

JUHÁSZ ÁGNES

Szabályozás, felelősség, autonómia az oktatásban¹

SZABÁLYOZÁS ÉS AUTONÓMIA

A szabályozás és az autonómia közötti kapcsolat meglelte mindenki számára nyilvánvaló – a kapcsolat mibenléte azonban bonyolultabb annál, mint azt gyakran gondolni szokták.

Amikor a karanténoktatás idején szakszervezetek és civil szervezetek útmutatást, szabályozást kértek a hátrányos helyzetű gyermekek eléréséhez, az érettségi biztonságos szervezéséhez, az újranyíló óvodák járványügyi védekezéséhez stb., a köznevelési államtitkár értetlenségét fejezte ki amiatt, hogy azok, akik máskor az autonómiát hiányolják, most központi utasításokra jelentenek be igényt.

A feltételezett ellentmondás a szabályozás és autonómia viszonyának vulgáris értelmezésén alapul. Jelen tanulmányban szeretném *mélyebben elemezni, körbejárni a szabályozás és autonómia kérdéskörét.* Nem a túlszabályozottsággal, a központosítással, a jogszabályok tartalmi kérdéseivel szeretnék foglalkozni: azt szeretném bemutatni, hogy *maga a jogalkotási folyamat, beleértve a tájékoztatás rendszerét is, mennyiben akadályozza a felelős, autonóm döntéseket, tervezést.*

Első ránézésre a szabályozás és az autonómia ellentétes előjelű fogalmak – a sza-

bályozás térnyerése kevesebb teret enged az önállóságnak, gyengíti az autonómiát. A két fogalom viszonya azonban ennél sokkal bonyolultabb.

Az oktatási rendszerben, a gyerekekkel, fiatalokkal való foglalkozás során *az autonómia csak az elszámoltathatósággal párban létezhet.*² Az autonómia *nem jelentheti a felelőtlenséget:* amit autonóm szereplőként tesz valaki, azzal el kell tudnia számolni. Csak olyan mértékig lehet autonóm, amilyen mértékig felelősséget tud vállalni cselekedeteiért, lehetőségei, tájékozottsága függvényében. Elszámoltatható, felelősen cselekvő kell legyen *az oktatási vezetés is,* minden szinten: az autonómiára hivatkozás *nem mentheti fel saját szabályozási, szakmai, dologi feladatainak teljesítése alól.*

Az *intézményi, tanári autonómia* érvényesüléséhez a megfelelő, az autonómiának teret adó szabályozás mellett megfelelő anyagi eszközökre, választható tankönyvekre, tananyagokra, kisebb terhelésre, segítő személyzetre és módszertani segítő háttérre lenne szükség. És *elengedhetetlen a megfelelő tájékozottság, a lehetőségek és a keretek ismerete is.* Ugyanez a helyzet a *felelős szülői, tanuló döntésekkel.*

Az mindenki számára világos, hogy a túlszabályozottság nem kedvez az autonómiának. Mindemelt, ha van lehetőség

¹ A szöveg számos aktuális példával dolgozik, ezért szükségesnek tartjuk közölni, hogy a kéziratot 2020. augusztus 19-én zártuk. (A szerk.)

² Ez a párosítás jelenik meg az Agóra Oktatási Kerekasztal, illetve a Civil Közoktatási Platform alapértékei között. Forrás: <http://agoraoktatasi.hu/ertekek/>; <http://ckpinfo.hu/2016/05/26/alapertekek/>

a túlzottan részletes szabályok megismerésére, a határok kitapasztalására, van idő az alkalmazkodásra, akkor bizonyos tere mindig marad az önállóságnak. Viszont, *ha a túlszabályozottság mellett a szabályok gyakran változnak, nehezen megismerhetők és értelmezhetők, esetleg pontatlan megfogalmazásuk lehetőséget ad a vezetőknek a szubjektív értelmezésre, emellett nem ismerhetők meg a döntéshez szükséges adatok sem, akkor az autonóm cselekvés lehetősége elvész.*

Az utóbbi években a túlszabályozottság mellett egyre nagyobb problémát jelent a szabályozás átláthatatlansága, követhetatlansége, hiányossága, ellentmondásossága. A járványügyi veszélyhelyzetben emellett többször előfordult, hogy az intézményeket a szabályozás olyan döntésekre kényszerítette, amelyek meghozatalához nem biztosította számukra a megfelelő információt.

A szakmaiatlan kodifikációs munka, a kellő előkészítettség hiánya, az egyeztetés elmaradása, az alapvető változások bevezetésére rendelkezésre álló lehetetlenül rövid idő mellett az utóbbi időben megjelent az a tendencia, hogy korábban törvény vagy rendelet formájában kiadott szabályozó dokumentumok a továbbiakban *miniszteri határozatban*, minisztériumi közleményben jelennek meg, és a Magyar Közlöny helyett a megjelentetésre feljogosított szervezetek – Oktatási Hivatal, Innovatív Képzéstámogató Központ Zrt. – honlapján érhetők el. A szabályozás ilyen deregulációja veszélyezteti a jogbiztonságot, megnehezíti a tájékoztatást

és a tájékozódást, és ennek megfelelően a felelős cselekvést és tervezést. Hasonló problémákat jelentenek azok az esetek, amikor a jogszabály normatív feltételek helyett *egyedi miniszteri vagy ismert feltételek nélküli hivatali döntést* ír elő.

A továbbiakban példákon keresztül mutatom be, hogy a szorosan vett tartalmi – szakmai, értékrendbeli – megfeleléstől függetlenül *magával a szabályozással, illetve a tájékoztatással* milyen problémák vannak az oktatás területén.

A JOGSZABÁLYOK KÖVETHETETLENSÉGE

A szabályozási változásoknak mind a nyomon követése, mind a megvalósítása nehézségekbe ütközik. A megvalósítást nagymértékben megnehezítik a gyakori változások és a gyors, a felkészülési időt nem biztosító hatályba lépés. A változások nyomon követését emellett megnehezítik

a salátatörvények, és a kodifikáció nem megfelelő minősége.

Korábban elég volt az iskolavezetésnek, az érdekvédőknek, a tájékoztatást nyújtó szakembereknek, a civileknek

néhány, rájuk vonatkozó jogszabály változásaira figyelni, amelyek közül a törvények tipikusan több évig változatlanok voltak, a rendeletek pedig évente változtak többékevésbé. Most a változások megszároztak. *A Köznevelési törvény (Nkt) 2019 második félévében hat esetben módosult*³

³ (1) 2019. évi XXXVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény módosításához kapcsolódóan egyes törvények módosításáról; (2) 2019. évi LXX. törvény A közneveléssel összefüggő egyes törvények módosításáról és a nemzeti köznevelés tankönyvvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény hatályon kívül helyezéséről; (3) 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról

– a 2020 júliusában elfogadott⁴ módosítás egy éven belül a hetedik. (Elődje, az 1993-as Köznevelési törvény *hatályosságának első tíz évében összesen nem módosult ennyit*, pedig ez alatt a tíz év alatt három különböző színezetű kormány váltotta egymást.)

A követést megnehezíti, hogy a módosítások általában több jogszabályra vonatkozó „salátatörvényekben” jelennek meg – az említett hat Nkt-t módosító törvény közül *egyik nevében sincs utalás* a köznevelési törvényre, öt esetben még a *köznevelés* kifejezés sem szerepel a megnevezésben. Ráadásul a köznevelést más törvények, rendeletek is érintik – a legmeglepőbb jogszabályokban bukkannak így fel fontos változások. Pl. a magán köznevelési intézmények nyilvántartásba vételi feltételeinek új szabályozása, amelyet az érintettek erősen sérelmeztek, a *sakkképzésről szóló* 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről szóló törvénnyel került a Köznevelési törvénybe.

