alapértékek a Nemzeti Együttműködés Programja, valamint a magyar és az európai köznevelés hagyományai jelentették. A törvény deklarálta is az Alaptörvényben foglalt művelődéssel kapcsolatos jogok végrehajtása érdekében született és azon keretek között biztosította az oktatás hozzáférhetőségét és ingyenességét. A törvény itt is deklarálta, hogy a köznevelés-közoktatás biztosítása immáron nem feladat ellátását jelenti és így szolgáltatás nyújtását, hanem egyértelművé teszi, hogy közszolgáltatás ellátása történik, amely által a jogalkotó az állam teljes felelősségét fogalmazza meg és deklarálja, amelyből az is következik, hogy az oktatási igazgatás teljes területén az állami akarat érvényesülhet²⁶⁶. Ennek érdekében a jogszabály már itt újra fogalmazta az intézménylétesítés szabadságát, ahol a fő intézményfenntartóként az államot definiálta, tekintettel arra is, hogy az Alaptörvényben foglalt célok megvalósítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az új szabályok szerint köznevelési intézményt főszabály szerint az állam, valamint a törvény keretei között nemzetiségi önkormányzat,

²⁶⁶ SZÜDI János, *Kommentár a köznevelési törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2012, 17-18.

Magyarországon nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, továbbá más szervezet vagy személy alapíthat és tarthat fenn, azzal a feltétellel, hogy a tevékenység folytatásának jogát - jogszabályban foglaltak szerint - megszerezi. Óvodát azonban települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat.²⁶⁷

Már a célkitűzésekből is kitűnik tehát, hogy 2011-ben az állam jelentős változásokat hajtott végre az 1993-as törvényhez képest a köznevelési feladatok megvalósítása, illetve az intézmények fenntartása kapcsán. A törvény alapján a köznevelési alapfeladatok ellátása állami feladattá vált. Az értelmező rendelkezések között a törvény azt is meghatározta, hogy pontosan mely feladat minősül alapfeladatnak. Ide sorolták az alábbiakat:

- az óvodai nevelés,
- az általános iskolai nevelés-oktatás,
- a kollégiumi ellátás,
- a gimnáziumi nevelés-oktatás,
- a szakközépiskolai nevelés-oktatás,
- a szakiskolai nevelés-oktatás,
- a fentiek nemzetiségi megvalósítása,
- a Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás,
- a felnőttoktatás,
- az alapfokú művészetoktatás,
- a fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás,
- a pedagógiai szakszolgálati feladat,
- a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása,
- azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt, és
- a gyermekgyógyüdülőkben, egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás és a pedagógiai-szakmai szolgáltatás.

²⁶⁷ Nktv. 2. § (3) bekezdés.

6.1.3. A tankötelezettség

Az oktatásban való részvétel megvalósítását a nemzeti köznevelésről szóló törvény az Alaptörvény alapján is a tankötelezettség előírásával biztosítja, amely alapján a törvényben meghatározottak szerint minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. A gyermek főszabály szerint abban az évben válik tankötelessé, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, de legkésőbb az azt követő évben. Szakértői bizottság javaslata alapján azonban további egy nevelési évig az óvodában részesülhet ellátásban a gyermek és csak ezt követően válik tankötelessé. A tankötelezettség korhatárától azonban nemcsak magasabb, hanem alacsonyabb életkorban is lehetséges eltérni, így amennyiben a gyermek az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget korábban eléri, a kormányhivatal a szülő kérelmére szakértői bizottság véleménye alapján engedélyezheti, hogy a gyermek hatéves kor előtt megkezdje tankötelezettségének teljesítését. A tankötelezettség kezdetéről az óvoda vezetője vagy ha a gyermek nem járt óvodába, az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság, amely szerv az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére is hozhat döntést. A tankötelezettség a tanuló tizenhatodik életévének betöltésekor fejeződik be szintén főszabály szerint ugyanis a sajátos nevelési igényű tanuló tankötelezettsége meghosszabbítható az igazgató döntése alapján egészen annak a tanítási évnél a végéig, amelyben a huszonharmadik életévét betölti.

A tankötelezettség teljesítésének módja tekintetében a törvény követi a korábbi szabályokat, ugyanis a tankötelezettség iskolába járással, vagy magántanulóként teljesíthető, ám ez utóbbi módon csak akkor, ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos. A magántanulói státusz iránti kérelmet a szülő terjesztheti elő és e tekintetben az iskola igazgatója ítéheti meg a helyzetet. Amennyiben az igazgató véleménye nemleges, köteles erről értesíteni a gyermek lakóhelye szerint illetékes kormányhivatalt, amely a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló milyen módon teljesítse tankötelezettségét. A tankötelesek nyilvántartásáról továbbra is a jegyzőnek kellett gondoskodnia és a nyilvántartásból rendszeresen adatot közölni a kormányhivatalnak.

A törvény általános indokolása is kiemelte, hogy a tankötelezettség újrászabályozása, különös tekintettel a kezdő és a befejező korhatár meghatározására, a törvény egyik jelentős reformja a korábbiakhoz képest. A szabályozás ugyanis egyrészt arra irányult, hogy a gyermek ne maradjon az óvodában nyolc éves koráig, másrészt tizenhat évre szállította le a tankötelezettség felső határát, amelyet mielőbbi munkába lépéssel indokolt és újrászabályozták a magántanulói státuszt is. Koncepcionális és a kontextuális értelmezés szempontjából jelentős változás, hogy a törvény először a tanuló kötelességeit sorolja fel és csak ezután következnek a jogok.

Az alapvető jogok biztosa a Nktv. elsősorban a tankötelezettséggel kapcsolatos szabályokra figyelemmel már 2012 júliusában megtámadta, ám az indítványában megjegyezte azt is, hogy bár nem terjed ki arra a hatásköre, ám az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlja annak a vizsgálatát is, hogy a törvényi szabályozás egésze megfeleltethető-e az Alaptörvényben foglalt jogoknak és az állam teljesítette-e a jogi szabályozásra vonatkozó kötelezettségét, különös tekintettel a garanciális szabályokra, és minderre tekintettel nem áll-e fenn mulasztás. Az ombudsman álláspontja szerint ugyanis a 2011-ben elfogadott törvény alapjaiban alakította át a köznevelés-közüoktatás rendszerét, és mindezen nagyarányú változásokra tekintettel a jogalkalmazónak nem biztosított kellő időt a felkészülésre, illetve a bevezetésre. Mindez tetten érhető főként a települési önkormányzatok átadási kötelezettsége kapcsán, de úgyszintén a kötelező óvodai neveléssel kapcsolatos szabályok és a tankötelezettség kezdő időpontjának meghatározása vonatkozásában. Az említett szabályok az ombudsman álláspontja szerint korlátozzák a szülőknek a nevelés megválasztásához való jogát és nincsenek tekintettel a gyermek életkortól független fejlettségére. Az indítványt főként az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény 18. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel és az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdésével támasztotta alá. Kiemelte továbbá azt is, hogy a szabályozás „nincs tekintettel arra, hogy az iskolaérettség nem csupán pedagógiai vagy orvosi kérdés, és a szülő »akár a szakértőnél is pontosabban tudja megítélni«, hogy az iskolakezdés túl korai-e”²⁶⁸, amely korlátozás a szükségességi-arányossági tesztet is sérti. A sérelmezett változások 2012. szeptember 1-jén, illetve 2013. január 1-jén léptek hatályba.

268

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e81eadbd9f24ab7ec1257ae800210225/\\$FILE/ATTBS81W.pdf/3251_2012.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e81eadbd9f24ab7ec1257ae800210225/$FILE/ATTBS81W.pdf/3251_2012.pdf) (2019. augusztus 3-i letöltés)

Figyelemmel arra, hogy az indítvány a nemzetközi szerződésbe ütközés mellett a kellő felkészülési idő biztosítását sérelmezte, így az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Nktv. teljes rendszere miként viszonyul a korábbi rendelkezésekhez. Azt a testület is elismerte, hogy az új törvény új fogalomrendszert használ és új szabályozási koncepciót és működési elveket fektet le, amelyek közül kiemelte az ingyenes alap- és középfokú oktatás állami feladattá minősítését, a tankötelezettség korhatárának tizenhat évre történő leszállítását. A testület megítélése szerint azonban az intézményi rendszer tekintetében nem történt gyökeres változás, mint ahogyan az irányításban sem és az egyes iskolatípusokban folyó oktatás is főként részletszabályaiban változott meg. Ide sorolható az új intézménytípusok (szakközépiskola, szakiskola) létrejötte, amelyek azonban csak 2013. szeptember 1-jén léptek hatályba, hasonlóan más, a tanulókat érintő rendelkezésekhez, mint a tehetséges, a hátrányos helyzetű tanulók, a beilleszkedési nehézségekkel küzdő tanulók nevelésével összefüggő rendelkezések, a hit- és erkölcstanóra bevezetése vagy a tankötelezettség kezdete, valamint a munkaidő beosztása, míg megint más szabályok 2014. szeptember 1-jétől váltak hatályossá. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatával²⁶⁹ az indítványt elutasította, ugyanis a lépcsőzetes hatályba lépés nyomán a strukturális változások egy-másfél évvel később lépnek hatályba, így a jogalkotó kellő időt biztosított a jogalkalmazónak a felkészülésre. Az óvodai nevelés kapcsán a testület egyrészt megállapította, hogy a rendelkezés összhangban áll „a Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (»Oktatás és képzés 2020«)» című munkaprogramban foglaltakkal. A dokumentum szerint a későbbi oktatás sikeressége azáltal is növelhető, hogy 2020-ig a négyéves kor és a kötelező általános iskolai oktatásba lépési életkor közötti gyermekek legalább 95%-a részt vesz a kisgyermekkorai nevelésben. A testület a korábbi gyakorlatára is alapozva azt állapította meg, hogy „a szülő gyermekkel való foglalkozását, nevelési elveit nem gátolja, nem sérti, ellenkezőleg, kiegészíti a közösségben történő nevelés.” Mivel azonban a jogszabály is módot ad a felmentésre, így a testület szerint a korhatár leszállítása nem valósít meg szükségtelen és aránytalan korlátozást. E tekintetben az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az esetleges anomáliák, a szülő felmentési kérelmének önkényes elbírálása nem a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás területére

²⁶⁹ 3046/2013. (II. 28.) AB határozat ABH 2013. 5. 251-261.

tartozik, amelyet az ombudsman is vizsgálhat. A tankötelezettséggel kapcsolatban pedig azt állapította meg, hogy a gyermek iskolaérettségének megítélése elsősorban szakmai kérdés és mivel nem kizárt, hogy a szülői véleményt a szakértők is figyelembe vegyék, így a szülői jogok nem csorbulnak.

6.1.4. A köznevelési rendszer intézményei

A törvény részletes szabályok között elsőként határozza meg a köznevelési intézmények típusait is, amelyek a köznevelési alapszabályok ellátását megvalósíthatják. A rendszer alappillérei a korábbi szabályozáshoz képest bár változtak, ezek a szabályok fokozatosan lépnek hatályba. Az új szabályozás szerint a köznevelési intézmények típusai az alábbiak lehetnek:

Az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig feladatot ellátó nevelő intézmény, amely azonban felveheti azt a gyermeket is - amennyiben van üres hely-, aki a harmadik életévét a felvételétől számított fél éven belül betölti. Az óvodai nevelés elveit az Óvodai nevelés országos alapprogramja fekteti le, amely alapján az óvodák maguk készítik el a helyi pedagógiai programjukat. Az új szabályok szerint a gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson kell részt vegyen.

Az általános iskola nyolc évfolyamán országosan egységes követelmények szerint zajlik az alapfokú nevelés-oktatás. Az általános iskola feladata, hogy a tanulót az érdeklődésének, képességének és tehetségének megfelelően felkészíti a középfokú iskolai továbbtanulásra. Az iskolai nevelés és oktatás közös szabályai között megállapított rendelkezések alapján a nyolcadik évfolyam sikeres elvégzéséről kiállított bizonyítvány alapfokú iskolai végzettséget tanúsít.

A gimnázium olyan nevelési-oktatási intézmény, amely négy, hat vagy nyolc évfolyammal működhet és ahol általános műveltséget megalapozó, továbbá az érettségi vizsgára és a felsőfokú iskolai tanulmányok megkezdésére felkészítő nevelés-oktatás történik. A gimnáziumban nyelvi előkészítő évfolyamok is indulhatnak, amelyekre az ötödik, hetedik és kilencedik évben van lehetőség és ilyen esetben a gimnázium öt, hét

vagy kilenc évfolyammal működhet. A középiskola befejező évfolyamának sikeres elvégzéséről bizonyítványt állítanak ki, amely középfokú végzettséget tanúsít.

A szakközépiskolák olyan intézmények, amelyeknek szakmai érettségi végzettséget adó érettségire, szakirányú felsőfokú iskolai továbbtanulásra, szakirányú munkába állásra felkészítő, valamint általános műveltséget megalapozó négy középiskolai évfolyama van, és amelyekben szakmai elméleti és gyakorlati oktatás is folyik. A szakközépiskolában a tizenkettedik évfolyamot követően további képzés zajlik, amely az Országos Képzési Jegyzékben meghatározottak szerint az utolsó középiskolai évfolyam elvégzéséhez vagy érettségi végzettséghez kötött, a szakmai érettségi vizsga ágazatához tartozó szakképesítés szakmai vizsgájára készít fel. A szakközépiskolák ennek megfelelően kettős célt töltönek be, egyrészt az Országos Képzési Jegyzékről szóló kormányrendeletben meghatározott ágazatokban tehető munkakör betöltésére képesítő szakmai érettségi vizsga, másrészt az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott, a szakmai érettségi vizsga ágazatához tartozó szakképesítés is szererezhető. A törvény meghatározza, hogy az egyes évfolyamok között hogyan történik a szakmai elméleti és gyakorlati oktatás, illetve a közismereti képzés.

A szakiskoláknak az általános szabályok szerint három, az adott szakképesítés megszerzéséhez szükséges közismereti képzést és szakmai elméleti és gyakorlati oktatást magában foglaló szakképzési évfolyama van. A szakiskolában az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott, kerettantervben kiadott szakképesítések körében folyhat szakképzés, miközben a közismereti oktatás a szakiskolai közismereti kerettanterv alapján történik. A szakiskolában a tanuló előbb szakmai vizsgát tehet, majd ezt követően két év alatt középiskolában készülhet fel az érettségi vizsgára. Sajátos szabályok vonatkoznak az értelmi fogyatékos tanulók képességét fejlesztő szakiskolákra, amelyek előkészítő szakiskolaként működhetnek. Ez utóbbiakban a nevelés-oktatás kizárólag a kilencedik-tizedik évfolyamon folyik. A szakiskolákba a tanulók alaphokú iskolai végzettség hiányában is felvehetők abban az esetben, ha a tizenhatodik életévüket betöltötték és a szakiskolában szervezett Köznevelési Hídprogram szerinti tanévet teljesítették. Ez utóbbi lehetőséget kifejezetten a Nktv. vezette be abból a célból, hogy segítséget nyújtson a tanulónak a középfokú nevelés-oktatásba, szakképzésbe való bekapcsolódáshoz, a munkába álláshoz, illetve az önálló életkezdéshez szükséges ismeretek megszerzéséhez. A törvény Híd I és Híd II. programokat is bevezetett. Az

elsőbe az a tanköteles korú tanuló volt felvehető, aki már rendelkezett alapfokú iskolai végzettséggel, ám középfokú oktatási intézménybe nem nyert felvételt. A Híd II programba pedig az a tanköteles, aki alapfokú iskolai végzettséggel sem rendelkezett, de legalább hat általános iskolai évfolyamot sikeresen elvégzett.²⁷⁰

Az alapfokú művészeti iskola feladata, hogy kibontakoztassa a művészi képességeket, fejlessze a művészi tehetségeket, és igény esetén felkészítsen szakirányú továbbtanulásra. Ezen iskoláknak legalább hat és legfeljebb tizenkettő évfolyama van, amelynek keretei között az oktatás előképző, alapfokú és továbbképző évfolyamokon folyhat több művészeti ágban, mint a zeneművészet, képző- és iparművészet, báb- és színművészet, táncművészet. A tanuló az utolsó alapfokú évfolyam befejezését követően művészeti alapvizsgát, az utolsó továbbképző évfolyam elvégzését követően pedig művészeti záróvizsgát tehet. A törvény emellett meghatározza, hogy az állami fenntartású és az állami feladatellátásban részt vevő alapfokú művészeti iskolában mennyi foglalkozás biztosított térítési díj ellenében.

A gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézmény, konduktív pedagógiai intézmény kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat ellátó nevelési-oktatási intézmény, amely szakértői bizottság véleménye alapján vehető igénybe. A súlyos és halmozottan fogyatékos gyermeknek az ötödik életévének betöltésétől fejlesztő nevelésben kell részesülnie, majd hatodik életévétől fejlesztő nevelés-oktatásban. A fejlesztő nevelés-oktatásban a tanuló annak a tanítási évnél az utolsó napjáig vesz részt, amelyben betölti a tizenhatodik életévét, azonban ez meghosszabbítható a huszonharmadik életévének betöltéséig. A fejlesztő nevelést, fejlesztő nevelés-oktatást a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény látja el egyéni vagy csoportos formában saját intézményében külön erre a célra létrehozott csoportban, otthoni ellátás keretében vagy abban az intézményben, amely a gyermek ápolását, gondozását ellátja. Ha a tanuló a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint iskolába járással nem tud részt venni a fejlesztő nevelés-oktatásban, egyéni fejlesztésben részesül.²⁷¹

²⁷⁰ Nktv. 14. §.

²⁷¹ Nktv. 15. §.

A kollégium a törvény szerint az a nevelési-oktatási intézmény, amely biztosítja az iskolai tanulmányok folytatásához szükséges feltételeket. Az igénybevételre alapot adhat elsősorban az, hogy a tanuló a lakóhelyétől távoli iskolát választ, de az is, ha a tanuló testi-lelki egészségét veszélyeztető, tanulását akadályozó otthoni körülmények között él, amely a kollégiumi tartózkodással kiküszöbölhető. A kollégiumi nevelés-oktatás egyik formája az externátusi ellátás is, amely férőhely hiányában kollégiumi elhelyezést nem biztosít. A kollégium szakkollégiumként is működhet, amelynek fő célja a személyközpontú tehetséggondozás, amelyet saját pedagógiai program kidolgozásával hajthat végre.²⁷²

A pedagógiai szakszolgálatok a szülő és a pedagógus nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását segítik. A pedagógiai-szakmai szolgáltatások a nevelési-oktatási intézmények, pedagógiai szakszolgálati intézmények és fenntartóik, továbbá a pedagógusok munkáját és a tanulói érdekvédelemmel összefüggő tevékenységet segítik.²⁷³ Ennek sajátossága, hogy nemcsak az állami köznevelési közfeladat-ellátás keretében látható el, hanem az egyházi vagy más nem állami, nem önkormányzati nevelési-oktatási intézményfenntartók által fenntartott pedagógiai intézetben is, azonban ezen szolgáltatások irányítása országosan egységes marad, amelyet az oktatásért felelős miniszter végez. Amennyiben az állam nyújtja ezeket a köznevelési közfeladat-ellátás keretében, akkor a feladatot a miniszter által kijelölt intézmény látja el és az állami fenntartású nevelési-oktatási intézmények is ettől a szervezettől vehetik igénybe azt. A részletes szabályok megállapítása mindkét esetben az oktatásért felelős miniszter szabályozási jogkörébe tartozik.²⁷⁴

A többcélú intézmény a fentiek szerinti oktatási, nevelési intézmények egyes meghatározott típusait egyesítheti magába. Ilyen lehet az egységes óvoda-bölcsőde, egységes iskola vagy összetett iskola, közös igazgatású köznevelési intézmény, általános

²⁷² Nktv. 17. §.

²⁷³ Pedagógiai-szakmai szolgáltatások az alábbiak lehetnek:

- a) a pedagógiai értékelés,
- b) a szaktanácsadás, tantárgygondozás,
- c) a pedagógiai tájékoztatás,
- d) a tanügy-igazgatási szolgáltatás,
- e) a pedagógusok képzésének, továbbképzésének és önképzésének segítése, szervezése,
- f) a tanulmányi, sport- és tehetséggondozó versenyek szervezése, összehangolása,
- g) tanuló-tájékoztató, -tanácsadó szolgálat.

²⁷⁴ Nktv. 19. §.

művelődési központ vagy egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény (EGYMI). A törvény ezen többcélú intézmények kapcsán eltérő szabályokat határoz meg az intézményi szakmai, intézményi önállóság tekintetében. Így míg az egységes iskola és az összetett iskola pedagógiai feladatellátás tekintetében szervezetileg egységesnek minősül, addig a közös igazgatású köznevelési intézmény szervezeti és szakmai tekintetben önálló intézményegységekből áll és az általános művelődési központ esetében is ugyanez a helyzet. Ezen intézmények sajátossága továbbá, hogy végeznek olyan tevékenységeket is, amelyek nem minősülnek köznevelésnek. Ilyen a felsőoktatás, a köz- és felsőoktatási kutatás, a közművelődés, a kultúra, a művészet, a könyvtár, a muzeális intézményi feladat, a sport, valamint minden olyan gyermekvédelmi, gyermekjóléti, szociális és egészségügyi ellátás, amely gyermekek, továbbá tanköteles tanulók számára nyújtható. Az ilyen tevékenységek ellátására és irányítására szintén nem a nemzeti köznevelésről szóló törvény, hanem a tevékenységre vonatkozó jogszabályok irányadók.²⁷⁵

6.1.5. A köznevelési intézmények jogállása, alapítása, az intézmények fenntartása

A köznevelési intézmények tudományos értelemben továbbra is közintézeteknek minősülnek, amelyek humán közszolgáltatásokat látnak el, amely közszolgáltatások egyben közfeladatnak is minősülnek az új szabályozás szerint. A törvény deklarálta, hogy a köznevelési intézmény a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel és jogi személyiséggel rendelkezik, így e tekintetben a korábbi törvényi szabályozáshoz képest ekkor még nem történt változás. A köznevelési intézmény a nyilvántartásba való bejegyzéssel és a bejegyzés napján jön létre. Az alapításához szükséges törvény szerinti tartalommal alkotott alapító okirat²⁷⁶, továbbá a köznevelési közszolgálati tevékenység folytatására jogosító okirat,²⁷⁷ a köznevelési intézmény képviselőjére jogosult személy nevének és képviselőjének jogosultságát igazoló dokumentum és az állandó székhely meglétét igazoló okirat. E körben kiemelendő és kevésbé közismert, hogy a törvény eredeti szövege szerint az állami fenntartású intézmények fenntartói a területi kormányhivatalok lettek volna.

²⁷⁵ Nktv. 20. §.

²⁷⁶ Egyes esetekben az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény esetében szakmai alapidokumentum.

²⁷⁷ A köznevelési közszolgálati tevékenység folytatására jogosító okirat akkor nem szükséges, ha a fenntartó a tevékenységet jogszabály felhatalmazása alapján látja el.

Az alapítási szándékot a költségvetési szervek a törzskönyvi nyilvántartást vezető szervnél, az állami fenntartású intézménynek pedig az Oktatási Hivatalnál, minden más szerv vagy személy pedig a köznevelési intézmény székhelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnál jelentheti be. A nem állami szerv által alapított intézmény azonban kizárólag akkor vehető nyilvántartásba, ha működése összhangban van a fővárosi, megyei feladat-ellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési tervben foglaltakkal. A törvény rendezi a köznevelési intézmény nyilvántartásból történő törlését is, amire elsősorban az adhat okot, ha a törvényben meghatározott feltételek bekövetkeznek.²⁷⁸ Ha a köznevelési intézményt nem kormányhivatal alapítja, működésének megkezdéséhez külön engedély szükséges, amelyet a területi kormányhivatal ad ki.

A fenntartással kapcsolatos részletes szabályokat tartalmaz ezen felül az Egyházi és magánintézmények működésére, valamint az állami nevelési-oktatási intézményekben megszervezhető hit- és erkölcsoktatásra vonatkozó sajátos szabályokról szóló alfejezet is. Ennek alapján köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, vagy egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött írásbeli szerződés útján lát el. Ez utóbbi a fenntartó és az oktatásért felelős miniszter között jön létre mint köznevelési szerződés és amely öt éves érvényességi időre szólóan rendelkezik a felek között a nevelési és oktatási feladatokról, a felvehető gyermekek, tanulók számáról, az óvodai nevelési feladatokban, a tankötelezettség teljesítésével és az iskolai nevelés-oktatással összefüggő feladatokról, továbbá a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokról és az esetleges térítési díjakról. A jogszabály szerint az egyházi és magánintézmények fenntartóival kötött köznevelési szerződés megkötéséhez ki kell kérni az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes kormányhivatal, települési önkormányzat, nemzetiségi nevelés, illetve oktatás esetében pedig az érintett országos nemzetiségi önkormányzat véleményét. Egyszerűbb szabályok vonatkoznak akkor, ha az adott egyház a Kormánnyal már a köznevelési feladatok ellátására is kiterjedő megállapodást kötött, ugyanis ilyenkor elegendő az intézmény székhelye szerint illetékes kormányhivatal (óvoda esetén a települési önkormányzat részére) egyoldalú nyilatkozatot küldeni arról, hogy az állam vállalja az állami, önkormányzati feladatellátásban való

²⁷⁸ Nktv. 21. § (8) bekezdés.

közreműködést és kötelezettséget vállal a tanulók felzárkóztatására vonatkozó feladatok ellátására. Az egyoldalú nyilatkozat alapján a kormányhivatal az egyházi fenntartású intézményt mérlegelés nélkül felveszi a köznevelés-fejlesztési tervbe. A jogalkotó a Magyar Katolikus Egyház esetén a Nktv-ben is rögzítette, hogy létrejött ilyen megállapodás.²⁷⁹

A törvény azonban rögzítette, hogy az állam gondoskodik az alapfeladatok ellátásáról, amely alól az óvodai nevelés jelent kivételt, amelyről a települési önkormányzatnak kell gondoskodnia. Ezen feladatot mind az állam, mind a települési önkormányzat elláthatja intézmény alapításával és fenntartásával, vagy köznevelési szerződés útján, amelyet az állam egyházi vagy magánintézmény fenntartójával köthet. E tekintetben a Nktv. is garanciális szabályokat épít be arra az esetre, ha vallási, világnézeti szempontból elkötelezett intézmény fenntartójával kötnek köznevelési szerződést, ám valamely gyermek szülei nem akarják vallási, világnézeti elkötelezett iskolába járatni gyermeküket.

A települési önkormányzatoknak egyrészt az Mőtv. alapján már csak az óvodai nevelés maradt a kötelező feladatuk, azonban éppen az Mőtv. szabályai alapján önmagában nem lett volna kizárt, hogy más oktatási intézményt tartsanak fenn, amelyet azonban a Nktv. nem tett lehetővé. Arra azonban ad lehetőséget, hogy egyes köznevelési feladatokat ellátó intézmények működtetését az államtól köznevelési szerződéssel átvegye, amelyre általános iskola, középiskolai nevelés-oktatás, alapfokú művészetoktatás, kollégiumi ellátás esetén adott módot a törvény, valamint azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátására, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók. A területi önkormányzatok közül kizárólag a főváros vált jogosulttá ilyen feladatok átvételére és kizárólag akkor, ha a kerületi önkormányzat az adott intézmény vonatkozásában nem nyújt be erre irányuló kérelmet. A szerződés érvényességi ideje öt év és abban a települési önkormányzat vállalja valamennyi működési költség finanszírozását saját forrásból a pedagógusok és a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítők illetményén és annak járulékain felül. Ezen működési költségekbe beletartozik az átvett intézmény épülete állagának megóvása, ám az állagmegóvason túl jelentkező rekonstrukciós, fejlesztési költségek fedezése már nem,

²⁷⁹ Nktv. 32. § (2) bekezdés.

azonban ezt viselheti, amelyhez az állam pályázati úton támogatást nyújt. A szerződésben az önkormányzat azt is vállalja, hogy legalább olyan színvonalon biztosítja az intézmény működtetését, mint azt az állam az intézmény átvételének idején biztosította, továbbá a szerződés tartalmazza a felvételi körzeteket is. Annak körét, hogy mi tartozik bele a feltételek körébe, az állam szintén pontosan meghatározza, így ide tartoznak különösen a tárgyi és szakmai feltételek, valamint az intézmény működtetésének átvételekor a pedagógiai program végrehajtásához szükséges nevelő-oktató munkát segítő eszközök és felszerelések. A feltételek fennálltát a kormányhivatal vizsgálhatja hatósági ellenőrzés keretében a szülői szervezet vagy a nevelőtestület kérésére. Amennyiben bebizonyosodik a feltételek romlása, akkor a kormányhivatal kötelezi az önkormányzatot az eredeti állapot helyreállítására vagy bírságot szab ki, illetve az eredeti állapot helyreállítására irányuló ismételt felszólítás eredménytelenségét követően a szerződést felbonthatja.

Az intézmények működtetése és a köznevelés fejlesztése kapcsán a fentiekkel összefüggésben új feladatokat kaptak a területi kormányhivatalok is, amelyeknek feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és köznevelés-fejlesztési tervet kellett készíteniük a köznevelési feladatok megszervezéséhez szükséges döntései előkészítése érdekében. Ennek részét képezte a megyei szakképzési terv is. Ezen feladatuk ellátásához ki kellett kérniük a megye területén működő helyi önkormányzatok véleményét, amely települési önkormányzatoknak ehhez be kellett szerezni a településen működő köznevelési intézmények nevelőtestületei, a köznevelési intézményben alkalmazottak, továbbá a szülői és diákszervezeteinek véleményét. A kormányhivatalnak az elkészült köznevelés-fejlesztési tervet legalább ötévente értékelnie kell és szükség szerint módosítani, amelybe az állami fenntartású gyakorló nevelési-oktatási intézményt a fenntartója egyoldalú nyilatkozata alapján lehet felvenni.

6.1.6. A köznevelési intézmények működése

6.1.6.1. Az alapdokumentumok

A Nktv. az intézmények működési szabályai körében is deklarálja a nevelési-oktatási intézmények szakmai önállóságát, amely alapján szervezetükkel és működésükkel kapcsolatosan minden olyan ügyben döntenek, amelyet jogszabály nem utal más hatáskörébe. A működéssel kapcsolatos döntések előkészítésében, végrehajtásában és

ellenőrzésében részt vesznek a pedagógusok, a tanulók és a szülők, valamint képviselőik, azonban ezen résztvevők szerepét a törvény alaposan körülírja. A törvény már e helyütt meghatározza azon alapidokumentumokat, amelyek az intézmények belső igazgatását meghatározzák. Így a köznevelési intézmény működésére, belső és külső kapcsolataira vonatkozó rendelkezéseket a szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban: SZMSZ) határozza meg. A másik alapidokumentum a házirend, amely az óvoda esetében a gyermeki jogok és köteleességek gyakorlásával, a gyermek óvodai életrendjével kapcsolatos rendelkezéseket állapítja meg, míg az iskola és a kollégium esetében az Nktv-ben, továbbá a jogszabályokban meghatározott tanulói jogok gyakorlásának és a tanulmányi kötelezettségek teljesítésén kívül tartalmazza a kötelezettségek végrehajtásának módját, továbbá az iskola, kollégium által elvárt viselkedés szabályait. A házirend ezen túl előírhat egyéb magatartási szabályokat is, így például az óvodába, iskolába, kollégiumba a gyermekek, tanulók által bevitt dolgok megőrzőben, öltözőben való elhelyezését vagy a bevétel bejelentését, illetve meg is tilthatja, korlátozhatja vagy feltételhez kötheti a nem szükséges dolgok bevételét.

Az említett dokumentumokat, így a köznevelési intézmény SZMSZ-ét, a nevelési-oktatási intézmény házirendjét nevelési-oktatási intézményben a nevelőtestület, más köznevelési intézményben a szakalkalmazotti értekezlet az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, továbbá az iskolai vagy a kollégiumi diákönkormányzat véleményének kikérésével fogadja el. Az SZMSZ és a házirend azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, a fenntartó egyetértése szükséges, így e tekintetben már nem beszélhetünk általános egyetértési, jóváhagyási jogról. Mindkét dokumentum nyilvánosan hozzáférhető. A törvény a működés körében meghatározza az óvodai csoportok, iskolai osztályok minimális, maximális és átlaglétszámát mellékletben, amelyektől azonban el lehet térni, ha nevelési, tanítási év során gyermek átvétele, felvétele miatt indokolt.²⁸⁰

Szintén alapidokumentum az új előírások szerint az újonnan bevezetett pedagógiai program, amely az óvodában, az iskolában s a kollégiumban a nevelő-oktató munka rendjét határozza meg. A programot a nevelőtestület fogadja el és az intézményvezető hagyja jóvá, azonban azon rendelkezéseknek az érvénybelépéséhez, amelyekből a

²⁸⁰ Nktv. 25. §.

fenntartóra többletkötelezettség hárul, a fenntartó egyetértése itt is szükséges. A pedagógiai programot szintén nyilvánosságra kell hozni. Ennek a pedagógiai programnak a része iskola esetében a miniszter által kiadott kerettanterv alapján elfogadott helyi tanterv.²⁸¹

6.1.6.2. Az intézmény belső szervezetrendszere

Az igazgatás témakörének vázolásához érdemes röviden kitérni az intézmény belső szerveire is. Ide tartoznak elsősorban a tanulói közösségek, mint a diákkörök, amelyek az iskola, a kollégium tanulói által a nevelés-oktatással összefüggő közös tevékenységük megszervezésére jönnek létre, valamint a diákönkormányzatok, amelyek a tanulók, a diákkörök és a tanulók érdekeinek képviselőjére hozható létre.

