

A magyar felnőttoktatás jogi környezete

A tudásalapú – a tanuló – társadalom kialakítása napjaink feladata. A permanens oktatás fogalomrendszere a hamburgi konferencia óta tovább finomodott, és szívesebben használjuk a permanens tanulás kifejezést. A második eleve feltételezi a felnőtt aktivitását, öntevékenységet. Minden magára adó jogállamban a tanuláshoz való jog megilleti az embereket. A korábbi szemléleti korlátok az ezredforduló idejére lebomlottak, a felnőttek tanulása természetessé vált. Ahhoz, hogy a magyar felnőttoktatás megfeleljen a nemzetközi feltételeknek és kompatibilis legyen az EU integrációban már résztvevő országok jogi szabályaival, számba kell venni hazai helyzetét.

A felnőttképzés alap-problémái a hozzáférés, a lemorzsolódás, a finanszírozás, a közösségi és az állami felelősségvállalás. A hozzáférés elsősorban arra utal, hogy a felnőtt egyáltalán bekapcsolódhat-e bármilyen oktatási, tanulási formába. A felnőttnek egyáltalán van-e joga, esélye és lehetősége arra, hogy tudását bővítse, elérheti-e az információkat, szabadon bekapcsolódhat-e az általa választott oktatási formába és intézménybe. A felnőttképzésben való, az egész életpálya folyamatára kiterjedő részvétel az UNESCO IV. (párizsi) Világkonferenciája óta alapvető emberi jognak minősül. A permanens képzés szakmai követelményéből (lifelong learning) következően állami szabályozásnak (törvénynek) kell rögzítenie azt, hogy a felnőtt milyen feltételekkel tanulhat, hogyan „férhet” hozzá a képzéshez („access”). Alapvető társadalmopolitikai cél a részvétel biztosítása és a széles alapú felnőttképzés fejlesztése érdekében azoknak a célcsoportoknak a kiemelése, melyeket az UNESCO V. (hamburgi) Világkonferenciájának a dokumentuma határozott meg.

Amennyiben a magyarországi jogi környezetbe akarjuk a most alakuló felnőttoktatási törvényt illeszteni, tisztázni kell, hogy a felnőttoktatás fogalmában milyen változások álltak be az elmúlt évtizedekben. A fogalmat és társadalmi gyakorlatot

kell az első „körben” összevetni egymással, vagyis azt, hogy a törvényalkotók mit értenek a felnőttoktatáson. Különösen lényeges ez a mai magyar praxis ismeretében, hiszen a szakképzés, a munkaerőpiaci képzés, a szakmai továbbképzés, az idegennyelvi képzés, a felsőoktatás esti, levelező, távoktatási tagozata, a tréningeket végző cégek és maga az iskolarendszerű felnőttoktatás színes palettája sajátos rendszert képez. A felnőttek kulturális képzése, öntevékeny, közösségi keretek közötti képzésekben való részvétele és a mai technikai és civilizációs szintnek megfelelő hálózatokon keresztül elérhető képzési formákban való részvétele mind-mind felnőttoktatás. A felnőttoktatás az egész világon kiterjed a felnőttek politikai és állampolgári képzéseire, amelyek sajátosan lehetnek egyrészt innovatívok, másrészt affirmatívok, lehetnek fenntartótól függetlenek és függetlenek, pártokhoz kötődőek és attól függetlenek. A mai magyar felnőttoktatásban újra jelentős szerepet kap a hitélettel és az egyházakkal összefüggő tanfolyamrendszerű és bentlakásos képzési formák sokasága. A felnőttoktatás a szakágazatok szerint lehet katonai, büntetés-végrehajtási, rekreációs, gyógyító, segítő-prevenációs. Lehet népfőiskolai és lehet vállalkozásokban megvalósuló. Tehát a törvénynek mindenekelőtt tisztáznia kell, hogy milyen társadalomképet tételez fel a

törvényalkotó és milyen állampolgárt képzel az adott társadalomképbe. Alattvalót vagy a társadalom aktív részesét, aki mint a magyar államiságért felelős öntudatos állampolgár éli meg a magyarság nemzeti sorskérdéseit.