2016-ban tíz köznevelést érintő EMMI-rendelet jelent meg, *ebből kilenc egy korábbi rendelet másfél éven belüli módosítása volt*. A 2017-ben

szervezett érettségire vonatkozó szabályok háromszor módosultak. A kerettantervi

a legmeglepőbb jogszabályokban bukkannak fel fontos változások

rendelet 2016 nyarán *három hónap alatt háromszor*, a köznevelési intézmények működéséről szóló rendelet *másfél év alatt négyszer* módosult.

A változások egy részét más, megváltozott jogszabályokkal való – sokszor csak az elnevezések változása miatt szükséges – összhang megteremtése teszi szükségessé. Máskor egy jogszabályi megfogalmazás, intézkedés *ellentmondásossága, pontatlansága* miatt van szükség új szabályozásra.⁵

Úgy tűnik, a jogszabályi *változások követhetősége, értelmezhetősége nem jelent fontos szempontot a jogalkotóknak*. Ezt mutatja az is, hogy *nem ügyelnek arra, hogy ugyanaz az elnevezés ne jelentsen más különböző időpontokban*: nagy kavargást okozott például, hogy az egyik időpontban szerzett szakközépiskolai végzettség érettségi nélküli OKJ végzettséget, a másokban szerzett viszont éppen hogy OKJ végzettség nélküli érettségit jelent.⁶ A szakképzés 2020. július 1-i átalaku-

lásával bevezetett, új értelemben használt elnevezéseket pedig nemhogy a szülők és a tanárok, hanem maga az oktatás-irányítás sem tudja követni: a 2020/21-es tanév rendjéről augusztus 11-én

hozott rendelet⁷ az iskolatípusok régi, ma már mást jelentő elnevezéseit használja.

szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról; (4) 2019. évi CX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról; (5) 2019. évi CXII. törvény a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő módosító és hatályon kívül helyező rendelkezésekről; (6) 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról

⁴ 2020. évi LXXXVII. törvény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény módosításáról

⁵ Tipikus példa erre a 319/2020. (VII. 1.) Korm. rendelet a szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet módosításáról. Az ebben foglalt változtatásokra többek között azért volt szükség, mert az eredeti rendeletben egyes munkavállalók tekintetében nem rendelkeztek a munkáltatói jogkör gyakorlójáról, és mert az intézmény körbélyegzőjére vonatkozó előírásnál kihagyták, hogy Magyarország címerének szerepeltetése csak az állami fenntartású intézményekre vonatkozik.

⁶ Juhász Ágnes: Szellemi totó az új szakképzési törvényhez. Forrás: <http://ckpinfo.hu/2019/11/22/szellemi-toto-az-uj-szakkepzesi-torvenyhez/>

⁷ 27/2020. (VIII. 11.) EMMI-rendelet a 2020/2021. tanév rendjéről

A rendelet a szakképzést folytató intézményekre *szakképző iskola* néven hivatkozik, holott július 1-től ez az elnevezés az érettségi nélküli szakmai végzettséget adó, korábban *szakiskolának*, később *szakközépiskolának* nevezett iskolatípust jelenti, amikor pedig a ma *szakképző iskolának* hívott iskolatípusra közöl szabályt, akkor a rendelet *szakközépiskoláról* beszél.

A jogbiztonságot is érintő probléma a *különféle jogszabályok közötti koherencia hiánya*. Az ilyenfajta koherenciahiány veszélyét nagyban növeli a *szakképzés és a köznevelés teljes különválasztása*, amelynek következtében az eddig a köznevelési jogszabályokban megjelenő szabályozás nagy részét a szakképzési jogszabályokban is szerepeltetni kell, és fordítva. Így fordulhat elő, hogy az intézmények még augusztus közepén sem lehetnek tisztában az integráltan nem képezhető sajátos nevelési igényű tanulók intézménytípusára, a *szakiskolára* vonatkozó szabályokkal: ez a „kiméra” intézménytípus ugyanis köznevelési intézmény, ahol szakmai oktatás is folyik. Hasonló a gond a többcélú – tehát köznevelési és szakképzési célú tagintézményekkel is rendelkező –, illetve ITM és EMMI alá tartozó szakmákat/szakképesítést is oktató intézményekkel.

Rendszerszintű probléma, hogy túlságosan *gyakorik azokat a változásokat, amelyek a köznevelés, a szakképzés vagy a felsőoktatás egészét vagy legalábbis egyes szereplőit nagymértékben érintik*.

Gyakori, hogy *ugyanazt az elemet változtatják meg néhány éven belül*, még az is előfordul, hogy a tényleges alkalmazás előtt – de már hatásának a jelentkezése után –

visszavonnak valamilyen intézkedést. Ez történt a szakmai érettségi esetében, amely 2018-ban vált kötelezővé. A 2016-ban meghozott szabályozás szerint ezt a vizsgát csak emelt szinten lehetett volna letenni, és csak 2017 tavaszán tették újra lehetővé a szint megválasztását. Ugyanezt az utat járta be a felvételihez előírt nyelvvizsga.

A követhetetlen, átgondolatlan változásra szemléletes példa a *szakképzési rendszer gyakori változtatása*. Az érettségit adó szakképző intézmények jelenleg 13. évfolyamos tanulói tanulmányaikat *szakközépiskolában* kezdték, *szakgimnáziumban* folytatták és *technikumban* fejezik be. A különböző elnevezésekhez különböző

kerettantervek, érettségi követelmények tartoztak.

Ilyen többszöri változásnak lehetünk tanúi az iskola(rend)őrség, az iskolaérettség, a tan-kötelezettség, a magánta-

nulóság, az alternatív tantervek/programok engedélyezése terén is.

Ha egy hosszú távra tervezett előírást rövid időn belül többször meg kell változtatni, az nagy valószínűséggel azt jelenti, hogy az intézkedés nem volt eléggé átgondolt. A felsorolt esetekben általában az érintettek már az első változást elhibáztottnak tartották, azonban a jogalkotók a szakmai ellenérveket, civil tiltakozásokat nem vették figyelembe. Egy tavalyi cikkemben végigvettem azokat az eseteket a szakképzés átalakításától a tanárszakosok alkalmassági vizsgájáig, amikor később gyökeresen meg kellett változtatni, esetleg vissza kellett vonni a *tiltakozások ellenére bevezetett intézkedéseket*.⁸ Több nyilatkozat utal arra, hogy a jogalkotó *nem tekinti problémának a módosítás szükségességét*, inkább az előze-

gyakori, hogy ugyanazt az elemet változtatják meg néhány éven belül

⁸ Juhász Ágnes: Hányszor léphetnek ugyanabba a folyóba? Forrás: <http://ckpinfo.hu/2019/04/17/hanyszor-lephetnek-ugyanabba-a-folyoba/>

tes kipróbálást, átgondolást kiváltó lehetőségeként látja a későbbi módosításokat:⁹ az iskolaérettséggel szembeni tiltakozásra például az volt a válasz, hogy **ha az új rendszer nem működne jól, hajlandók gyökeresen más megoldást választani.**¹⁰

ELŐKÉSZÍTETLEN, EGYEZTETÉS NÉLKÜLI JOGSZABÁLYOK

A magyar közoktatás alapvető problémáiról és azok lehetséges megoldásáról szóló *Kockás könyv*¹¹ kiemelten, első problémakörként foglalkozik az oktatási ügyek társadalmi egyeztetésének kérdéskörével. Alapprobléma-ként azonosítja, hogy „Az intézményes nevelés, az oktatás kérdéseiben az oktatáspolitikai és oktatásigazgatási döntések

lényegében az érintettek kizárásával zajlanak, nem működnek társadalmi egyeztetési mechanizmusok. A döntések szakmai előkészítése, ha egyáltalán megtörténik, egyoldalú, az érintett szakmai szereplőknek csak egy kiválasztott része kap bennük szerepet.” Kimondja, hogy az oktatást érintő társadalmi *egyeztetési folyamatok gyökeres átformálására van szükség*. Jogszályt kell alkotni a széleskörű társadalmi egyeztetési folyamat intézményeinek, működés módjának meghatározására az irányító szervek kötelező feladatainak kijelölésével, és biztosítani kell, hogy a társadalmi

ha az új rendszer nem működne jól

egyeztetés ne pusztán formális véleményezés legyen. Minden döntést független szakmai szervezetek központilag finanszírozott, *alternatív megoldásokat felvonultató szakmai, tudományos elemzéseivel* és javaslataik megfogalmazásával kell előkészíteni.