A köznevelési intézményekben foglalkoztatottak pedagógus-munkakörben végzik a feladataikat közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkaviszonyban, azonban az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézményben csak közalkalmazotti jogviszonyban látható el a köznevelési alapfeladat. A törvény bevezette a pedagógus életpálya-modellt és meghatározta a pedagógusok előmeneteli rendszerét,²⁸² ahol az egyes fokozatokba történő besorolás alapját az iskolai végzettség, képzettség, publikációs tevékenység, minősítő vizsga és a minősítési eljárás keretében elnyert minősítés képezi, amely minősítő vizsgát és eljárást a kormányhivatal szervezi.

Külön szabályok vonatkoznak az intézményvezetőkre, aki a köznevelési intézmény működéséért felel. Az intézményvezetők kiválasztása nyilvános pályázat útján történik, amely akkor mellőzhető, ha az intézményvezető ismételt megbízásával a fenntartó és a nevelőtestület egyetért. Azon állami fenntartású intézményekben, amelyek az állami intézményfenntartóhoz tartoznak, a vezetőt a nevelőtestület, az igazgatótanács, a fenntartó, az intézmény székhelye szerint illetékes vagy az intézményt működtető települési önkormányzat véleményének kikérésével az oktatásért felelős miniszter bízta meg, amely megbízás öt évre vonatkozik. Az új szabályoktól a jogalkotó az intézményvezetők társadalmi presztízisének az emelkedését remélte a törvényhez fűzött

²⁸¹ Nktv. 26. §.

²⁸² Az előmeneteli rendszer fokozati a következők: Gyakornok, Pedagógus I., Pedagógus II., Mesterpedagógus, Kutatótanár. Nktv. 64-65. §

részletes indokolás szerint.²⁸³ A más állami fenntartású köznevelési intézményekben, továbbá az egyházi és magánintézményekben a vezető megbízása az oktatásért felelős miniszter egyetértésével történik a fenntartó által. Ez utóbbiaknál a miniszter az egyetértést csak jogszabálysértés esetén tagadhatja meg. Az intézményvezető felelőssége kiterjed az intézmény szakszerű és törvényes működéséért, gazdálkodásért, az intézményi szabályzatok elkészítéséért. Szintén az intézményvezető hatáskörébe tartozik, hogy az intézmény működésével kapcsolatban minden olyan ügyben döntsön, amelyet jogszabály, kollektív szerződés, közalkalmazotti szabályzat nem utal más szerv hatáskörébe.

A nevelőtestület a nevelési-oktatási intézmény legfontosabb tanácskozó és döntéshozó szerve, amelynek tagjai az intézmény vezetője és az alkalmazottak. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények egy nevelőtestülettel rendelkeznek, illetve ilyen hiányában a jogköröket a szakalkalmazotti értekezlet gyakorolja. A nevelőtestület hatáskörébe tartozik minden, a nevelési és oktatási és az intézmény működésével kapcsolatos ügyben való döntés, míg a további ügytípusokban véleményező és javaslattevő jogkörrel rendelkezik. A nevelőtestület dönt különösen a már említett alapidokumentumokról, valamint a nevelési-oktatási intézmény éves munkatervéről.

A pedagógusok szakmai munkaközösséget is létrehozhatnak legalább öt pedagógus közreműködésével, azonban egy nevelési-oktatási intézményben legfeljebb tíz szakmai munkaközösség lehet. Ezen szervek részt vesznek a nevelési-oktatási intézmény szakmai munkájának irányításában, tervezésében, szervezésében és ellenőrzésében és a véleményük figyelembe vehető a pedagógusok minősítési eljárásában.

Az intézmény működésében a szülők is részt vehetnek szülői szervezet létrehozásával, amelyre az óvodában, az iskolában és a kollégiumban van lehetőség. Ezek jogkörébe tartozik a szülők jogai érvényesítése, kötelességük teljesítésének elősegítése, továbbá az intézmény működését, munkáját érintő kérdésekben történő véleményezés és javaslattétel. Szintén a szülők részvételével hozható létre az iskolaszék az iskolákban, a nevelő és oktató munka segítésére. Ebben a szülők mellett a nevelőtestület, a tanulók és

²⁸³ A Nktv-hez fűzött részletes indokolás a 68-69. §-hoz.

az intézményfenntartók, továbbá az intézmény működésében érdekelt más szervezetek is együttműködnek. A másik érdekképviselői szervezet az intézményi tanács, amely szintén az iskolákban hozható létre és amelyben a szülők, a tanulók, a nevelőtestület, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat, valamint a történelmi egyházak és a helyi gazdasági kamarák azonos számú képviselői vesznek részt a fenntartó képviselőjével együtt.²⁸⁴

A működés alapját azonban a tanulók és az óvodai nevelésben részesülők képezik, akik intézményi jogviszonyban állnak, amelynek keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályokat szintén a törvény állapítja meg. Általános jelleggel a jogviszony felvétel (vagy átvétel) útján jön létre, amelyről a döntést az intézményvezető hozza meg. A tanulói jogviszony a beíratás napján jön létre. A létesítésre vonatkozó feltételeket a középfokú iskola és a kollégium maga állapíthatja meg, míg az általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye a körzetében található. Az iskolák felvételi körzetét egyébként a kormányhivatal határozza meg. A tanulói jogviszony akkor szűnik meg, ha a tanulót másik iskola átveszi vagy az adott intézmény utolsó évfolyamának elvégzéséről szóló bizonyítványt kiállítják vagy ha a már nem tanköteles tanuló írásban bejelenti, hogy kimarad. A tanulói jogviszony fizetési hátralék miatt is megszüntethető, ám tanköteles, illetve hátrányos helyzetű tanulóval szemben ez nem alkalmazható, míg igazolatlan mulasztás miatt történő megszüntetés szintén nem alkalmazható tanköteles korú tanulóval szemben. Megszűnhet a jogviszony kizárásról rendelkező fegyelmi határozattal, valamint az iskola egyoldalú nyilatkozatával, ha a nem tanköteles tanuló ugyanannak az évfolyamnak a tanulmányi követelményeit második alkalommal nem teljesítette. Ez utóbbi kapcsán a jogszabály tartalmazza a fegyelmi és kártérítési eljárás alapvető szabályait és a jogorvoslatok rendjét.

6.1.6.3. Jogorvoslati szabályok

A jogorvoslatok körében változatlanul érvényesül, hogy a fenntartó hatáskörébe tartozik a jogszabálysértésre történő hivatkozást tartalmazó jogorvoslati kérelem elbírálása vagy ha az ügy tárgya a jogviszony létesítésével, megszüntetésével, a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatos érdeksérelem. Az egyéb érdeksérelem miatt benyújtott kérelmeket

²⁸⁴ Nktv. 68-73. §

az iskolaszék, vagy ennek hiányában, a szülői közösség és nevelőtestület tagjaiból álló, legalább három tagú bizottság vizsgálja meg. Valamennyi másodfokú döntéssel szemben harminc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető.

Eltérő szabályok vonatkoznak a független vizsgabizottság, az érettségi vizsga és a szakmai vizsga vizsgabizottságának döntése elleni jogorvoslatokra, amelyek kapcsán ismét csak különválik a jogszabálysértés és az érdeksérelem elbírálása. Előbbi esetben a döntéssel szemben a szülő, a tanuló a kormányhivatalhoz, a kormányhivatal által működtetett vizsgabizottság esetén az Oktatási Hivatalhoz nyújthat be fellebbezést öt napon belül jogszabálysértésre hivatkozással. A fellebbezést a hivatal három munkanapon belül bírálja el. Ugyanilyen ügyben elszenvedett egyéb sérelem miatt a diákönkormányzat, a nevelőtestület, az iskolaszék, szülői szervezet fordulhat az intézkedésre jogosult személyhez vagy szervezethez, amely tizenöt napon belül (képviselő-testület az ezt követő első ülésen) nyújt érdemi választ. A válasz ellen jogsértésre hivatkozással tizenöt napon belül a fenntartóhoz nyújtható be fellebbezés, amely másodfokú döntés ellen a közléstől számított harminc napon belül bírósághoz lehet fordulni, vagy ha a döntést a fenntartó önkormányzat képviselő-testülete hozta, akkor a területi kormányhivatalnál törvényességi felügyeleti eljárást lehet kezdeményezni.

Szintén a jogorvoslatok között nyújt a törvény arra lehetőséget, hogy ha jogszabály a fenntartói irányítás körébe tartozó valamely döntés meghozatalát előzetes vélemény, egyetértés, szakvélemény beszerzéséhez köti, akkor az ennek elmulasztásával hozott döntést megtámadják. A sikeresen megtámadott döntés már a meghozatalának időpontjától kezdődő hatállyal érvénytelenné válik. Megtámadásra jogosult lehet minden sérelmet szenvedett fél és az, akinek a megtámadáshoz törvényes érdeke fűződik. A megtámadást három hónapon belül kell írásban közölni, majd ennek eredménytelensége esetén tizenöt napon belül érvényesíteni. Az érvénytelenség megállapítását a bíróságnál, települési önkormányzat mint fenntartó esetében pedig a fővárosi, megyei kormányhivatalnál lehet kezdeményezni.²⁸⁵

6.1.7. A közoktatás állami irányítása

²⁸⁵ Nktv. 37-40. §

6.1.7.1. Az ágazati irányítás

A közoktatási-köznevelési ágazat irányítása továbbra is az oktatásért felelős miniszter hatáskörében maradt, azonban az új törvény e körbe már csak a szabályozási feladatokat sorolja, amelyeket a miniszter a Kormánnyal együtt gyakorol. Az ágazati irányítás kiterjedt a törvény hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre, függetlenül attól, hogy a tevékenységet milyen intézményben, szervezetben látják el, vagy ki az intézmény fenntartója. Ez alól továbbra is a szakképzés maradt kivétel az eddigiekhez hasonlóan.

A törvény sem a miniszter, sem a Kormány szabályozási körét tételesen már nem az ágazati irányítás fejezetben, hanem a jogszabályszerkesztés szempontjainak megfelelően, a felhatalmazó rendelkezések között sorolta fel²⁸⁶, és e helyütt inkább meghatározza, hogy milyen értékelési, ellenőrzési, működtetési és javaslattevő, jóváhagyó hatásköröket gyakorol a miniszter.²⁸⁷

A szabályozáson túl az új törvény közvetlen irányítási (utasítási) jogaként határozta meg, hogy országos és térségi szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai méréseket, átvilágításokat rendeljen el vagy felkérje a fenntartót, hogy a fenntartásában lévő nevelési-oktatási intézményben végeztesse törvényességi, szakmai ellenőrzést, pedagógiai-szakmai mérést és ennek eredményéről tájékoztassa. Ha a fenntartó a felkérésnek nem tesz eleget, az oktatásért felelős miniszter intézkedésére a hivatal jár el. Az államigazgatáson belül és az ágazati irányítás keretében az oktatásért felelős miniszter a fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál is kezdeményezhette, hogy hívja fel az érintett települési önkormányzatot a köznevelési feladatainak ellátásával összefüggő törvénytárgyi megszüntetésére. Amennyiben a jogsértés valamely egyházi és magánintézmény működésével, működtetésével összefüggésben merült fel, a miniszter erről tájékoztatta a területi kormányhivatalt.

Az ágazati irányítás keretében rendelkezett arról is a törvény, hogy az oktatásért felelős miniszter kinevezi, valamint felmenti az oktatási jogok biztosát, amely azonban

²⁸⁶ A miniszter szabályozási jogkörét a felhatalmazó rendelkezések között a Nktv. 94. § (1) bekezdése tartalmazza, míg a Kormány vonatkozásában a 94. § (4) bekezdése sorolja fel azokat a területeket, amelyeket a Kormány szabályozhat.

²⁸⁷ Nktv. 77. § (2) bekezdés.

államigazgatáson belüli jogviszony, hiszen a miniszteri biztos kormányzati igazgatási tisztviselő a 2018. évi CXXV. törvény értelmében, azonban a 2019. január 1-jén hatályos szabályok szerint és azt követően is mint miniszteri biztost a miniszter nevezhette ki normatív utasítással, valamely, a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátásra.²⁸⁸ E tekintetben tehát a miniszteri feladatok megosztásáról van szó, amely a szervezet megosztását jelenti.

A miniszternek megmaradtak a köznevelés-fejlesztéssel kapcsolatos feladatai,²⁸⁹ amelyek kiterjedtek a köznevelés hosszú és középtávú fejlesztési terveinek kidolgozására, a vizsgarendszerre, a pedagógiai kérdésekre, valamint a pedagógusokra. De ide sorolta a jogszabály a szakmai segítség nyújtást, a pedagógiai-szakmai ellenőrzést, a nevelési-oktatási programok kidolgozását vagy az országos tanulmányi verseny meghirdetését, a versenyszabályzat közzétételét, valamint az évenként országos és térségi mérési, értékelési feladatok elrendelését és a szükséges feltételek biztosítását. Azonban ezek a feladatok ténylegesen egyszeri közigazgatási aktusként értelmezhetők és csak rendszeresen ismétlődve képezhetik a fejlesztés alapját.

A törvény a fejlesztés körében szabályozta a miniszter szakmai felügyeleti jogát pályázatok felett, különös tekintettel azok pedagógiai tartalmára, valamint a más miniszterekkel történő együttműködés oktatási ágazatot érintő területeit. A miniszter háromévente hívhatta össze a diákszabványt, amely egy sajátos országos tájékoztató fórum, amely áttekinti a tanulói jogok érvényesülését, és ajánlásokat, véleményeket, javaslatokat fogadhatott el.

A törvény mintegy nóvumként szabályozta a miniszter egyedi ügyekben történő döntési jogát a vizsgarendszer tekintetében, ugyanis Nktv. 78. § (9) bekezdése rendkívüli intézkedés megtételére is feljogosítja a minisztert, amely által a vizsgaszabályzatban, valamint a tanév rendjében foglaltaktól eltérő módon is eljárhatott. Az oktatásért felelős miniszter döntését három munkanapon belül hozta meg és tette közzé, amely azonnal végrehajthatóvá vált, azonban arra is mód volt, hogy az intézkedést elektronikus úton tegyék közzé. Az említett jogosítvány a konkrét ügyben történő döntés példája, amely mint elméleti lehetőség az irányítás körében eddig is fennállt, azonban a Nktv. már

²⁸⁸ 2010. évi XLIII. tv. 38. § és 2018. évi CXXV. tv.

²⁸⁹ Nktv. 76. § (1) bekezdés.

kifejezett felhatalmazást is adott a miniszternek erre. A jogszabályhely kontextusából, különösen abból, hogy más intézkedésekre a közigazgatási hatósági eljárást rendeli alkalmazni, az is következik, hogy az ilyen döntéssel szemben a hatósági eljárás szabályai szerint nincsen helye jogorvoslatnak, hiszen az irányítási jog keretében született konkrét ügyben való döntést jelenti.

Más esetekben a miniszter hatósági eljárás keretében is hozhatott döntést a vizsgaszabályzatról szóló rendeletben meghatározott feltételek megvalósulásakor, amely döntés nyomán megvonhatta az iskolától az érettségi vizsga, a szakmai vizsga megszervezésének, lebonyolításának jogát, megsemmisítheti az érettségi vizsga, a szakmai vizsga eredményét, valamint a kiállított bizonyítványt érvénytelenné nyilváníthatja. Ezen jogokat akkor gyakorolhatta, ha bebizonyosodott, hogy a vizsgát jogellenesen szervezték meg, bonyolították le, a bizonyítványt jogellenesen állították ki, továbbá, ha az iskola nem rendelkezik a vizsga biztonságos megszervezéséhez szükséges feltételekkel. Ilyen esetekben az érvénytelenné nyilvánított bizonyítványt be kell vonni és meg kell semmisíteni, a miniszter határozatának rendelkező részét pedig a Hivatalos Értesítőben közzéteszi. Ezen ügýtípusok tehát bár az irányítási jog körében jelennek meg, valóban hatósági aktusokként jelennek meg, miközben egyszerre valósítják meg az aktus-felülvizsgálati jogot is.

A miniszter fejlesztéssel összefüggő feladataival összefüggésben országos mérési feladatokat is ellát, amely kiterjed a pedagógiai tevékenységre és a tanulók fizikai állapotának és edzettségének a vizsgálatára. Az országos mérési eredményeket a minisztérium a honlapján közzéteszi feldolgozásra alkalmas formában, de a törvény egy speciális, egyéni visszacsatolást is rögzít azáltal, hogy a középfokú iskola minden év október 31-éig értesíti az általános iskolát arról, hogy az ott végzett tanulók milyen tanulmányi eredményt értek el. Úgy szintén a köznevelés színvonalának az emelését segíti a szakértői névjegyzék, amelyet már a korábbi törvény is az uniós szabályokkal összhangban rendezett.

6.1.7.2. Központi és területi feladatok

A központi és területi feladatokat megvalósító szervek valójában a miniszter feladat-és hatásköreit a kormányrendeletben kijelölt központi hivatala útján látja el, amely továbbra

is az Oktatási Hivatal. Az Oktatási Hivatal szervezetét és jogállását a 121/2013. (IV. 26.) Korm. r. szabályozta újra, amely nem hozott változást a tekintetben, hogy az Oktatási Hivatal az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal, amely a feladatait országos illetékességgel látja el. A hivatal továbbra sem rendelkezik területi szervekkel, ugyanis a területi feladatellátását a miniszter a területi kormányhivatalok segítségével végzi. A hivatal ugyan a teljes oktatási ágazat kapcsán rendelkezik hatáskörökkel, azonban a köznevelés tekintetében a Kormány által a miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatait látja el, továbbá hatósági nyilvántartást vezet az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények vonatkozásában, illetve végzi a köznevelési informatikai rendszerrel (a továbbiakban: KIR) kapcsolatos adatkezelést.²⁹⁰

A hivatal minősül továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal felügyeleti szervének is a köznevelési ügyek kapcsán, így elbírálja az ez utóbbiak által hozott egyes vizsgával és középfokú felvételi vizsgával kapcsolatos elsőfokú döntésekkel szemben benyújtott fellebbezést. Ez utóbbin egyébként az általános közigazgatási rendtartás hatályba lépése sem változtatott, hiszen e tekintetben a jogorvoslati jogot nem az általános szabályok szerint az Ákr. hanem a Nktv. biztosítja²⁹¹ a szubjektív jogvédelem eszközeként.

A közneveléssel kapcsolatos területi feladatokat a területi kormányhivatalok végzik. Feladatuk e vonatkozásban elsősorban a hatósági ellenőrzésre terjed ki, amelynek keretében azt vizsgálják, hogy a köznevelési intézmények a jogszabályi feltételeknek megfelelően működnek-e. Amennyiben szabálytalanságot tárnak fel, akkor többféle intézkedést tehetnek, így

- a) felhívja a köznevelési intézmény vezetőjét a szabálytalanság megszüntetésére, és erről tájékoztatja az intézmény fenntartóját,
- b) eljárást kezdeményez a nem állami, nem önkormányzati fenntartású intézmények esetén a kifizető szervnél a költségvetési támogatás felülvizsgálatára, folyósításának felfüggesztésére, szükség esetén az érintett gyermekek, tanulók másik nevelési-oktatási intézménybe történő átvételére, felvételére,
- c) felügyeleti bírságot szab ki,

²⁹⁰ 121/2013. (IV. 26.) Korm. r. 3. §.

²⁹¹ Nktv. 38. § (8) és (9) bekezdés.

d) a semmisség megállapítása vagy a megtámadható döntés érvénytelenségének megállapítása érdekében bírósági eljárást indít.

Az eddigi szabályoknak megfelelően a törvény meghatározza a bírság kiszabásának szabályait, illetve különleges szabályokat tartalmaz arra az esetre, ha az egyenlő bánásmód követelményét sértette meg az intézmény. Ez utóbbi kapcsán továbbra is lehetőség van szabálysértési eljárást indítani az intézményvezetővel szemben.

6.1.7.3. A fenntartói irányítás

A törvény külön alcím alatt meghatározza a fenntartóra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket, amelyek kapcsán az új törvény is fő vonalaiban a klasszikus jogosítványokat sorolta fel. Így ide tartoznak:

- a) a létesítés, átszervezés, megszüntetés, tevékenységi körének módosítása vagy a fenntartói jog átadása,
- b) a gazdálkodási jogkör, illetve a költségvetés, térítési díjak meghatározása
- c) a köznevelési intézmény nevének megállapítása
- d) az adott nevelési évben indítható csoportok, osztályok számának meghatározása
- e) törvényességi és gazdálkodási ellenőrzés
- f) az intézményvezetővel kapcsolatos jogosítványok, mint a megbízás, kinevezés, a megbízás visszavonása és a munkáltatói jogok gyakorlása
- g) a tantárgyfelosztás, továbbképzési program jóváhagyása,
- h) a pedagógiai-szakmai munka eredményességének értékelése
- i) az alapidokumentumok, mint a pedagógiai program, a házirend, valamint a SZMSZ ellenőrzése.

Ez a törvény is megtartotta azon garanciális szabályokat, hogy az intézményt érintő legfontosabb döntések, mint a megszüntetés, átszervezés, feladat megváltoztatása, név megállapítása, valamint a vezető megbízása kapcsán a döntéshez be kell szerezni az intézmény alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, a szülői szervezetnek, az iskolai diákönkormányzatnak a véleményét, illetve nemzetiségi nevelés és szakképző iskola esetén más érintettek véleményét is. A törvény átvette azt a már korábban végrehajtott könnyítést, hogy ha a fenntartó három vagy annál több köznevelési intézményt tart fenn, akkor a véleményezésnél elegendő a tervezett intézkedésről tájékoztatót küldeni az intézményvezetőnek aki az intézmény közösségének a véleményét tolmácsolja majd a

fenntartónak. Ez a lehetőség továbbra sem alkalmazható, ha az intézmény átalakítását, megszüntetését vagy a vezető megbízását vagy annak visszavonását tervezik.

Bár a települési önkormányzatok a továbbiakban csak óvoda fenntartására kötelezettek, a törvény továbbra is érvényesíti azt a szabályt, hogy a három vagy annál több nevelési-oktatási intézményt fenntartó önkormányzatnak köznevelési ügyekkel foglalkozó bizottságot kell alakítania, ami e tekintetben az Mötv. kiegészítő szabály egy további kötelező bizottság létrehozására vonatkozóan.

A fenntartó a köznevelési intézmény számára csak akkor állapíthat meg új feladatot, ha ez ellátásukhoz szükséges feltételeket is biztosítja. Tanítási, illetve nevelési év közben az intézményt érintő jelentős változás nem végezhető, az ilyen döntések csak július-augusztus hónapokban hozhatók. Ide sorolandó az iskola indítása, átszervezése, megszüntetése, a fenntartói jog átadása, osztály vagy csoport átszervezése vagy megszüntetése, valamint a feladatok megváltoztatása.²⁹² Ezen döntések kapcsán a törvény szabályozza a döntéshozatalra irányadó időt is. Szintén átvette a törvény a korábbi törvénybe az életviszonyok megváltozása miatt szükségessé vált kivételek szabályozását. Így a fenntartói jog átadható, ha a fenntartó jogutódlással megszűnik, az önkormányzatok szétválása miatt vagyonmegosztás történik vagy az egyéni vállalkozó meghal. Az átszervezési tilalom sem vonatkozik a székhely, telephely megváltoztatására, ha a meglévő épületet, helyiséget megfelelő időben nem lehetett birtokba venni. Új szabály, hogy egyházi és más nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartó részére a kormányhivatal engedélyezheti a székhely, telephely változását előre nem látható okból is, azonban három éven belül másodszori kérés esetén a kormányhivatalnak le kell folytatnia a törvényességi ellenőrzést.

E tekintetben tehát a törvény a korábbi kivételeket meghagyta, de pontosabban szabályozta.

Szüdi János ugyanakkor az oktatási irányítással kapcsolatban éppen az állami és a nem állami fenntartású intézményekre vonatkozó különböző szabályok miatt megkülönbözteti az irányítás közvetlen és közvetett formáját, amelyet egyben az irányítás eszközeire is alkalmaz. Álláspontja szerint az ágazati és a fenntartói irányítás összekapcsolása esetén

²⁹² Nktv. 83-85. §

az irányítás korlátlaná válik, amelyet azzal indokol, hogy az állami hivatali rendszerben alá-fölérendeltség érvényesül, közvetlen beleszólás és utasítás, majd még ennél is továbbmenve úgy véli, hogy összefolyik az állam közhatalmi jogosítványa, tulajdonosi joga és a szolgáltatásszervezői joga.²⁹³ A megállapítása azonban sem tudományos, sem az alkotmányos szabályok szempontjából nem állja meg a helyét, és nem veszi figyelembe a közigazgatás intézményrendszerére vonatkozó fogalmakat sem, ahogyan ezt az összegzésben is igazolom.

6.1.7.4. A köznevelési intézmény ellenőrzése

A törvény megőrzi a korábbi terminológiát, így a köznevelési intézmény ellenőrzése több szempont szerint is lefolytatható. Az ellenőrzés lehet így pedagógiai-szakmai, törvényességi vagy hatósági.

A pedagógiai-szakmai ellenőrzés országos rendszerét a miniszter működteti, ám a hivatal szervezi a kormányhivatal közreműködésével.²⁹⁴ Célja a pedagógusok munkájának külső, egységes kritériumok szerinti ellenőrzése és értékelése a minőség javítása érdekében. Az ellenőrzés kiterjed fenntartótól függetlenül minden köznevelési intézményre. Az ellenőrzést ötévente, köznevelési szakértő segítségével kell lefolytatni és legalább hét nappal előtte egyeztetni kell a köznevelési intézmény vezetőjével, valamint a miniszternek értesíteni kell a köznevelési intézmény fenntartóját. Az ellenőrzés megállapításairól tájékoztatni kell az ellenőrzött szervet, a kezdeményezőt, valamint a fenntartót és azt nyilvánosságra is kell hozni.

A törvényességi ellenőrzésre ugyanezen szabályok vonatkoznak az előzetes egyeztetésre vonatkozó rendelkezések kivételével, míg a hatósági ellenőrzés pontos szabályaira nem tér ki a Nktv.

6.2. Decentralizációs problémák - Az átadás tapasztalatai egy konkrét intézmény példáján keresztül

²⁹³ SZÜDI, *Kommentár ...*, i. m. 278.

²⁹⁴ Nktv. 87. §.

A fentiek alapján is megállapítható, hogy az Nktv. új alapokra helyezi a magyar közoktatást, azzal együtt, hogy sok rendelkezés, megközelítés, fogalom és elv átkerült a 1993. évi LXXIX. törvényből. Az Nktv. 2012. szeptember 1-jén lépett hatályba, de legtöbb intézkedése fokozatosan került bevezetésre. Az új törvény teljes mértékű hatályba lépéséig, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény adott kérdésre vonatkozó rendelkezései érvényesek. Így tehát mindkét törvény még részben érvényben van és alkalmazni kell. A 1993. évi LXXIX. törvény hatályon kívül helyezése ebből kifolyólag fokozatosan történik. A Nktv. értelmében kétség kívül átstrukturálódik az egész közoktatás rendszere, amely átrendeződés keretében az állam, mint már a legnagyobb fenntartó erőteljesen megjelenik.

Ugyan a változás valamennyi önkormányzati fenntartású intézményt általánosan érintett, ám álljon itt egy konkrét, ám atipikus példa az átszervezésre, amelynél az addig önkormányzati fenntartású intézményt nem az állam vette át. A dolgozatban leírt eseménysort személyes tapasztalatból követhetem, mint intézményvezető és ami Hajdú-Bihar Megye legnagyobb közoktatási intézményét érintette. Az alábbiakban röviden bemutatom azon általános szabályokat, amelyek az átadásra vonatkoztak, majd az intézmény átszervezésével kapcsolatos eseményeket, amelyek jogi konzekvenciáit is igyekszem levonni az oktatási igazgatás szempontjából.

A tanügyigazgatás területén történt jelentős változások része, hogy 2013. január 1-től a tanügyigazgatás rendszerét alkotják a települési jegyző, a járási hivatal, a fővárosi és megyei kormányhivatal, az Oktatási Hivatal, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK), melyek az érvényben lévő jogszabályok szerinti hatáskörökkel, kötelezettségekkel, hatósági jogkörökkel vannak felruházva.²⁹⁵ A tankerületek székhelye és illetékességi területe megegyezik a járási hivatalok székhelyével és annak illetékességi területével, a KLIK 2013. január 1-től az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő, központi szervből és területi szervekből álló központi államigazgatási szerv, amely 175 vidéki járáshoz és a 23 budapesti kerülethez illeszkedő 198 tankerületben és a 19 megyeközponti tankerületben kezdte meg a működését. A tankerület az általános iskola, alapfokú művészeti iskola és gimnázium, míg a megyeközponti tankerület a

²⁹⁵ Az egyes hatóságokhoz tartozó pontos feladat- és hatásköröket szervtípusonként lista szerűen lásd SZÜDI, *Kommentár ...*, i. m. 282-285.

szakképző iskola, kollégium, pedagógiai szakmai szolgáltató és pedagógiai szakszolgálati intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat látja el.

Megállapítható, hogy az Nktv. szétválasztja a fenntartói és a működtetői szerepeket. E szerint fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely, a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és az e törvényben meghatározottaknak megfelelően a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik.²⁹⁶ A működtető feladata, hogy a köznevelési közfeladat-ellátás céljait szolgáló ingatlant a Nktv. keretei között kötött szerződésben foglalt módon és feltételekkel az ingatlan rendeltetésének megfelelően üzemeltesse, karbantartsa. Az Nktv. értelmében az állam saját magára kötelező feladatként nevesíti a köznevelési közfeladatok feladatellátását²⁹⁷, amely alól az óvodai ellátás kivétel. Ez utóbbi alapfeladatként a helyi önkormányzatok feladata marad.

A települési önkormányzat bizonyos köznevelési feladatokat ellátó intézmények működtetését az államtól köznevelési szerződéssel átveheti²⁹⁸, azonban az iskolák működtetésével kapcsolatos álláspontjukról az önkormányzatoknak 2012. szeptember végéig kellett kinyilvánítaniuk szándékukat, a döntést pedig 2012. október végéig kellett meghozniuk. Természetesen továbbra is megmaradt a lehetőség arra, hogy más szervezeti formában is működjenek intézményfenntartók, például alapítványi formában. Jogszabály rögzíti, hogy mely esetekben adható át az állami, települési önkormányzati fenntartásban lévő köznevelési intézmény, vallási világnézeti szempontból elkötelezett, egyházi fenntartónak, ezzel egyidejűleg rögzítésre került a szabad iskolaválasztás jogának érvényesülésének garanciája is. Eszerint, ha a köznevelési közfeladat ellátása vallási, világnézeti szempontból elkötelezett oktatási intézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján történik, a szerződés megkötése nem mentesíti az önkormányzatot, mint korábbi fenntartót az oktatást érintő feladat ellátási kötelezettsége alól azon gyermekek tekintetében, akiknek a szülei nem akarják vallási, világnézetileg elkötelezett óvodába, iskolába járatni gyermeküket.

²⁹⁶ Nktv. 2011. évi CXCV. törvény 4.§

²⁹⁷ Nktv. 74. § (1) Az állam gondoskodik – az óvoda kivételével – az alapfeladatok ellátásáról

²⁹⁸ Nktv. 74.§

Amint a fentiek alapján is kitűnt, ha a nevelési–oktatási intézményt egyház tartja fenn akkor több eltérő szabályozás vonatkozik rá. Ki kell emelni az egyházi fenntartású iskolák számának növekedését, az elmúlt időszakot illetően. Ez azzal magyarázható, hogy az egyházak bizonyos tekintetben átmenetileg kedvezményezettek lettek az új törvénynek, valamint megszűnt az a korlát, hogy az oktatási intézményt átadni kívánó települési önkormányzat az átadást követően még öt évig köteles fizetni a kiegészítő támogatást.

Az Nktv. 95.§-a szerint 2013. január 1-vel a települési önkormányzatok által fenntartott közoktatási intézmények állami fenntartásba kerültek, az önkormányzatok köznevelési szerződés keretében vállalhatták az intézményeik működtetését.²⁹⁹ A köznevelési feladatokat az állam intézményalapítással és fenntartással, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el. Az egyházi jogi személyek azonban, mint fenntartók, az állami költségvetési alaptámogatáson kívül jogosulttá válhattak kiegészítő egyházi támogatás igénybevételére, mely a Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 39. § (11) bekezdése szerint a 2012. évben megkötött közoktatási megállapodásból eredő éves költségvetési támogatási kötelezettség összege, 2012-ben nem haladhatja meg a 230 ezer forintot.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 88. § (6), (7) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a közoktatási intézményét akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik. Az önkormányzat tekintettel kell legyen arra, hogy a tanulónak, szülőnek nem jelenthet aránytalan terhet a fenntartóváltás. Az aránytalan teher kérdésének megválaszolásához az önkormányzatnak be kellett szereznie a fővárosi és megyei kormányhivatal fejlesztési tervre épített szakvéleményét, valamint a kormányhivatal által javasolt, a helyi önkormányzat által felkért független közoktatási szakértő véleményét. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az említett fejlesztési terv tartalmát és előkészítést az Nktv. nem részletezi, amelyet Szüdi János komoly hiányosságnak tart³⁰⁰, holott a kormányhivatalok mint a Kormány területi szervei egységes szempontok alapján alkothatják azt meg.