A törvénynek illeszkednie kell azokhoz a nemzetközi standardokhoz, amelyekkel kapcsolatosan a magyar államnak nemzetközi kötelezettségvállalásai vannak, és meg kell felelnie azoknak az elvárásoknak, amelyek a szakmát és magát a felnőttoktatást mint a tudásalapú társadalom egyik alapfeltételét meghatározzák.

Mit ír minderről az Alkotmány? Szintem semmit. Az 1949-ben született kartális – azóta többször módosított és szabályozásában kissé „megkopott” – Alkotmányunk deklarálja a művelődéshez való jogot, amelyet „a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatás-

sal, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.” Az előzőekből direkt módon nem következik a felnőttek tanuláshoz való joga. A művelődéshez való jog (oktatáshoz, kultúrához) mint az emberi jogok második generációjához tartozó és az egyes államok alkotmányában általában kifejeződő jog feltételezi mindenki számára a hozzáférést és az állami támogatást, bár eleinte a legtöbb ország alaptörvénye csak a közoktatásra terjesztette ki az állami kötelezettségvállalást, amelyet napjainkban már alapvetően – szem előtt tartva bizonyos differenciálási szempontokat – kiterjesztőleg értelmeznek. Ezt alátámasztja a század utolsó harmadában a felnőttképzés fokozatos felértékelődése, amelynek jelentősége várható-

an a 21. században teljeseedik ki, továbbá megerősítik azok a nemzetközi dokumentumok is, amelyek az utóbbi évtizedekben láttak napvilágot (például a korábban már említett UNESCO Felnőttképzési Világkonferenciák állásfoglalásai).

A példák azt igazolják, hogy a felnőttképzés feltételeinek fejlesztése a nemzetközi szervezetek számára is fontos kérdés. Az Európai Unió különösen nagy hangsúlyt fektet az utóbbi években a felnőttek oktatására, képzésére. Az oktatásról szóló – egyezményen alapuló – általános szabályok száma elenyésző, összevetve más területekkel, sőt az uniónak nagyon korláto-

zott a hatásköre az oktatás területén. Természetesen a felnőttképzést illetően sem beszélhetünk közösségi szabályozásról, de ajánlások és állásfoglalások megfogalmazásával, közösségi prioritások meghatározásával és közösségi programok finanszírozásával közvetve fejti ki befolyásoló tevékenységét az Európai Unió (lásd a Socrates/

Ahogy az állam a közoktatás finanszírozását valamennyiünktől begyűjtött pénzekből finanszírozza, normatív alapon újraosztva az összegeket, ugyanezen logika alapján valamennyi állampolgárt finanszírozhat az élet-hosszig (lifelong learning) tartó tanulásában. Minden embernek jogában állna a tanulási csekkeket szabadon felhasználni, lehetősége lenne a felnőttnek annak felhasználásával azt tanulni, amit akar, illetve amire szüksége van.

Grundtvig program).

Alaptörvényünk ugyan állampolgári joggal a felnőttek oktatását nem biztosítja, a részvétel joga azonban a fent már említett alkotmányos rendelkezésből indirekt módon következik. Véleményünk szerint megfontolandó alkotmányos szabályozásunk újragondolása, módosítása a képzéshez való hozzáférés egyértelműbb megfogalmazása érdekében, de a felnőttképzési törvényben feltétlenül állampolgári jogként kell meghatározni. A felnőtt tanulója elé számtalan akadályt gördít a gyakorlat, korlátozza a szabad belépés lehetőségét, távolról sem veszi figyelembe a belépés egyetlen kritériumát, a képességeket, a tanulás szabadsága keveredik az oktatásban való részvétel szabadságával. Tisztázni