A Kockás könyv részletesen foglalkozik a gyakorlatban közvetlenül érzékelhető problémákkal, tünetekkel, a problémák megoldásával kapcsolatos alapelvekkel és az alapvető probléma megoldásának koncepciójával – *megkerülhetetlen dokumentum azoknak, akik oktatáspolitikával foglalkoznak*. Megállapításait nem kívánom a cikkben részletezni – érdemes azokat eredetiben elolvasni. Az alábbiakban csak a helyzetértelmezést szeretném konkrét jogszabályi hivatkozásokkal alátámasztani.

A tényalapú szakmai előkészítés hiányát valószínűsíti, hogy a jogszabály-tervezet-

tekben vagy nem szerepel *hatásvizsgálat*,¹² vagy az a költségekre és az uniós jognak, esetleg más jogszabályoknak, valamint az adminisztrációs terhek

csökkentése követelményének való megfelelés megállapítására korlátozódik. Pedig az előzetes hatásvizsgálat nemcsak logikus szükséglet, hanem jogszabályi előírás is: a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. §-ának előírása szerint az előterjesztőnek vizsgálnia kell a jogszabály társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatása-

⁹ Ercse Kriszta: Kísérleteznek 50 ezer óvodással? Forrás: <http://ckpinfo.hu/2020/01/31/kiserleteznek-50-ezer-ovodassal/>

¹⁰ Hogy mennyire nem tartja az oktatásirányítás fontosnak az előzetes vizsgálatokat, azt a NAT-kompatibilis tankönyvek kritikájára adott válasz is mutatja. Rétvári Bence államtitkár szerint csak a bevezetésüket követő kipróbálás mutatja meg, hogy a tankönyvek taníthatók-e – holott a kipróbálás a tankönyvengedélyezés feltétele. Forrás: <https://www.facebook.com/RetvariBence2018/posts/10158858101567044>

¹¹ Civil Közoktatási Platform (CKP): Kockás könyv. Van *kiút az oktatási katasztrófából*. Romi-Suli, Mogyoród, 2017, 9–14. o. Forrás: <https://ckpinfo.hu/kockaskonyv/>

¹² Ehhez a megállapításhoz nem kapcsolható hivatkozás, mivel a hatásvizsgálat csak az egyeztetésre kiküldött jogszabály kötelező eleme, a honlapokra esetlegesen felkerülő tervezetekben már nem szerepel.

it, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Kevés olyan esetről tudunk, amikor valamilyen alapvető változtatást *komoly tanulmányokkal alapoztak volna meg* – és ezekben az esetekben sem került sor azok figyelembevételére (l. a nyelvoktatás helyzetének vizsgálatát¹³ a nyelvvizsga kötelezővé tétele előtt).

A társadalmi egyeztetés gyakorlata sem felel meg sem az indokoltnak, sem a jogszabályoknak.

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény előírja, hogy a miniszterek által előkészített jogszabálytervezeteket – speciális témák, illetve a különleges jogrend kivételével – *társadalmi egyeztetésre* kell bocsátani. Ez a „több szem többet lát” elve alapján is segíthetne az átgondolatlanságok, az előre látható hibák kiküszöbölésében.

A jogalkotók azonban nem lehetőségeként, hanem zavaró momentumként tekintenek az egyeztetésre. Az egyeztetés kötelezettségét sokszor úgy kerülük ki, hogy nyilvánvalóan nem egyéni kezdeményezések is *egyéni indítványként* – tehát nem miniszter által előkészített tervezetként – kerülnek benyújtásra. Máskor arra a törvényi paragrafusra hivatkozva nincs egyeztetés, miszerint „Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak *sürgős elfogadásához* kiemelkedő közérdek fűződik”.¹⁴

A társadalmi egyeztetés több formában lehetséges. Az *általános egyeztetés*

során a tervezetet fel kell tenni valamely honlapra, és ehhez bárki hozzászólhat.

A közvetlen véleményezésben pedig a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek vesznek részt. Emellett különböző jogszabályok kötelezővé teszik bizonyos szervezetek egyeztetését egy-egy társadalmi szereplővel – például a reprezentativitással rendelkező szakszervezetekkel egyeztetni kellene minden, a munkavállalókat érintő jogszabályt.

A társadalmi egyeztetést a köztudatban sokszor a szervezetek általi közvetlen egyeztetéssel azonosítják. Pedig míg *a közvetlen egyeztetés csak*

lehetőség, az általános a jogszabály szerint kötelező! Sokat hivatkozott példa az általános egyeztetésre a 2020-as NAT-tervezet *véleményezési lehetősége* – azonban ez sem felelt meg a jogszabályi előírásoknak; például a törvény 11. §-a szerint *a beérkezett véleményekről, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót kell készíteni, és ezt a honlapon a véleményezők listájával együtt közzé kell tenni.* Arról már nem is beszélve, hogy a 12. § szerint a jogszabály elfogadását követően is lehetőséget kellene adni arra, hogy *„a jogszabály hatályosulásával kapcsolatos észrevételeket, problémákat, valamint a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatokat bárki jelezhesse a jogszabály előkészítőjének.”* A jogszabály egyébként a közvetlen egyeztetésre is előír valamiféle nyilvánosságot: az egyeztetés során érkezett véleményeket a törvényjavaslatot tárgyaló országgyűlési bizottság kérésére a bizottság részére hozzáférhetővé kell tenni.

¹³ Forrás: https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/sajtoszoba/nyelvoktatasi_kutatasi_jelentes_2018.pdf

¹⁴ Ez történt a 2019. évi szakképzési törvény esetén is. A sürgősséget a szakképzési reform erőltetett ütemű, a megalapozott előkészítést lehetetlenné tevő bevezetése indokolta.