Az önkormányzat az intézmény átadásának megvalósítása céljából, figyelemmel kell legyen többek között a Közoktv. 102. § (9), (11) bekezdéseire, melyek szerint a fenntartó

²⁹⁹ Nktv. 74-76.§

³⁰⁰ SZÜDI, *Kommentár ...*, i. m. 270.

az intézkedések tervezett végrehajtásának évének május utolsó munkanapjáig hozhat döntést, az oktatási-nevelési intézményeinek fenntartói jogának átadásával kapcsolatban. Az egyéb intézkedésekre, az átszervezés végrehajtására szorgalmi időn kívül (július, augusztus hónapokban) kerülhet sor. A jogszabályi előírások alapján a fenntartó önkormányzatnak a fenntartóváltást megelőzően előzetes egyeztetést kell lefolytatnia, a jogszabályban előírt érintett kör véleményét be kell szereznie. Az érintettek részére, véleményük kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni, amely a fenntartói döntés meghozatalához rendelkezésre áll.³⁰¹

A fenti általános szabályok alkalmazása nyomán a konkrét esetben Hajdúsámson város polgármestere 2012. április 5-én rendkívüli képviselő testületi ülés keretében beterjesztette az Eszterlánc Óvoda és a II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény egyházi fenntartásba történő átadásának lehetőségéről szóló előterjesztését. Hajdúsámson Város Önkormányzata Képviselő-testülete a 145/2012. (IV. 05.) önkormányzati határozatával felhatalmazta a polgármestert, hogy levélben keresse meg a Hajdúsámsonban jelenlévő egyházak képviselőit és kérjen írásos nyilatkozatot az esetleges fenntartói jog átvételével kapcsolatban.

A megkereső levélre a Római Katolikus Egyház, a Görög Katolikus Egyház, a Hajdúsámsoni Református Egyházközség elutasító tartalmú választ adott.

A Baptista Szeretetszolgálat, a Hit Gyülekezete, a Magyar Pünkösdi Egyház Országos Cigánymisszió, a Fény és Szeretet Szabad- Keresztény Egyháza kifejezték szándékukat az intézmények átvétele céljából.

E körben már elgondolkodtató volt, hogy a történelmi egyházak, amelyek a településen élő vallásos emberek döntő részét „magukénak tudják” nem éltek ezzel a lehetőséggel. Feltevődik a kérdés, hogy vajon miért? Egyrészt az egész kezdeményezés az önkormányzat (polgármester) részéről 2012. április elején kezdődött „hivatalosan”, így viszonylag rövid idő állt rendelkezésre, ami vélhetően az egyházaknak nem volt elegendő ahhoz, hogy komoly, megfontolt döntést hozzanak két, a megye legnagyobb oktatási-nevelési intézményének átadása tárgyában. A közel egy milliárd forintból gazdálkodó két intézmény nem megalapozott és előkészített döntésen alapuló átvétele nem volt célja egyik történelmi egyháznak sem. Nem mondható el ez viszont a többi jelentkezőről.

³⁰¹ 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (3)

Hajdúsámson Város Önkormányzata Képviselő-testülete 157/2012. (IV. 26.) önkormányzati határozatával elhatározta, hogy a két nevelési-oktatási intézménye fenntartói joga átadásának kérdésében csak az intézménybe járó gyerekek szüleinek, gondviselőinek megkérdezése, és írásos nyilatkozatának bekérése után kíván döntést hozni arról, hogy az intézmények átvételére pozitív szándéknyilatkozatot adó egyházak közül melynek kívánja átadni az intézmények fenntartói jogát.

Hajdúsámson Város Képviselő-testületének 2012. május 7-én tartott rendkívüli ülésének jegyzőkönyvéből kiderül, hogy a közel 1200 tanulót számláló általános iskola vonatkozásában összesen 166 fő volt jelen azon a szülői értekezleten, amelyen a véleménynyilvánítás történt. A 166 főből 55 fő egyetértően, 37 elutasítóan foglalt állást, míg a többiek nem nyilatkoztak. A közel 500 fő gyermeket befogadó óvodában szülői értekezlet keretében megkérdezettek száma 45 fő volt, akikből 14 fő egyetértően, 9 fő pedig elutasítóan nyilatkozott.

A Képviselő-testület a 175/2012. (V.07.) önkormányzati határozatával kinyilvánította szándékát arról, hogy mindkét szóban forgó intézményét a Hit Gyülekezete fenntartásába kívánja adni 2012. szeptember 1-től. Mindkét intézmény nyilatkozta a tanulóik szüleit, törvényes gondviselőit, hogy kívánják-e a Hit Gyülekezete által fenntartott intézménybe járatni gyermeküket. Erre az időszakra különösen, de általában az egész átszervezéssel érintett időszakra jellemző volta nyomásgyakorlás, mely túlmutatott a képviselő-testületen. A felmérés eredménye, ami hivatalosan a képviselő-testület elé került: az óvoda vonatkozásában 78 fő óvodás, az általános iskola vonatkozásában 205 fő tanuló szülei nyilatkoztak úgy, hogy nem kívánják a Hit Gyülekezete fenntartásában működő intézménybe járatni gyermeküket.

Az akkor hatályos Köznevelési törvény értelmében az egyházi fenntartásba történő adás miatt az önkormányzatnak gondoskodnia kell a világnézetileg semleges óvodai ellátásról és iskolai oktatásról, s úgy kell végrehajtania az intézmények átszervezését, hogy az ne okozzon aránytalan terhet a gyermekeknek, szülőknek és az ellátás színvonala se csökkenjen. A város polgármestere levélben fordult a környező települések polgármestereihez, abból a célból, hogy a 87 óvodás és 205 iskolás gyerek elhelyezéséről gondoskodjon, hogy befogadó iskolát találjon számunkra.

A képviselő-testület 2012. május 30-án tartott újabb rendkívüli ülésén az általános iskola Alapító Okiratában szereplő három telephely megszüntetését tárgyalta, majd a 183/2012. (V. 30.), 184/2012. (V. 30.), 185/2012. (V. 30.) önkormányzati határozatokkal a telephelyek megszüntetéséről döntött a testület, amely mellett arról is határozott, hogy 2012. július 1-vel azokat önkormányzati feladatellátás céljából hasznosítja. Az említett döntésekkel megszűnt az a veszély, hogy az ingatlant át kell adni oktatási célból az állam részére használatra, így megmaradhatott saját célok szerinti hasznosításra. Ez az eljárás, azokon a településeken, ahol több telephelyen működött az iskola, ebben az időszakban bevett gyakorlattá vált. Ugyanezen, rendkívüli ülés keretében ismertették a Hajdú -Bihar Megyei Kormányhivatal által kijelölt és független szakértő véleményét, amely szerint "Megállapítható, hogy az óvoda és az iskola jogutódlással történő feladatátadásának előkészítése jogszabályi előírásoknak megfelelően, kellő körültekintéssel történt meg Hajdúsámsonban. (...) Tekintettel arra, hogy Hajdúsámson Város Önkormányzata 2012. május 25-én még nem rendelkezik olyan befogadó nyilatkozattal, amely garantálja, hogy a Hit Gyülekezete által fenntartott intézményből kilépő óvodások és tankötelesek ellátását biztosítani tudja, így az intézmények egyházi fenntartásba átadását csak akkor javaslom, ha az önkormányzat eleget tud tenni e kötelezettségének úgy, hogy annak többletköltségeit nem hárítják az érintett családokra." A későbbiekben a független szakértő az óvoda átadásával kapcsolatban további aggályokat sorolt, többek között az életkori sajátosságokat, mivel 3 éves gyerekekről is szó van, így az esetleges utaztatásuk nap mint nap, nem kivitelezhető.

A Képviselő-testület a 189/2012. (V. 30.) határozatával úgy döntött, hogy az Eszterlánc Óvodát mégsem kívánja a Hit Gyülekezete részére egyházi fenntartásba adni. A 190/2012. (V. 30.) önkormányzati határozat szerint az II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészeti Iskolát megszünteti és fenntartói jogát átadja a Hit Gyülekezete egyháznak.³⁰² Ezzel egyetemben rendelkezett az átadásra kerülő ingatlanokról, a közalkalmazottak átvételéről, figyelemmel a dolgozók szándékára, a normatív és kötött normatív támogatások időarányos részéről. A 2012. május 31-én megtartott újabb rendkívüli ülésen elfogadott 197/2012. (V. 31.) önkormányzati határozat arról

³⁰² Hajdúsámson Város Önkormányzata Képviselő-testülete az 1990. évi LXV. törvény 8. § (1), az 1992. évi XXXIII. törvény 25/A és 25/B §, az 1993. évi LXXIX. törvény 88. § (6), 102. § (3), (9), (11), a 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 14. § alapján

rendelkezett, hogy azon szülők gyermekei akik nem kívánnak a Hit Gyülekezete fenntartásában működő iskolába járni, azok számára Hajdúsámson Város Önkormányzata Bocskai kert Község Önkormányzatával megállapodást köt, így biztosítja a tanköteles tanulók ellátását. E körben lényeges tény, hogy nevezett község 15-20 km távolságra található Hajdúsámsontól, valamint az a körülmény, hogy Bocskai kert mindösszesen öt tanuló elhelyezését vállalta.

A Hajdú–Bihar Megyei Kormányhivatal Törvényességi és Felügyeleti Főosztálya törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva felülvizsgálta Hajdúsámson Város Önkormányzata képviselő-testületének 2012. május 30. és 31. napján tartott ülésén a közoktatási intézmények egyházi fenntartásba történő átadásáról, az önkormányzat által a hivatalhoz beküldött dokumentumokat. A Kormányhivatal álláspontja szerint az önkormányzat feladat-ellátási kötelezettsége azon tanulók esetében akik nem kívánják a Hit Gyülekezete fenntartásában továbbműködő intézménybe járatni gyermeküket, megmaradt és részükre az általános iskolai oktatást biztosítani kell. A kormányhivatal a közoktatási szakértőre hivatkozva állapította meg ezen kötelezettségét az önkormányzatnak, amelynek az önkormányzat kétféleképpen tehet eleget: vagy másik önkormányzattal köt közoktatási megállapodást, vagy saját fenntartású intézményt alapít az iskola jelenleg még működő telephelyeinek hasznosításával.³⁰³ A vizsgálat során megállapították azt is, hogy az átadásról szóló döntéskor nem állt az önkormányzat rendelkezésére sem befogadói nyilatkozat, sem közoktatási megállapodás más önkormányzattal és nem döntött új intézmény létrehozásáról sem. A Kormányhivatal vélekedése szerint a közoktatási törvény 84. § (7) bekezdése alapján a fenntartói irányítás hatáskörében hozott, a gyermek mindenek felett álló érdekével ellentétes döntés semmis.³⁰⁴

A Kormányhivatal megvizsgálta azt is, hogy a közoktatási intézmény átszervezésekor a döntéshozatali eljárás során történt-e eljárási szabálysértés, amely érdemben befolyásolja a meghozott döntések jogszerűségét. Ennek kapcsán megállapította, hogy a véleményező közösségek – a közoktatási törvény 102. § (3) bekezdésével ellentétesen – véleményük kialakításakor nem ismerhették meg az átszervezésre irányuló képviselő-testületi döntés

³⁰³ Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal törvényességi felhívása, IX-B-04/524–23/2012

³⁰⁴ Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal törvényességi felhívása, IX-B-04/524–23/2012

tervezeteit, a fenntartó nem tette részükre hozzáférhetővé azokat az információkat, amelyek alapján a végső döntést meghozta.³⁰⁵

A fentiek alapján a Kormányhivatal arra a következtetésre jutott, hogy „az önkormányzat a döntéshozatali eljárás szabályszerűségét biztosító garanciális szabályokat megsértve hozott döntést az iskola megszüntetéséről és a fenntartói jog átadásáról.”

A 2012. augusztus 2-án megtartott rendkívüli képviselő-testületi ülésen ismertették a kormányhivatal törvényességi felhívását, melyet a képviselő-testület a 248/2012. (VIII. 02.) önkormányzati határozatában sem formailag, sem tartalmilag nem talált megalapozottnak. Ezt követően bejelentésre került, hogy Szakoly község Önkormányzata képviselő-testülete az 501/2012. (VII.23.) határozatával közoktatási megállapodást köt Hajdúsámson Várossal, így megoldást nyerhet a 205 tanuló ellátása. A feladatellátásnak ezen módját a 249/2012. (VIII. 02.) határozat rögzítette, amelynek nyomán módosult a Hit Gyülekezete egyházzal 2012. május 30. napján megkötött közoktatási megállapodás is. Ugyanakkor Szakoly község Hajdúsámsontól 30 km-re helyezkedik el, így kérdésként vetődött fel, hogy hogyan kivitelezhető egy ilyen döntés, milyen helyi konfliktusokat okoz, sérül-e a gyerek és szülő joga?

Időközben a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Oktatási Főosztálya a Hit Gyülekezete egyház által a II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészeti Iskolára vonatkozó működési engedélyének kérelmével kapcsolatos eljárást felfüggesztette a Debreceni Törvényszék döntéséig, mivel a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kérte a Debreceni Törvényszéket, állapítsa meg, hogy Hajdúsámson Város képviselő-testületének 190/2012. (V. 30.) számú határozata – melyben az önkormányzat az intézmény fenntartói jogát 2012. szeptember 1-vel átadta a Hit Gyülekezete egyháznak – törvénysértő és azt helyezze hatályon kívül. Ezt az új

³⁰⁵ A véleményező közösségek nem ismerhették meg:

- a 2012. május 30. napjára összehívott képviselő-testületi ülés önkormányzati feladatellátásról szóló előterjesztését,
- az iskolafenntartói jog átadásáról szóló határozattervezetet,
- az iskola megszüntető okiratának tervezetét,
- a Hit Gyülekezettel kötött közoktatási megállapodás tervezetét,
- a kormányhivatal szakvéleményét, és a szakértői véleményt,
- valamint azt, hogy az önkormányzat milyen módon rendezi azon tanulók helyzetét, akiknek szülei jelezték, hogy nem kívánják a Hit Gyülekezete fenntartásában működő iskolába járatni gyermeküket.

körülményt és ennek következményeit orvosolandó 2012. augusztus 24-én megtartott rendkívüli képviselő-testületi ülésen született 257/2012. (VIII. 24.) önkormányzati határozat arról rendelkezett, hogy minden megállapodás és döntés határideje módosul a Debreceni Törvényszék döntésének meghozataláig, de legkésőbb 2012. október 20. időpontra.

A Debreceni Törvényszék 2012. október 15-én kelt ítélete a keresetnek helyt adott és a 190/2012. (V. 30.) számú önkormányzati határozatot hatályon kívül helyezte.³⁰⁶ Mindezekre tekintettel a törvényszék megállapította, hogy önmagában az alperes azon döntése, mely szerint az egyetlen alapfokú oktatási intézményét egyházi fenntartásba adja át, elviekben nem jogszabálysértő. Ugyanakkor az átadás feltétele a jogszabály szerint, hogy az adott tevékenységet, szolgáltatást továbbra is megfelelő színvonalon kell biztosítani oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermekeknek, tanulóknak, szülőknek ne jelentsen aránytalan terhet. Ennek megállapítása közoktatási szakkérdés, azonban az alperes döntésének meghozatala idején olyan közoktatási szakértői vélemény, amely a döntés tartalmának törvényességét alátámaszthatta volna, még nem állt rendelkezésre. Az alperes önkormányzat így a törvényszék álláspontja szerint nem tartotta be az eljárási szabályokat, amelyeket valójában az előírtakhoz képest mintegy fordított sorrendben követett.

Az alperes felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperes kormányhivatal keresetének elutasítását kérve. A Kúria 2013. január 23-án a Kfv.37.805/2012/5. számú ítéletével a Debreceni Törvényszék 3.K.30700/2012/7. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította. A Kúria az ítélet indokolásában azt állapította meg, hogy a Debreceni Törvényszék ítélete jogsértően értelmezte a Köznevelési törvény 88. § (6) és 102. § (3) bekezdésében foglaltakat, amikor a konzultatív jellegű vélemények beszerzésének sorrendjét és azok tartalmát kérte számon az alperesen.

A helyzetet tovább bonyolította az, hogy a 2012. szeptember 1. napján életbe lépő nemzeti köznevelésről szóló törvény értelmében 2013. január 1. napjától az önkormányzati

³⁰⁶ A Debreceni Törvényszék 3.K.30700/2012/7. ítélete megállapította, hogy az alperes határozatával eljárási jogsértést követett el, mivel megsértette a Köznevelési törvény 88. § (6) bekezdésében és a 102. § (3) bekezdésében foglaltakat.

fenntartásban működő közoktatási intézmények az állam által alapított Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) fenntartásába kerültek. Ennek következtében a hajdúsámsoni általános iskola mind fenntartói, mind működtetési szempontból 2013. január 1-vel átkerült a KLIK- hez. A Kúria január végi döntése következtében a Hit Gyülekezete továbbra is igényt formált az iskola fenntartói jogának megszerzésére. A KLIK, Hajdúsámson Város Önkormányzata és a Hit Gyülekezete egyház között zajlott egyeztetés nyomán 2013. július 1. naptól a Hit Gyülekezete egyház vált az iskola fenntartójává. Az időközben bekövetkezett törvényi változás miatt az önkormányzat helyett a KLIK- re hárult a felekezeten kívüli oktatás biztosítása. Megoldásként az iskolaátadással egy időben a KLIK fenntartásában működő debreceni székhelyű Csapókerti Általános Iskola Hajdúsámson közigazgatási területén két telephelyet létesített abból a célból, hogy azon tankötelezett gyermekek ellátásáról gondoskodjon, akik gondviselői úgy nyilatkoztak, hogy gyermeküket nem kívánják a Hit Gyülekezete fenntartásában működő iskolába járatni.

Következtetések

A fenti példa nyomán általános következtetésként az is levonható, hogy a helyi önkormányzatokhoz telepített decentralizált döntéshozatal több tekintetben is problémás helyzeteket okozhat. Így egyrészt a közoktatási szabályok értelmezése kapcsán meglehetősen nagy eltérésekkel találkozhatunk, amelyet a területi kormányhivatalok a törvényességi ellenőrzés, majd a törvényességi felügyelet keretében megkíséreltek kezelni, azonban megfelelő irányítási eszközök hiányában ez mindig esetleges maradt, illetve hosszú idő után, adott esetben egy bírósági eljárás lefolytatását követően vezethetett eredményre.

A jogszabályok értelmezése kapcsán azonban fontos probléma volt a helyi önkormányzati érdekek érvényesítése, amely még igen pontos, már-már kazuisztikus szabályozással is nehezen kerülhető el, hiszen a helyi önkormányzati szervek leleményességét sok esetben a helyi érdekek szolgálatába állították. E körben ismét visszajutunk a törvényességi ellenőrzés és felügyelet problémaköréhez, amely a fenti ügyből is kitűnően meglehetősen csekély eszköztárral rendelkezett az önkormányzati vagyont is érintő ügyekben. Bár a hajdúsámsoni példa nyilván kiragadott, azonban az anomáliák sora még folytatható. Így például Szüdi János egy olyan esetet is említ, amikor a polgármester kitiltott egy 15

éves még tanköteles tanulót a kerület összes iskolájából,³⁰⁷ míg Csörög község esetében a helyi önkormányzat nem is biztosította a beiratkozás feltételeit.³⁰⁸

Mindezen ügyek azonban bár önkormányzati normatív határozatok formájában öltenek testet, azonban kétség kívül közvetlenül érintik az intézményi közösséget is, így az alkalmazottakat, a tanulókat, valamint a szülőket is. Ezen személyek bár a fentiek alapján véleményezési joggal rendelkeznek, azonban szubjektív jogorvoslati eszközöket már nem vehetnek igénybe a helyi önkormányzat döntésével szemben, holott nyilvánvaló érdeksérelmet szenvednek el, sőt a fenti példa nyomán akár alapjogi jogsérelem is érheti őket.

Az intézményfenntartás állami alapfeladattá nyilvánítása és az állami intézményfenntartás megteremtése a fenti esetben bár már nem hozott lényeges változást, azonban kérdésként tehető fel, hogy amennyiben az intézmény fenntartója eredetileg is az állam lett volna, a Hit Gyülekezet egyház vajon akkor is átvehette-e volna az intézmény fenntartását.

6.3. A köznevelés-közoktatás igazgatásának 2011 után bekövetkezett változásai

A köznevelés szabályozásának állandóságát a 2011-ben született törvény sem teremtette meg, ugyanis a jelen kézirat lezárásáig terjedő alig 8 éves időszakban 16 törvény érintette az oktatási igazgatást, ami évente többszöri módosítást is jelent. A nemzeti köznevelésről szóló törvény egyes szabályait még azok hatályba lépése előtt módosították, amit sok esetben az alakuló közigazgatási rendszer, másrészt az önkormányzatoktól történő feladatátvétel problematikus jellege indokolt, míg a módosítások kisebb része pontosító szabály volt. Lényeges változás volt azonban a KLIK 2016-ban történt átalakítása, amely alapjaiban reformálta meg az állami intézményfenntartás szervezeti megoldását. Ennek megfelelően a 2011 utáni korszakot ehhez kötve, a 2011-2016 közötti és 2016 utáni, egészen napjainkig tartó időszakot különböztettem meg.

6.3.1. Pontosítás – útkeresés. A 2011-2016 közötti időszak

³⁰⁷ SZÜDI János, *Közoktatás és hatalom*, Iskolaszolga Kft., Budapest, 2010, 11-14.

³⁰⁸ SZÜDI, *Közoktatás és ...*, i. m. 15-17.

A 2012. évi CXXIV. törvény a fentieknek is megfelelően, három fő indokkal magyarázta a törvény módosítását, így egyrészt a járási rendszer kialakításával, amely járási kormányhivatalok 2013. január 1-jével kezdhették meg a működésüket, így egyes köznevelési ágazati hatósági feladatokat a jogalkotó a megyei, fővárosi szint helyett a járási szintre telepített³⁰⁹. A másik indok az intézményfenntartás átalakításával kapcsolatban merült fel és a települési önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok működtetését kívánta a települési önkormányzatokkal együtt ellátni, de szükségessé vált néhány jogtechnikai módosítást is végrehajtani.³¹⁰ Amennyiben a módosításokon végigtekintünk, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a legkardinálisabb kérdés mégis az intézményfenntartás szabályozása volt, mind az állami intézmények vonatkozásában, mind a nem állami intézmények kapcsán. Ez utóbbiaknál főként az állami szabályozás terjedelme miatt.

A köznevelési intézmény jogi személyiségét a változás ugyan nem érintette, mivel ez előfeltétele a jogok és kötelezettségek vállalásának, azonban az állami fenntartású intézmények kapcsán a jogalkotó már nem kívánta fenntartani az önálló költségvetési szerv státuszt a finanszírozási rendszer várható átalakulása miatt. Ennek alapján a módosítás nyomán az állami fenntartású intézmények már nem minősültek a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkező szervezeteknek, hanem azokat az Oktatási Hivatal által vehette nyilvántartásba sajátos (*sui generis*) jogi személyiségként. A módosítás miatt a jogalkotó az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt is megváltoztatta.³¹¹ A nem állami fenntartású intézmények kapcsán a fenntartói jogok körében az egyházi és magánintézmények esetében már nem volt kötelező a pályázatás, ami a korábbi szabályokhoz történő visszatérést jelent.

Ezzel összefüggésben a legjelentősebb koncepcionális jellegű módosítást azonban az Nktv. 14. § (7) bekezdését érintően hajtotta végre a törvény, amely az állami intézményfenntartást a kormányhivatalok helyett az állami intézményfenntartó központra bízta főként a fenntartói és a hatósági feladatok elválasztása érdekében és az

³⁰⁹ Járási szintre került például a rendkívüli szünet elrendelése (Nktv. 30. § (1) bekezdés), a tankötelesek nyilvántartása (Nktv. 45. § (8) bekezdés), tanuló igazolatlan mulasztásával kapcsolatos feladatok (Nktv. 45. § (9) bekezdés), a tanulmányok külföldön történő folytatásával kapcsolatos egyes szabályok (Nktv. 91. § (1)-(2) bekezdés). Lásd még SZÜDI, *Kommentár ...*, i. m. 284.

³¹⁰ Lásd a 2012. évi CXXIV. törvényhez fűzött általános indokolást.

³¹¹ 2012. évi CXXIV. tv. 8. §.

összeférhetetlenségi helyzetek elkerülése céljából. A módosítás újrafogalmazta a települési önkormányzatok szerepét is, így meghatározta, hogy a 3000 főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzatoknak gondoskodniuk kell az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyron működtetéséről. A 3000 főt meg nem haladó lakosságszámú települési önkormányzat erre nem kötelezett, azonban önként vállalhatja ezen feladatok ellátását, míg a 3000 fő feletti önkormányzatok külön jogszabályban meghatározott módon kérhetnek mentesülést.

A jogalkotó a 3000 fős lakosságszám mint küszöb meghatározását főként a települési önkormányzatoknak átengedett adók és járulékok, illetve a saját bevételek jellemző alakulásával indokolta a törvényhez fűzött részletes indokolás szerint. A működtetés részletes tartalmát is pontosította a jogalkotó a 25. §-ban, amely szabályozás megalkotásakor főként az üzemeltetési szerződések és vagyonkezelői jog tartalmából indult ki, hiszen a jogviszony fontos eleme, hogy nem a résztvevők szabad elhatározásán alapul, ugyanakkor a részletes szabályokat a felek már a működtetésre vonatkozó szerződésben rendezhették.

A törvény a fenti módosítókhoz igazított más szabályokat és valóban több pontosítást is végrehajtott. Így a kormányhivatalok megváltozott szerepköre nyomán a köznevelés-fejlesztési terv előkészítése sem maradt a feladatkörükben, hanem azt a jogalkotó az Oktatási Hivatalhoz telepítette, amely az egész országra kiterjedően látta el a feladatot, amelybe azonban bevonta a kormányhivatalokat és az érdekelt helyi önkormányzatokat is.³¹² A jogalkotó észlelte azt is, hogy az óvodaszék kimaradt az intézménnyel kapcsolatos döntések véleményezői köréből, de az intézményfenntartó központ miatt a kormányhivatal több más jogosítványa is módosult.

Az állami intézmények fenntartására vonatkozó részletes szabályokat azonban már nem az Nktv., hanem az ekkor megalkotott a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. r. tartalmazza, amely rendelettel a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörben hozta létre a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (a továbbiakban: KLIK). A KLIK az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő

³¹² 2012. évi CXXIV. tv. 24. §.

központi hivatal, amely központi szervből és területi szervekből áll. Területi szervnek minősül a tankerület és a megyeközponti tankerület, amelyek közül a tankerület illetékességi területe azonos a közigazgatási járás illetékességi területével, míg a megyeközponti tankerület a megye székhelyén működő tankerület, amelynek illetékességi területe a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatokat ellátó intézmények, valamint a pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó intézmények tekintetében azon megyére terjed ki, amelynek székhelyén működik, míg az általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és a gimnáziumok kapcsán járási szinten lát el feladatokat.

A Kormány kifejezetten is az Intézményfenntartó Központot jelöli ki több más feladat mellett az állami intézmények esetén a fenntartói jogai és kötelezettségei gyakorlására, amely azonban nem terjed ki az intézmény létesítésére, átszervezésére, megszüntetésére és a tevékenységi kör módosítására, amely utóbbit ugyanis az elnök gyakorolja.

Az Intézményfenntartó Központ egészét az elnök vezeti, a tankerületet és a megyeközponti tankerületet pedig a tankerületi igazgató. A fenntartói jogokhoz kapcsolódóan elnök gyakorolja tehát az intézmény létesítésére, átszervezésére, megszüntetésére és a tevékenységi kör módosítására vonatkozó jogokat, de az elnök készíti elő a miniszter számára az állami fenntartású intézmények kapcsán az intézményvezetők kinevezésére és felmentésére vagy megbízására és megbízásának visszavonására vonatkozó dokumentumot is. Az elnök emellett közreműködik a miniszter ágazati irányítási tevékenységében is, így ellátja az oktatáspolitikai kialakításához, az azzal kapcsolatos döntés-előkészítéshez szükséges feladatokat, javaslatot tesz a tankerületek illetékességi területének módosítására, elemzi az irányítása alá tartozó köznevelési intézményben lefolytatott ellenőrzések eredményeit, és ennek alapján javaslatot tesz a miniszternek a köznevelés közép- és hosszú távú fejlesztési terveinek kidolgozására, módosítására. A rendelet arra is lehetőséget ad, hogy mindezen feladatok mellett továbbiakat is kapjon az elnök a szerv alapító okiratában.

A KLIK létrehozásának előzményei között Asztalosné Zupcsán Erika a Megyei Intézményfenntartó Központokat említi, valamint a Széll Kálmán Terv³¹³ miatti megszorításokat, továbbá a politikai és szakmai lobbitevékenységet, amely miatt a kormányhivatalokat mentesíteni kívánták ettől a meglehetősen nagy szakmai és anyagi kihívásokkal rendelkező területtől, amely mellett csak az irányítás tartozott volna a feladatkörükbe.³¹⁴ A KLIK által „megörökölt” problémák között a szerző a külső erő hatására történő változást említi, amelyet tovább nehezített a helyi önkormányzatok ellenállása, valamint a pénzügyi problémák és a politikai hatások, amely nyomán szervezetszociológiailag is következett az átalakítás. Péteri Gábor pedig a pénzügyi, finanszírozási és struktúrális kérdések nyomán jutott arra a következtetésre, hogy a rendszer egyensúlya nehezen tartható.³¹⁵

Még ugyanebben az évben született meg a 2012. évi CLXXXVIII. törvény, amely a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételének kérdéseit rendezte, különös tekintettel arra, hogy a települési önkormányzatok és társulásaik fenntartásában működő köznevelési intézmények, valamint az ott tanuló diákok és az ott dolgozók, illetve a települési önkormányzatoknál foglalkoztatott, a köznevelés helyi irányításában közreműködő közszolgálati tisztviselők hogyan és milyen szabályok alapján kerülnek majd a Központba. A jogalkotó a fő szabályok megalkotását mindenképpen törvényi szintre utalta, különös tekintettel arra is, hogy a kérdés az önkormányzati vagyont, a tisztviselőket, valamint a hazai és Európai Unió forrásból társfinanszírozott projektek jogutódlási kérdéseit is érinti. Ezzel összefüggésben a jogalkotó azonban az Nktv.-t is módosította arra is figyelemmel, hogy a nevelőtestületek, valamint a magasabb vezetőik munkáltatói jogait is szabályozni kell.³¹⁶

A köznevelési intézmények a szabályok szerint 2013. január 1-jével a Központba olvadtak be, amely időpont után a Központ vált a jogutódjukká. A beolvadás a törvény szerint és bizonyos kivételekkel nem érintette az alkalmazottak közalkalmazotti jogviszonyát, illetve magasabb vezetői, vezetői megbízását, akik a beolvadás után a

³¹³

<https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> (2019. július 28-i letöltés)

³¹⁴ ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN Erika, *Változás vagy változtatás – Adalék a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) átalakításáról*, Új Magyar Közigazgatás 2017. 2. sz., 22-28. 22.

³¹⁵ PÉTERI, *Újraközpontosítás ...*, i.m.

³¹⁶ 2012. évi CLXXXVIII. törvényhez fűzött általános indokolás.

Központ foglalkoztatotti állományába kerültek. A törvény más szabályok (például a működtetés szabálya) mellett az Nktv-t is módosította, különös tekintettel az állami közszolgáltatásnyújtás megvalósítására. Az új szabályok szerint a köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján látja el, míg az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.³¹⁷

Szintén 2012 év végén³¹⁸ sor került az Egyszerű Állam Program jegyében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és más jogszabályok módosítására, amely érintette a nemzeti köznevelés szabályozását is. Az Nktv. tekintetében valóban technikai jellegű módosítások történtek az igazgatás tekintetében, így a jogalkotó a miniszter felügyeleti jogkörébe utalta a KIR (köznevelési informatikai rendszer) működését³¹⁹.

2013-ban az állami fenntartású köznevelési intézményekkel kapcsolatban gyakorolt egyes fenntartói jogok módosultak két lépcsőben. Így először 2013 év elején ismét módosult az Nktv., az általános indokolás szerint az értelmezési és gyakorlati problémák miatt. A törvény az oktatási igazgatás vonatkozásában a fenntartói jogokat érintette. Így az állami fenntartású intézmények kapcsán a miniszter döntési jogkörébe utalja a köznevelési intézmény létesítését, átszervezését, megszüntetését és a tevékenységi körének a módosítását. A változást a jogalkotó az államháztartási szabályokkal, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ speciális struktúrájával indokolta, ugyanis ezen döntések a KLIK alapító okiratának módosítását is igénylik. A módosítás nyomán a fenntartói jogok közül a leglényegesebbeket a miniszter saját magának tartotta fenn. A módosítás részben érintette a fenntartás mellett az átszervezés határidejét is. Majd 2013 év végén a jogalkotó több, gyermekek védelmét érintő szabályt módosított, közte az Nktv-t is az internetes tartalmakkal kapcsolatos veszélyhelyzetek miatt. A módosítás a fenntartói jogokat csak kisebb részben érintette és valójában a korábbi módosító törvény által végrehajtott változást egészítette ki azzal, hogy az állami fenntartású intézmények

³¹⁷ 2012. évi CLXXXVIII. tv.24. § (6) bekezdés.