kell, hogy a tanuló társadalom nem oktató társadalom (abból már ezen a földrajzi tájon az embereknek többször elege volt) és a tanulásban való részvevőket kell anyagi támogatásban részesíteni. A tanulni vágyóknak az adókból biztosított forrásokból – hasonlóan az üdülési csekkhez – tanulási csekket lehetne biztosítani, s maguk döntenék el, hogy mire használják fel. Ahogyan az állam a közoktatás finanszírozását valamennyiunktől begyűjtött pénzekből finanszírozza, normatív alapon újraosztva az összegeket, ugyanezen logika alapján valamennyi állampolgárt finanszírozhat az élethosszig (lifelong learning) tartó tanulásában. Minden embernek jogában állna a tanulási csekket szabadon felhasználni, lehetősége lenne a felnőttnek annak elhasználásával azt tanulni, amit akar, illetve amire szüksége van. Ha a képzés költsége meghaladja a normatív támogatást, akkor azt akár természetes személynék, akár jogi személynek (család, munkáltató stb.) lehetősége lenne saját forrásaival kiegészíteni. Lényeg, hogy az egyes ember tanulásához való emberi jogát a jogalkotó figyelembe vegye.

Ha az Unió szabályok leszögeznek: az egész életen át tartó tanulás stratégiájának alapelvei abból az alapvető célból fakadnak, hogy az általános és szakmai képzés az egyéni, a kulturális, a társadalmi és a gazdasági boldogulást szolgálja és valamennyi állampolgár életminőségét javítsa, akkor az egész életen át tartó tanulás fejlesztésére irányuló stratégiáknak figyelembe kell venniük az egyéni (állampolgári), a kulturális és szociális szempontokat, a demokratikus alapelveket és az emberi jogokat, ugyanakkor eleget kell tenniük a gazdaság és a munkaerőpiac követelményeinek is. Ennek megfelelően:

- az egész életen át tartó tanulásnak arra kell irányulnia, hogy az egyéni adottságokat támogassa, a szakmai alkalmasságot javítsa, általa a meglévő emberi erőforrások a lehető legjobban hasznosuljanak, másfelől járuljon hozzá a társadalmi kirekesztés megakadályozásához és a demokratikus közéletben való részvétel erősítéséhez;
- az egész életen át tartó tanulásnak szé-

les oktatási kínálaton kell alapulnia, hogy az oktatásban való előmenetel a saját társadalmi, kulturális és gazdasági érdekeknek megfelelően mindenki számára elérhetővé váljék, a fejlesztés egyik központi célja az esélyegyenlőség megteremtése;

- az általános és a szakképzés minden szintjén biztosítani kell az egész életen át tartó tanulás érvényesülését, különösen alapvető fontosságú az olvasás, az írás, a számolás alapkészségei elsajátításának a biztosítása;

- alapvető fontosságú a széles alapokon nyugvó ismeretek, készségek, magatartási formák és tapasztalatok közvetítése;

- az egész életen át tartó tanulás rugalmas és innovatív oktatási és szakképzési koncepciókat követel meg, amelyek célja az, hogy az egyes emberben – a tanulási folyamat keretei között – tudásszomjat, kezdeményező-készséget és motiváltságot keltsen;

- az egész életen át tartó tanulás megköveteli, hogy az egyes ember – tanulóként – oktatását, szakképzését és egyéni fejlődését illetően egyre növekvő felelősséget vállaljon, ebben a felnőtt tanulót megfelelő tanácsadás segítse;

- minden érintettnek: a kormányoknak, a szociális partnereknek, az oktatási intézményeknek és a vállalatoknak, a társadalom egészének szükséges – illetékességi területén – az egész életen át tartó tanulást pozitívan megítélnie, valamint segítenie kell az oktatási és szakképzési programokban való részvétel útjából az akadályokat elhárítani. (Az Európai Unió Tanácsa végkövetkeztetései az egész életen át tartó tanulás stratégiájáról, II. Alapelvek (kivonat az 1996. december 20.-i állásfoglalásból.))

A felnőttképzésre jelenleg számos törvény és jogszabály vonatkozik. Mivel a felnőttoktatás mint praxis rendkívül színes és szerteágazó tevékenység, az alakuló törvénynek közvetlenül kell hatnia a közoktatást, a felsőoktatást, szakképzést, a közművelődést, az önkormányzatokat, a közalkalmazottakat és a közszolgálatban dolgozókat érintő jogszabályokra.