Az általános egyeztetés feltételei általában nem állnak rendelkezésre. A jogszabályokkal kapcsolatos problémák jelzésére szolgáló utalás, email-cím sem a Parlament, sem a minisztériumok honlapján nem található. A folyamatban lévő törvényjavaslatok ugyan elvileg elérhetők a <https://www.parlament.hu/web/guest/folyamatban-levo-torvenyjavaslatok> oldalról, azonban nem minden esetben és nem a megjelenésükkor. Az EMMI és az ITM honlapjáról gyakorlatilag hiányoznak az oktatási témájú tervezetek.¹⁵

A társadalmi egyeztetésről szóló törvény szerint (13. §) a *közvetlen egyeztetés résztvevőit* az illetékes miniszter

határozza meg. Csak az egyházak bevonását teszi a jogszabály egy idő óta kötelezővé. Az egyeztetésbe rendszeresen

bevonni kívánt szervezetekkel stratégiai megállapodást kell kötni, azonban egy-egy konkrét jogszabállyal kapcsolatos egyeztetésbe bárki bevonható. A törvény szerint ezeket a megállapodásokat a honlapon mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni. Egyes megállapodások – a Nemzeti Ifjúsági Tanács Egyesülettel, a Nagycsaládosok Egyesületével, a Kárpát-medencei Családszervezetek Szövetségével, számos roma szervezettel – szerepelnek is a minisztérium tevékenységével kapcsolatos dokumentumok között, de ezek egyikét sem a köznevelésért felelős (helyettes) államtitkárság kötötte. Pedig tudjuk, hogy ilyen megállapodás is létezik – a Pedagógus-

az általános egyeztetés feltételei általában nem állnak rendelkezésre

sok Szakszervezetével például biztosan kötöttek ilyen.¹⁶ Emellett annyi tudható, hogy a szakképzés területén az ITM kötelezettséget vállalt arra, hogy az általa létrehozott Szakképzési Innovációs Tanáccsal egyezteti a vonatkozó jogszabályokat – ebben a területben azonban a civil szervezeteknek nincs képviselője.

Jelenleg nem látszik, hogy működne valamiféle eljárásrend arra nézve, hogy a minisztériumok minek alapján választják ki az egyeztetésben részt vevőket. 2010 előtt létezett egy lista az oktatás területén országos hatáskörrel működő civil szervezetekről, amelyre az egyeztetésben részt

venni kívánó szervezetek bejelentkezhettek. Azóta ilyen bejelentkezésre nem volt lehetőség. Sokáig az elavult listákat használták, most azonban sok olyan szervezet se

kapja meg a tervezeteket, aki a korábbi listán szerepelt. A szakszervezetek sokszor kifogásolták, hogy nemcsak hogy nem egyeztetnek velük előzetesen a munkavállalókat érintő szabályozásról, de a jogszabálytervezeteket sem mindig kapják meg automatikusan.

Míg az általános egyeztetés az utóbbi időben igen ritka, valamifajta közvetlen egyeztetésre a törvény által egyeztetésre előírt esetekben általában sor kerül. Az egyeztetésre általában kevés időt hagynak¹⁷ és az érdemi kifogásokat ritkán veszik figyelembe. Az intenzív lobbizás azért néha eredményre vezet: a Waldorf

¹⁵ A Köznevelési törvény május 27-én benyújtott módosítási javaslata július 4-én nem volt elérhető a parlamenti honlapon. Az EMMI honlapján összesen 250 jogszabálytervezet érhető el, de ebből csak egy idei, kettő tavalyi – és egyik sem oktatási témájú. A tervezetek 2017-ig kerültek fel több-kevesebb rendszerességgel a honlapra. Az ITM honlapján elérhető 12 tervezetből egy szakképzési témájú – de ehhez sem adnak meg a véleményeket fogadó email-címet.

¹⁶ Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-ministeriuma/hirek/strategiai-partneri-megallapodast-kotott-az-emmi-es-a-pedagogusok-szakszervezete>

¹⁷ A szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról szóló másfélszáz oldalas rendelettervezetet például egy napos határidővel adták át véleményezésre a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének.

Szövetségnek például néhányszor sikerült elérni a programjukat ellehetetlenítő paragrafusok visszavonását vagy enyhítését;¹⁸ a legutóbbi példa erre, hogy a köznevelési törvény 2020. júliusi módosításából sikerült kivetetni a hátrányos helyzetű tanulók ingyenes részvételi lehetőségét megszüntető paragrafust. Arra is volt azonban példa, hogy az így elért eredményeket egy újabb módosítás semmissé tette.

Ahhoz, hogy tiltakozni, lobbizni vagy legalább a változásokra időben felkészülni lehessen, minél szélesebb körben ismerni kellene a tervezeteket. Azonban amellet, hogy ezeket nem jelentetik meg minisztériumi honlapokon és a korábbinál kevesebb címzettnek küldik el, a listán szereplők általában „Nem nyilvános” megjelöléssel kapják meg azokat, holott a társadalmi egyeztetésről szóló jogszabály kifejezett kötelességévé teszi az egyeztetésbe bevontaknak, hogy kérjék ki más érintettek véleményét is. Az érintettek sokszor csak egy-egy bennfentes „kiszivárogtatása” következtében értesülhetnek a rájuk vonatkozó elképzelésekről.

Pozitívum, hogy a jogalkotási törvény 2019-es módosítása óta az indoklásokat is nyilvánosságra hozzák a Magyar Közlöny Indoklások Tára mellékletében, illetve a Nemzeti Jogszabálytár Indokolások Tára oldalán, így legalább utólag tájékozódni lehet a jogalkotói szándékról.

nem jelentetik meg minisztériumi honlapokon és a korábbinál kevesebb címzettnek küldik el

KAPKODÓ JOGALKOTÁS, A FELKÉSZÜLÉSI IDŐ HIÁNYA

A gyakori változások negatív hatását fel erősíti, hogy a jogszabályok későn jelennek meg, sokszor a megjelenés másnapján hatályba lépnek, és olyan határidős követelményeket tartalmaznak, amelyekre való felkészülésre esetleg csak pár nap áll rendelkezésre. Idén az új vírus okozta veszélyhelyzet idején egy hétvégén kellett átállni a digitális munkarendre, egy hosszú hétvége állt az érintettek rendelkezésére az érettségi szintjén való változtatás eldöntésére, egy hétvége a vidéki óvodák újrainyítására való felkészülésre. Még a rendkívüli körülmények között is lehetőség lett volna a hosszabb felkészülési idő biztosítására gyorsabb döntéssel vagy későbbi indulással. *A felkészülési idő elmaradása* azonban

veszélyhelyzet nélkül is rendszeres volt. *Ennek alap törvénysértő voltát mind a korábbi, mind a jelenlegi ombudsman több esetben is megállapította.*¹⁹ (Ezen okból kérte Szabó Máté az Alkotmánybíróságtól 2012-

ben az új szakképzési és köznevelési törvény megsemmisítését, és részben emiatt kifogásolta 2012-ben és 2013-ban a felsőoktatási felvételi eljárás új jogszabályait, 2015-ben az értelmi fogyatékos gyermekek előkészítő szakiskolai képzésének megszüntetését, illetve az iskolai tan- könyvrendelés szabályozását, 2017-ben a szakgimnáziumi érettségi szabályainak megváltoztatását, 2017-ben a nyelvvizsga

¹⁸ Forrás: <https://waldorf.hu/blog/2019/09/03/tajekoztato-az-elmult-masfel-honapban-folytatott-erdekkepveseleti-tevekenyssegről/>

¹⁹ Érdekességként megemlítem, hogy az ajbh.hu oldalon a „felkészülési idő”-re keresve az ezt hiányoló ombudsmani állásfoglalások csaknem fele oktatási szabályozással foglalkozik.

kötelezettség bevezetését,²⁰ Kozma Ákos pedig 2019-ben az Iskolaérettségi eljárásrend megváltoztatását.)²¹

A felkészülési idő biztosításához önmagában az sem elég, ha a törvénybe időben bekerül egy rendelkezés, hiszen a tényleges felkészülés csak a *részletes szabályokat tartalmazó rendeletek* ismeretében lehetséges. A végrehajtási rendeletek azonban sokszor nagy késéssel követik a törvények megjelenését és szinte azonnal hatályba lépnek, igen rövid időt hagyva a cselekvésre. Ez az anomália okozta például azt, hogy kevesen tudták beadni az iskolaéretlenségi kérelmeket,²² vagy hogy a tanulók, sőt a tanácsadók is csak akkor értesülhettek azokról a szakképzési változásokról, amelyek a továbbtanulási döntést jelentősen befolyásolhatták volna, amikor sokan már le is adták a jelentkezési lapjukat.²³

Arra is van példa, hogy egy *évekkel később hatályba lépő* fontos módosítás elkerüli az érintettek figyelmét. A felsőoktatási felvételtelhez 2020-ban szükséges

nyelvvizsga előírása ugyan

már 2016-ban bekerült

a felsőoktatási törvénybe,

de aki akkor nem figyelt

fel rá, az később nem

láthatott olyan hatályos,

tehát például a Nemzeti Jogszabálytárban

hozzáférhető jogszabályt, amiben szerepelt

szinte azonnal hatályba

lépnek, igen rövid időt

hagyva a cselekvésre

volna, hiszen csak 2020. január 1-től lett volna ez a rendelkezés hatályos – ha 2019 novemberében vissza nem vonják. Hasonló volt a helyzet a kötelező szakgimnáziumi szakmai érettségivel is, amely eredeti formájában – az emelt szint kötelező előírásával – soha nem lett hatályos.