³¹⁸ 2012. évi CCX. törvény

³¹⁹ 2012. évi CCX. törvény 46. §.

esetén az intézmény nevének a megállapítását is a miniszter hatáskörébe utalta az előzőekben írt indokok miatt³²⁰.

2014-ben ismét két módosítás történt. Az első³²¹ több oktatási tárgyú törvényt módosított, amely az Nktv-nek főként a nemzetiségi intézményekkel kapcsolatos fenntartói jogait érintette³²². A 2014. évi CV. törvény azonban már kifejezetten az Nktv. módosítására vonatkozott néhány ponton lényegi változásokat is végrehajtva. A módosítás nyomán ismét változtak a működtetési jogok, így a működtetés alóli mentesülési kérelem szabályait pontosította, miközben a működtető feladatai közül kivonta a nevelőmunkát segítő eszközök és taneszközök biztosítását, amelynek beszerzése ezt követően a KLIK feladatává vált. Ezzel együtt pedig a fenntartói jogokat a jogalkotó kiegészítette a jogi beavatkozás szintjét el nem érő etikai szabályokkal. Így az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben a Kar által elfogadott Etikai Kódexet kell alkalmazni, míg a magánjellegű köznevelési intézményekben a fenntartó a Kar által elfogadott Etikai Kódex általános etikai alapelveinek figyelembevételével megalkotja az intézmény saját etikai kódexét, az egyházi köznevelési intézményeknek pedig ajánlásként kell figyelembe venniük a Kar által elfogadott Etikai Kódex alapelveit.³²³

2015-ben a jogalkotó a szakképzéssel kapcsolatos változtatásokat hajtott végre, amely miatt a Köznevelési Hídprogramok is köznevelési és szakképzési hídprogramokra bomlanak, de a szakképzéssel összefüggő középfokú oktatási intézmények is módosulnak. Így bevezetik a szakgimnáziumot, amelyben érettségi vizsga és az Országos Képzési Jegyzékről szóló kormányrendeletben meghatározott ágazatokban szakképesítés szerezhető, míg a szakiskola helyébe a szakközépiskolák lépnek, ahol öt évfolyamos képzés folyik, amelyből az első három év után szakmai vizsgát tehetnek a tanulók, majd tovább tanulhatnak az érettségi megszerzése érdekében. A többcélú intézmények pedig a szakképzési centrumokkal bővülnek.³²⁴ A jogszabály az oktatási igazgatás körében a szakképzési centrumok létrejöttéhez igazította a fenntartói, vagyonkezelői jogokat is,

³²⁰ 2013. évi CCXLV. tv. 53. § és az ahhoz fűzött részletes indokolás.

³²¹ 2014. évi XXXVI. törvény.

³²² 2014. évi XXXVI. tv. 11-12. §.

³²³ 2014. évi CV. tv. 20-22. §.

³²⁴ 2015. évi LXV. tv. 7-8. §.

mivel ezen intézmények nem a KLIK fenntartásában állnak, hanem azok fenntartója a nemzetgazdasági miniszter volt.³²⁵

6.3.2. Az állami fenntartás átalakítása 2016-tól napjainkig

2016-ban rekordszámú módosítás történt. Először a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2016. évi LXVII. törvény érintette az Nktv-t, elsősorban az alternatív intézmények által nyújtott többlétszolgáltatások tekintetében módosította, amellyel összefüggésben átfoglalmazta az Nktv. állami feladatellátásra vonatkozó szakaszát³²⁶ is. A 2016. évi LXXX. törvény az oktatás szabályozására vonatkozó törvényeket átfogó jelleggel módosította az addig szerzett tapasztalatok és a Köznevelési Kerekasztalon elhangzottak tükrében, amely fórum a 16/2016. (V. 2.) EMMI utasítás nyomán került be a minisztérium szervezeti és működési szabályzatába. A törvény általános indokolása is kiemelte, hogy a Köznevelési Kerekasztal alakuló ülésén a legfontosabb, már 2016. szeptember 1-jével megoldandó feladatok közé kerültek a KLIK-kel kapcsolatos kérdések, mint a szervezet működésének átalakítása, a decentralizáció, a KLIK és az intézmények közötti hatáskörök újraszabályozása, valamint a KLIK és a helyi önkormányzatok közötti viszony rendezése.

A felvetések nyomán a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ helyét az önálló költségvetési szervekként működő tankerületi központok vették át, amellyel a jogalkotó az oktatási igazgatás terén a szubszidiaritás elvét kívánta megvalósítani és a döntési szintet az érintetthez (azaz a köznevelési intézményhez) közelebb vinni. A változás igénye gyakorlatilag a KLIK létrehozásától kezdve fennállt, hiszen a szervezetnek gyakorlatilag egymással nehezen összeegyeztethető céloknak kellett megfelelnie. Így egyszerre kellett volna az oktatás szakmai szempontjait érvényesíteni, miközben pénzügyi megtakarítást is elérnie, valamint megküzdni a helyi önkormányzatok ellenállásával, kezelni a szakmai egyeztetés hiányosságait és a politikai tényezőket.³²⁷

Az állami fenntartású köznevelési intézmények ezután a tankerületi központok szervezeti egységeiként működnek tovább keretgazdálkodással rendelkező jogi személyként, ahol az intézményvezető gazdálkodási és munkáltatói jogokkal rendelkezhet, amelybe

³²⁵ 2015. évi LXV. tv. 13. §.

³²⁶ Nktv. 74. § (2) bekezdés.

³²⁷ ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN *i. m.* 22.

azonban a kinevezés és a felmentés továbbra sem tartozik bele. Ugyanakkor a törvény bár a szubszidiaritás elvének igyekszik megfelelni, decentralizációt mégsem valósít meg, ugyanis egyrészt a tankerületi központok is a miniszter munkáját segítik, másrészt a tankerületi központok irányítását az oktatási központ végzi, amely az országosan egységes irányítást és működést biztosíthatja. A törvény a települési önkormányzatok működtetői feladataival kapcsolatos problémák megoldására egységesíti a fenntartást és az állami fenntartó keretében ismét egységes fenntartói irányítást vezet be. Az oktatási igazgatás tekintetében a törvény megosztotta a hatásköröket, a fenntartói hatásköröket a miniszter és az oktatási központ, valamint a tankerületek között. A miniszter jogkörében maradt a létesítés, átszervezés, megszüntetés, alapfeladatának módosítása, míg az oktatási központ vette át a részleges átszervezést, és meghatározhatta a térítési díj és tandíj megállapításának szabályait, valamint a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit. A törvény emellett az intézménytípusokat is megreformálta, ugyanis a készségfejlesztő speciális szakiskolák helyett a készségfejlesztő iskolákat vezette be.

A 2016. évi CIV. törvény bár jelentős átalakítást hajtott végre az államigazgatásban, az oktatási ágazatot a központi hivatalok átalakítása csak részben érintette, ugyanis az Oktatási Hivatal is változatlan maradt, mint ahogyan a nemrég létrehozott tankerületi központok és az oktatási központ helyzete sem változott. Kizárólag az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet szűnt meg 2016. december 31-én, amelynek általános jogutódjává az Eszterházy Károly Egyetem vált, azonban az ágazati kutatási, fejlesztési, tartalmi, módszertani és tankönyvfejlesztési, -kiadási tevékenység irányítását az oktatásért (köznevelésért) felelős minisztérium vette át, míg a tankönyvek sokszorosítási és raktározási és kereskedelmi feladatait a Könyvtárellátó Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (KELLO) látta el.³²⁸ Az Nktv-t a törvény csak annyiban érintette, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal szövegrészt köznevelési feladatokat ellátó hatóság kifejezésre cserélte.³²⁹

Majd 2016 év végén a 2016. évi CXXVI. törvénnyel az Nktv. tekintetében még több pontosítás is történt, amely az igazgatás tekintetében a miniszter szabályozási jogkörét érintette elsősorban³³⁰.

³²⁸ 2016. évi CIV. tv. 1. §

³²⁹ 2016. évi CIV. tv. 97. §.

³³⁰ 2016. évi CXXVI. tv. 17-19. §.

2017-ben először a közigazgatási hatósági eljárás újrászabályozása miatt vált szükségessé az ismételt módosítás. A 2017. évi L. törvény több mint 200 más törvényt érintett, közte az Nktv-t is, amelynél az új szabályok miatt külön is rögzítette, hogy mely esetekben van helye fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálatnak vagy más jogorvoslati kérelemnek, de a törvény pontosította a miniszter és a Kormány szabályozási jogkörét az egyházi, magán és nemzetiségi önkormányzat által alapított, fenntartott köznevelési intézmény működési engedélyezésének eljárási szabályai kapcsán.³³¹ A 2017. évi LXX. törvény ismét több törvénnyel kapcsolatban vezetett be eltérő szabályokat, amelynek fókuszában az Nktv. kapcsán az oktatási jogok és az oktatási jogok biztosa állt. Az oktatási igazgatást érintően kiegészítették a miniszternek küldendő jelentések szabályait, illetve törvényi szinten meghatározták az oktatási jogok biztosának jogállását, valamint feladat- és hatásköreit³³².

A 2018-as évben a jogalkotó az oktatási nyilvántartásokat szabályozta, amely a köznevelés kapcsán a szakértői névjegyzékeket érintette elsősorban az igazgatás kapcsán.³³³ Jelen kézirat lezárása előtt néhány nappal, 2019. július 18-án hirdették ki a 2019. évi LXX. törvényt, amely szintén módosított több közneveléssel kapcsolatos jogszabályt. A módosítás az Alkotmánybíróság 9/2019. (III. 22.) határozatában foglaltaknak is megfelelően történt, míg az oktatási igazgatás kapcsán a véleményezési jogra vonatkozó szabályok módosultak részben a nemzetiségi önkormányzatok kapcsán, részben pedig általános jelleggel az intézményvezetői megbízásokra vonatkozó szabályok hatályon kívül helyezésével³³⁴. Az említett módosítás nyomán az intézményvezető megbízásánál, illetve a megbízás visszavonásakor már nem szükséges kikérni az intézményi közösségek véleményét. Emellett a nem állami fenntartású intézmények jogutód nélküli megszűnésének egyes kérdéseit is rendezték.³³⁵ A jogalkotó az Nktv-be integrálta továbbá a Nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény rendelkezéseit is.

Az irányítási és felügyeleti jogosítványokkal összefüggésben ennél jelentősebb azonban az Nktv. 3. § (9a) bekezdésébe beiktatott új szabály, amelynek nyomán ha valamely

³³¹ 2017. évi L. tv. 382. § (11)-(12) bekezdés.

³³² 2017. évi LXX. tv. 15-16. §

³³³ 2018. évi LXXXIX. tv. 13. §.

³³⁴ 2019. évi LXX. tv. 33. § (1) bekezdés g) pontja.

³³⁵ 2019. évi LXX. tv. 24-25. §.

állami szerv vagy felsőoktatási intézmény által fenntartott nevelési-oktatási intézményben olyan nevelési-oktatási vagy tájékoztató tevékenységet folytatnak, amely súlyosan sérti a köznevelési jogszabályokat és ezáltal a gyermek Alaptörvényben foglalt jogait is, akkor amennyiben más eszköz nem vezetett eredményre vagy nem áll rendelkezésre, a miniszter, az intézményvezető megbízását vagy ahhoz adott egyetértését visszavonhatja. E körben a minisztert mérlegelési jogkör illeti meg. A hatáskör gyakorlására a jogalkotó a tevékenységről való tudomásszerzést követő egy éves határidőt biztosít. A módosításnak a törvény részletes indokolása a szankció jellegét hangsúlyozza, amely a miniszter irányítási jogkörének erősítését jelenti az alapjogi jogsérelem miatt főként jogszerűségi szempontból. A módosítás valóban egyértelműen szankció jellegű és mint súlyosan korlátozó jellegű intézkedés megfelelő garanciákkal körülbástyázandó. A jogalkotó e körben az intézkedést hármas feltételrendszerhez köti.

- köznevelési jogszabályok súlyos sérelme
- tanulók alapjogi jogsérelme
- más eszköz nem vezetett eredményre vagy nem áll rendelkezésre

A Kaltenbach Jenő által történő csoportosításból az eszköz leginkább az állami megbízott beállításához hasonlítható annyiban, hogy a nevezett eszköznél a helyi önkormányzat vezető szerveit helyettesíti az állami megbízott, így e tekintetben is irányadó, hogy a feltételek kiterjesztő értelmezése kizárt, nevezetesen az eszköz nem vehető igénybe, ha más eszköz alkalmazása reménytelennek tűnik.³³⁶ Ugyanakkor kérdéses, hogy a helyi önkormányzatok kapcsán alkalmazott eszközök mennyiben alkalmazhatók a köznevelési intézményekre, hiszen a helyi önkormányzatok autonómiája erőteljesebb a köznevelési intézményekhez képest. Azonban ezen autonómia sem vezethet el a helyi önkormányzatok azon koncepciójához, amely szerint az állam alkotótágját az állammal szemben is védelem illeti meg nem alapjogi jogsérelem miatt is.

A módosítás emellett érintette a tankötelezettség alsó korhatárát, a teljesítés módját, ahol a magántanulói státuszt az egyéni munkarend váltja fel, amely akkor biztosítható, ha a tanuló egyéni adottsága, sajátos helyzete indokolja, és az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából előnyös. Változtak

³³⁶ KALTENBACH, *Az önkormányzati ..., i. m.* 206.

továbbá a kötelező óvodai nevelés korhatári kérdései is, amely új szabályok teljesítésének az állami felügyeletét is megteremtette a jogalkotó.

A legnagyobb sajtóvisszhangot ezen kérdések közül az egyéni munkarend bevezetése kapta, amely eddig szinte igazgatói hatáskör volt, míg az új szabályok szerint a felmentést engedélyező szervvé a Kormány kijelölése nyomán az Oktatási Hivatal vált, amely az általános közigazgatási rendtartás szabályait alkalmazva jár el a kérelmek elbírálása során. Az Oktatási Hivatal által az intézményeknek küldött tájékoztató alapján a 2019. augusztus 31-ig az igazgatónak benyújtott kérelmeket még az igazgatók bírálják el és a hatályba lépés idején is magántanulói jogviszonyban levő tanulók jogállását az Oktatási Hivatal egy éven belül bírálja el hivatalból. A kérelmek benyújtására az Oktatási Hivatal elektronikus űrlapot³³⁷ is rendszeresített, amely azonban nem kötelezően alkalmazandó az eljárásban.

6.4. Kitekintés a pedagógia-szakmai ellenőrzés rendszerére

Az oktatásra fordított anyagi erőforrások részben közvetlenül hatnak az oktatást segítő és kiszolgáló infrastruktúrákra, részben pedig hozzájárulnak az emberi erőforrások növeléséhez, oktatásához, professzionális felkészítéséhez. Ezek eredője ölt testet a humán erőforrásban, abban az emberi tőkében, erőforrásban, amelyet egy nemzet a maga és az egész világ szolgálatába állítja.

A kutatás egyik részében az oktatásban bekövetkezett minőségi változások vizsgálata történik, amely szoros összefüggésben áll a köznevelést érintő jogszabályi környezettel, az állam által a köznevelésre fordított erőforrásokkal, valamint azzal az európai környezettel, amelynek szerves része vagyunk. A rendszerváltás időszakában lebontásra kerültek azok a falak, amelyek gátat szabtak a gazdasági, politikai együttműködéseknek, ezzel lehetőséget adva annak a humán erőforrás szabad áramlásnak, amely a rendszerváltást követő időszakban, már az Európai Unió szerves részét alkotva szembe találta magát egy magas elvárásokra építő, nagy teljesítményt és minőséget elváró szabad piaccal.

³³⁷ Oktatási Hivatal az egyéni munkarendről

https://www.oktatas.hu/kozneveles/kozerdekuadatok!/Kozerdeku_adatok/oh.php?id=egyen_i_munkarend
(2019. október 4-i letöltés)

Ez az „európai hatásként” megnyilvánuló nyomás, olyan kérdések és problémák sorát hozta elő a köznevelés területén, amelyekkel a jogalkotóknak, az oktatáspolitikának foglalkoznia kellett. Itt megemlíthetnénk a tanulói jogoktól kezdődően, a szakképzési stratégiák kialakításán, az idegen nyelv és az informatikai kompetenciák ismeretén keresztül egészen a közoktatás minőségi javítását célzó intézkedésekig szinte minden területet. Jogi, oktatási, szociális és gazdasági környezetben vizsgálva a magyar köznevelés helyzetét szükségessé vált olyan stratégiai döntések meghozatala, amelyek az oktatási rendszerbe való belépéskor jelentkező anyagi és humán befektetések megtérülését eredményezi a köznevelési rendszer elhagyásakor. Ennek a hozzáadott értéknek, amely ugyan több mint tíz év után térülhet meg leghamarabb, meg kell jelennie a munkaerőpiacon, egy európai viszonylatban is versenyképes módon. Cél, hogy a befektetett erőforrások arányában történjen egy értéknövekedés, egy minőségi strukturális változás, amely igazolja majd a fokozott erőfeszítéseket, a többlet befektetést az oktatás, a pedagógus képzés területén.

A külső és belső tényezők által determinált változások magukban hordozzák az elmúlt évtizedek reformpróbálkozásainak tapasztalatát, olykor kudarcát. A nemzeti célok és a globális irányok, elvárások eredőjeként létrejött nemzeti köznevelésről szóló törvény és a ráépülő pedagógus minősítési valamint tanfelügyeleti rendszer egy nagyon rövid előkészítő és egyeztető munka eredményeként született. Az oktatási reform bejelentése, főbb elemeinek, irányainak nyilvánosságra hozatala, a szakma véleményének kikérése és a törvényalkotó tényleges döntése alig egy év alatt zajlott le. Ez idő alatt kellett összhangba hozni a nemzeti törekvéseinket, érdekeinket és céljainkat az európai értékekkel és tradíciókkal. Kérdés, hogy az erőltetett menetben végrehajtott változás az oktatáspolitikai által kitűzött minőségi oktatás céljait milyen mértékben szolgálja, avagy kontra produktív folyamatokat indít el.

Áttekintve az elmúlt évtizedek oktatáspolitikai döntései nyomán született jogszabályi környezetet, azokat az oktatási irányzatokat, amelyek jellemezték ezt az időszakot, megállapíthatjuk, hogy általában a gyakorlatban rövidtávon alkalmazott programok, irányzatok kerültek megvalósításra. A cél természetesen közép és hosszútáv volt az esetek döntő részében. Megfigyelhetjük, hogy ez a rapszodikus folyamatgörbe, ami a magyar közoktatást jellemezte, szorosan kötődik az országgyűlési választások ciklikusságához.

A négyévenkénti kormányváltások, mind egy-egy oktatáspolitikai fordulatot is hoztak. Megállapíthatjuk, hogy a magyar oktatás jogi hátterének és az oktatáspolitikai döntéseknek a valós értéke és hasznossága nagyban függ attól, hogy a mindenkori jogalkotók, döntéshozók mennyire elkötelezettek egy egységes nemzeti konszenzust magában hordozó irány mellett egy lineáris fejlődést teremtve ezáltal, amely legalább közép, vagy hosszú távon kiszámíthatóvá teszi ezt az igen komplex rendszert. Annál is inkább fontos lenne ennek a megvalósítása, mivel a köznevelés területén végrehajtott reformok tényleges hozadéka, mérhető kimenete lehet, hogy egy, vagy másfél évtized után értékelhető.

A 2010-es országgyűlési választásokhoz szorosan köthető a jelenlegi oktatáspolitikai irányzat és ennek a nemzeti köznevelésről szóló törvényben leképeződő jogi háttere. Az új jogszabályi környezet megteremtését, az oktatáspolitikai célkitűzések megvalósítását megelőzően a szakpolitikusok elemezték a hazai lehetőségeket, a nemzetközi hatásokat és trendeket.

A pedagógusok munkája rendkívül összetett, mint azt láthatjuk a nemzeti köznevelésről szóló törvény a pedagógusok kötelességei fejezetében. A pedagógusképzés és a hozzá szorosan kapcsolódó, a pedagógusok számára előírt képzési követelmények csak részben tudják biztosítani a pályakezdő pedagógusok számára a gyakorlatból származó rutint, így tehát van, amit az iskolapadban nem lehet elsajátítani, erre hosszú évek munkájára van szükség³³⁸.

A rendszerváltást követő két évtizedes időszakban a pedagógusok karrier lehetőségeinek területén egy jól kiszámítható, de igen kicsi mozgástérrel járó rendszer alakult ki. Az 1993-ban elfogadott oktatási törvény, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényben (a továbbiakban: Kjt.) rögzített szabályok adták meg a kereteket. Az oktatási törvényben kerültek rögzítésre a különböző feladatkörök, mint a pedagógus, osztályfőnök, munkaközösség-vezető, intézményvezető-helyettes, intézményvezető. A Kjt. tartalmazta az úgynevezett bértáblát, amely egy tízlépcsős rendszerben, az iskolai végzettség figyelembe vételével tartalmazta a fizetési osztályokat. A bértábla háromévenkénti lépcsőkben dotálta a pedagógus pályán eltöltött éveket, így némi

³³⁸ SÁGI Matild – VARGA Júlia, *Pedagógusok*. In: BALÁZS Éva – KOCSIS Mihály – VÁGÓ Irén (szerk.), *Jelentés a magyar közoktatásról*, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2011, 295-323.

béremelés három évenként kiszámítható módon be volt építve a rendszerbe³³⁹. Ezen kiszámítható folyamatok ellenére mind kevesebb és kevesebb fiatal választotta a pedagógus pályát. A felsőoktatási intézmények tanárszakjai egyre inkább kiüresedtek. Ennek oka elsősorban abban található, hogy a pedagógusbérek egyre inkább elértéktelenedtek, jóval elmaradtak a versenyszféra béreitől és mind inkább a minimálbér irányába tendáltak³⁴⁰.

A pedagógusok munkájának minősége és hatékonysága közvetlen és közvetett módon is hatással van a társadalomban zajló folyamatokra, a felnövekvő nemzedékek lehetőségeire, az ország polgárainak jólétére. Európa számos országában már több évtizede felismerték ezeket az ok-okozati összefüggéseket, melyek a pedagógusok munkájának minőségén alapszanak. Különböző minőségbiztosítási modellek kerültek kidolgozásra, melyek az oktatás színvonalának javítását, valamint a pedagógusok érdekelté tételét célozták meg. Bármely az oktatást érintő minőségbiztosítási rendszer megalkotója a jogszabályi úton történt bevezetést követően nem jelentheti ki, hogy a munkát elvégezte, hiszen ezután következnie kell egy folyamatos monitoringnak, melynek keretében mérni és elemezni kell a rendszer tanulóira és pedagógusokra gyakorolt hatásait. Bár Magyarországon az ezredforduló környékén voltak próbálkozások a Comenius közoktatási minőségfejlesztési program bevezetésével, de mivel ez önkéntes alapon működött, nem állt mögötte egy határozott politikai akarat, így nem vált általánossá³⁴¹.

Az Nktv. egy új országos szinten bevezetett, a minőséget előtérbe helyező rendszert alkotott és vezetett be, amely nyolc területen, úgynevezett kompetenciaterületen méri a pedagógusok munkáját. Ennek keretei és megvalósulása az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során a látogatott foglalkozások tapasztalatainak az összegző értékelése alapján történik³⁴².

³³⁹ A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 81. § (4) bekezdés.

³⁴⁰ Ministry of Education, Equity in Education. Thematic review, country note Hungary. OECD, Paris. 2005. <https://www.oecd.org/hungary/38692808.pdf> (2014. szeptember 5-i letöltés)

³⁴¹ BALOGH Miklós - HALÁSZ Gábor, *Jelentés a magyar közoktatásról – A közoktatás finanszírozása*, In: HALÁSZ Gábor – LANNERT Judit, *Jelentés a magyar közoktatásról 2003*, Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2003, 87-106.

³⁴² NAGY Mária (szerk.), *A pedagógusszakma megújításának kihívásai*, Oktatási Minisztérium, Budapest, 2005.

Az említett kompetenciaterületeket az alábbiak szerint határozták meg:

1. kompetencia: Szakmai feladatok, szaktudományos, szaktárgyi, tantervi tudás
2. kompetencia: Pedagógiai folyamatok, tevékenységek tervezése és a megvalósításukhoz kapcsolódó önreflexiók
3. kompetencia: A tanulás támogatása
4. kompetencia: A tanuló személyiségének fejlesztése, az egyéni bánásmód érvényesülése, a hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű vagy beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló többi gyermekkel, tanulóval együtt történő sikeres neveléséhez, oktatásához szükséges megfelelő módszertani felkészültség
5. kompetencia: A tanulói csoportok, közösségek alakulásának segítése, fejlesztése, esélyteremtés, nyitottság a különböző társadalmi-kulturális sokféleségre, integrációs tevékenység, osztályfőnöki tevékenység
6. kompetencia: Pedagógiai folyamatok és a tanulók személyiségfejlődésének folyamatos értékelése, elemzése
7. kompetencia: Kommunikáció és szakmai együttműködés, problémamegoldás
8. kompetencia: Elkötelezettség és szakmai felelősségvállalás a szakmai fejlődésért

Az előmeneteli rendszer jellemzői

Az értelmiségi szakmák tekintetében hosszú ideig a pedagógus volt az egyik legkevésbé megbecsült terület társadalmilag és anyagilag egyaránt. A pályát elhagyók egyre magasabb száma, az egyes tantárgyak oktatásában tapasztalható tanárhiány, az érettségi után pályát választó fiatalok a pedagógus pálya iránt táplált érdektelensége, a pedagógus szakma társadalmi megítélésének alacsony volta, egyre nagyobb nyomást gyakorolt az oktatáspolitikai alkotóira, a döntéshozókra. A változtatás elkerülhetetlenné vált. A pedagógus szakmában dolgozók és ezt a szakmát választó fiatalok számára egy jól behatárolt és szabályozott, a teljesítmények és anyagi juttatások összhangját, valamint a társadalmi megbecsülést biztosító rendszert kellett kidolgozni és bevezetni, amely a minőségi oktatás céljait szolgálja. Az Nktv. egy igen komplex, gyors és mondhatnánk radikális változtatást hozott a köznevelés rendszerébe.

A pedagógus életpályamodell hatással volt és van a pedagógus pálya teljes spektrumára, a pályakezdőktől a nyugdíj előtt állókig. Az életpályamodell a pedagógus pálya egészére gyakorolt hatása a pedagógusok munkájának minőségi javulását, ehhez a minőséghez, teljesítményhez köthető differenciált bérezést, a pedagógus pályának a presztízsét,

társadalmi megbecsülését, a pálya iránti elkötelezettséget hivatott megvalósítani. Ennek egyik garanciájaként vezették be a szakmai ellenőrzési és a minősítési rendszert.

Az Nktv.-ben rögzített, 2013 szeptemberétől pedagógus munkakörben foglalkoztatottak számára bevezetett új előmeneteli rendszer fokozatai az alábbiak: Gyakornok, Pedagógus I., Pedagógus II., Mesterpedagógus, Kutatótanár. A felsorolt fokozatok megszerzésének módját és feltételeit külön kormányrendelet szabályozza. Az új rendszer és szabályozás egy új finanszírozási konstrukcióval is párosult, amely szisztéma és az ahhoz rendelt bér, jelentős elmozdulást jelentett a korábbiakhoz képest, mind a karrier szempontjából, mind az anyagi megbecsülést tekintve. Az eredeti elképzelés szerint az Nktv. hatályba lépésével egyidejűleg került volna sor egy lépésben a pedagógusok bérrendezésére, majd ezt módosítva egy többlépcsős megoldást vezettek volna be, amely szerint az Nktv. bevezetésével egy időben egy nagyobb mértékű, majd lépcsőzetesen 2017. augusztus 31-ig minden tanév elején kormányrendeletben meghatározottak szerint történő emelés következik be.

A pedagógusok új „bértáblája” a bevezetéstől 2014. december 31-ig a mindenkori minimálbérhez volt kötve, azaz a pedagógusok bére az illetményalap teljes munkaidőre megállapított kötelező legkisebb alapbér havi összegének kormányrendeletben előre rögzített százaléka, amely középfokú (érettségi), alapfokozat (főiskola) és mesterfokozat (egyetem) szerint került meghatározásra. 2015-től az illetményalapot a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott vetítési alapként határozta meg, amely új számítási móddal a kormányzat máris visszafogta a pedagógus bérek értékállóságát. Mivel a pedagógus pálya kevésbé mondható hierarchikus felépítésűnek, egy többlépcsős és időben kicsit elnyújtott lépcsőket kellett beépíteni a rendszerbe, ezzel előbb motiválva és elvárva, majd egy adott szintet elérve, lehetőségként felkínálva a szakmaiság élvonalát képező „Mesterpedagógusi” illetve „Kutatótanári” fokozatok elérését.

Az előmeneteli rendszerrel egy időben nem csak a bérrendezés került napirendre, hanem a pedagógusok által ellátandó feladatok is. A kilencvenes évek derekán a pedagógusok kötelező óraszám, amely a heti 40 órás munkaidőből a közvetlenül teljesített tanítási órákat, vagy foglalkozásokat jelenti heti 18 óra volt, amely majd később 22 órára növekedett. Az Nktv. elfogadásával, majd bevezetésével az intézmény vezetőjének hatáskörébe utalva 22-26 közötti óraszámot állapít meg, azzal, hogy ez akár 32 órára is

emelkedhet bizonyos esetekben, de mindenképpen előírja a pedagógusok részére a 32 óra intézményben való eltöltését. Ez a többlet teher semmiképpen sem a minőség javulását szolgálja. A pedagógusok számára is érvényes 40 órás munkahétből jellemzően 26 órát tanítással töltenek. Bizonyos szakok esetében jelentős adminisztrációs feladatok jelentkezik (pl. dolgozatok javítása) amelyek az órákra való felkészüléssel együtt jócskán túllépik a heti 40 órás munkaidőt. Ez a túlterheltség szintén nem a minőség javulását szolgálja³⁴³.

A minősítő vizsga és a minősítési eljárás

A pályakezdő pedagógus nevelő-oktató munkakörben történő elhelyezkedését követő második év végén, de még tanítási időben minősítő vizsgát kell tennie. A „megfelelt” minősítést kapott gyakornokot a munkáltató Pedagógus I. fokozatba sorolja. A Pedagógus I. fokozatban legalább hat év szakmai gyakorlatot szerzett pedagógust saját kérésére, legfeljebb kilenc év szakmai gyakorlatot szerzett pedagógus a munkáltató döntése alapján minősítési eljáráson vesz részt. „Megfelelt” eredmény esetén a pedagógust következő évtől Pedagógus II. fokozatba kell besorolni. A Pedagógus II. fokozatba lépést követően a pedagóguson nincs további minősítési kényszer, akár nyugdíjba vonulásáig ebben a fokozatban maradhat. A Pedagógus II. fokozatban szerzett legalább hat év gyakorlati idő elteltével, valamint egyéb feltételek megléte esetén a pedagógus kérelmezheti újabb minősítési eljáráson való részvételét „Mesterpedagógus” vagy „Kutatótanár” fokozat megszerzése céljából³⁴⁴.

Minősítő vizsgáról beszélünk abban az esetben, ha a „Gyakornok” fokozatban lévő pedagógus, „Pedagógus I.” fokozatba készül átlépni. Tehát a pályakezdő pedagógusnak nevelő-oktató munkakörben történő elhelyezkedését követő második év végén, de még tanítási időben – annak az utolsó hónapjában – minősítő vizsgát kell tennie. A minősítő vizsga értékelésének része a minősítő bizottság által legalább két foglalkozás látogatása és annak elemzése; a gyakornok portfóliójának áttekintése, értékelése; az intézményi önértékelés pedagógusra vonatkozó megállapításainak értékelése; valamint az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során a látogatott foglalkozások tapasztalatainak és az

³⁴³ Education at a Glance 2014. OECD Indicators. <http://www.oecd.org/education/Education-at-a-Glance-2014.pdf> (2018. augusztus 6-i letöltés)

³⁴⁴ A pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet

összegző értékelésnek a megismerése. A gyakornok akkor tett sikeres minősítő vizsgát, ha a vizsgán legalább 60%-ot elért.

A minősítő vizsgán „megfelelt” vagy „nem felelt meg” minősítés adható. A „megfelelt” minősítést kapott gyakornokot a munkáltató Pedagógus I. fokozatba sorolja. A „nem felelt meg” minősítést kapott pedagógus Gyakornoki idejét újabb két évvel meghosszabbítják és ennek végén, de még tanítási időben – annak az utolsó hónapjában – megismételt minősítő vizsgát kell tennie. A megismételt minősítő vizsgán „megfelelt” vagy „nem felelt meg” minősítés adható. Ha a megismételt minősítő vizsga sem sikeres, akkor a munkáltatónak meg kell szüntetnie a pedagógus közalkalmazotti, vagy munkavállalói jogviszonyát.

A már Pedagógus I. fokozatban lévő pedagógus minden más fokozatba történő átlépése minősítési eljárás keretében zajlik. A minősítési eljárás értékelésének része a minősítő bizottság által legalább két foglalkozás látogatása és annak elemzése; a pedagógus portfóliójának áttekintése, értékelése; az intézményi önértékelés pedagógusra vonatkozó megállapításainak értékelése; valamint az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés során a látogatott foglalkozások tapasztalatainak és az összegző értékelésnek a megismerése. A minősítési eljárás akkor sikeres, ha a pedagógus a vizsgán legalább 75%-ot elért³⁴⁵.