Az alábbi törvények közvetlen vagy közvetett összefüggésben állnak a felnőtt-

oktatás szabályozásával:

– 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról;

– 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról;

– 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről;

– az 1997. évi CXL. törvény a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről;

– munkajogi szabályok (1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról, 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról);

– 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Ft.);

– a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény;

– a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény;

– a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény, valamint az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény.

A következőkben – a teljesség igénye nélkül – két törvénnyel kapcsolatban teszünk meg észrevételeinket.

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról

A felsőoktatási törvény lényegesen liberalizáltabb, mint korábbi változata volt. A felnőttoktatással igazából taxatív nem foglalkozik. A felnőttképzési változatokban való hallgatói részvételről nem vesztudomást, pedig a törvényalkotás időszakában már működtek a virtuális, távoktatási egyetemek, amelyek csupán hálózaton kötik össze a hallgatót a tanulás helyszínéül választott intézménnyel.

Szakmai szempontból elfogadhatatlan, sőt cinikusnak látszik, amint a felsőoktatási törvény 82. §-a deklarálja, hogy „minden magyar állampolgárnak joga van a törvényben meghatározott feltételek keretei között az általa választott felsőoktatási intézményben és szakon felsőfokú tanulmányokat folytatni.” Ezek alapján egy felnőtt gyakorlatilag a középiskolás korúakkal

azonos feltételekkel lehet csak egy felsőoktatási intézmény hallgatója. A felvételi processzusban az intézmény „gyermeknek” kezeli, lemond a felnőtt reguláris képzésen kívül szerzett és az életpasztatához kötött ismeretmennyiségről, gyakorlatilag újratanulattja az érettségi anyagát. A törvényben le kell szögezni a felnőttkorúak (esti, levelező, távoktatási formában meghirdetett képzési formáira) szabad intézményválasztását. Mivel gyakorlatilag valamennyi képzési forma önköltséges, a felnőtt abba az intézménybe fizeti be a pénzt, amelyikbe akarja. (Az egyetem, főiskola ellenőrzési és értékelési rendszere és belső minőségi követelményei majd eldöntik, hogy milyen teljesítmény után maradhat ugyanott továbbra is hallgató.)

A felsőoktatási törvény az egyetemi-főiskolai alapképzés megkezdése feltételül az érettségi bizonyítvány meglétét írja elő [83. (1) bekezdés a) pont]. Érdemes megfontolnia a törvényalkotónak, hogy továbbra is fent kell-e tartani a szabályt. Sok ország, többek közt Ausztria, Japán, Svédország sok főiskolája is feloldotta ezt a szabályt, s a korábbi, magyar szakérettségire emlékeztető előképzések után (Ausztriában a WIFI, illetve a BFI szervezésében történik az előképzés) a szakmunkásokat beengedik a főiskolákra.

A felsőoktatási törvény felnőttoktatással kapcsolatos alapproblémája, hogy az iskolarendszeren kívüli képzésben szerzett felsőfokú szakképesítéseket a felsőoktatás egyáltalán nem veszi figyelembe. A törvénynek kell kitérnie a felsőfokú szakképzés (ez csak felnőttoktatás lehet) keretében sikeres teljesítmények megfelelő akkreditáció utáni beszámítására. A másik neurálgikus pont a vizsgák kölcsönös beszámításának problémaköre. Az akkreditált vizsgahelyen teljesített felsőfokú idegennyelvű teljesítmények kötelező elfogadását is a felnőttoktatási törvényben kell szabályozni.

A felnőttoktatási processzusban való részvétel miatt felmerült tényleges költségeket, mint például a tandíj, vizsgadíj, tankönyvek ára, hálózati hozzáférés költsége, utazási költség és szállásdíj stb. (ha az em-

beri erőforrásokat illető beruházások könyvtárnyi irodalmát a törvényalkotók ismerik, nem idegen tőlük a gondolat) az adóalanyok az SZJA-bevallásukban adócsökkentő tételként „leírhatják”.