A gyakori változások lehetetlenné teszik, hogy az intézmények *hosszabb távra tervezzenek*, létrehozzák és meg tudják valósítani *saját, koncepciózus* pedagógiai programjukat. De a változások késői megismerése *a szülőnek, tanulóknak is lehetetlenné teszi a felelős választást, a továbbtanulásra való felkészülést*. Hiába gondolkodnának előre az iskola, a szak kiválasztásáról, ha a lehetőségek évről évre változnak, és *a változásokkal még az iskolák, sőt, a pályaeorientációs szakemberek is csak a jelentkezést közvetlenül megelőzően szembesülnek*. A legismertebb ilyen változás az államilag finanszírozott felsőoktatási lehetőségek 2012-ben elhatározott, már az abban a tanévben érettségizőket is érintő

szűkítése volt – de azóta is

általános, hogy a jogszabá-

lyi előírás ellenére a felvé-

teli jelentkezést megelőző

két éven belül változnak

a felvételi követelmények

(felvételi tantárgyakra,

szintekre vonatkozó előírások, pluszpontok

számítása). A szakképzésben előfordult,

²⁰ <http://www.ajbh.hu/-/a-jogalkotasi-hibak-kifogasolasarol>;
<http://www.ajbh.hu/-/a-felsőoktatási-felvételi-eljárás-új-jogszabályairól>; <http://www.ajbh.hu/-/az-ertelmi-fogyatekos-gyermekek-elokeszito-szakiskolai-kepzesenek-megszuntetesrol>;

<http://www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-az-iskolai-tankonyvrendes-aggalys-gyakorlatarol-es-annak-hatterer-1>;
<http://www.ajbh.hu/-/hianyzo-feltetelek-aggalys-bevezetes-az-ombudsman-a-kozepfoku-nyelvizsga-megletsezh-zkott-felsőoktatási-felveteliről>; <http://www.ajbh.hu/-/iskolaerettsegi-eljarasrend-az-alapveto-jogok-biztosa-a-bevezetes-halasztasat-ke-1>

²¹ Az ombudsmani állásfoglalások a legtöbb esetben már a jogszabály érvénybe lépése után születtek. Azonban olyankor sem került sor a bevezetés elhalasztására, ha sikerült a vizsgálatot időben lezárni. Kozma Ákos iskolaérettséggel kapcsolatos állásfoglalásának figyelembevételét például azzal utasították el, hogy az észrevétel későn érkezett – ugyanakkor a kifogásolt végrehajtási rendeletet csak hat hónappal a törvény megjelenés után sikerült nyilvánosságra hozni.

²² Forrás: <https://szuloihang.hu/iskolaerettseg2020/>

²³ 12/2020. (II. 7.) Korm. rendelet a szakképzésről szóló törvény végrehajtásáról; a középiskolai jelentkezések általános iskolából való továbbbírásának határideje február 19-e volt.

hogy a szakmaszerkezeti döntés – amely meghatározza, hogy melyik iskola milyen ágazatokban, milyen szakmákban indíthat képzést, és amelynek

a törvény szerint júniusban meg kellett volna jelennie – csak a februári jelentkezést megelőzően egy héttel jelent meg. Ugyanilyen későn jelent meg 2020-ban az átalakuló szakképzés fontos részleteit szabályozó rendelet. Maga az új szak-

képzési törvény is csak 2019 decemberében került kiadásra – hónapokkal azután, hogy az iskolák kiadták felvételi tájékoztatójukat, megtartották nyílt napjaikat, és lejelentették a KIFIR felvételi rendszerbe a 2020/21-es tanévben induló osztályait. Mivel a törvény még az utolsó napokban is módosult az előzetes információkhoz képest, ez alapvető eltéréseket okozott az induló osztályok felvételi eljárásban használt jegyzéke²⁴ és a valós lehetőségek között.

Gyakori, hogy a tanulók *csak a tanév kezdetén szembesülnek* azzal, hogy nem azt kapják, amit vártak, vagy elszalasztottak egy számukra megfelelő, újonnan megnyílt lehetőséget. A 2020/21-es tanévben is sokan járhatnak így;²⁵ csalódás érheti az emelt szintű képzésre (tagozatra) jelentkezőket az új NAT későn megjelent, szigorúan

szembesülnek azzal, hogy nem azt kapják, amit vártak, vagy elszalasztottak egy számukra megfelelő, újonnan megnyílt lehetőséget

az érintettek elégedetlenségét, jogsérelmét vonhatja maga után

kötött, a tanévek közötti átcsoportosítást nem megengedő – és így az iskolákat a tagozatok eddigi jellegének megváltoztatására

kényszerítő – óraszámai miatt; a technikumba jelentkezőket azért, mert nem mindenki tudatosult, hogy nem lehet a képzést otthagyni a 12. évfolyam után; azokat, akik anyagi okból jelentkeztek technikum helyett szakképző iskolába,

holott a technikumban is kaphattak volna ösztöndíjat, tanulói munkabért; illetve azokat, akik csak 9. végén tudhatják meg, hogy az ágazati alapozás után mégsem tanulhatják a jelentkezéskor választott szakot, mert nincs az iskolában megfelelő számú jelentkező.²⁶

A kellő felkészülési idő hiánya, a részletes szabályozás előkészítetlensége azokban az esetekben is az intézkedés sikertelenségét, az érintettek elégedetlenségét, jogsérelmét vonhatja maga után, amikor – mint a jelenlegi szakképzési reform esetén – az *alapel-képzések támogathatók lennének*.²⁷

A szabályozás késése, a szükséges dokumentumok hiánya nem vezet az iskolákkal szembeni követelmények visszavonására. 2013-ban, amikor csak augusztus végén jelentek meg a szakiskolai kerettantervek, még megengedték az iskoláknak,

²⁴ OM azonosítók és tanulmányi területek jegyzéke a középfokú iskolai felvételihez a 2020/2021. tanévre. Forrás: https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatas/beiskolasas/2019/OM_azonosito2020/TagKodJegyzek_191126.pdf

²⁵ Juhász Ágnes: Tizenkilencre lapot húzni: kényszerhelyzetbe hozza a továbbtanulókat az oktatási kormányzat. MÉRCE, 2020. február 10. Forrás: <https://merce.hu/2020/02/10/tizenkilencre-lapot-huzni-kenyserhelyzetbe-hozza-a-tovabbtanulokat-a-rohamlepteku-reform-es-a-tajekoztatasi-hiany/>

²⁶ Korábban is problémát jelentett, hogy a meghirdetett szakképzések jelentős része nem tudott elindulni, azonban a régi rendszerben ez már tavasszal kiderült, lehetőséget adva az iskolaválasztás megváltoztatására. Most azonban ágazati képzésre veszik fel a tanulókat, és csak 9. után lehet szakmát választani. A törvény kései megjelenése miatt ennek ellenére idén a tanulóknak nem ágazatot, hanem szakmát kellett megjelölni jelentkezési lapjukon – ami az iskolákat semmire sem kötelezi.