A Pedagógus I. fokozatban legalább hat év szakmai gyakorlatot szerzett pedagógust saját kérésére, legfeljebb kilenc év szakmai gyakorlatot szerzett pedagógus a munkáltató döntése alapján minősítési eljáráson vesz részt. A minősítési eljárás „megfelelt”, vagy „újabb minősítés szükséges” eredménnyel záródhat. A minősítési eljárás legfeljebb egy alkalommal megismételhető, amely „megfelelt” vagy „nem felelt meg” eredménnyel zárulhat. Ha a második minősítési eljárás eredménye „nem felelt meg”, akkor a pedagógus közalkalmazotti, vagy munkaviszonyát a jogszabályban rögzítettek szerint meg kell szüntetni. „Megfelelt” eredmény esetén a pedagógust következő évtől Pedagógus II. fokozatba kell besorolni.

A Pedagógus II. fokozatba lépést követően a pedagóguson nincs további minősítési kényszer, akár nyugdíjba vonulásáig ebben a fokozatban maradhat. A Pedagógus II.

³⁴⁵ A pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 99/2014. (III. 25.) Korm. rendelet.

fokozatban szerzett legalább hat év gyakorlati idő elteltével, valamint egyéb feltételek megléte esetén a pedagógus kérelmezheti újabb minősítési eljáráson való részvételét „Mesterpedagógus” vagy „Kutatótanár” fokozat megszerzése céljából. További előírás „Mesterpedagógusi” fokozat megszerzéséhez, hogy a minősítési eljárásra jelentkező rendelkezzen pedagógus szakvizsgával.

A „Kutatótanár” fokozat megszerzésére irányuló minősítő eljárás további feltétele, hogy rendelkezzen a munkaköre ellátásához szükséges végzettséghez és szakképzettséghez kapcsolódó szakterületen szerzett tudományos fokozattal, vagy 1984. szeptember 1-je után szerzett egyetemi tudományos fokozattal, rendszeres szakmai publikációs tevékenységet folytasson, továbbá rendelkezzen tizennégy év szakmai gyakorlattal.

A mesterpedagógusi és a kutatótanári fokozatokba való továbblépés tehát nem kötelező, de vannak olyan munkakörök (pl. szakértői, szaktanácsadói, vezetőtanári, mentori megbízás), amelyek betöltését a jogszabályok a mesterpedagógusi besoroláshoz kötik. Amennyiben a lefolytatott minősítő eljárás mind a „Mesterpedagógus”, mind a „Kutatótanár” fokozat megszerzésére sikertelen, úgy a minősítési eljáráson résztvevő pedagógus marad a Pedagógus II. fokozatban.

A pedagóguskompetenciák és leírásuk

A pedagógusok minősítésének egyik kulcs eleme a meglátogatott óra, valamint a portfólióvédés és értékelés. Ebben a folyamatban a pedagóguskompetenciák a tudásnak, a képességeknek és az attitűdöknek azon összességét jelentik, amelyek alkalmassá teszik a pedagógusokat arra, hogy tevékenységüket, pedagógiai feladataikat eredményesen és magas színvonalon ellássák. Az ellenőrzés során a kompetenciaelemek meglétét az adott kompetenciákhoz kapcsolt indikátorok segítségével állapítják meg, illetve értékelik. Az indikátorok száma a jelenleg érvényben lévő protokoll szerint hetvenhét. Tehát összességében nyolc kompetencia terület hetvenhét indikátora alapján történik az óra és a portfólió elemzése, értékelése. Az alábbiakban szeretném kiemelni a pedagógusoktól munkájuk során elvárt, az új előmeneteli rendszerrel egyidejűleg bevezetett és vizsgált főbb indikátorokat. A jelen és a jövő pedagógusai számára fontosak kell, hogy legyenek a szakmai feladatok, szaktudományos, szaktárgyi, tantervi tudás magas szintű ismerete, birtokában kell lenniük a szaktárgyi, szaktudományi, tantervi és szakmódszertani ismereteknek, képesek kell legyenek ezeket egységben, hatékonyan alkalmazni. Felismeri és alkalmazza a tantárgyában rejlő lehetőségeket, a más tárgyakhoz való kapcsolódási pontokat. Rendszeresen használja az IKT eszközöket. Folyamatosan

nyomon követi a tantárgyához kapcsolódó innovációkat, új elvárásokat, módszereket, tudását megújítja. Képes a tananyag sokoldalú bemutatására rugalmasan alkalmazva a tanítási stratégiákat, szükség esetén differenciáltan figyelembe véve a tanulók képességét. Szakterületének fogalomrendszerét pontosan, a tanulók számára is érthetően használja.

A szaknyelvet pontosan használja és figyel a tantárgyon belüli kapcsolódási pontokra illetve a külső kapcsolódási lehetőségekre. Tudatosan feltárja a tanulók előzetes ismereteit, valamint egyéb forrásból származó tudását, változatos oktatási módszereket használ, melyek segítségével a diákok önálló, alkotó gondolkodását fejleszti. Óráin az elméleti ismeretek gyakorlati hasznosságára is gondot fordít, a különböző területekről felhasznált anyagok forrásjelölését következetesen a diákjaitól is elvárja.

A pedagógus munkája során a pedagógiai folyamatok, tevékenységek tervezése és a megvalósításukhoz kapcsolódó önreflexiók segítik a pedagógusokat a folyamatos megújulásban, pedagógiai terveit és céljait összhangban kell legyenek a NAT, a kerettantervek, a pedagógiai program és a helyi tanterv elvárásaival. Az intézményvezetők a helyi dokumentumok előkészítésében, elkészítésében, valamint a pedagógusokkal és a tanulókkal való együttműködésben kiemelt szerepet tölthetnek be. Elvárás a pedagógussal szemben, hogy óráin tudatosan törekedjen a tanulók motiválására, melyeket olyan tartalmak, módszerek és eszközök segítségével valósít meg, amelyek optimálisak az adott tanulócsoport képességeit és szükségleteit figyelembe véve. Reflexióiból tűnjön ki, hogy az óráit a terveiben meghatározottak szerint valósítja meg, szükség szerint módosít terveit az óra eredményességének érdekében. Az IKT eszközök használatának tervezésekor vegye figyelembe pedagógiai céljait, a tanulók képességeit, az infrastrukturális lehetőségeket³⁴⁶.

A pedagógus tanmenete, tematikus terve, óratervei igényesen kimunkáltak, szakmailag jól megalapozottak, összhangban vannak a kerettanterv elvárásaival. Figyelemmel van a tanulási folyamatra, ezen belül a megismerés, megértés, rendszerbe illesztés, rögzítés, alkalmazás és értékelés elemeire. Derüljön ki az ellenőrzést végzők számára, hogy a NAT-ban, a kerettantervben és az iskola pedagógiai programjában megfogalmazott célokat, fejlesztési feladatokat teljes mértékben ismeri, pedagógiai munkáját ezekkel összhangban részletesen tervezi meg és, hogy erre épülnek a tanmenetei, tematikus terveit,

³⁴⁶ RYCHEN, Dominique, Simone - SALGANIK, Laura Hersch (ed.), *Key Competencies*, Hogrefe & Huber Publishers, Seattle - Toronto - Bern – Göttingen, 2001, 13-39.

órávázatai. Munkája során figyelembe veszi a tanulók életkori sajátosságait, követi a fokozatosság elvét, változatos módszerek alkalmazásával, IKT eszközök célszerű használatával is motiválja tanulóit, a projektmunkában kihasználja a szociális tanulásban rejlő lehetőségeket, óráin alkalmazza a differenciálást, a tanulókat plusz feladatok kiadásával aktivitásra ösztönzi. A tantervi céloknak, valamint a tanulók képességeinek megfelelően összeválogatott önálló feladatok sikerélményt biztosítanak a tanulóknak, az IKT eszközök alkalmazásakor figyelembe veszi a lehetőségeket, előre megtervezi ezek használatát. Óráit utólagosan is elemzi, a levont következtetéseket beépíti a további tervezései során.

A tanulás támogatása egyik nagyon fontos eleme a hatékony oktatási folyamatnak. Fontos szempont, hogy a pedagógus foglalkozásain tudatosan figyel tanulói motiválására, figyelmük és aktív órai munkájuk fenntartására, figyelembe veszi az általa tanított csoport életkori és képességbeli sajátosságait, ennek megfelelően tervezi meg óráját, választja ki az órai feladatokat, nyugodt tanulási légkört biztosít, mely alatt segítő, támogató, valamint biztosítja az önálló tanuláshoz szükséges tanulási eszközöket³⁴⁷.

A pedagógus tanítási órákon tudatosan figyel a tanulók céljaira, egyéni képességeire, motiváltságára és megfelelő útmutatókkal látja el tanulókat, online csoportokban is segíti a tanulók önálló tanulását, egyéni haladását. Felismeri a tanulók tanulási problémáit, és megfelelően kezeli azt. A tehetséges tanulókat ösztönzi arra, hogy különböző versenyeken kamatoztassák tudásukat, és ezekre lelkiismeretesen felkészíti őket. A diákokat a tanulás terén is együttműködésre, szükség esetén egymás segítségére neveli és szem előtt tartja, hogy a tanuló személyiségének fejlesztése, az egyéni bánásmód érvényesülése a minőségi oktatás egyik alapköve. Felismeri a pedagógiai problémákat, megoldásukra javaslatot és intézkedést tesz. Igyekszik megismerni tanulói személyiségét, melyet fejlődésében szemlél. Igyekszik folyamatosan értékelni, kihangsúlyozva a sikeres lépéseket. A tanulók értékelése során odafigyel a tanuló önmagához viszonyított eredményeire. Képes a személyiségfejlesztés komplex megvalósítására.

A pedagógus szakmai életútjának portfólión keresztül történő ismertetésén, bemutatásán keresztül is látszania kell, hogy a pedagógus egységben kezeli a pedagógiai munkáját, a

³⁴⁷ HUTMACHER, Walo, *Key Competencies in Europe*. European Journal of Education, 1997. Vol. 32. No. 1. 10-14. Elérhető: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED407717.pdf> (2019. július 5-i letöltés)

tanulókat igyekszik mihamarabb megismerni, és a személyiségüket figyelembe véve a fejlődésüket egyedi módon irányítani, hogy magas szintű empátiával rendelkezik és ösztönzi tanulóit az ismereteik kreatív, önálló alkalmazására a tanulás és a mindennapi ügyeik intézése során. Felelősségteljes elkötelezettséggel dolgozik azon, hogy diákjai tudását gyarapítsa, esélyeit megnövelje, hogy az élet különböző területein felnőttként képesek legyenek megállni a helyüket.

A pedagógiai folyamatok és a tanulók személyiségfejlődésének folyamatos értékelése, elemzése szintén a pedagógus munkájának szerves része, munkájában törekszik a tanulók önértékelési képességének fejlesztésére, folyamatos értékeléseivel, visszajelzéseivel segíti a tanulók órai munkáját, személyiségfejlődésük alakítását, a tárgyához kapcsolódó ismereteket és kompetenciákat tesztek, kérdőívek, felmérő dolgozatok készítésével követi nyomon. Elvárja tanulóitól a folyamatos visszajelzéseket.

A tanítás-tanulás folyamatában rendszeresen értékeli a diákok munkáját, a feladatlapok készítése és az értékelés során a szaktárgy tantervi követelményeit teljes mértékben figyelembe veszi, a kapott eredményeket feldolgozza, az ezekből levont következtetéseit a tanulás folyamatába a fejlődést segítő módon visszacsatolja. Értékelésénél a tanulók egyéni fejlődését tartja szem előtt és mindezek során tekintettel van a tanulók életkori sajátosságaira, pozitív visszajelzéseivel a tanulók önértékelését is segíti.

Mai világunk és egyben pedagógusi munkánk egyik legfontosabb sarokköve a kommunikáció és szakmai együttműködés és problémamegoldás. Nyitott kell lennie a szülők, diákok, kollégái, szakemberek visszajelzéseire, melyeket értékel és beépít az iskolai folyamatokba. Megbeszélések során vitaindítóként, problémafelvetőként is és ezekre konkrét javaslattevőként is jelen van. Iskolai feladatait önállóan, az intézmény működési rendje szerint végzi, a tagozatok, munkaközösségek munkájába bekapcsolódik, irányít és szakmai segítséget nyújt, a tantestület, a szakmai munkaközösségek aktív tagja. Korszerű kommunikációs csatornákon is tartja a kapcsolatot a kollégákkal, a szülőkkel, a diákokkal a gyors információáramlás végett. Kapcsolatait kölcsönös együttműködés jellemzi.

Elkötelezettség és szakmai felelősségvállalás a szakmai fejlődésért kell, hogy jellemezen minden a közoktatás, köznevelés területén dolgozó nevelőt. Iskolán belül és kívül szakmai párbeszédet kezdeményez. Irányítja, szervezi az iskola életét, fontos döntések

meghozatala előtt párbeszédet, szakmai vitát kezdeményez. Aktív résztvevője az oktatást, az intézményt érintő új pedagógiai kihívások értelmezésének, a legjobb megoldások felkutatásának.

Rendszeresen tájékozódik mind szaktárgya, mind egyéb feladatai ellátásához szükséges változásokról, újításokról, kihasználja a továbbképzési lehetőségeket. Lehetőség szerint kutatómunkát folytat, mely során bővíti szakmai kapcsolatrendszerét, szakmai tevékenységéről rendszeresen beszámol és publikál.

A szakmai fejlődése érdekében nyitott a hasznos, a pedagógiai munkáját segítő új lehetőségek iránt és fontosnak érzi, hogy szakmai tudását, tapasztalatait ne csak a tanítási órákon kamatoztassa. Pedagógusként szakszerűen, teljes odaadással segíti az iskola mindennapjait és tisztában van szakmai felkészültségével. Határokon átnyúló szakmai kapcsolatot tart fenn más intézmények, testvériskola tanáraival, valamint egykori kollégáival.

A szakmai minősítés értékelése

Összességében a minősítésben részt vevő pedagógusok újabb tehertételéről beszélhetünk, amely az összegző önismereten, a tanfelügyelet által leírtakon, valamint a minősítő bizottság döntésén és megállapításain túlmenően hozzáadott értéket nagyon keveset ad, annál több időt von el a mindennapi tanítástól. A pedagógusok leterheltségén, valamint a tanfelügyeleti és minősítési rendszer bevezetésén túlmenően az oktatáspolitikai által célként kitűzött esélyegyenlőség és esélykiegyenlítés tekintetében meg kell említeni a köznevelési rendszer ama igazságtalan finanszírozási módját³⁴⁸, amely az azonos csoportszámmal működő intézmények tekintetében a nagyobb tanulólétszámmal működő intézményeket jobban támogatja.

Ennek illusztrálására egy példát szeretnék bemutatni:

Adott a nyolc évfolyamos „X” intézmény, évfolyamonként egy osztállyal és 118 tanulóval. Ez átlagosan tanulócsopontonként 14,75 tanulót jelent. Erre a létszámmra 10 pedagógus átlagbér finanszírozást nyújt az állam.

³⁴⁸ Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény.

Adott a nyolc évfolyamos „Y” intézmény, évfolyamonként egy osztállyal és 236 tanulóval. Ez átlagosan tanulócsoportonként 29,5 tanulót jelent Erre a létszámmra 20 pedagógus átlagbér finanszírozást nyújt az állam³⁴⁹.

Mindkét esetben ugyanaz a kötelező feladatellátása az intézményeknek. A különbség viszont szignifikánsan mutatja azt a humánerőforrás többletet, amellyel a nagyobb tanulólétszámú intézmény rendelkezik és ezáltal több szolgáltatást és nagyobb minőséget tud elérni.

A fenti példából is jól látszik, hogy az oktatáspolitikai által kitűzött cél, a kis települések iskoláinak felzárkóztatása, minőségi oktatás megteremtése ismét csak az elvek szintjén valósul csak meg.

A pedagógusok minősítési rendszere egy olyan környezetben kell, hogy megvalósuljon a jövőben, –amely az eredeti oktatáspolitikai szándékot, amely az esélyek kiegyenlítését szolgálta volna, mint esélykiegyenlítő tényező,– amely a pedagógusok számára olyan többlet terheket ró, ami ugyan az egyén karrierépítéséhez szükséges, viszont az oktatás minőségi javulását közvetlenül nem eredményezi. Természetesen, mint minden újonnan bevezetett rendszer tényleges kimeneti eredményei több év távlatában lesznek egzakt módon vizsgálhatók.

6.5. Összegzés

A Nktv. kétség kívül alapjaiban változtatta meg a közoktatás-köznevelés rendszerét mind koncepcionálisan, a célkitűzéseket tekintve, mind a részletszabályok vonatkozásában. Az állami szerepvállalás kapcsán az egyik legjelentősebb módosítás a köznevelési intézmények decentralizációjának fokozatos megszüntetése és a köznevelés közfeladattá minősítése. A helyi önkormányzatokhoz telepített fenntartói jogok és az oktatás önkormányzati kötelező feladattá minősítése több problémát okozott az 2011 előtti időszakban is. Ezek kirívó példájaként említhető a hajdúsámsoni eset, azonban már az 1997-ben született oktatáspolitikai anyagok is az oktatási rendszer egyik megoldandó problémájának tartották az intézményfenntartás egységesítését.

³⁴⁹ 8. melléklet a 2014. évi C. törvényhez. Az egyházi jogi személyek, a nemzetiségi önkormányzatok és a magán köznevelési intézmények fenntartói köznevelési feladatainak és a bevett egyházak hit- és erkölcsstan oktatás után járó támogatása. I. A Pedagógus-munkakörben és a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak után járó átlagbér alapú támogatás.

Ennek időpontja a 2011-ben született törvénnyel érkezett el, amely azonban több lépésben és súlyos problémákkal terhelt, igyekezett a megváltozott állami szerepet megoldani. A helyi önkormányzatok kapcsán a jogalkotó előbb bevezette a működtetői jog fogalmát ezzel kettéválasztva a fenntartói feladatokat. Ez utóbbi mind gyakorlati, mind elméleti szempontból problémákat szült, hiszen a működtetői jogok mesterséges leválasztása nem volt sokáig tartható. Az állami intézményfenntartás érdekében az állam létrehozott egy teljesen központosított szervezetrendszert, amely kezdetben tehát a helyi önkormányzatokra is erőteljesen támaszkodott. Az okok nyilvánvalóan javarészt anyagi természetűek voltak, azonban a működtetői jogok miatt az oktatási intézmények nem szakadtak el teljesen a helyi önkormányzatoktól.

A rendszer tarthatatlansága miatt 2016-ban ismét fordulat következett be, amikor ismét egységesé vált a fenntartás, ám ekkor maga az állam hajtott végre egy dekoncentrációt, amely által egy sajátos igazgatási képződmény alakult ki a tankerületi központok képében, amelyeknek ugyan van központi szervük (Klebelsberg Központ), ám az a célkitűzések szerint igazgatási feladatokat lát el, így valójában ismét területi szinten történik a feladatok megoldása, ám immár az államszervezet részeként.

A folyamat értékelhető akként is, hogy az oktatás-nevelés kérdésköre nehezen szakítható el a helyi szinttől, hiszen az óvodák esetében az állam 2011-ben meg sem kísérelte azok fenntartói jogát átvenni, míg a nevelési-oktatási intézmények esetében egy sajátos folyamat zajlott le, amely előbb teljes központosítás irányába tett lépéseket, ám a helyi önkormányzatokra támaszkodva, majd az állam egészében átvette a feladatot, ám egy olyan szervezet útján látja el, amely az államigazgatáson belüli quasi decentralizációt valósít meg. A lépéssel nyilvánvalóan egységesedhetnek a fenntartással kapcsolatos anyagi vagy szakmai kérdések, és hozzájárul az egységes jogalkalmazáshoz, a kiegyenlítődéshoz, ami értelemszerűen egyes intézmények számára kedvező, mások számára pedig hátrányos fordulat volt.

A változás nem érintette a nem állami fenntartású intézményeket, amelyek vonatkozásában az állam kizárólag a jogi szabályozás útján gyakorol befolyást.

A 2011-2019 közötti időszakban az irányítás jogi eszközrendszere is megváltozott azonban. Az új jogszabály más szemléletmódot alkalmazott és a jogi szabályozást a törvényi szabályok kapcsán igyekezett visszaszorítani, azonban az irányítás eszközrendszerében egyre nagyobb teret nyertek az egyedi döntések, konkrét utasítások, mint az intézményvezetői megbízáshoz való hozzájárulás visszavonása.

Ezen elemek önmagában is az irányítás erősödéséhez vezettek, és bár a szabályozói szerepkör csökkent, ezt a csökkenést az állam nemcsak mintegy pótolta a konkrét eszközökkel, hanem meg is haladta a korábbi szintet. Mindezt egybevetve az állam másik szerepkörével, az intézményfenntartással kétség kívül egy sokkal központosítottabb oktatáspolitikai megvalósítása irányába hat, amely által azt állapíthatjuk meg, hogy az állam mintegy komolyan vette a nevelést, mint ellátandó közfeladatot.

7. ÖSSZEGZÉS, DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

Az állami szerepvállalás módosulásának bemutatása után, valamint az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés kérdésének tudományos fogalomkészletével és a jogszabályok alapján az alábbiak szerint igazolhatók a hipotézisek.

1. hipotézis

Az oktatási igazgatás egészére jellemző a közigazgatás általános rendszerébe történő beágyazottság (az integráció elve), amely alapján az oktatási igazgatás szervezetrendszere is követi az általános közigazgatási tendenciákat.

A szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer 1990-ben kialakult mindkét alrendszere részt vett a közoktatás-köznevelés megvalósításában. A települési önkormányzatok kötelező feladatai közé már 1990-ben beépült az alapfokú oktatás és nevelés, valamint az óvodai nevelés, amelyhez a területi feladatellátás szintjén később a középfokú oktatás mint szolgáltatás ellátása is csatlakozott, de a hatósági jellegű jogkörök gyakorlása kapcsán több funkciót a jegyzők láttak el.

2012-ben a feladatellátás gyökeresen megváltozott, ugyanis ezután a helyi önkormányzatok már csak az óvodai nevelést láthatták el, míg a köznevelési intézmények fenntartását az állam vette át fokozatosan, így kezdetben részben működtetői jogosítványokat biztosítva egyes helyi önkormányzatoknak. Az államigazgatás keretében kezdetben szinte valamennyi jogkört a miniszterhez telepítettek, majd fokozatosan alakult ki a differenciált struktúra, igazodva ekkor a közigazgatás változásaihoz. Így az 1993. évi LXXIX. tv-ben szereplő tankerületi oktatási központok a köztársasági megbízottak illetékességi beosztását követte, majd később jelentős szerephez jutottak a dekoncentráció jegyében a területi kormányhivatalok, illetve egyes feladatokat a járási hivatalok is elláthattak, amelyek egyre több feladatot vettek át a jegyzőtől. A központi igazgatás tekintetében a központi hivatalok számának növekedésével összhangban létrejött előbb az Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont, majd annak jogutódjaként az Oktatási Hivatal, amely egyre növekvő szereppel bír.

A jelenlegi rendszerben a főbb hatósági feladatokat az Oktatási Hivatal, valamint a területi kormányhivatalok és részben a járási hivatalok látják el, így a tekintetben megmaradt a központi hivatali struktúra. Az állami intézményfenntartás körében kezdetben a szintén járási hivatalok illetékességi területéhez igazodó fenntartó központok voltak, míg a 2016-os módosulás után már a megnövelt illetékességű területen a tankerületi központok látták el ezeket a feladatokat, amelyeknek van ugyan központi szerve (Klebelsberg Központ), amely azonban főként az igazgatást végzi.

Az alábbiakban az állítás igazolásához röviden azt vizsgálom meg, hogy miként változott a közigazgatás intézményrendszere és azt mennyiben követte az oktatási igazgatás. Figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatok kapcsán a feladatellátás változott, de a szervezetrendszer csak részben (kivéve az oktatás kapcsán a jegyző pozícióját), így az első hipotézis kapcsán elsősorban az államigazgatási változásokra koncentrálok és az önkormányzati feladatellátás problémáit, valamint a helyi önkormányzatok helyzetét a második hipotézis körében vizsgálom.

Az államigazgatásban, ahogyan ezt jeleztem is mind területi, mind központi szinten jelentős integráció zajlott le. Időrendi sorrendben először a területi szintet érintően született döntés a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozattal, amelynek nyomán létrejöttek az új területi kormányservek, a fővárosi és megyei kormányhivatalok a 2010. évi CXXVI. törvény által. Ezen szervek integrált, általános hatáskörű szervként működtek és ekkor még törzshivatalból és ágazati szakigazgatási szervekből álltak, amely utóbbiak kettős irányítás alatt álltak. A kormányzat ezen általános hatáskörű szervek kialakításával szinte egyidőben bízta az oktatási feladatokat is ezen szervekre.

Az 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat azonban újabb szervezeti integrációt jósolt, amely a 2015. évi VI. törvény nyomán ment végbe és ennek eredményeként a Kormány területi feladatai hatékonyságának növelése és az eredményesség javítása érdekében a területi kormányhivatalokon belül a belső integráció elmélyítését mozdították elő és létrehozták az egységes törzshivatalt. Ez a változás az oktatással foglalkozó szakigazgatási szervet is érintette, azonban strukturális változást nem hozott az ágazatba, bár kétség kívül a szakmai önállóság területi szinten tovább csökkent.

Ennél lényegesebb változás volt a 2016. év végén a központi közigazgatásban történt integráció, amelynek előzményeként említhető 2016 júniusában a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat. Az említett közjogi szervezetszabályozó eszköz az államigazgatási szervezetrendszer egyszerűbb szerkezetének és takarékos működésének kialakítását tűzte célul és ennek jegyében néhány speciális feladat kivételével az államigazgatási és az azokhoz kapcsolódó más állami feladatok ellátását ezután központi szinten a minisztériumi szervezetrendszerben, területi szinten pedig a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban látták el. A kivételek közé a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok tartoztak. Az elképzelést több kormányrendelet hajtotta végre. Így egyes szervek kapcsán a 328/2016. (X. 28.) Korm. rendelet, míg túlnyomó részben az egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről 378/2016. (XII. 2.) Korm. r. és a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 379/2016. (XII. 2.) Korm. r.

A változás eredményeként gyakorlatilag minimálisra csökkent a központi hivatalok száma és a kivételek között maradt meg az Oktatási Hivatal is, amelyet nem érintett a változás. A kifejezetten is említett kivételek közé tartozó terület emellett az intézményfenntartás volt, amely ugyan a már bemutatottak szerint átalakult, azonban mindez az adott szervezeten belüli és más ágazati koncepcionális indokokkal volt magyarázható, semmint általános közigazgatási szempontokkal. Külön kiemelendő, hogy az intézményfenntartásra létrehozott szerv egy kifejezetten atipikus közigazgatási szervnek tekinthető annyiban, hogy az önálló tankerületek felett a jogszabály eredeti célkitűzései szerint nem egy hierarchikus felettes szerv a központ, hanem egy irányító szervezet, amely valójában a közintézetek egyes jellemvonásait ötvözi az államigazgatással. Úgyszintén atipikus jogi megoldással történt meg a megyei önkormányzatoktól történő intézményátvétel, amelynek alapját egy a megyei közgyűlési

elnökök és a miniszterelnök közötti megállapodás képezte.³⁵⁰ Azt azonban, hogy a tankerületi központok és a Klebelsberg Központ viszonya de facto hogyan alakul majd, azt már az idő dönti el a konkrét irányítási eszközök alkalmazásának és az adott szerv működésének a vizsgálatával.³⁵¹

Összegezve a fentieket, az oktatási igazgatásnak, mint szakigazgatásnak, az általános közigazgatásba történő beágyazottsága tekintetében az állapítható meg, hogy bár nagy vonalaiban követte az ágazat a közigazgatási változásokat, sok tekintetben a jogalkotó sajátos és külön-utas megoldásokat választott. Észlelhető mindez részben az Oktatási Hivatal központi hivatalként történő fennmaradása kapcsán, ahol a jogalkotó nem kívánt a korábbi megoldáshoz visszanyúlni és ismét a minisztériumhoz telepíteni a már elosztott feladatokat, de különösen az intézményfenntartás kapcsán, amely szervezetrendszer szinte minden elemében sajátos más államigazgatási szervekhez képest.

Az Oktatási Hivatal megőrzése álláspontom szerint is támogatandó, hiszen a nevezett hivatalnál olyan számos feladat gyűlt fel, miközben az oktatásért felelős EMMI szintén a legnagyobb és legtöbb ágazatot átfogó minisztérium, hogy ezen szervezetrendszer reintegrációja nem lett volna indokolt. Az intézményfenntartás kapcsán az adott szervtípus különleges jellege és a feladat atipikus volta (figyelemmel arra is, hogy nem egyszerű vagyongazdálkodásról van szó) szintén indokolja a sajátosságokat azzal a megjegyzéssel, hogy önmagában a humán közigazgatás terén már kevésbé lenne atipikusnak tekinthető a megoldás. Kérdéses azonban, hogy a Klebelsberg Központnak milyen szerepet szán a kormányzat. Elégséges-e az irányító szerepkör, vagy ezen irányítás körében az eszközrendszerével esetleg egy ismételt központosítás következik be. Jelen helyzet alapján ez nem dönthető el, azonban javaslatként fogalmazható meg az irányítási jogosítványok pontosabb szabályozása a látens megoldások helyett és annak elkülönítése, hogy mely funkciók legyenek központilag irányítottak, illetve milyen területeken és keretek között rendelkezzenek esetleg döntési jogosítványokkal a tankerületi központok.

³⁵⁰ Lásd részletesen PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013, MTA Law WorkingPapers, 2014, 2. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2019. június 20-i letöltés)

³⁵¹ Lásd Asztalosné Zupcsán Erika összegzése. ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN *i. m.* 27-28.

2. hipotézis

A nemzeti köznevelésről szóló törvény által kitűzött azon általános célkitűzést, amely az oktatási igazgatás bürokratikus és jogilag túlszabályozott jellegét kívánta csökkenteni, sikerült-e megvalósítani.

A túlszabályozás megítélése kapcsán több szempontból is kiindulhatunk. Így vizsgálhatjuk az ágazatra irányadó szabályok mennyiségét, kiindulhatunk önmagában az ágazati törvény keretjellegeből, figyelembe vehetjük a miniszter, illetve a Kormány szabályozási jogkörét, azaz a végrehajtási szabályokra történő felhatalmazást, de megvizsgálhatjuk a fenntartóra vonatkozó jogilag rögzített szabályokat is, illetve összességében az irányítási eszközöket.

Általános jelleggel rögzíthető, hogy a 2011 utáni jogalkotás igyekezett egy egyszerűsítést végrehajtani, ami azonban jellemzően a törvények terjedelmét érintette, ám végrehajtási szabályokkal, esetleges jogértelmezéssel együttesen ezen célkitűzés éppen az életviszonyok bonyolultsága miatt nem tartható. Az fenntartói irányítás törvényben rögzíthető elemei könnyen összevethetők, amelyet az 22. sz. ábra tartalmaz.

A fenntartói jogok egymással párhuzamos vizsgálata inkább szemléltetésül szolgálhat, semmint valódi összehasonlításul, ugyanakkor a fenntartói jogok bővülése az egyes jogokat párhuzamba állítva mégis szembetűnő. Jelzésértékű lehet azonban Szüdi János azon megjegyzése, amely az oktatási irányítással kapcsolatban éppen az állami és a nem állami fenntartású intézményekre vonatkozó különböző szabályok miatt, és megkülönböztetve az irányítás közvetlen és közvetett formáját, akként vélekedik, hogy az ágazati és a fenntartói irányítás összekapcsolása esetén az irányítás korlátlanává válik. Mindezt azzal indokolva, hogy az állami hivatali rendszerben alá-fölérendeltség érvényesül, közvetlen beleszólás és utasítás.

Ugyanakkor az irányításra vonatkozó tudományos elméletek letisztulása után kétségtelen, hogy megkülönböztethető egymásól a hierarchikus és hierarchián kívüli irányítás fogalma, amelyek közül az előbbi tehát az államigazgatási szervekre vonatkozik, míg az

utóbbi a közigazgatás más szerveire. Ez rögtön el is vezet a közigazgatás intézményrendszerének fogalmához, amelynek a szintén egységes közigazgatási álláspont szerint szűkebb és tágabb értelme is megkülönböztethető, amelybe szűkebb értelemben azon szervek tartozhatnak bele, amelyek jogi értelemben is közigazgatási szerveknek minősülnek, míg a tágabbba azok, amelyek közigazgatási feladatot látnak el. Nyilvánvalóan alaptalan feltételezés, hogy a fenntartó személyének megváltozása miatt az egyébként humán közszolgáltatást ellátó közintézetek valamely típusa az államigazgatási szervek csoportjába legyen sorolható, ugyanis kizárólag ekkor beszélhetnénk hierarchikus irányításról. A tekintetben ugyanis változatlan a helyzet, hogy a köznevelési intézmények tudományos értelemben közintézetnek minősülnek, míg jogilag jogi személyiséggel rendelkeznek, amely azonban módosult tartalommal bír az állami fenntartású és a nem állami fenntartású intézmények kapcsán, ugyanis az állami fenntartásúakra az államháztartási törvény speciális és éppen az Nktv-hoz igazított szabályai vonatkoznak, ami korlátozott gazdasági önállóságot jelent. Ez a gazdasági önállóság azonban ismét az irányítás eszközrendszerében értelmezhető, hiszen a költségvetés meghatározása a fenntartói jogok egyik klasszikus eleme, amellyel köztudomásúan befolyásolható az intézmény működése, és amely magától értetődően korlátozhatja és kihat a szakmai önállóságra is. Ugyanakkor ezen eszközzel a helyi önkormányzatok is rendelkeztek, amely eszköznek kiszolgáltatottan működtek a közoktatási intézmények.