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról

A törvény egyetlen szakasza foglalkozik a felnőttoktatással. Sajnálatos módon a helyi önkormányzatokra bízva a munka melletti alsó és középfokú intézmények működtetésének a problémáit. (Itt kapcsolódik a megyei önkormányzatok azon kötelességével, amennyiben ha a helyi önkormányzat képtelen az intézményfenntartásra, a megyei önkormányzat köteles a fenntartói szerepet magára vállalni.)

A társadalom kulturális és szociális problémáinak oktatás útján történő kezelésében az iskolarendszerű felnőttoktatásnak döntő szerepe van. Miközben Magyarországon mintegy 200 000 analfabéta él, és több százezerre tehető azoknak a száma, akik az alapképzést jelentő általános iskolát sem végezték el. A második esély iskoláinak nevezett intézménytípusok a közoktatás mostohagyerekei. Különösen kirívó a helyzet, ha figyelembe vesszük, hogy a hamburgi konferencia kiemelt célcsoportnak tekintette a felnőttoktatás számára a roma kisebbségeket. Mivel Magyarországon az iskolai lemaradásokban és a lemorzsolódásban ők alkotják a legveszélyeztetettebb csoportot, a törvénynek ki kell térnie arra, hogy a népszámlálási, valamint a települési törzskönyvek adatai alapján ott, ahol egyáltalán romák élnek, kötelező legyen a települési önkormányzatoknak a második esély iskoláit működtetni.

A középfokú felnőttoktatásban 1993 óta költségtérítést kell fizetniük a résztvevőknek. Amennyiben a felnőttoktatás része a közoktatásnak, jogos a kérdés, miért kell

ezért fizetni abban az esetben, ha az első végzettséget szerzi a felnőtt. Különösen megnő ennek a jelentősége abban az esetben, ha Magyarország migrációs célponttá válik a schengeni Európa határán. Minden valószínűséggel tízezrek vándorolnak be az országba, akiknek a magyar kulturális kincs elsajátítása kizárólag ebben az iskolatípusban válik lehetővé.

A középiskola esélynövelő funkciója ismert. A törvényalkotóknak figyelembe kellene venniük a fiatal anyák tanulási lehetőségét. A második esélyt nyújtó iskolatípusban sajátos színter lehetne a fiatal anyáknak nyújtott preferencia.

Végül két rövid megfontolásra szánt általános észrevétel a felnőttképzési törvénytervezetről;

Egy felnőtt gyakorlatilag a középiskolás korúakkal azonos feltételekkel lehet csak egy felsőoktatási intézmény hallgatója. A felvételi processzusban az intézmény gyermeknek kezeli, lemond a felnőtt reguláris képzésen kívül szerzett és az élettapasztalatához kötött ismeretmennyiségről, gyakorlatilag újratanultatja az érett ségi anyagát.

– nagyon fontosnak tartjuk a törvényben rögzíteni a felnőttképzéssel kapcsolatos tevékenység végzéséhez megkívánt szakképzettségek meghatározását;

– szükségesnek véljük a roma kisebbség tekintetében megteremteni a „pozitív diszkrimináció” alkalmazásának a le-

hetőségét, hiszen az iskolázottságbeli hátrányok csökkentésének egyik hatékony eszköze lehet a felnőttképzésben való minél szélesebb részvételük (lásd az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 45. §).

A törvény megalkotásának indokai megalapozottak, annak ellenére, hogy sokan vitatják egy önálló törvényi szintű jogszabály létjogosultságát e területen, fő ellenérvként a jelenlegi oktatási és egyéb szabályozások (például közoktatási, felsőoktatási, szakképzési, közművelődési törvény stb.) elégségeségét hangoztatva. A felnőttképzés keretjellegű szabályozása azonban kívánatos lenne, tekintve, hogy nagyon sok területet érint.

Koltai Dénes – Várnagy Péter