²⁷ Juhász Ágnes: Tájékoztatás tények nélkül: a sietség hitelteleníti a szakképzési reformot. MÉRCE, 2019. március 3. Forrás: <https://merce.hu/2019/10/03/tajekoztatasi-tenyek-nelkul-a-sietseg-hitelteleniti-a-szakkepzesi-reformot/>

hogyan válasszanak aközött, hogy a régi vagy az új tantervet alkalmazzák szeptemberben induló osztályaikban. A szakképzés 2016-os átalakulásakor már mindenki számára kötelező volt szeptembertől az augusztus legvégén megjelent kerettantervek alkalmazása²⁸ – annak ellenére, hogy a változások nemcsak a tartalmat, hanem az óraszámokat, és így a szaktanárszükségletet is érintették. A 2018-tól kötelező szakmai érettségi bevezetésének elhalasztását a nagyarányú tiltakozások ellenére sem lehetett elérni, pedig a teljesen új, minden szakgimnazista számára kötelező szakmai érettségi tárgyak általános követelményei csak az év októberében, részletes követelményei pedig december 28-án jelentek meg.²⁹ Idén a Nemzeti alaptanterv bevezetésével kapcsolatban előírt pedagógiaiprogram-változtatást az iskoláknak annak ellenére el kellett készíteniük még a veszélyhelyzetben is április 30-ára, hogy az annak alapjául szolgáló kerettantervek közül több – a nyolc- és hatosztályos gimnáziumra, a kéttannyelvű képzésre vonatkozó – még el sem készült, a NAT-hoz igazított érettségi követelményekről pedig még semmit sem tudni. Az alternatív iskoláknak ugyaneddig az időpontig be kellett mutatni miniszteri engedélyezésre helyezett tantervüket, amely maximum 30 %-kal térhetett el a még nem is létező kerettantervektől. A szakképzés szeptemberi átalakításához a jogszabályban március 31-ére ígért képzési és kimeneti követelményeket május végén hozták nyilvánosságra, az elvileg ezek részét képező programkövetelmények pedig – ami-

re a tanárok óraszámát, az iskolák szakmai programjait építeni kell – júniusban kezdtek megjelenni.

A kapkodás természetesen *kedvezőtlenül befolyásolja a jogszabályok minőségét is*. A belső és külső koherenciahiányra, egyes elengedhetetlen szabályozási elemek kimaradására kirívó példa az új szakképzési törvény, amelynek kritikáját Szüdi János cikkében olvashatjuk.³⁰

ÚJ ELEMENK A JOGBIZONY-TALANSÁGBAN: JOGSZABÁLYOK HELYETT HATÁROZATOK ÉS KÖZLEMÉNYEK, NORMATÍV ELŐÍRÁSOK HELYETT EGYEDI MINISZTERI DÖNTÉSEK

A helyzetet tovább rontja, hogy a változtatások megkönnyítése – a közigazgatási és társadalmi egyeztetés, a parlamenti vita kihagyása – érdekében a szabályozás *egyre alacsonyabb szinten* valósul meg.

Bár alapvető alkotmányos követelmény, hogy az alapjogok lényegi tartalmát érintő kérdéseket csak és kizárólag törvényben lehet szabályozni és rendeleti szinten nem,³¹ az utóbbi időben egyre több, korábban törvényben szabályozott lényegi kérdést kormány- vagy miniszteri rendeletben szabályoznak.

Ennél is aggasztóbb, hogy az utóbbi hónapok törvényi rendelkezései folytán

a kapkodás kedvezőtlenül befolyásolja a jogszabályok minőségét is

²⁸ 22/2016. (VIII. 25.) EMMI rendelet a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet módosításáról; 30/2016. (VIII. 31.) NGM rendelet A szakképzési kerettantervekről;

²⁹ 48/2016. (XII. 28.) EMMI rendelet az érettségi vizsga részletes követelményeiről szóló 40/2002. (V. 24.) OM rendelet módosításáról

³⁰ Szüdi János: A szakképzés agóniája. *Népszava*, 2019. november 17. Forrás: https://nepszava.hu/3057263_szudi-janos-a-szakkepzes-agoniaja.

³¹ Ombudsmani állásfoglalás, 2012. Forrás: <http://www.ajbh.hu/-/a-jogalkotasi-hibak-ki-fogasolasarol>

egyes, korábban kormányrendeletekben vagy miniszteri rendeletben szabályozott követelmények – a szakmák képzési és kimeneti követelményei, a köznevelési kerettantervek, sőt az egyes felsőoktatási szakok felvételi követelményei is – ezután *miniszteri közleményként jelennek meg* valamilyen, az illetékes minisztériumokhoz köthető honlapon.³² A jogszabályok nem rendelkeznek a dokumentumok „felcímkézéséről”, így az eddigi tapasztalatok szerint semmi sem jelzi a felhelyezés, a hatályosság időpontját, a verziószámot, az esetleges változásokat, nem utal az esetleg még hiányzó elemekre.³³ A szakképzési törvény kivételével a többi jogszabály a dokumentumok archiválását sem teszi kötelezővé. Így aztán nemcsak az esetleges, hogy valaki értesül-e a dokumentumok megjelenéséről, de abban sem lehet biztos, hogy a mai szöveg megegyezik a tegnappal, vagy hogy évek múlva, ha akár egy jogvitában, akár beszámítás kérésénél szüksége lesz a mai állapot bemutatására, azt meg tudja tenni.

Arra, hogy ez valós veszély, utal az a példa, amikor az Oktatási Hivatal érettségi szabályokat bemutató oldaláról – amely a vonatkozó kormányrendelet szerint a veszélyhelyzeti érettségi részletes szabályait tartalmazta – egyik napról a másikra lekerült az erdélyi diákok otthoni

karanténkötelezettség alóli felmentéséről szóló információ.³⁴

Az ilyen jellegű szabályozás ellentétes az Alaptörvénnyel, amely kimondja: „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.” A hivatalos lapról szóló törvényhely biztosítja, hogy a közzétett szöveg – az időbélyegző szerinti időpontról kezdve – megmásíthatatlan, egyértelműen rekonstruálható legyen.³⁵ A jogállamiság követelményének

nem felel meg, hogy magatartási szabályokat előíró dokumentumok e garanciák nélkül kerülnek közzétételre.

Az *ellentmondásosság veszélye*, amiről a szakképzés és a közoktatás szétválása kapcsán a jogszabályokkal kapcsolatban írtam, *fokozottan jelentkezik a weben megjelenő határozatok, közlemények esetén*. Ennek szembeütnő példája, hogy a szakképzési közleményeket megjelentető ikk.hu honlapon megjelent egy olyan óratervminta,³⁶ amely nagymértékben ellentmond az Oktatási Hivatal honlapján megjelent szakképző iskolai kerettantervnek. Ez feladja a leckét a szakképző intézményeknek: mihez igazodjanak, amikor döntenek arról, hány órája lesz a különböző szakos tanároknak, kell-e

³² Szkt. 11. § (2) bekezdése szerint: „a képzési és kimeneti követelményeket – a Kormány adott ágazatért felelős tagjának egyetértésével – a szakképzésért felelős miniszter hivatalos kiadványként az általa vezetett minisztérium honlapján (a továbbiakban: honlap) teszi közzé.”