Arról azonban már lehet szó, hogy a fenntartó személyének megváltozása mennyiben vonja magával az irányítás eszközrendszerének a szigorodását, illetve azt miként alkalmazzák az egyes szervek. Figyelemmel arra, hogy jelen kutatás elsősorban a jogi eszközöket vizsgálja, így ezek alapján megállapítható, hogy az irányítás egyes jogosítványai erősödtek és egyre inkább a jogi szabályozásban is teret kapott a konkrét utasítás és konkrét ügyben való döntés.

Mindez a folyamatokat értékelve inkább az állami szerepvállalás erősödésének a következménye is egyben, amely kihat nemcsak a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer átalakítására, hanem a tágabb értelemben tartozó szervekre is. Különösen tetten érhető ez a folyamat az egyébként kétségtelenül számszerűleg is legnagyobb szervezetrendszerrel és az egyik legfontosabb társadalmi kihatással bíró területen, ahol az állam kifejezetten is felelősséget vállalt az immáron közfeladattá

minősített oktatás-nevelés ellátásáért. Garanciális elem ugyanakkor, hogy ezek alkalmazási körét a jogalkotó viszonylag pontosan körülhatárolja.

Az 1990 előtti időszakban az oktatási igazgatás kapcsán míg Verebélyi Imre kiemelte a jogi eszközök zavaros, helyenként ellentmondó jellegét, és a pszeudonormák sokaságát, addig az 1990 utáni időszakban ennek ellenhatásaként az 1993. évi LXXIX. tv. igyekezett valamennyi elemet lefedni, amely joganyagot a több mint húsz módosítás terjedelmileg is tovább növelt. A 2011-ben elfogadott törvénynél a jogalkotó egy egyszerűsítést, részben deregulációt hajtott végre, amely azonban főként tehát a törvényi szabályozás szintjén érvényesül és semmiképpen nem a végrehajtási szabályok tekintetében.

Ugyan a pszeudonormák alkalmazása az Alkotmánybíróság említett döntése nyomán nem lehetséges, azonban a tankerületi központok által használt eszközrendszer még további kutatásokat igényel, hiszen az irányítási jogosítványok sokasága is járhat ugyanolyan hatással, mint a pszeudonormák, így ahogyan a konkrét ügyben való döntés kapcsán, e körben is célszerű lenne garanciális szempontból pontosabb törvényi szabályokat alkotni.

3. hipotézis

Az állam mint intézményfenntartó a helyi önkormányzatok szerepét át tudta venni, összeegyeztetve és egyben különválasztva egymástól az ágazati irányító, intézményfenntartó és közhatalmi szerepeket.

Az állam a 2011-ben elhatározott intézményfenntartás átvétele után egyesítette a közhatalmi (szabályozó és jogalkalmazó), az ágazati irányító és az intézményfenntartó szerepeket. A változást többen az állami szerepek összefolyásaként értékelték. Így például Szüdi János is arra hivatkozott egy munkájában, hogy az állam egyesíti a közhatalmi jogosítványokat, a tulajdonosi jogokat és a szolgáltatásszervezői szerepet.³⁵² Ezen állami intézményfenntartásról akként vélekedik, hogy az állam 2012 után szabad kezet kapott, amelybe beleérthető az is, hogy eldöntheti, hogy „milyen más intézményfenntartót enged be és milyen kapacitással. Az állam dönt arról, hogy hol, melyik településen milyen köznevelési feladatot old meg intézményfenntartással.”³⁵³

³⁵² SZÜDI, *Kommentár ...*, i. m. 278.

³⁵³ SZÜDI, *Kommentár ...*, i. m. 296.

A megállapítás azonban sem tudományos, sem az alkotmányos szabályok szempontjából nem állja meg a helyét, és nem veszi figyelembe a közigazgatás intézményrendszerére vonatkozó fogalmakat sem az alábbiak miatt.

Mindehhez és a helyi önkormányzatokra telepített kötelező feladatok vizsgálatához érdemes azonban áttekinteni röviden a magyar helyi önkormányzati rendszer kialakulását. Ez utóbbi alapjait 1990-ben teremtették meg, ugyanis ezt megelőző időszak közül a tanácsi igazgatás időszakában valódi önkormányzatiságról nem beszélhetünk. A jogszabályok alapján a tanácsok 1971-ig államhatalmi, majd ezt követően képviseleti és államigazgatási szervekként működtek. Hierarchikus felépítésük miatt a helyi önkormányzatokra jellemző mellérendeltség, decentralizált működés és autonómia elve hiányzott, mint attribútumok nem érvényesültek. Más rendszerváltó országokhoz hasonlóan ezért Magyarországon is a helyi önkormányzatokat a rendszerváltás után létre kellett hozni, amely folyamatot a liberalizmus szemlélete hatotta át mintegy az említett tanácsrendszer mint előzmény ellenhatásaként, amely utóbbinak a hagyományait mindenképpen meg kívánták törni. Első lépésként az 1990. évi LXIII. tv. teremtette meg a helyi önkormányzatok alkotmányos alapjait ekkor új fejezetként, majd kihirdették a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvényt, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt, amely jogszabályok együttesen rakták le az önkormányzati rendszer alapjait, ám az egyes részletszabályokat több más törvény tartalmazta.³⁵⁴ Ezen szabályok mellett pedig e helyütt is érdemes megemlíteni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezményt, amelynek 4. cikke rendezte a közfeladatok ellátásnak az alapvető kereteit a helyi önkormányzatok kapcsán.

A kialakult rendszer meghatározó tényezői tehát a helyi önkormányzatok, a decentralizáció elve³⁵⁵, az autonómia elismerése voltak, amelyeknek köszönhetően az alkotmányjogi és a közigazgatási irodalomban több olyan felvetés is megjelent, amely szerint a helyi önkormányzatok akár önálló hatalmi tényezőként is elismerhetők lennének. Mindezt főként a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státuszával, a közigazgatás másik alrendszerétől, azaz az államigazgatástól való különállásukkal, továbbá a helyi önkormányzatok autonómiájával indokolták. Ugyanakkor azt már

³⁵⁴ ÁRVA, *A közigazgatás ...*, i. m. 153-157.

³⁵⁵ BALÁZS István (szerk.), *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 63-67.

kevésbé vették figyelembe, hogy a helyi önkormányzatok az államigazgatással együttesen jelentik a közigazgatás szűkebb értelemben vett intézményrendszerét, amelynek mindkét alrendszer egyformán részese, és így egyaránt a végrehajtó hatalom elemeit jelentik. Az Alkotmánybíróság már 1994-ben reagált a felvetésre és még a korábbi alkotmány alapján megvizsgálta azt a kérdést, hogy önálló hatalmi tényezőt képezhetnek-e a helyi önkormányzatok. A polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségével kapcsolatban hozott döntés kimondta, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a [korábbi alkotmány] 40. §-ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja. A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.”³⁵⁶ Így tehát bár a helyi önkormányzatokkal foglalkozó alkotmányjogi és közigazgatási szakirodalomban egyes esetekben újra feltűnt a helyi önkormányzatok quasi önálló hatalmi ágként történő értelmezése, ami Kiss László³⁵⁷ szavait kölcsönözve, a helyi önkormányzatokat az állam az államban elv alapján kezelte. Ezt azonban valóban sem az Alkotmánybíróság, sem a közigazgatási jogászok többsége nem osztotta éppen az unitárius állam berendezkedés miatt, ahol valamely állami szerv autonómiája nem terjedhet odáig, hogy az adott szervet az állammal szemben is védelem illesse meg.

A korábbi önkormányzati rendszer problémáit több dokumentum is elemezte³⁵⁸, amelyek egy része tudományos szempontból, más részük a minisztérium szervezetén belül a jogalkotás igényeit előkészítve vizsgálta a kérdést. Közös pont azonban, hogy a feladatelosztás kérdését szinte valamennyi mű és koncepció problémaként és

³⁵⁶ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat

³⁵⁷ „A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma” Konferencia ELTE 2011. június 9-10. Írásban lásd: FAZEKAS Marianna (szerk.), *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma : 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet : az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. június 9-10-én rendezett konferencián elhangzott előadások*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

³⁵⁸ Például BELÜGYMINISZTERIUM Önkormányzati Munkacsoport, *A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001, 233-236.

megoldandóként érzékelt, amely feladatellátást a szakirodalom leginkább a „torz” és „befejezetlen” jelzőkkel illetett. Az összefoglaló munkák kiemelték az államigazgatási és önkormányzati feladatok csaknem mechanikus szétválasztását, és azt, hogy különösen az ágazati feladatokat érintette az a probléma, hogy az önkormányzatokat az állam mintegy eszközként használta a feladatellátás korszerűsítéséhez. Ugyanakkor e körben lényeges tényező, hogy az elosztandó feladatok mindenkor államiak voltak, amelyeket az állam saját maga oszthat el az egyes szervei, azaz az államigazgatás és a helyi önkormányzatok között.³⁵⁹

Az ezzel ellentétes álláspont tehát figyelmen kívül hagyja, hogy a helyi önkormányzatok szintén az állam szervei, amelyet a jelenleg hatályos Alaptörvény az eddigieknél is pontosabban határoz meg, amikor az államszervezet részeként tárgyalja ezeket. A korábbi alkotmány alapján ugyan voltak bizonyos viták, amelyet a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos alapjogok deklarálása is erősített, azonban ezen alapjogokat sem vette át ebben a formában az Alaptörvény, így valójában ezen érvnek az Alaptörvény, illetve a helyi önkormányzatok helyzete szempontjából nincs helye.³⁶⁰

A helyi önkormányzatokra telepített kötelező feladatok kapcsán fontos tényező volt az is, hogy nem volt döntési szabadságuk azok megvalósítása kapcsán, így a tekintetben nem illette meg őket mérlegelési jog, hogy nyújtanak-e közoktatási szolgáltatásokat. Ugyanakkor az államnak ezen kötelező feladatok ellátásának anyagi alapjait meg kellett teremtenie, amely szabály sok esetben szült vitát. Így kiemelendő a felmerült problémák közül az Alkotmánybíróság 2/1997. (I. 22.) döntése, amely a saját források és az állami támogatás arányának kérdését érintette és megállapította, hogy az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy miként gondoskodik a feladat ellátásának a fedezetéről és nem állapítható meg azon kötelezettség, hogy a többletkiadásokat teljesen lefedő állami támogatást kellene biztosítania³⁶¹.

³⁵⁹ BELÜGYMINISZTERIUM, *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*, [http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement) (2011. április 5-i letöltés) 6.

³⁶⁰ ÁRVA, *Kommentár ...*, i. m. 391-394.

³⁶¹ Az ügy alapját egyébként a közalkalmazottaknak akkor még biztosított tizenharmadik havi illetmény fedezete képezte.

Mivel tehát 1990 után a jogalkotó a közoktatási intézmények fenntartását is a helyi önkormányzatokra bízta, mint ahogyan a közoktatást egyfajta feladatként értelmezve, a szolgáltatás nyújtását is a helyi önkormányzatoknak kellett megoldaniuk.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény új szempontból szabályozta a helyi önkormányzatokat és újítást jelentett, hogy a korábbi alkotmánnyal ellentétben *expressis verbis* is megerősítették a hatalommegosztás elvét az Alaptörvény C) cikkében, amely kimondta, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Alkotmányjogi szempontból a helyi önkormányzatok kontextusbeli helyzete is igazolja, hogy az államszervezet részét képezik, amely mellett az Alaptörvény újfogalmazta ezen szervezetrendszer autonómiáját is. Mindez egyben jobban igazodik a közigazgatásban elfoglalt helyükhöz is, amely szerint ún. szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer részét jelentik az államigazgatás mellett, amely két alrendszer együttesen képezi az állami szervezetrendszer végrehajtáshoz tartozó elemét. Az említett két alrendszer azonban nem lehet egymástól teljesen független. A kapcsolódási pontot 1990 óta az állami kontroll jelentette a helyi önkormányzatok működése felett, amely 2012 előtt törvényességi ellenőrzés, majd 2012 után törvényességi felügyelet formájában valósult meg. A két típus eszközrendszere főként a beavatkozás erősségében tér el egymástól. 2012-ben azonban a jogalkotó a helyi önkormányzatokat érintő feladatellátást is újraalkotta, amely döntően az ágazati szabályokra bízta a feladatellátást, mint amilyen a köznevelés-közoktatás rendszere.

Ennél fogva a 2011 után az oktatásban végrehajtott koncentráció, amelyet követően a helyi önkormányzatok egy ideig differenciált jelleggel, de működtetői szerepet kaptak vagy kaphattak, és az állam az eddigi ágazati irányító, közhatalmi jogkörei mellett közvetlenül is vállalta az intézményfenntartás megoldását, valójában az új típusú államfelfogást tükrözi és igazodik az államszervezési elvekhez. Figyelemmel arra, hogy az ellátandó feladat, azaz oktatás mindenképpen állami jellegű, így valójában az államszervezési elvek közötti választást határozta meg a módosítás.

A megváltozott szabályozást az Alkotmánybíróság is akként értékelte, hogy a szabályozás fogalmilag sem sértheti a helyi önkormányzatok autonómiáját. Az új szabályozást ugyanis Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat, Tiszaújváros

Városi Önkormányzata ³⁶² polgármestere alkotmányjogi panasszal támadta meg, azt sérelmezve, hogy a jogalkotó a települési önkormányzatok számára egyáltalán nem teszi lehetővé a fenntartói jogok gyakorlását, kizárólag az óvodák kapcsán. Mindez „álláspontjuk szerint az iskolafenntartás olyan önkormányzati felelősség, amely nélkül a települési politika nem képzelhető el, a törvény rendelkezései sértik az önkormányzatiságot, és megszüntetik a település közösségének saját ügyeiben való eljárási jogát. Sérülnek az önkormányzat jogai amiatt is, hogy az általa fenntartott intézményrendszer sorsa bizonytalanná válik, sérülnek az önkormányzati tulajdonosi és döntési jogosultságok is.”³⁶³ Az indítványok szerint emellett a jogalkotó nem biztosított kellő felkészülési időt, sérült a jogbiztonsághoz való jog, megvalósul a helyi önkormányzatok hátrányos megkülönböztetése, valamint sérül a tanuláshoz való jog is. Az Alkotmánybíróság a panaszokat a 3050/2013. (II. 28.) AB végzéssel³⁶⁴ visszautasította. A testület e körben azt hangsúlyozta, hogy az önkormányzatokat megillető hatáskörök közül a tulajdonosi jogok mint quasi alapjogok nem foglalják magukba a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának jogát, így fogalmilag is kizárt a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására nem állapítható meg jogosultságuk. Mivel a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának lehetősége nem alapvető jog, így a megkülönböztetés tilalma sem áll fenn, míg az Alaptörvény X. cikkében foglalt tanulás szabadságának sérelmére csak természetes személyek hivatkozhatnak. E tekintetben is fenntartotta azonban az Alkotmánybíróság, hogy szervezési anomáliák és visszasságok történhetnek, ám az ezekkel kapcsolatos esetleges jogsérelmek orvoslására a külön jogszabályokban meghatározott fórumrendszer, illetve az alapvető jogok biztosa vagy az oktatási ombudsman eljárása lehet megoldás.

E körben érdemes értékelni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikkében foglaltakat, amelynek 4. bekezdése ugyan rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos és azt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, azonban a Charta szabályrendszere szerint is lehetséges azt törvénnyel módosítani. Az Nktv. által elfogadott szabályrendszer nyomán pedig Magyarország kétség kívül törvényi

³⁶² Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat, Tiszaújváros Városi Önkormányzata

³⁶³ 3050/2013. (II. 28.) AB végzés

³⁶⁴ 3050/2013. (II. 28.) AB végzés ABH 2013. 5. 284-287.

szabályozással módosította a feladatellátás módját, amely ekként és formális eljárás szabályai szerint nem ütközik a Charta szabályrendszerébe és nem sérti azt. A szabályozás célszerűsége vagy várható eredményessége kapcsán még kellő idő nem telt el, azonban az értékelés kapcsán érdemes visszautalni a többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatos szabályozás bemutatására, amely tartós eredményeket az önkormányzati problémák megoldásában nem hozott.

A módosítás több más szempontból is értékelhető. Ilyen mérőszám lehet az állami szerepvállalás körében is említett részvétel aránya vagy az iskolaelhagyók száma vagy a társadalom elégedettsége avagy elégedetlensége, illetve az oktatás minősége.³⁶⁵ Ez utóbbinak a mérése azonban bizonyosan kívül esik a közigazgatási szempontokon és kizárólag hosszabb időtávban elemezhető és a jó állam jelenségeiből levont társadalmi elégedettségcsökkenés is inkább indikátor lehet, mintsem közigazgatás által értékelhető elem. Az objektív mutatók, mint a részvétel aránya és más tényezők alapján az állam kétségkívül ellátja ezen feladatot, míg más mutatók és elemek megváltozása csak hosszabb, akár évtizedes időtávból változhat, ahogyan erre Coombs is utalt a társadalmi hatások jelentkezésekor.

E körben inkább olyan kérdések vethetők fel, mint a Klebelsberg Központ és a tankerületi központok mint szervezeti forma megfelelően biztosítja-e a feladatellátást vagy esetleg a helyi önkormányzatoknak érdemes-e ismét több szerepet biztosítani avagy ezzel ellentétben például az óvodai ellátást is átszervezni az államhoz. Emellett érdemes magyarázatot találni arra is, hogy a nem állami fenntartású intézmények egyre kedveltebbek a társadalom körében.

A válaszokat illetően úgy vélem, hogy a Központ-tankerületi megoldás bevezetése óta még annyi idő sem telt el, mint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ átszervezésekor és érdemes azt is figyelembe venni, hogy a gyors átszervezések önmagában is elbizonytalanító jellegűek és megterhelik a szervezetet, így e tekintetben a rendszer megőrzése javasolható az esetleges problémák ellenére is, amelyet úgymond finomhangolásokkal lehet megkísérelni orvosolni, de semmiképpen újabb strukturális reformmal.

³⁶⁵ KAISER, *i. m.* 55-59.

Figyelemmel arra, hogy az állam a nevelésre helyezte a hangsúlyt és a feladatellátásra, amellyel kapcsolatban az állam felelősséget visel, valamint arra, hogy az európai statisztikák is együttesen kezelik az előkészítő és az alapfokú oktatást, így akár az óvodai fenntartás átgondolása is megfontolható lehet.

A nem állami fenntartású intézményekben résztvevők aránya, különös tekintettel az egyházi intézményekre, a függelékben szereplő 9-21. sz. ábrák szerint is kétségtelen, amely intézménytípusonként tartalmazza az állami és az egyházi, valamint az alapítványi és egyéb fenntartású intézmények alakulását. A 8. sz. ábra az intézménytípusok összehasonlíthatóságához tartalmaz adatokat és az egyes típusok legfontosabb ismérveit, amelyből kitűnik, hogy milyen módszertan alapján készültek az egyes ábrák. Az 1-7. sz. ábrák ugyanakkor a részen alátámasztják a Balázs Éva tanulmányaiban³⁶⁶ szereplő expanziós hatásokat azzal a kiegészítéssel, hogy Magyarországon ez az expanzió az oktatás-nevelésben résztvevők száma kapcsán visszaesésekkel és hullámszerűen alakul, igazodva a demográfiai intézkedésekhez és visszatükrözve azok hatását. Ugyanakkor az 1. sz. ábra alapján a pedagógusok számának növekedése ennek ellenére is kétségtelen, bár kisebb visszaesések itt is érzékelhetők.

A részvétel, különösen az egyházi iskolákba vetett bizalom többérté. Egyrészt tükrözheti a magyar társadalom keresztény jellegét, amelyet a szülők a nevelésben is meg kívánnak valósítani, másrészt rámutatnak arra, hogy az állami intézményfenntartást érintő gazdasági és strukturális problémák elbizonytalanítják a szülőket és tanulókat és nagyobb bizalommal tekintenek vélhetően azon szervezetekre, amelyeket ilyen változások nem vagy alig érintenek. Ezzel párhuzamosan azonban az a hatás is érvényesült, hogy ezen intézmények – különösen az alapítványi iskolák – általában valamilyen sajátos pedagógiai módszertant követnek, amellyel éppen a minőségi problémákat kívánják kezelni, így emiatt is eshet szívesebben a választás ezen intézményekre. Az azonban bizonyos, hogy az állami fenntartású intézményekben bekövetkezett csökkenés jelentősen meghaladja a demográfiai csökkenést, amely értelemszerűen következik az egyházi és más nem állami fenntartású intézményekhez rendelt adatokból. A hatás pedig

³⁶⁶ BALÁZS, *Expanzió ...*, i. m. 55-70.

valamennyi intézménytípusban érzékelhető, azaz az általános iskolák, a gimnáziumok és a szakképzést elősegítő intézményekben is.

Felhasznált irodalom

ÁRVA Zsuzsanna – LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *A közigazgatási eljárás alkalmazásának felsőoktatási tapasztalatai*, Jog-Állam-Politika 2019. 4. sz. (megjelenés alatt)

ÁRVA Zsuzsanna, *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

ÁRVA Zsuzsanna, *A köznevelés-közoktatás szakigazgatási alapjai*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.), *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből (III. Kötet)*, Complex, Budapest, 2013, 73-110.

ÁRVA Zsuzsanna, *Fogyasztóvédelem a közigazgatási reformok keresztmetszetében*. In: ÁRVA Zsuzsanna – SZIKORA Veronika (szerk.), *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*, DE ÁJK, Debrecen, 2018, 295-312.

ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2013.

ASZTALOSNÉ ZUPCSÁN Erika, *Változás vagy változtatás – Adalék a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) átalakításáról*, Új Magyar Közigazgatás 2017. 2. sz., 22-28.

BALÁZS Éva, *A közoktatás mint humánerőforrás-fejlesztési tényező. Uniós kényszer vagy paradigmaváltás?* Európai Unió 2003. 4. sz. 535-550.

BALÁZS Éva, *Expanzió középfokon. Az oktatásügy válaszai egy évtized társadalmi kihívásaira*, Szociológiai Szemle 2003. 1. sz., 55-78.

BALÁZS Éva, *Közoktatás és regionális fejlődés*, Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2005.

BALÁZS István (szerk.), *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017.

BALÁZS István (szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, DUP, Debrecen, 2015.

BALÁZS István, „A jó közigazgatás” illúziójáról, http://real.mtak.hu/73066/1/a_jo_kozigazgatas_illuziojarol.pdf (2019. július 20-i letöltés)

BALOGH Miklós - HALÁSZ Gábor, *Jelentés a magyar közoktatásról – A közoktatás finanszírozása*, In: HALÁSZ Gábor – LANNERT Judit, *Jelentés a magyar közoktatásról* 2003, Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2003, 87-106.

BÁTHORY Zoltán, *A maratoni reform: a magyar közoktatás reformjának története 1972- 2000*, ÖKONET Kft., Budapest, 2001.

BEÉR János (szerk.), *Magyar államigazgatási jog. Egyetemi jegyzet*, ELTE, Budapest, 1958.

BEKÉNYI József – BARABÁS Zoltán – DEÁK László – PINTÉRNÉ Víg Ilona – VASS György, *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának szabályozása, módszertani értelmezések*. In: ÁGH Attila – NÉMETH Jenő (szerk.), *Kistérségek kézikönyve: szakértői módszertan és dokumentumtár*, MKI, Budapest, 2004.

BELÜGYMINISZTERIUM Önkormányzati Munkacsoport, *A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése*, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001, 233-236.

BELÜGYMINISZTERIUM, *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*,
[http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/\\$file/vitaanyag.pdf?OpenElement](http://www.bm.gov.hu/web/portal.nsf/index/950B8E5B10446B5DC1257298002C6FBC/$file/vitaanyag.pdf?OpenElement) (2012. május 5-i letöltés)

BENE László, *A vezetés tudományos megalapozása*, Közgazdasági Könyvkiadó, Budapest, 1970.

BERÉNYI Sándor et. al. *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1984.

BERÉNYI Sándor, *Elősző*. In: VEREBÉLYI Imre, *A közoktatási igazgatás központi irányítása*. MTA, Budapest, 1978.

BOROSS Béla, *Irányítás és felügyelet a gazdasági igazgatásban*, Állam és Igazgatás 1962. 10. sz., 854-863.

COOMBS, Philip H, *Az oktatás világválsága*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1971.

DONÁTH Róbert, *Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése*. In: DONÁTH Róbert (szerk.), *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*, TISZI, Budapest, 1975, 53-253.

EGYED István, *Vármegyei önkormányzat*, Hornyánszky V. Rt. magy. kir. könyvnyomda, Budapest, 1929.

ERDEI Ferenc, *A termelőszövetkezeti gazdaságok állami irányítása*, Állam és Igazgatás 1962. 10. sz., 729-745.

FÁBIÁN Adrián, *Közigazgatás-elmélet*, Dialóg Campus, Pécs, 2010.

FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Osiris, Budaest, 2004.

FAZEKAS Marianna (szerk.), *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma : 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet : az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2011. június 9-10-én rendezett konferencián elhangzott előadások*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

FAZEKAS Marianna, *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 157.

FELKAI László, *Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.

FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.), *Közigazgatási Jog Különös Rész*, Osiris, Budapest, 2006.

FOGARASI József (szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1994.

FOGARASI József, *Köznevelés és közigazgatás*, Magyar Közigazgatás 1996. 12. sz., 759-765.

FÖLDES Iván, *A termelőszövetkezetek állami irányítása. Kandidátusi értekezés*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1962.

FRIML Aladár, *Az 1777-iki Ratio Educationis*. Budapest, Kath. Középiskolai Tanegyesület, 1913.

G. FODOR Gábor - STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek 2008. 7.sz., 5-23.

G. KARÁCSONY Gergely, *Állami szerepek a felsőoktatásban*. Doktori értekezés, Széchenyi István Egyetem, 2014. RÓNAY Zoltán, *Egyéni és testületi felelősség a felsőoktatási intézmények vezetésében*, Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, 2016.

HALÁSZ Gábor, *Az oktatási jogok biztosa a közoktatásban*, Új pedagógiai szemle 1999. 9. sz. 43-50.

HALÁSZ Gábor, *A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja*, Európai Unió 2003. 4. sz., 510-534.

HALÁSZ Gábor - LANNERT Judit (szerk.), *Jelentés a magyar közoktatásról* 2003. Országos Közoktatási Intézet, Budapest. 2003.

- HALÁSZ Gábor - LANNERT Judit (szerk.), *Jelentés a magyar közoktatásról 2006.* Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2006.
- HALÁSZ Gábor - LANNERT Judit (szerk.), *Oktatási rendszerek elmélete, Szöveggyűjtemény.* Okker Kiadó, Budapest. 1997.
- HALÁSZ Gábor, *Az oktatási rendszer,* Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2001.
- HALÁSZ Iván (szerk.), *Alkotmányjog,* Dialog Campus, Budapest, 2018.
- HALL, David – GRIMALDI, Emiliano – GUNTER, Helen M – MØLLER, Jorunn – SERPIERI, Roberto – SKEDSMO, Guri, *Educational reform and modernisation in Europe: The role of national contexts in mediating the new public management,* European Educational Research Journal 2015, Vol. 14(6), 487–507.
- HORVÁTH Attila (szerk.), *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatás működésében. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez,* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007.
- HUTMACHER, Walo, *Key Competencies in Europe.* European Journal of Education, 1997. Vol. 32. No. 1. 10-14. Elérhető: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED407717.pdf> (2019. július 5-i letöltés)
- ISTENES Mónika – PÉCELI Melinda, *Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban.* Iskolakultúra 2010. 4. sz. 3-22.
- Jelentés a magyar közoktatásról 1997.* <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar/jelentes-magyar-090617> (2019. július 25-i letöltés)
- IVANCSICS Imre, *Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái.* In: FOGARASI József, (szerk.), *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez,* 1. füzet. Unió, Budapest, 1994.
- KAISER Tamás (szerk.), *Jó Állam Jelentés 2018,* Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2018, 38-39. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf (2019. augusztus 1-i letöltés)
- KALTENBACH Jenő, *A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban.* In: TÓTH Károly, *Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára,* Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Szeged, 1988, 113-133.
- KALTENBACH Jenő, *Az önkormányzati felügyelet,* Universum Kiadó, Szeged, 1991.
- KELEMEN Elemér – SETÉNYI János, *Az oktatási törvénykezés változásai – Hazai és nemzetközi áttekintés,* Fővárosi Pedagógiai Intézet, Budapest, 1994.

KILÉNYI Géza (szerk.), *A Közigazgatási jog Nagy Kézikönyve*, Complex, Budapest, 2008.

KISS László, *Az államigazgatási mérlegelés néhány kérdése*, Állam és Igazgatás 1978. 7. sz., 620-634.

KÖTE Sándor, *A Tanácsköztársaság közoktatáspolitikai és pedagógiai törekvései*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1979.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *A köznevelési törvény és a helyi önkormányzatok kapcsolata*, In: STIPTA István (szerk.), *Doktoranduszok Fóruma. Miskolc, 2013. november 7.*, Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolc, 2013, 177-181.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *A közoktatást érintő törvényi változások és ennek hatásai*. In: P. SZABÓ Béla – SZEMESI Sándor (szerk.), *Profectus in literis V. Előadások a 10. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián*, DEÁJDI, Debrecen, 2013, 193-201.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *A Nemzeti köznevelési törvény 2012-es bevezetésének hatása a magyar közoktatásra*. In: DEMÉNY Piroska – FÓRIS-FERENCZI Rita (szerk.), *Minőség és versenyképes tudás*, Babes-Bolyai Egyetem, Kolozsvár, 2014. 77-81.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *Pedagógusok minősítési rendszere a Nemzeti köznevelési törvény tükrében*. In: PÉNTEK Imre – SZÁLLASSY Noémi – ZSOLDOS MARCHIS Juliánna (szerk.), *A pedagógusképzés XXI. századi perspektívái*, Babes-Bolyai Egyetem, Kolozsvár, 2016. 63-70.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *Die Funktion der Kirche in der Schulenerhaltung*. In: STIPTA István (szerk.), *Doktoranduszok Fóruma. Miskolc, 2012. november 8.*, Miskolci Egyetem ÁJK, Miskolc, 2012, 117-121.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *Egy intézmény átadásának aspektusai*. In: ANTALÓCZY Péter et. al. (szerk.), *IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. Jog és állam, 19. szám*, KRE ÁJK, Budapest, 2014, 45-52.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *Minőség és minősítés a Köznevelési törvény szellemében*. In: P. SZABÓ Béla – SZEMESI Sándor (szerk.), *Profectus in literis VII. Előadások a 12. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz konferencián*, DE Marton Géza ÁJDI, Debrecen, 2015, 229-236.

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *Az állami szerepvállalás változásai az oktatásban*, Miskolci Jogi Szemle 2019. 2. sz. (megjelenés alatt)

LÁSZLÓ Vilmos Csongor, *Közigazgatási szervezési elvek érvényesülése a közoktatási igazgatásban*, Debreceni Jogi Műhely 2019. 3-4. sz. (megjelenés alatt)

- LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, HVGOrac. Budapest, 2010.
- MADARÁSZ Tibor, *A magyar államigazgatási jog alapjai*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1992.
- MADARÁSZ Tibor, *Az intézeti önállóság és az államigazgatás*, Állam és Igazgatás 1985. 7. sz., 589-603.
- MAGYARY Zoltán, *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- MARTONYI János, *A vezetés, irányítás és koordináció kérdései az oktatásügyi igazgatásban*. In: SCHULTHEISZ Emil (szerk.), *A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának évkönyve*, Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 1953, 63-86.
- MÉSZÁROS István, *Ratio Educationis*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981.
- Ministry of Education, Equity in Education. Thematic review, country note Hungary. OECD, Paris. 2005. <https://www.oecd.org/hungary/38692808.pdf> (2014. szeptember 5-i letöltés)
- MOLNÁR Miklós, *Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről*. In: FOGARASI József (szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái: Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1994.
- NAGY Mária (szerk.), *A pedagógusszakma megújításának kihívásai*, Oktatási Minisztérium, Budapest, 2005.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013*, MTA Law WorkingPapers, 2014, 2. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palne_Kovacs_Ilona.pdf (2019. június 20-i letöltés).
- PÉTERI Gábor, *Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei: a közoktatás*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Külön utak Közfeladatok megneveloldásai*, Dialog Campus, Budapest – Pécs, 2014, 51-83.
- PÉTERI Gábor, *Újraközpontosítás a közoktatásban*, http://epa.niif.hu/01500/01551/00067/pdf/EPA01551_educatio_14_01_013-025.pdf (2019. július 30-i letöltés)

RÉNYI József, *A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere Különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre*, Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1896.

RYCHEN, Dominique, Simone - SALGANIK, Laura Hersch (ed.), *Key Competencies*, Hogrefe & Huber Publishers, Seattle - Toronto - Bern – Göttingen, 2001, 13-39.

SÁGI Matild – VARGA Júlia, *Pedagógusok*. In: BALÁZS Éva – KOCSIS Mihály – VÁGÓ Irén (szerk.), *Jelentés a magyar közoktatásról*, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest, 2011, 295-323.

SÁSKA Géza, *Jó, hogy vége a nyolcvanas éveknek, és nem jön újra el!* Iskolakultúra 2001. 2. sz., 45-62.

SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex Kiadó, Budapest, 2011.

SZAMEL Lajos, *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.

SZATMÁRI Lajos, *A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései*, Állam és Igazgatás 1961. 3. sz., 204- 215.

SZATMÁRI Lajos, *Bírság a magyar államigazgatásban*. In: MADARÁSZ Tibor – ifj. SZATMÁRI Lajos (szerk.), *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*, Budapest, 12. ELTE ÁJK. 1990 [1961].

SZENTPÉTERI István, *Az irányítás (vezetés) és a felügyelet elhatárolásának problémái, különös tekintettel az oktatásügyi igazgatásra*. In: ANTALFFY György (szerk.), *Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára*. Szeged, Fac. Scientiarum Politicarum et Juridicarum Univ. Szegediensis de Attila József Nominatae. 1980.

SZENTPÉTERI István, *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet Kiadványa, Budapest, 1975.

SZENTPÉTERI István, *Az oktatásirányítás és igazgatás rendszerszemléletű analízise*, Budapest, OM Vezetőképző és Továbbképző Intézet, 1978.

SZÜDI János – BENEDEK András, *Közigazgatási szakvizsga. Köz- és szakoktatás*, BM Kiadó, Budapest, 1999. vagy az Oktatásfejlesztő és Kutató Intézet által készített jelentések. Elérhetők: <http://regi.ofi.hu/tudastar/jelentes-magyar> (2019. június 20-i letöltés)

SZÜDI János (szerk.), *Az oktatás nagy kézikönyve*, Complex, Budapest, 2007.

SZÜDI János, *A Köznevelési törvény 1999. évi változásai – magyarázatokkal*, Ökonet Szolgáltató és Tanácsadó Kft., Budapest, 1999.

SZÜDI János, *A köznevelési törvény kézikönyve*, OKKER Oktatási Iroda, Budapest, 1994.

SZÜDI János, *Kommentár a köznevelési törvényhez*, Complex Kiadó, Budapest, 2012.

SZÜDI János, *Köznevelés és hatalom*, Iskolaszolga Kft., Budapest, 2010.

SZÜDI János: *Szakzszerűség és hatékonyság a köznevelésben*. Budapest, Complex, 2008.

TOMCSÁNYI Móric, *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.

TÖRÖK Lajos, *Államigazgatási ellenőrzés - államigazgatási felügyelet*, Jogtudományi Közlöny 1962. 2-3. sz., 82-91.

TÖRÖK Lajos, *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere az európai szocialista országokban*, MTA ÁJTI, Budapest, 1977.

VEREBÉLYI Imre, *A köznevelési igazgatás központi irányítása*, MTA, Budapest, 1978.

ZSUFFA István, *A tanácsadó törvény fogalmi elemzése az irányítás, felügyelet, vezetés, fogalmak használata és értelmezése szempontjából*. In: DONÁTH Róbert (szerk.), *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése 2.*, Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1975.

Internetes források:

Az Európai Unió ismertetése - 2019. Oktatás és szakképzés

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_3.6.3.pdf

(2019. október 3-i letöltés)

A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről („Oktatás és képzés 2020”)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN)

(2019. augusztus 2-i letöltés)

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>

(2019. június 22-i letöltés)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 326

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:HU:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:HU:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:HU:PDF)

(2014. május 21-i letöltés)

Az Alapvető jogok biztosának indítványa

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e81eadbd9f24ab7ec1257ae800210225/\\$FILE/ATTBS81W.pdf/3251_2012.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e81eadbd9f24ab7ec1257ae800210225/$FILE/ATTBS81W.pdf/3251_2012.pdf)

(2019. augusztus 3-i letöltés)

Az Európai Bizottság Socrates oktatási együttműködési programjának pályázati felhívásai

<http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatas/archivum/socrates-program>

(2019. augusztus 2-i letöltés)

Az oktatás és az európai integráció

<https://ofi.hu/tudastar/oktatas-tarsadalmi/oktatas-europai>

(2019. október 3-i letöltés)

Education at a Glance 2014. OECD Indicators.

<http://www.oecd.org/education/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

(2018. augusztus 6-i letöltés)

European Council: Presidency Conclusions. Lisbon. 23-24 March (2000)

<https://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf>

(2019. augusztus 2-i letöltés)

European Policy Cooperation (ET 2020 framework)

https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_en

(2019. augusztus 2-i letöltés)

Eurostat Educational expenditure statistics

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics

(2019. augusztus 1-i letöltés)

Eurostat. Early childhood and primary education statistics

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_childhood_and_primary_education_statistics#Participation

(2019. augusztus 1-i letöltés)

eGOV hírlevél

<https://hirlevel.egov.hu/2012/01/15/megjelentek-a-megyei-intezmenyfenntartokozpontok-alapito-okiratai/>

(2019. június 5-i letöltés)

Key Data on Education on Europe 2012

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5741409/978-92-9201-242-7-EN.PDF/d0dcb0da-5c52-4b33-becb-027f05e1651f>

(2019. augusztus 1-i letöltés)

Köznevelési Statisztikai Évkönyv 2016/2017. Statistical Yearbook Of Public Education 2016/2017, EMMI, Budapest, 2018. Elérhető:

<https://www.kormany.hu/download/5/0a/81000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-statisztikai%20%C3%A9vk%C3%B6nyv-2016-%C3%BAj.pdf>

(2019. július 15-i letöltés)

Köznevelési Statisztikai Évkönyv 2015/2016. Statistical Yearbook Of Public Education 2015/2016, EMMI, Budapest, 2017. Elérhető:

https://www.kormany.hu/download/0/83/f0000/Koznevelesi_statisztikai_evkonyv_2015_2016.pdf#!DocumentBrowse

(2019. július 15-i letöltés)

KSH évkönyv 2012. 2.

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mosz/mosz12.pdf>

2019. július 5-i letöltés

Központi Statisztikai Hivatal, Statisztikai Tükör, 2018. május 31.

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/oktat/oktatas1718.pdf>

(2019. június 28-i letöltés)

‘Lifelong learning’: a new education and training programme to build the Knowledge Society

https://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1478_en.htm?locale=en

(2019. július 28-i letöltés)

Number of early childhood and primary education students, 2016 (thousands)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_early_childhood_and_primary_education_students,_2016_\(thousands\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Number_of_early_childhood_and_primary_education_students,_2016_(thousands).png)

(2019. augusztus 3-i letöltés)

Oktatás-Statisztikai Évkönyv 2009/2010. Statistical Yearbook Of Public Education 2009/2010, Nemzeti Erőforrás Minisztériuma, Budapest, 2010. Elérhető:

http://www.nefmi.gov.hu/letolt/statisztika/okt_evkonyv_2009_2010_100907.pdf

(2019. július 15-i letöltés)

Oktatási Hivatal az egyéni munkarendről

https://www.oktatas.hu/kozneveles/kozerdekuadatok/!Kozerdeku_adatok/oh.php?id=egyeni_munkarend

(2019. október 4-i letöltés)

Széll Kálmán Terv

<https://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf>

(2019. június 28-i letöltés)

Széll Kálmán Terv 2.0.

<https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1->

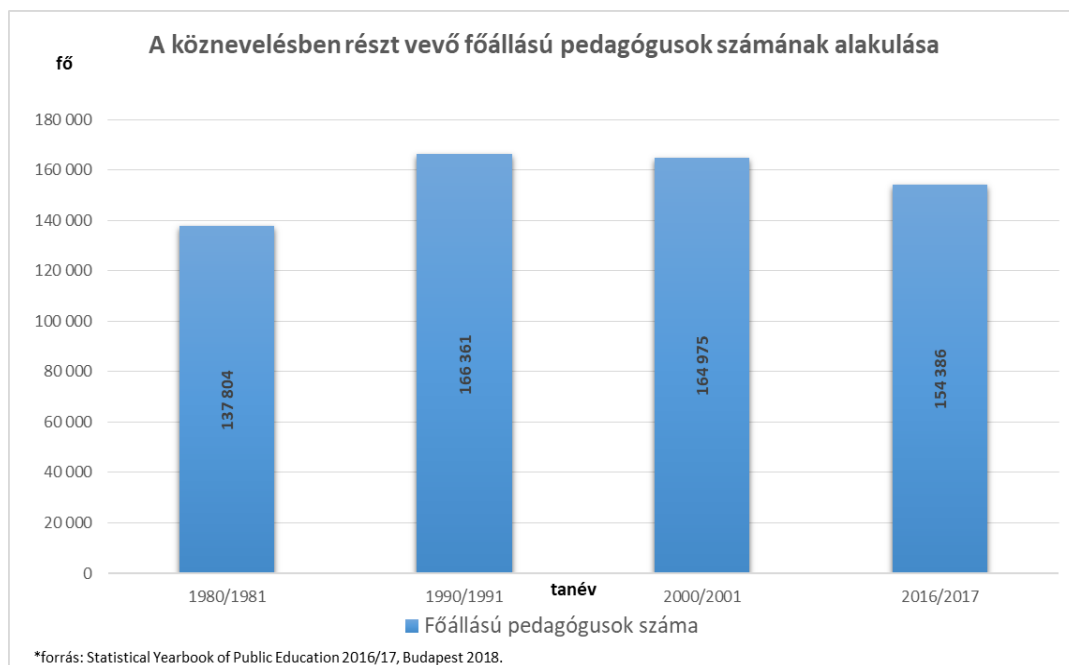
[A_k%C3%B6vetkez%C5%91_l%C3%A9p%C3%A9s%20%28SzKT%2020%29.pdf](https://2010-2014.kormany.hu/download/3/e8/80000/1-A_k%C3%B6vetkez%C5%91_l%C3%A9p%C3%A9s%20%28SzKT%2020%29.pdf)

(2019. június 28-i letöltés)

Függelék

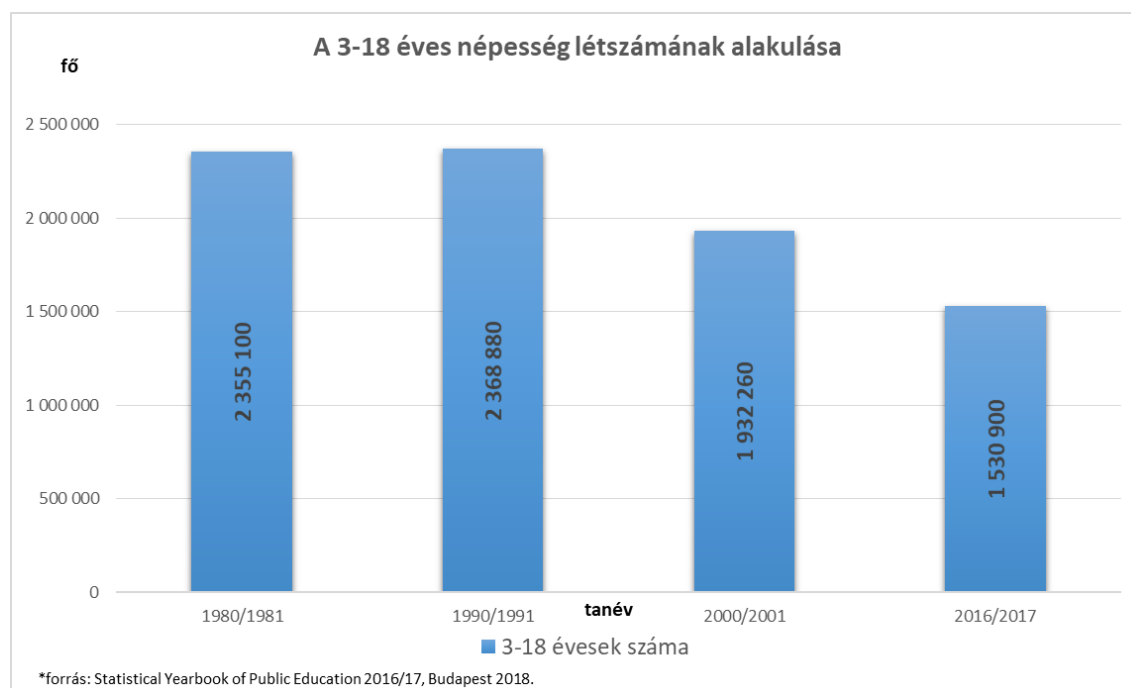
1. sz. ábra

A köznevelésben résztvevő főállású pedagógusok számának alakulása
(saját szerkesztés)



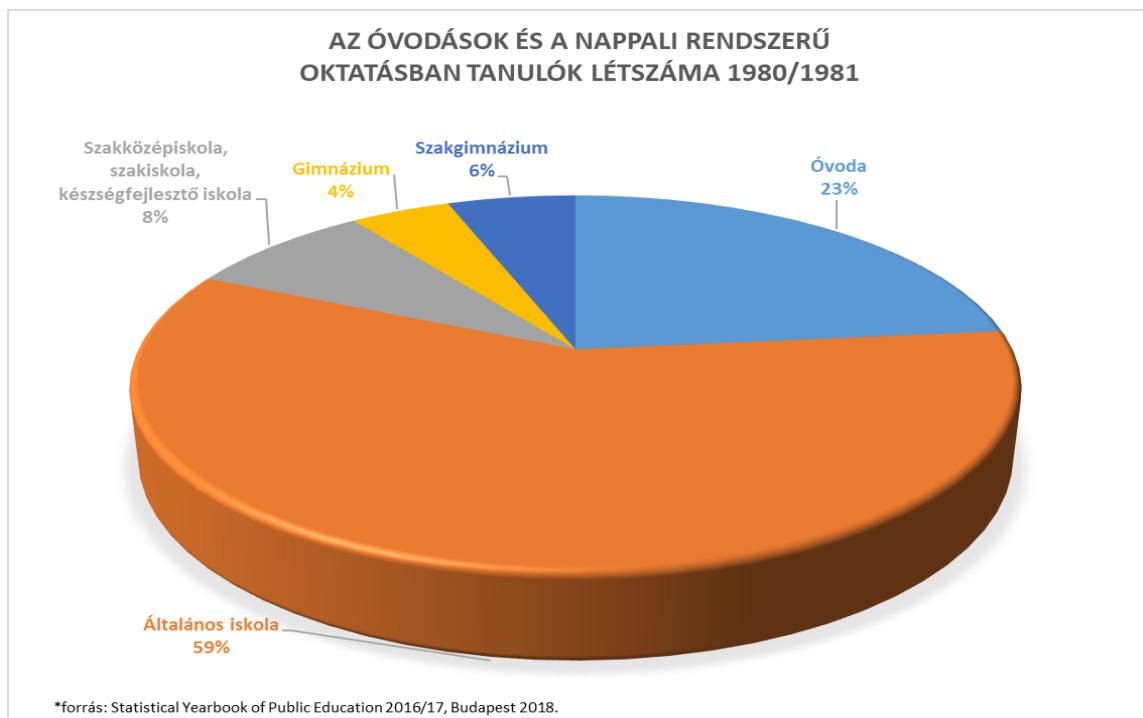
2. sz. ábra

A 3-18 éves népesség létszámának alakulása
(saját szerkesztés)



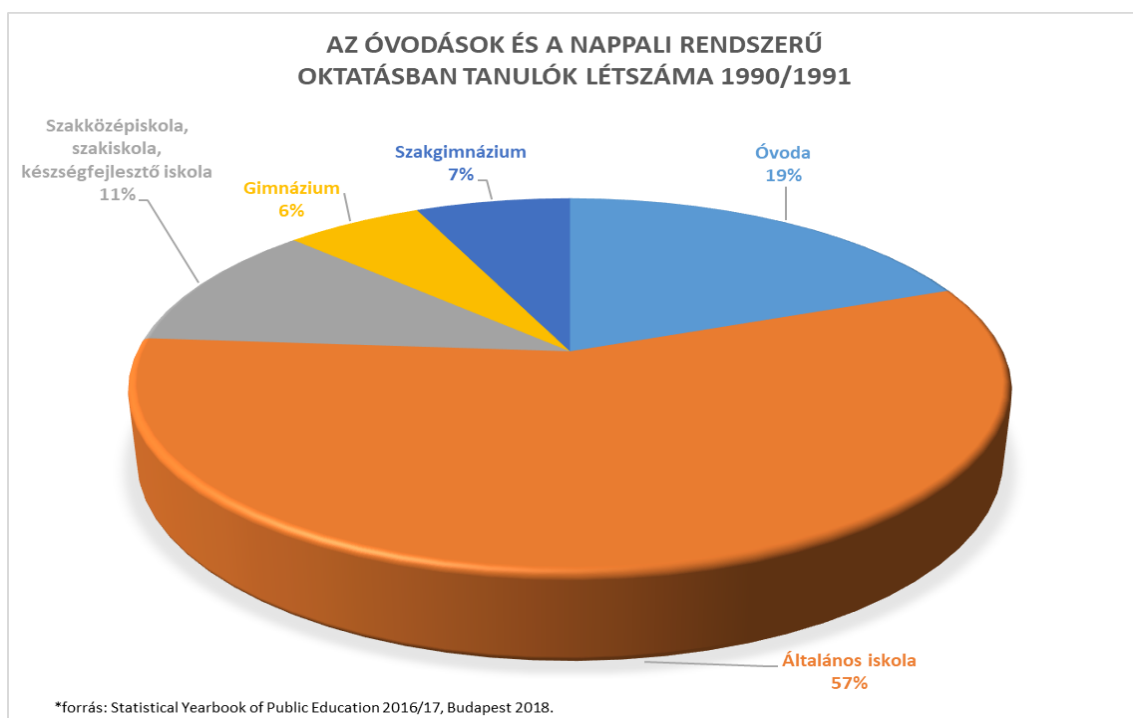
3. sz. ábra

Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 1980/1981
(saját szerkesztés)



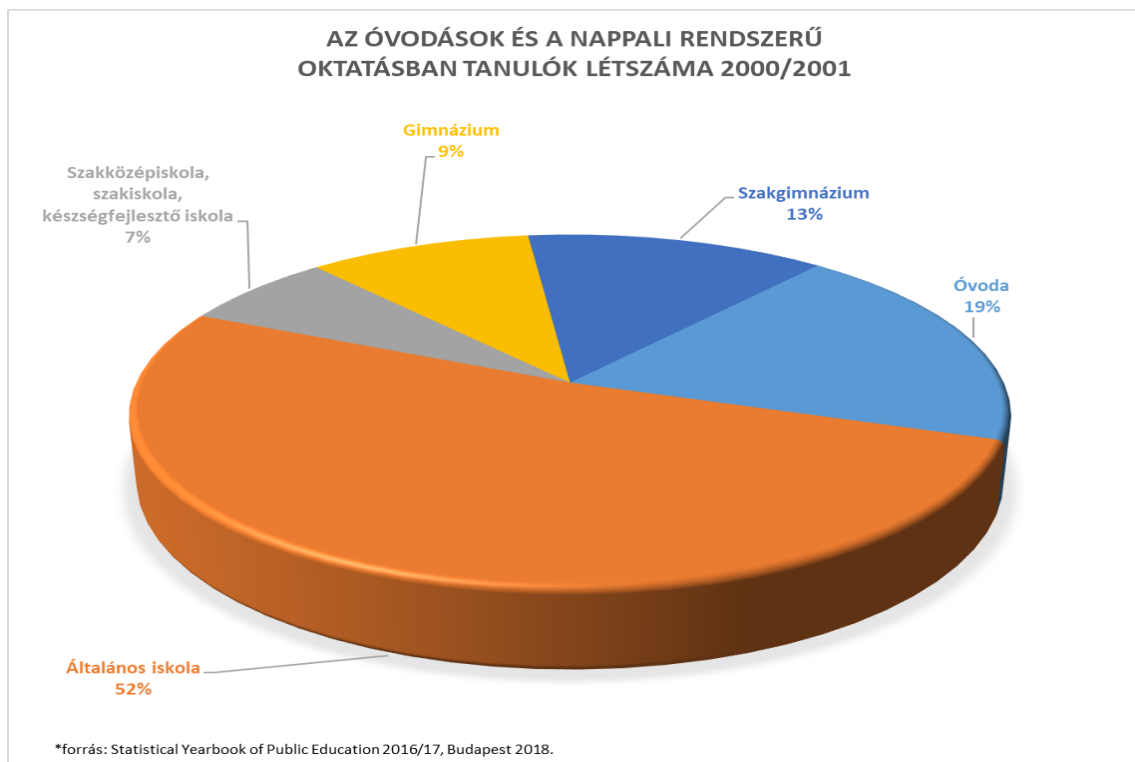
4. sz. ábra

Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 1990/1991
(saját szerkesztés)



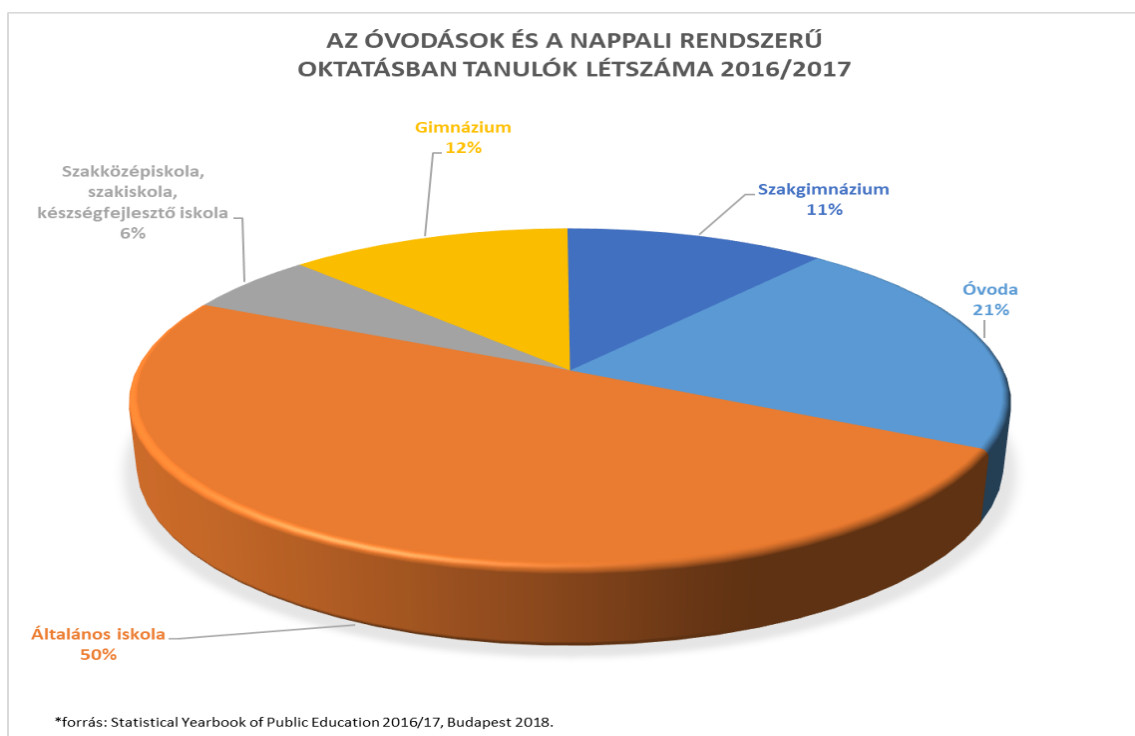
5. sz. ábra

Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 2000/2001
(saját szerkesztés)



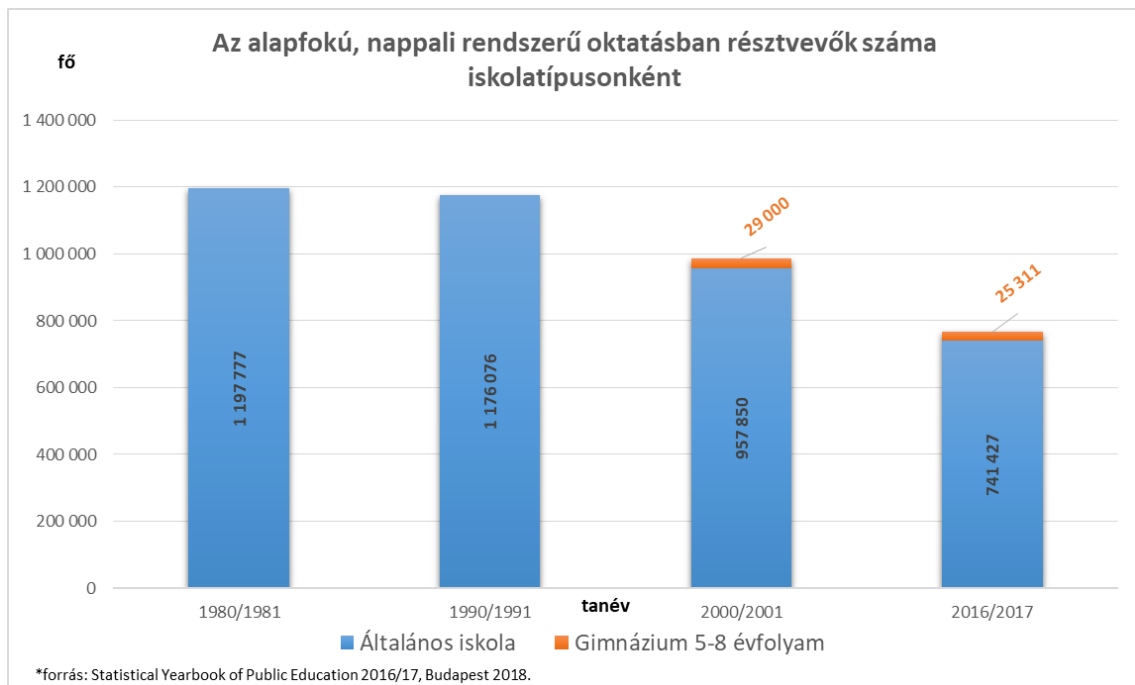
6. sz. ábra

Az óvodások és a nappali rendszerű oktatásban tanulók létszáma 2016/2017
(saját szerkesztés)



7. sz. ábra

Az alapfokú, nappali rendszerű oktatásban résztvevők száma iskolatípusonként
(saját szerkesztés)



8. sz. ábra

Iskolatípusok és azok főbb jellemzői
(saját szerkesztés)

A jelenleg hatályos jogszabályok szerint működő iskolatípusok és azok főbb jellemzői				
Régi megnevezés 2016. 08. 31-ig	Gimnázium	Szakközépiskola	Szakiskola	Speciális szakiskola
Új megnevezés 2016. 09. 1-től	Gimnázium	Szakközépiskola	Szakközépiskola	Szakiskola
Képzési idő	4 év vagy 1 + 4 év (nyelvi előkészítő évfolyammal)		3 év vagy 3 + 2 év választható érettségire felkészítés	4 év
Kimeneti képesítés	gimnáziumi érettségi	komplex szakmai érettségi	szakmunkás bizonyítvány	

Gimnáziumi programok: 4(5), 6, illetve 8 évfolyamos programokat foglalja magában.

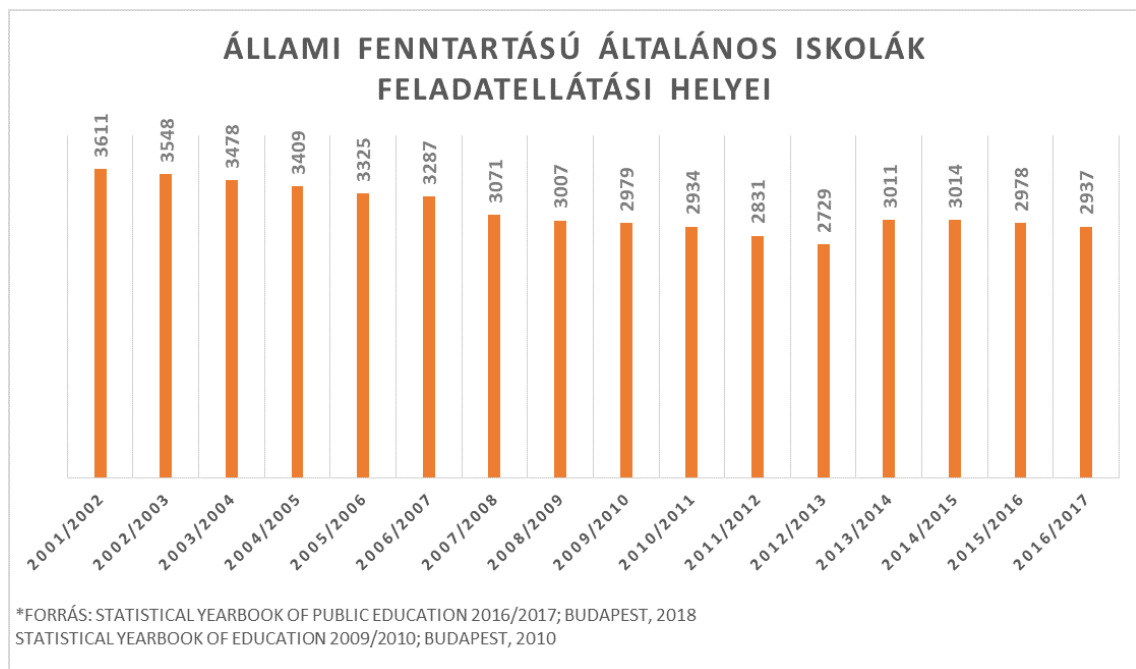
Szakközépiskolai programok: az általános képzés, szakmai előkészítő oktatás, pályaorientáció, szakmai és szakmacsoportos alapozást, és az érettségire felkészítést nem felsőfokú, illetve a felsőfokú szakképzési programokat foglalják magukban.

Szakiskolai programok: az általános képzés, szakmai előkészítő oktatás, pályaorientáció, szakmai és szakmacsoportos alapozást és az érettségire felkészítést nem tartalmazó szakképzéseket tartalmazzák.

Speciális szakiskolai programok: a gyógypedagógiai tanterv szerinti szakiskolai oktatást jelent.