³³ Lásd a kerettanterveket az Oktatási Hivatal honlapján, illetve a szakképesítésekhez tartozó Képzési és kimeneti követelményeket az IKK ZRt. honlapján. Források: https://www.oktatas.hu/koznevelas/kerettantervek/2020_nat; <https://szakkepzes.ikk.hu/ikk-ptt> (A képzési és kimeneti követelmények elérhetők az ITM honlapján is – ott legalább a felhelyezés időpontja megismerhető. Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/dok?page=5&source=11&type=415#!DocumentBrowse>)

³⁴ Forrás: https://index.hu/belfold/2020/05/06/romania_ketegyhaza_gyula_gyulavarsand_ereettségi_hataron_tuli_magyarok_koronavirus_karanten/ – „[...] Megváltoztatták a szöveget, anélkül, hogy a módosítást bármi módon jelezték volna, vagy erről tájékoztatták volna az érintetteket.”

³⁵ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. 25.-28. §

³⁶ Forrás: https://api.ikk.hu/storage/uploads/files/heti_oraterv_mintapdf-1593763855685.pdf

emiatt pedagógusokat felvenniük vagy elbocsátaniuk? A jogszabály ugyanis nem egyértelmű, és úgy tűnik, a *két minisztérium eltérően értelmezi*. Az Oktatási Hivatal honlapja szerint „a szakképző iskolákban a szakképző iskolai közismereti kerettantervet kell alkalmazni”, az IKK-honlapon megjelent útmutató³⁷ ugyanakkor így fogalmaz: „Az EMMI közzétett az OH honlapján egy kerettantervet, amely ajánlásként hasznos kiindulópont az intézményi szakmai program vonatkozó részének minden jogszabályi előírásnak megfelelő elkészítéséhez, alkalmazása ugyanakkor nem kötelező, az óraszámokat hozzá is kell igazítani a szakképzési óraszámokhoz.” (A korábbi verzióban a technikai óraszámokban is volt eltérés, holott ezt a szakképzési törvény nem engedné meg. Ezt kijavították, azonban azt, hogy a mostani ajánlás eltér a korábbitól, sehol sem jelzik.)

Május végén az óvodák, bölcsődék újraindítása kapcsán az a helyzet is előállt, hogy *egy szóbeli nyilatkozat felülírt egy törvényi rendelkezést*. Az újraindításról szóló rendeletben³⁸ ugyanis az időpontok mellett lényegileg csak annyi szerepel, hogy az intézmények a gyermekeket „a [...] részvétel jogszabályi feltételei szerint, további feltételek előírása nélkül fogadják”. A rendelet nem szól arról, hogy érvényesek maradnak-e az igazolatlan hiányzásra vonatkozó szabályok, és továbbra is az óvodai házirend határozza-e meg az igazolások elfogadhatóságát. A köz-

egy szóbeli nyilatkozat
felülírt egy törvényi
rendelkezést

nevelésért felelős államtitkár azonban az operatív törzs tájékoztatóján kijelentette: a járványügyi helyzet elegendő indok arra, hogy a szülők, ha nem akarják, ne vigyék be a gyerekeiket az óvodába.³⁹ Hogy ez meddig van így, arról nem szólt – és

arról sem, hogy elég hivatkozási alap-e egy esetleges, a hiányzások miatti családipótlék-megvonás kifogásolására az, hogy „a tévében hallottam”.

A minisztériumok közötti egyeztetéshiány, a vitatott kompetenciahatárok és a veszélyhelyzeti jogszabályalkotás hatályosságának körülhatárolatlansága együttesen mutatkozott meg a tanulói jogviszony megszűnésének abszurd, az érintettek számára nagyon is húsbavágó oda-vissza szabályozásában.

A veszélyhelyzet adta felhatalmazással élve Palkovics László egyedi miniszteri határozatot adott ki a szakmai vizsgákról.⁴⁰ Ennek 27. paragrafusa felülírja a köznevelési törvény azon szabályát, mely szerint a szakképzésben tanulók tanulói jogviszonya megszűnik a szakmai vizsgaidőszak utolsó napján, és az idei évre a tanulói jogviszony megszűnésének időpontját a munkavállalás kezdetéig, de maximum augusztus 31-éig meghosszabbítja. Ez az érintettek családi pótlékra, esetleg ösztöndíjra, tanulói juttatásokra való jogosultságának meghosszabbítását jelenti. Július 2-án azonban az Oktatási Hivatal körlevelet küldött az iskolaigazgatóknak, melyben jelzi, hogy a veszélyhelyzet elmúltával a miniszteri határozat már nem

³⁷ Útmutató a szakmai program készítéséhez. Forrás: https://api.ikk.hu/storage/uploads/files/utmutato_szakmai_program_kesziteshezpdf-1593797478843.pdf

³⁸ 215/2020. (V. 20.) Korm. rendelet az óvodák és bölcsődék újraindításáról, valamint a nyári táborok megszervezéséről

³⁹ Forrás: <https://24.hu/belfold/2020/05/24/operativ-torzs-ovoda-bolcsode/>

⁴⁰ JEF/36644/2020-ITM egyedi miniszteri határozat. Forrás: https://www.kormany.hu/download/e/2e/c/1000/Egyedi_Min_Hatarozat_JEF_36644_2020.pdf – A határozat egyébként nem érhető el a minisztérium honlapjáról, még a Google is nehezen adja ki találatként.

írhatja felül a törvényt, úgyhogy az érintettek tanulói jogviszonyát június 26-ával – tehát visszamenőleg – szüntessék meg.

Az abszurditás és a jogsérelem mellett ez az eset arra is rávilágít, mennyiben teszi lehetlenné a felelős döntést a megbízhatatlan szabályozás: aki ugyanis májusban úgy döntött, hogy csak ősszel vizsgázzik, annak megmarad a tanulói jogviszonya, míg az, aki az akkori szabályozásból kiindulva a tavaszi vizsga mellett döntött, komoly összegektől eshet el.

A felelős tervezés ellen szól, ha a jogszabály *nem határozza meg normatívan valamely döntés feltételeit, ehelyett általános elveket meghatározva a miniszterre vagy valamely hivatalra bízva azt*. A közelmúltban több esetben is előfordult a normatívról az egyedi döntésre váltó szabályozás. Ez történt az iskolaérettség kérdésében, ahol a szülőknek idén már kérvényt kellett benyújtania az Oktatási Hivatalnak ahhoz, hogy 6 éves kor után is óvodában maradhasson a gyereke, azonban nem tudhatta, milyen indokokat, milyen igazolásokat fogad el a hivatal. Változott az alternatív programok engedélyezési rendje is: míg a korábbi szabályozás (17/2004. [V. 20.] OM r.) szerint a kerettanterveket szakértők bevonásával, megadott szempontrendszer figyelembevételével akkreditálták, most az oktatási miniszter *engedélyezheti* az intézményeknek a felsorolt szabályoktól eltérő egyedi megoldások alkalmazását. Az engedély megtagadását ugyanúgy nem szükséges indokolnia, mint az igazgatói pályázatok elutasítását.

nem tudhatta, milyen indokokat, milyen igazolásokat fogad el a hivatal

A TÁJÉKOZTATÁS HIÁNYOSSÁGAI

Az információk rendelkezésre állása és könnyű hozzáférhetősége a felelős cselekvés, tervezés – az autonómia – alapvető feltétele. Ez a feltevés sajnálatos módon nem teljesül kellő mértékben,

az oktatás különféle szereplői számára nem állnak rendelkezésre viszonylag teljeskörű, megbízható információforrások. A sokrétű információszolgáltatás biztosítását a jogszabályok nem kellő mértékben teszik kötelezővé az oktatási vezetés, a háttérintézmények számára.