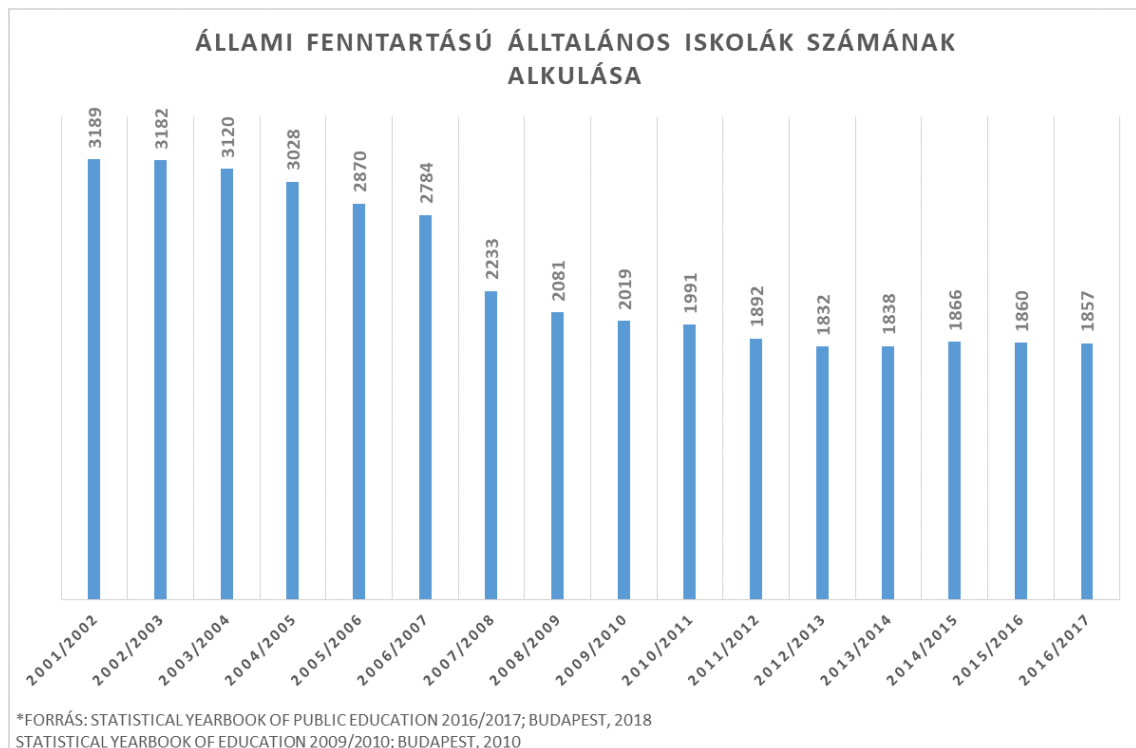
9. sz. ábra

Az állami fenntartású általános iskolák feladatellátási helyei
(saját szerkesztés)



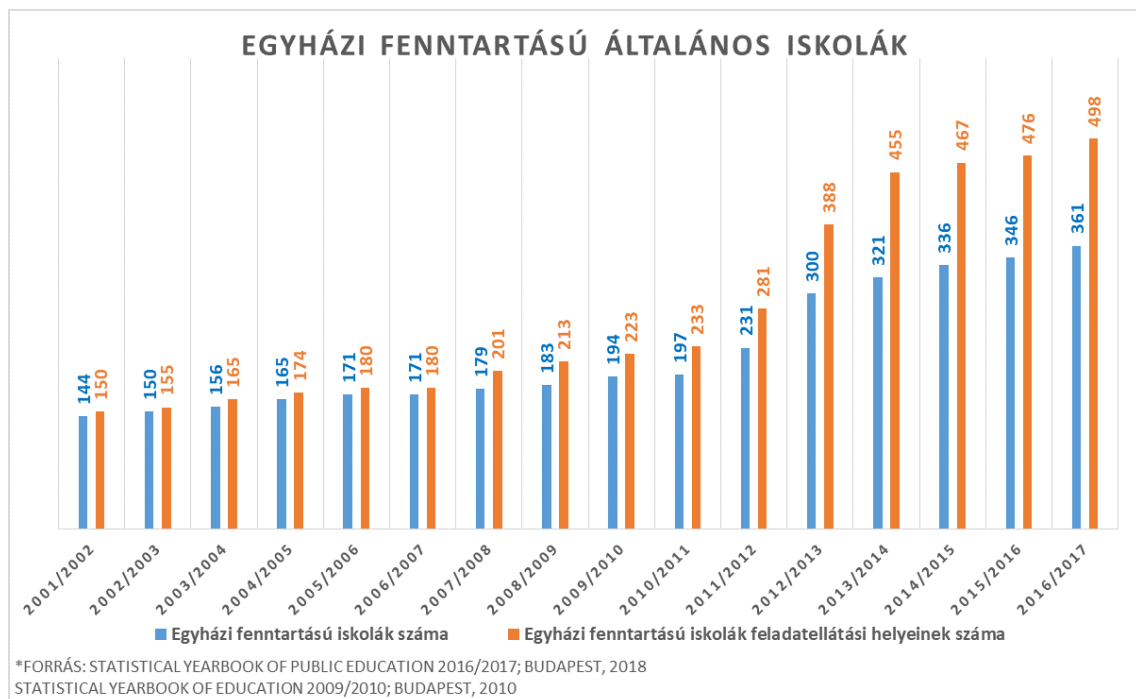
10. sz. ábra

Az állami fenntartású általános iskolák számának alakulása
(saját szerkesztés)



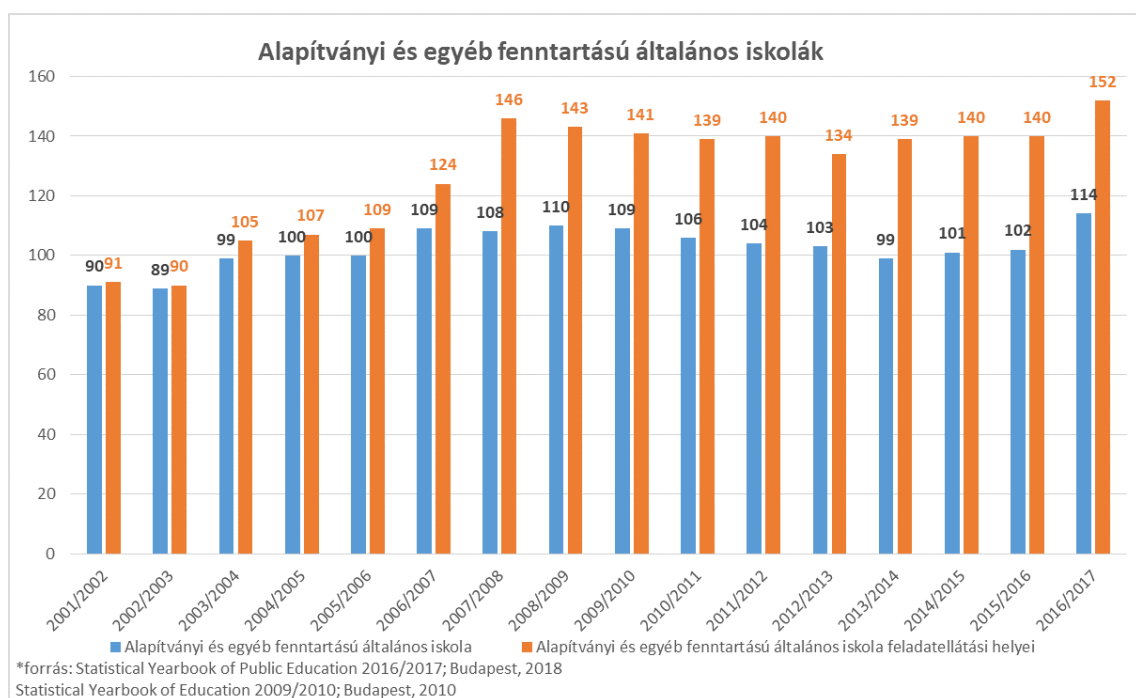
11. sz. ábra

Az egyházi fenntartású általános iskolák számának alakulása
(saját szerkesztés)



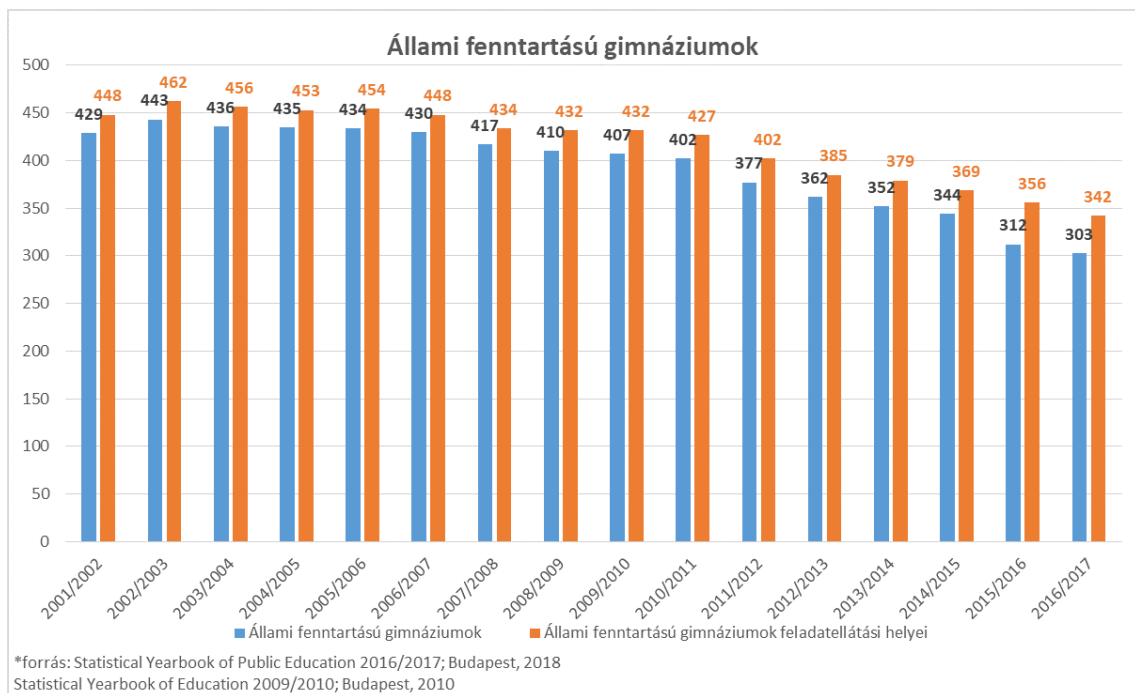
12. sz. ábra

Az alapítványi és egyéb fenntartású általános iskolák számának alakulása
(saját szerkesztés)



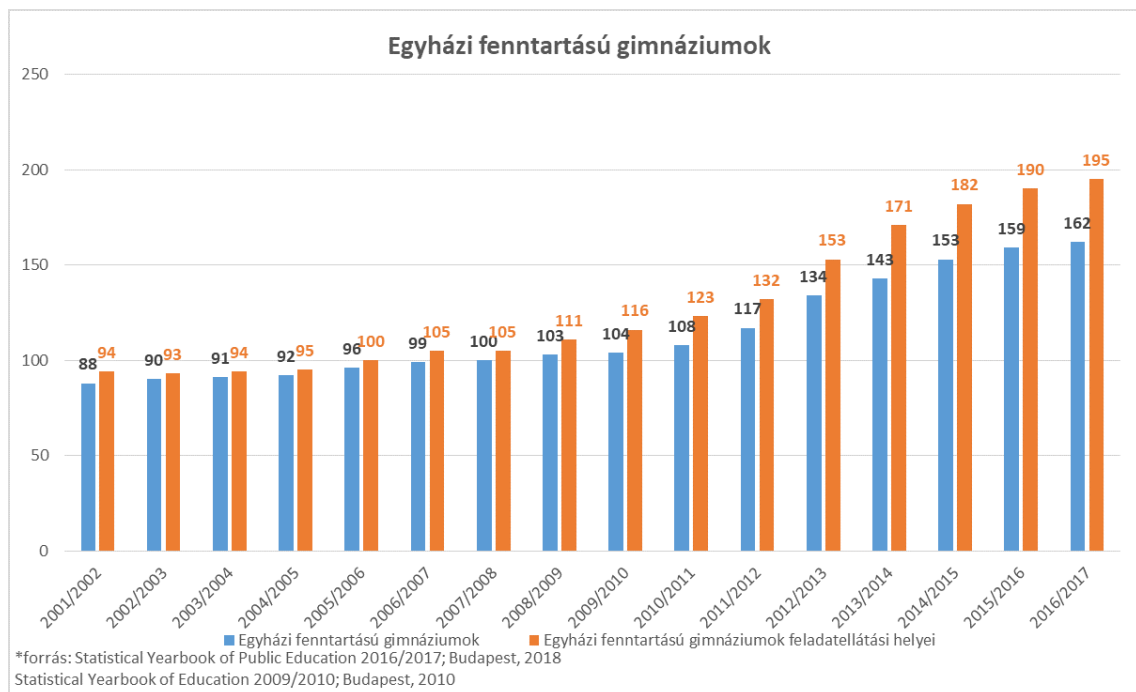
13. sz. ábra

Az állami fenntartású gimnáziumok számának alakulása
(saját szerkesztés)

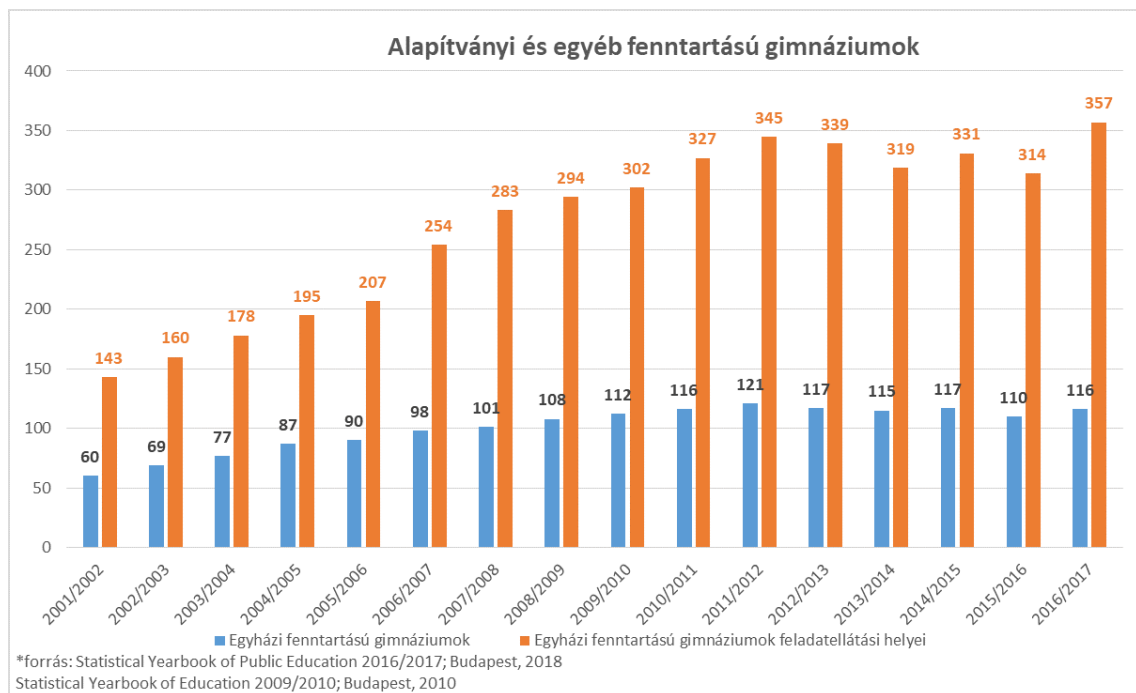


14. sz. ábra

Az egyházi fenntartású gimnáziumok számának alakulása
(saját szerkesztés)

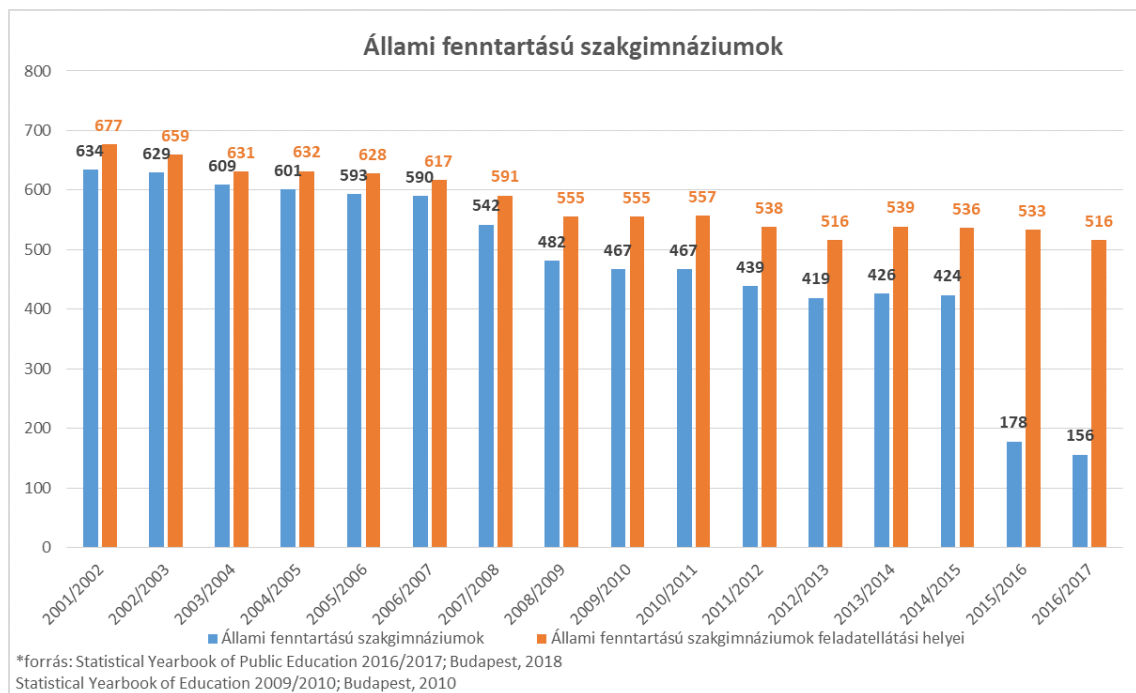
**15. sz. ábra**

Az alapítványi és egyéb fenntartású gimnáziumok számának alakulása
(saját szerkesztés)



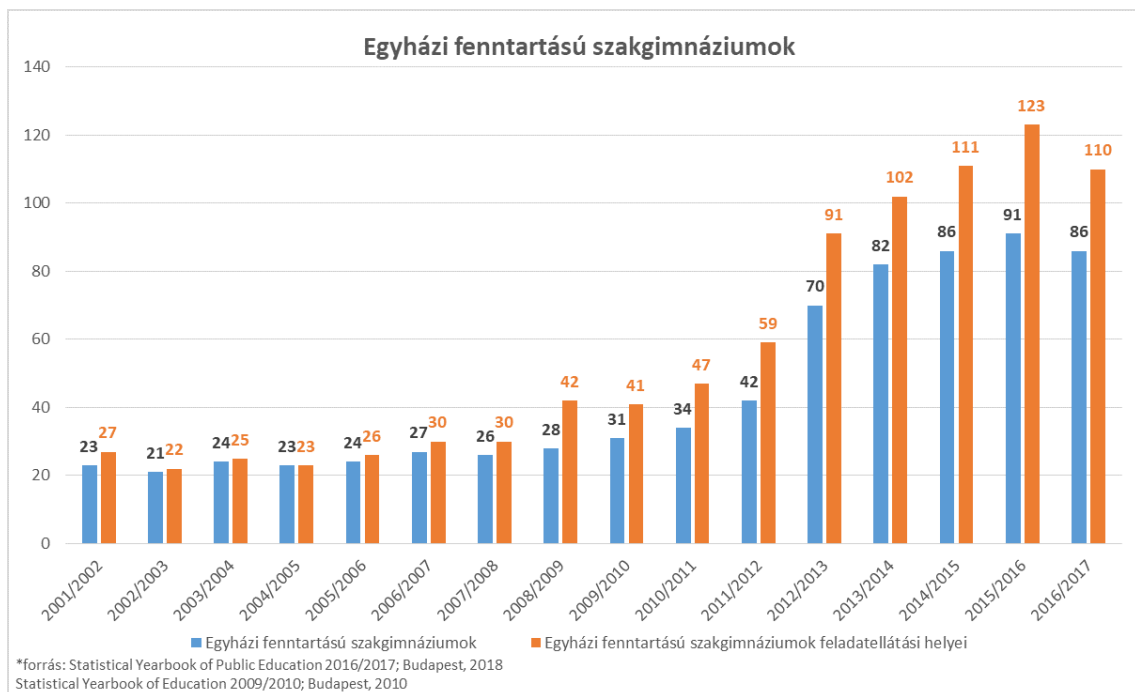
16. sz. ábra

Az állami fenntartású szakgimnáziumok számának alakulása
(saját szerkesztés)

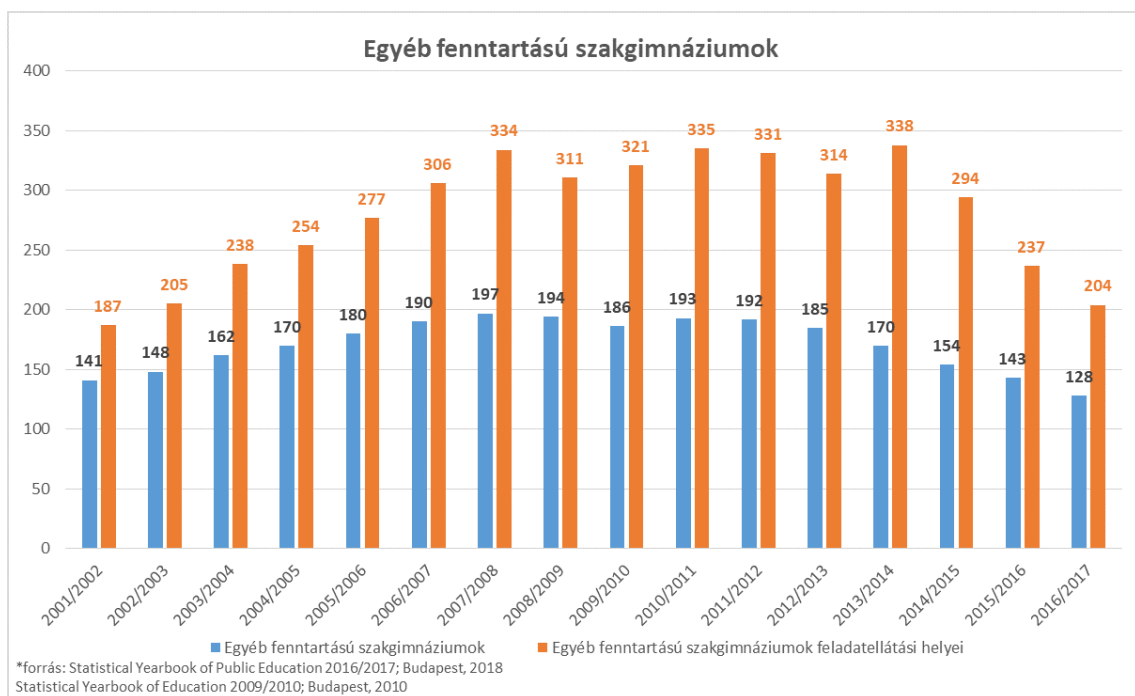


17. sz. ábra

Az egyházi fenntartású szakgimnáziumok számának alakulása
(saját szerkesztés)

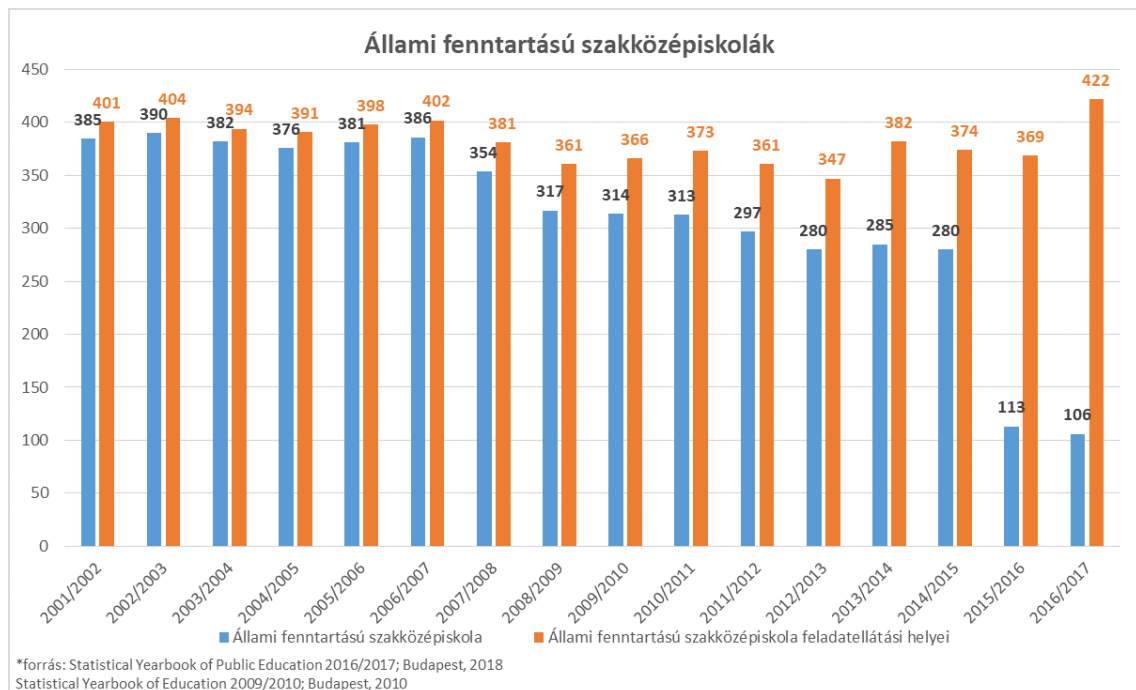
**18. sz. ábra**

Az egyéb fenntartású szakgimnáziumok számának alakulása
(saját szerkesztés)



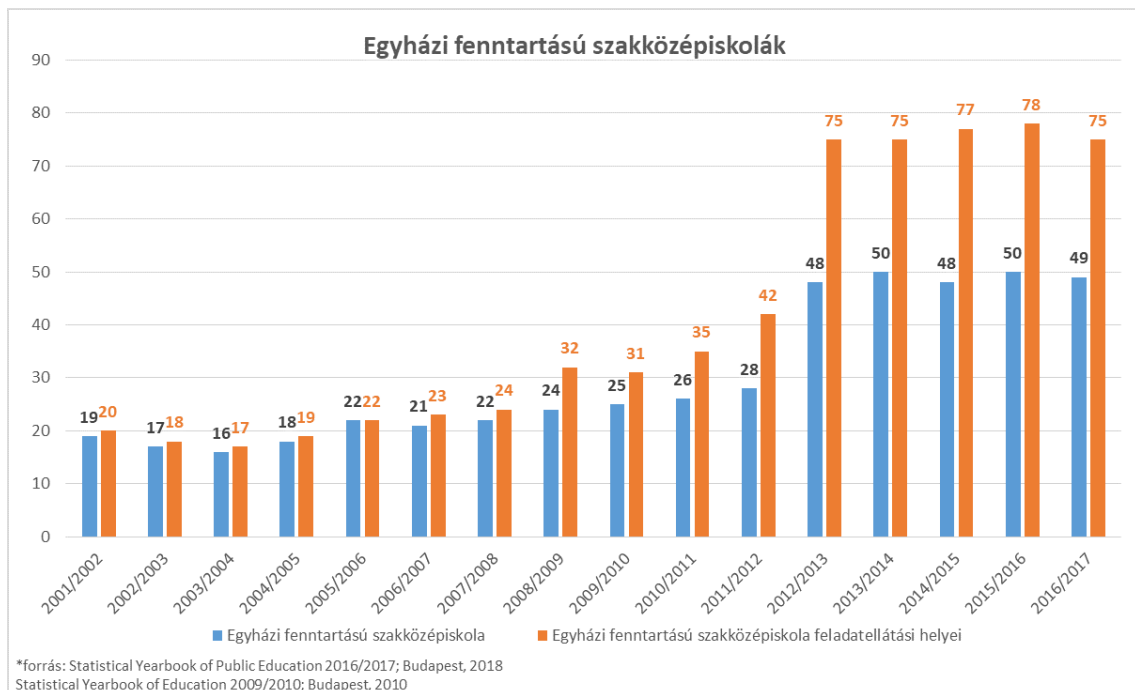
19. sz. ábra

Az állami fenntartású szakközépiskolák számának alakulása
(saját szerkesztés)



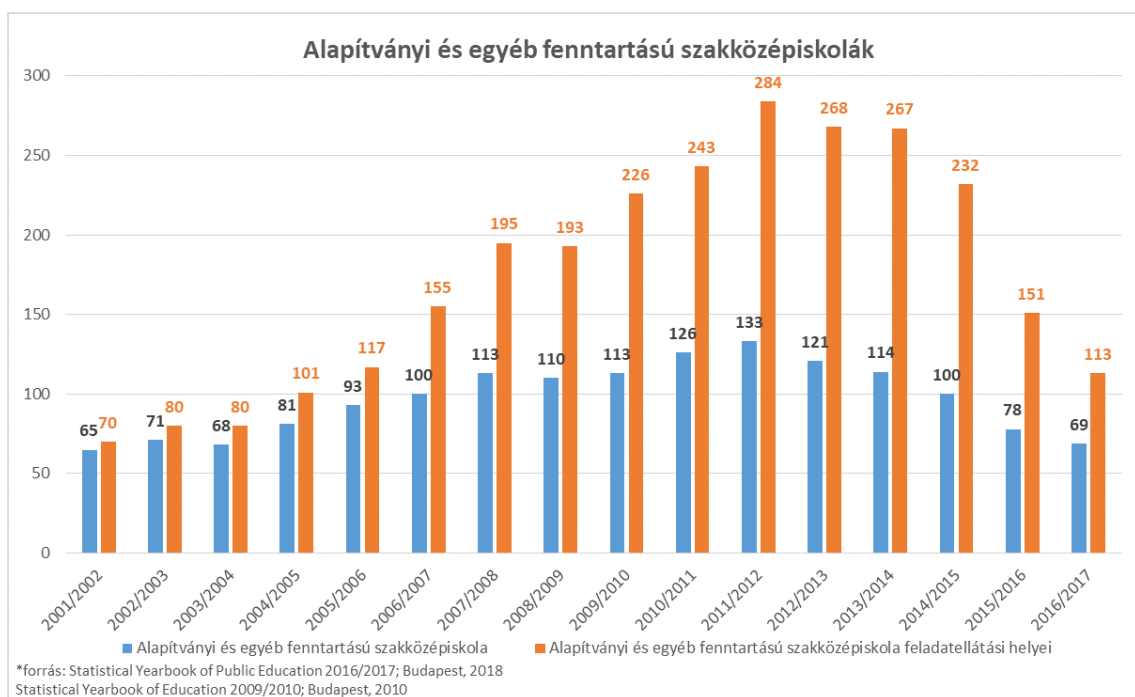
20. sz. ábra

Az egyházi fenntartású szakközépiskolák számának alakulása
(saját szerkesztés)



21. sz. ábra

Az alapítványi és egyéb fenntartású szakközépiskolák számának alakulása
(saját szerkesztés)



22. sz. ábra**Az irányítási eszközök összevetése**

(saját szerkesztés)

1993. évi LXXIX. tv. kihirdetésekor	1993. évi LXXIX. tv. a 2011-es tv. elfogadásakor	2011. évi CXC. tv. kihirdetésekor	2011. évi CXC. tv. lezáráskor hatályos állapota
A fenntartó a) dönt a közoktatási intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, nevének megállapításáról, az óvodába történő jelentkezés módjáról, a nagyobb létszámú gyermekek egy időszakon belüli óvodai felvételének időpontjáról; b) meghatározza a közoktatási intézmény költségvetését, továbbá a kérhető költségtérítés és tandíj megállapításának szabályait, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit;	A fenntartó a) dönt a közoktatási intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, nevének megállapításáról, az óvodába történő jelentkezés módjáról, a nagyobb létszámú gyermekek egy időszakon belüli óvodai felvételének időpontjáról, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról; b) meghatározza a közoktatási intézmény költségvetését, továbbá a kérhető költségtérítés és tandíj megállapításának szabályait, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit;	A fenntartó a) e törvényben foglalt keretek között dönt a köznevelési intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, b) dönt a köznevelési intézmény nevének megállapításáról, az óvodába történő jelentkezés módjáról, a nagyobb létszámú gyermekek egy időszakon belüli óvodai felvételének időpontjáról, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról, c) meghatározza a köznevelési intézmény költségvetését, továbbá a kérhető térítési díj és tandíj megállapításának szabályait, a szociális alapon adható	A fenntartó a) e törvényben foglalt keretek között - a tankerületi központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény kivételével - dönt a köznevelési intézmény létesítéséről, nevének megállapításáról, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, alapfeladatának módosításáról, fenntartói jogának átadásáról, b) * dönt az óvodába történő jelentkezés módjáról, az óvodai általános felvételi időpontról, az óvoda heti és éves nyitvatartási idejének meghatározásáról, c) meghatározza a köznevelési intézmény költségvetését, továbbá - tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény

c) ellenőrzi a közoktatási intézmény gazdálkodását és működésének törvényességét;	c) meghatározza az adott nevelési évben indítható óvodai csoportok számát, továbbá engedélyezi az osztály, csoport átlaglétszámtól való eltérést, meghatározza az adott tanítási évben az iskolában indítható osztályok, napközis osztályok (csoportok), a kollégiumban szervezhető csoportok számát, továbbá engedélyezi a maximális létszámtól való eltérést; d) a minőségirányítási programban meghatározottak szerint működteti a minőségfejlesztés rendszerét, továbbá rendszeresen - ha jogszabály másképp nem rendelkezik, négyévenként legalább egy alkalommal - ellenőrzi a közoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, nevelési-oktatási intézményben továbbá a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, a tanuló- és gyermekbaleset megelőzése érdekében tett intézkedéseket; ha a fenntartó nem helyi önkormányzat, a tanuló- és gyermekbalesetet jelenti a nevelési-oktatási intézmény székhelye szerint illetékes fővárosi, megyei főjegyzőnek;	kedvezmények feltételeit, d) meghatározza az adott nevelési évben indítható óvodai csoportok számát, az adott tanítási évben az iskolában indítható osztályok, a kollégiumban szervezhető csoportok számát, e) ellenőrizheti a köznevelési intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, nevelési-oktatási intézményben továbbá a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, a tanuló- és gyermekbaleset megelőzése érdekében tett intézkedéseket; ha a fenntartó nem települési önkormányzat, a tanuló- és gyermekbalesetet jelenti a nevelési-oktatási intézmény székhelye szerint illetékes kormányhivatalnak,	kivételével - a kérhető térítési díj és tandíj megállapításának szabályait, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit, d) meghatározza az adott nevelési évben indítható óvodai csoportok számát, az adott tanítási évben az iskolában indítható osztályok, a kollégiumban szervezhető csoportok számát, e) ellenőrizheti a köznevelési intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, nevelési-oktatási intézményben továbbá a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, a tanuló- és gyermekbaleset megelőzése érdekében tett intézkedéseket; ha a fenntartó nem települési önkormányzat, a tanuló- és gyermekbalesetet jelenti a nevelési-oktatási intézmény székhelye szerint illetékes köznevelési feladatokat ellátó hatóságnak,
--	---	--	--

d) megbízza a közoktatási intézmény vezetőjét, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat;	e) megbízza a közoktatási intézmény vezetőjét, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat;	f) a köznevelési intézmény vezetőjének megbízása, kinevezése, a megbízás visszavonása, a jogviszony megszüntetésének jogával kapcsolatos, e törvényben foglalt korlátozó rendelkezések keretei között gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézmény vezetője felett,	f) a köznevelési intézmény vezetőjének megbízása, kinevezése, a megbízás visszavonása, a jogviszony megszüntetésének jogával kapcsolatos, e törvényben foglalt korlátozó rendelkezések keretei között gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézmény vezetője felett,
e) jóváhagyja a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programját, valamint szervezeti és működési szabályzatát;	f) jóváhagyja a közoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatát, minőségirányítási programját, valamint a nevelési-oktatási intézmény nevelési, illetve pedagógiai programját, házirendjét, az általános művelődési központ pedagógiai-művelődési programját;	g) jóváhagyja a köznevelési intézmény tantárgyfelosztását, továbbképzési programját,	g) jóváhagyja a köznevelési intézmény tantárgyfelosztását, továbbképzési programját,
f) értékeli a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.	g) értékeli a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.	h) értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét, i) ellenőrzi a pedagógiai programot, a házirendet, valamint a SZMSZ-t.	h) értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét, i) ellenőrzi a pedagógiai programot, a házirendet, valamint a SZMSZ-t.