Adatok és tájékoztatás hiányában nem lehet elvárni az intézményektől az önálló döntést. Ezért hibádzik a köznevelési államtitkár bevezetőben idézett értékelése arról, hogy a járvánnyal kapcsolatos intézkedések mikéntjének az intézményekre, a tanárookra hagyása a bizalom jele. Ahhoz ugyanis, hogy az intézmény vezetése döntson például arról, hogy iskolájában áttér-e a digitális munkarendre vagy speciális szabályok bevezetésével marad a tantermi oktatás mellett, rendelkeznie kellene megbízható információkkal az adott település járványügyi helyzetéről, a különböző megoldások veszélyeiről, a védekezés módjairól és azok hatásosságáról, a szülők helyzetéről és lehetőségeiről, az igénybe vehető forrásokról, a szabályoktól való eltérés lehetőségeiről és következményeiről stb. Az autonómia biztosítása ezeknek az információknak a biztosítását kell jelentse.

Az információk elérhetők kell legyenek a hivatalos honlapokról, feldolgozott, „fogyaszthatóvá tett” formában pedig hivatalos adatokon alapuló portálokról. A kormányzati honlap (kormany.hu) mellett

a közoktatásban a hivatalos információforrás az Oktatási Hivatal honlapja, az *oktatás.hu*, a felsőoktatásban az *oktatás.hu* mellett az ugyancsak az Oktatási Hivatal kezelésében lévő *felvi.hu*. A szakképzésben a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal *nive.hu* honlapja feladatainak nagy részét fokozatosan átveszi az Innovatív Képzéstámogató Zrt. által fenntartott *ikk.hu*. Ezen honlapoknak, illetve a minisztériumok és a honlapokat fenntartó

intézmények ügyfélszolgálatainak kell(ene) kiszolgáltatniuk az oktatási területen dolgozók mellett a tanulókat, szülőket is, mivel jelenleg nem létezik utóbbiakra specializálódott, az oktatás minden területét átfogó honlap.⁴¹ A felsoroltak

közül a képzésben részt vevők és a képzésre jelentkezők informálását csak a *felvi.hu* látja el kielégítő mértékben. A szakképzésben a közelmúltban létrehozott *ikk.hu*-nak van ilyen törekvése, azonban jelenleg ez igencsak hiányos. Az *oktatás.hu* oldalnak viszont sem a felépítése, sem a tartalma nem szolgálja ezt a célközönséget. A továbbtanulni kívánók nehezen találhatják meg a továbbtanulási lehetőségeket, és sem ők, sem a képzésük során valamilyen problémával találkozók nem találják meg sehol a rájuk vonatkozó szabályozás közérthető bemutatását. *Nincsenek közismert információs vonalak, email-címek, chatlehetőségek, a felvi.hu-n kívül nincs mindenki által ismert információs honlap.* A megadott kapcsolati

nincsenek közismert információs vonalak, email-címek, chatlehetőségek, a *felvi.hu*-n kívül nincs mindenki által ismert információs honlap

email-címek nem mindig válaszolnak: a továbbtanulással kapcsolatos tanácsadást végző szakembereket tömörítő Magyar Pedagógiai Társaság Pályaorientációs Szakosztálya például nem kapott érdemi választ a szakképzési rendszer átalakításával kapcsolatban feltett kérdéseire.

A pedagógusok, szakszolgálati dolgozók információszerezését az is megnehezíti,

hogy a tankerületek, a centrumok általában megkövetelik a „szolgálati út betartását”. A jogszabályokon kiigazodni nem tudó vagy abból sajátos problémáikra választ nem kapó intézményvezetők, pedagógusok sokszor azért nem mernek kérdést intézni az oktatásirá-

nyításhoz, nehogy akadékoskodóknak, ellenzékieknek tűnjenek.

Ráadásul a gyors változások – illetve egyes, projektfinanszírozásból fejlesztett oldalak aktualizálásának hiánya – miatt a *hivatalos vagy annak tűnő oldalakon megtalálható információk sem mindig helytállóak.* A 2020/21-es tanévtől változó szakképzés vonatkozásában egy internetes újságcikkből⁴² tekintetem át a hivatalos oldalakon megtalálható információkat, és mutattam rá azok hibáira.

A könnyen elérhető információ, valamint az információk értelmezését segítő szolgáltatások hiánya komoly *esélyegyenlőtlenégi tényező.* Sokszor többet számít a *jövendőmi* – illetve *intézmények esetén finanszí-*

⁴¹ A fiatalok képzésválasztással, továbbtanulással, iskola- és képzésváltással kapcsolatos tájékozódását egy olyan rendszer segítené igazán, amelyik az ágazati, minisztériumi hovatartozástól függetlenül együtt szolgáltatja a különböző képzési lehetőségekkel – általános, szakmai és felnőttképzéssel, valamint felsőoktatással kapcsolatos információkat. Jelenleg azonban a pályaorientációs területen hiányzik az ágazatok közötti együttműködés.

⁴² Juhász Ágnes: Tizenkilencre lapot húzni: kényszerhelyzetbe hozza a továbbtanulókat az oktatási kormányzat. MÉRCE, 2020. február 10. Forrás: <https://merce.hu/2020/02/10/tizenkilencre-lapot-huzni-kenyszerhelyzetbe-hozza-a-tovabbtanuloikat-a-rohamlepteku-reform-es-a-tajekoztatasi-hiany/>

rozási – különbségeknél. A jobb társadalmi háttérrel rendelkező családok, a jól értesült szülőkkel, megfelelő szakmai kapcsolatokkal rendelkező iskolák könnyebben hozzájutnak a számukra fontos információkhoz, kevésbé hoznak tájékozatlanságból eredően téves döntéseket, és ki tudják használni a rendelkezésre álló lehetőségeket – azokat is, amelyek inkább a rosszabb helyzetben lévők megsegítését szolgálják. Ennek kompenzálása fontos feladata lenne a mindenkori oktatásirányításnak, pedagógiai, szakmai szolgáltatóknak.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az autonómiát nemcsak a túlszabályozottság akadályozza, hanem a nem megfelelő minőségű szabályozás és az elégtelen tájékoztatás is. Az önálló, felelős döntés és cselekvés feltétele, hogy többé-kevésbé tisztában lehessünk döntésünk következményeivel. Cikkemben példákon keresztül mutattam be, hogy ez a feltétel az oktatás területén jelenleg nem

teljesül. A felelős döntéseket akadályozza a jogszabályok követhetlensége, az előkészítetlen, egyeztetés nélkül meghozott, tartalmilag és jogtechnikailag hibás, sokszor hiányos, ellentmondásos jogszabályok, az egymást követő, legtöbbször felkészülési idő biztosítása nélkül meghozott változások, az információhiány. A jobbiztonságot is rontó tendencia, hogy egyes szabályozási dokumentumok jogszabályok helyett határozatok és közlemények formájában jelenhetnek meg, valamint, hogy különféle engedélyezések normatív előírásokkal alátámasztott területi vagy szakértői döntések helyett indoklási kötelezettség nélküli, egyedi miniszteri, esetleg hivatali döntéseken alapulnak.

A helyzetelemzésen túl arra szerettem volna rávilágítani, hogy a szabályozás és az autonómia nem ellentétes, hanem egymást kiegészítő fogalmak: a megfelelő mélységű, minőségű és ismertségű szabályozás az oktatási szereplők – vezetők, pedagógusok, segítők, szülők és tanulók – önálló, megalapozott, felelős döntéseivel kísérvé biztosíthatja a megfelelő hatékonyságú, szerethető oktatást.









